UNIVERSIDADE de BRASÍLIA
Instituto de Ciências Humanas
Departamento de História
Programa de Doutorado

Acordos de Livre Comércio, Desnacionalização e Sistemas Financeiros. Os casos Brasil, Chile e México.

IGOR GONÇALVES TORRES
Brasília, Maio de 2006

UNB UNIVERSIDADE de BRASÍLIA
Instituto de Ciências Humanas
Departamento de História
Programa de Doutorado
Professora Orientadora: Doutora Geralda Dias Aparecida

Acordos de Livre Comércio, Desnacionalização e Sistemas Financeiros. Os casos Brasil, Chile e México.

Igor Gonçalves Torres
Candidato a Doutor

Tese de doutorado apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção de título de Doutor em História.

Banca Examinadora: **Profª. Doutora Geralda Dias Aparecida – Presidente**

Prof°. Doutor Estevão Chaves de Oliveira Martins

Prof°. Doutor Argemiro Procópio Filho

Prof°. Doutor Alcides Costa Vaz

Profª. Doutora Tânia M. P. G. Mansur

Prof°. Doutor Antônio José Barbosa

Brasília (DF), Maio de 2006

A meus pais.

Agradecimentos

É sempre difícil, após a conclusão de um trabalho, encontrar as palavras adequadas para expressar gratidão a todos aqueles que direta ou indiretamente colaboraram para a sua execução. Ainda assim, gostaria de manifestar meu sincero reconhecimento às seguintes pessoas e entidades:

À Profa. Doutora Geralda Dias, minha orientadora, que com sua dedicação e paciência, ajudou-nos a estruturar este trabalho ao longo de toda a pesquisa e desenvolvimento.

Ao Prof. Doutor Argemiro Procópio Filho, meu orientador do mestrado, por suas instigadoras sugestões quando da defesa do projeto e pelo apoio permanente.

Ao Prof. Doutor Estevão Martins, pelos importantes ensinamentos em suas aulas e por valiosas orientações sobre as relações América Latina e Europa.

Aos Professores Doutora Tânia Mansur, Doutor Alcides Vaz e Doutor Antônio Barbosa por terem aceitado participar da nossa banca de defesa de tese.

Ao amigo e orientador no Banco do Brasil, Prof. Raul Damásio, pela presteza no meu auxilio, sempre que se fez necessário.

Ao Banco do Brasil por me proporcionar os meses necessários de afastamento para concluir a tese, em especial a Hideraldo D. Leitão, Glauco Cavalcante Lima e Carlos César Soares, por terem acreditado em nosso projeto.

A Universidade de Brasília e aos funcionários da Pós Graduação em História, Washington e Pedro, pelo atendimento prestativo e auxílio.

A minha querida namorada Ana Thaysa, pela compreensão nos momentos de ausência.

A meu pai, pelo incondicional incentivo e palavras de apoio, e à memória de minha mãe.

Às amigas Martha Böker, Cirlene Mathiello Torres e Tatiana Melo que, em diferentes momentos da jornada, foram importantes para o prossegüimento dos estudos.

Aos amigos, familiares, e todos aqueles que contribuiram de alguma forma para o bom êxito deste trabalho, meu muito obrigado a todos.

Por fim, agradeço a Deus por toda a nossa existência.

Resumo

O objetivo principal desta tese é investigar a relação entre a celebração de acordos de livre comércio e o processo de desnacionalização dos sistemas financeiros da América Latina. O objeto de estudo é a indústria financeira do México, Chile e Brasil no período de 1991-2005.

Nesse sentido, o fio condutor desta tese é o processo de desnacionalização e sua relação com o liberalismo econômico, em especial com os acordos de livre comércio. A idéia de livre comércio é talvez a manifestação mais representativa dos fundamentos do liberalismo econômico ou da sua versão contemporânea: o neoliberalismo. Enquanto que em nível interno das nações os autores neoliberais propugnavam privatizações, redução do papel do estado, ajustes fiscais e democracia representativa, no nível das relações internacionais, defendiam, basicamente, a promoção do livre comércio como forma de estimular o desenvolvimento econômico. Os acordos de livre comércio foram, por sua vez, um dos principais mecanismos através do quais os princípios neoliberais tomaram forma a partir do final do século XX.

Os acordos celebrados por México e Chile com os Estados Unidos e União Européia, bem como os em negociação Mercosul-União Européia e ALCA - Área de Livre Comércio das Américas - possuem elementos de liberalização ampla do comércio de serviços financeiros, um dos pontos de maior interesse tanto para os europeus quanto para os norte-americanos. Os dispositivos que permearam as negociações limitam a capacidade dos estados nacionais adotarem medidas regulatórias internas e permitem que investidores privados questionem legalmente estados que promoverem medidas contrárias aos termos negociados. O resultado deste processo revela o aumento substancial da participação estrangeira nos dois primeiros países e um crescente interesse das corporações financeiras internacionais pelo mercado brasileiro.

Abstract

The main objective of this thesis is to investigate the relationship between the implementation of free trade agreements and the denationalization process of financial systems of Latin America. The study object is the financial industry of Mexico, Chile and Brazil from 1991 to 2005.

In this sense, the framework of this thesis is the denationalization and its relation to the economic liberalism, specially which concerns free trade agreements. The idea of free trade is maybe one of the most representative fundaments of economic liberalism or its contemporary version: the neoliberalism. While in the internal level of the nations the neo liberal authors defended privatization, the reduction of State role, tax adjustments and representative democracy, in the level of international relations, they basically defended the promotion of free trade as a way to stimulate the economic development. The free trade agreements, themselves, were some of the most important mechanisms through which the neoliberal principle started being shaped at the end of the twentieth century.

The agreements celebrated by Mexico and Chile with the United States and the European Union, as well as the ones in negotiation among MERCOSUL – South Cone Market – European Union and AFTA – America's Free Trade Area – have an element of ample liberalization of their financial services. One of the topics that mostly attracted the interest of European and American investors. The mechanisms that permeated the negotiations, limit the capacity of the national states to adopt internal regulatory measures, and allow private investors to legally question, the states that promote measures contrary to the negotiated terms. The result of this process reveals a substantial increase of foreign participation in the two first countries and a crescent interest of international financial corporations in the Brazilian market.

SUMÁRIO

Dedicatória..... 4

Agradecimentos.....5

Resumo.....6

Abstract.....7

Lista de Siglas.....11

Lista de Tabelas, Quadros e Gráficos.....13

INTRODUÇÃO.....15

PARTE I

AMÉRICA LATINA: DAS IDÉIAS DE INTEGRAÇÃO À GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA

CAPÍTULO I ACORDOS DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA NA AMÉRICA LATINA (1950-1990).....28

1. Idéias e Conceitos de Integração Econômica.....29
2. As teorias de Integração nos países periféricos e na América Latina.....37
3. Os projetos de Integração na América Latina.....41

CAPÍTULO II GLOBALIZAÇÃO, LIVRE COMÉRCIO E A TRANSIÇÃO PARA O MODELO NEOLIBERAL.....55

1. A Ascensão do Liberalismo como Fenômeno da Economia Mundial.....55
2. Globalização e o Consenso de Washington.....59
3. Organismos Internacionais e Marcos Regulatórios do Livre Comércio.....66
4. A América Latina e a Transição para o Modelo Neoliberal.....70

CAPÍTULO III GLOBALIZAÇÃO, SISTEMAS E SERVIÇOS FINANCEIROS.....85

1. Globalização Financeira.....85
2. Serviços e Acordos Internacionais.....95
3. Sistemas e Serviços Financeiros.....111

PARTE II

MÉXICO, CHILE E BRASIL: ACORDOS DE LIVRE COMÉRCIO E A INDÚSTRIA FINANCEIRA

CAPÍTULO IV OS ACORDOS DE ASSOCIAÇÃO VIA LIVRE COMÉRCIO.....118

1. O NAFTA como proposta de livre Comércio.....121
2. O México e a União Européia.....125
3. A experiência Chilena.....131
4. O Mercosul e a proposta de integração.....134
5. O Acordo Bi-regional Mercosul x União Européia.....138
6. A Área de Livre Comércio das Américas – ALCA.....143

CAPÍTULO V DESNACIONALIZAÇÃO E LIVRE COMÉRCIO.....158

1. Conceito e lógica da desnacionalização.....159
2. Principais críticas ao modelo neoliberal de livre comércio relacionadas à desnacionalização.....163
3. Desnacionalização de segmentos da economia não competitivos no México, Chile e Brasil.....170

CAPÍTULO VI MÉXICO E CHILE: INDÚSTRIA FINANCEIRA, INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS E LIBERALIZAÇÃO DO SETOR.....187

1. Investimentos Estrangeiros na América Latina no setor de serviços financeiros.....188

2. Os Acordos de liberalização de serviços financeiros envolvendo os países latino-americanos.....198

3. Permanências, Transformações e Perspectivas dos Sistemas Financeiros Mexicanos e Chilenos.....209

CAPÍTULO VII A INDÚSTRIA FINANCEIRA, OS ACORDOS DE LIVRE COMÉRCIO E O BRASIL.....218

1. Histórico da Indústria Financeira no Brasil, Nacionalização x Desnacionalização.....218

2. Evidências do Avanço da participação dos bancos estrangeiros na indústria bancária brasileira.....224

3. Negociações Multilaterais de liberalização do comércio de serviços financeiros.....230

4. Negociações do Mercosul.....242

5. Impactos na indústria bancária brasileira.....248

6. Perspectivas do Setor no Brasil.....253

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....256

ANEXO – Protocolo de Serviços do Mercosul.....266

FONTES DOCUMENTAIS..... 271

BIBLIOGRAFIA.....274

Lista de Siglas

ANPHLAC	Associação de Pesquisadores em História Latino Americana e Caribenha
ALADI	Associação Latino Americana de Integração
ALALC	Associação Latino Americana de Livre Comércio
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
APEC	Associação de Cooperação Econômica Ásia Pacífico
BACEN	Banco Central do Brasil
BASA	Banco da Amazônia
BB	Banco do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
BIS	Banco Internacional de Compensações
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
CARICOM	Comunidade do Caribe
CASA	Comunidade Sul-Americana das Nações
CEE	Comunidade Econômica Européia
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CMN	Conselho Monetário Nacional
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
ECE	Empresas de Capital Estrangeiro
EUA	Estados Unidos da América
FEBRABAN	Federação Brasileira de Bancos
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATS	Acordo Geral do Comércio de Serviços (General Agreement of Trading Services)
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio (General Agreement of Taxes and Trading

IAIS	International Association of Insurance Supervisors
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IED	Investimento Estrangeiro Direto
IOSCO	Organização Internacional das Comissões de Valores
NAFTA	Área de Livre Comércio da América do Norte (North America Free Trade Area)
MCCA	Mercado Comum Centro Americano
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIC	Organização Internacional do Comércio
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamental
OPA	Operação Pan-Americana
SGP	Sistema Geral de Preferências
PIB	Produto Interno Bruto
PRI	Partido Revolucionário Institucional do México
STN	Sistema Financeiro Nacional
SPC	Secretaria de Previdência Complementar
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TIB	Tratados de Investimento Bilateral
TLCUEM	Tratado de Livre Comércio entre a União Européia e o México
TRIMS	Medidas de Investimento com Efeitos restritivos e distorcidos sobre o Comércio (Trade Related Investment Measures)
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development)
UE	União Européia

Listas de Tabelas, Quadros e Gráficos

Tabelas

Tabela 1 Inserção de países selecionados na economia mundial, 1997.....82

Tabela 2 Exportações mundiais de bens e serviços, 1990-2002.....104

Tabela 3 Participação dos Bancos Estrangeiros no Capital da Indústria Bancária Nacional por país.....191

Tabela 4 País de Origem das Empresas com IED em Serviços Financeiros no México 2002.....215

Quadros

Quadro 1 Classificação dos Serviços.....99

Quadro 2 Modalidades de Oferta Internacional de Serviços.....101

Quadro 3 IED no México na era NAFTA 1994-2004.....175

Quadro 4 Setores Financeiros México e Chile – Dados Comparativos - 1991-2005.....216

Quadro 5 Setores da Economia Brasileira que mais remeteram lucros para o exterior – Janeiro/2005.....223

Quadro 6 Compromissos em Serviços Bancários, Instituições Financeiras.....233

Quadro 7 Setores Financeiros México, Chile e Brasil – Dados Comparativos – 1991-2005.....250

Gráficos

Gráfico 1 Comércio Mundial no final do Século XX.....103

Gráfico 2 Acordos Regionais de Comércio Notificados na OMC 1948-2004....121

Gráfico 3 IED na Indústria Financeira por país 1991-2005.....189

Gráfico 4 Aquisições de Bancos na América Latina 1991-2005 Por Tipo de Corporação Adquiridora.....193

Gráfico 5 Participação de Bancos Estrangeiros no Setor Financeiro da América Latina por País.....194

Gráfico 6 Participação de Bancos Estrangeiros em Operações locais nas Nações Hospedeiras.....197

Gráfico 7 Participação estrangeira no capital da indústria bancária brasileira.....227

Gráfico 8 Ofertas com melhoras no setor financeiro, Junho 2005.....240

Gráfico 9 Ofertas por grupos de países, setores financeiros, Julho 2005.....241

Introdução

O objetivo principal desta tese é investigar a relação entre a celebração de acordos de livre comércio e o processo de desnacionalização dos sistemas financeiros da América Latina. O objeto de estudo é a indústria financeira do México, Chile e Brasil no período de 1991-2005.

A inserção dos estados nacionais latino-americanos em acordos de integração e de livre comércio ao longo da segunda metade do século XX e, principalmente, nas suas últimas décadas foi objeto de intenso debate teórico no campo das idéias quanto às vantagens e desvantagens para a economia dessas nações.

A idéia de livre comércio é talvez a manifestação mais representativa dos fundamentos do liberalismo econômico ou da sua versão contemporânea: o neoliberalismo. Enquanto que em nível interno das nações os autores neoliberais propugnavam privatizações, redução do papel do estado, ajustes fiscais e democracia representativa, no nível das relações internacionais se propunha, basicamente, a promoção do livre comércio como forma de estimular o desenvolvimento econômico. Os acordos de livre comércio foram, por sua vez, um dos principais mecanismos através do quais os princípios neoliberais tomaram forma a partir do final do século XX.

Entre as críticas aos modelos de associações propostos, em sua maioria impulsionadas pelo paradigma neoliberal, prevalecem aquelas relacionadas a potencial desnacionalização de segmentos não competitivos da economia frente a corporações transnacionais ou, ainda, a perda relativa de capacidade regulatória do estado nacional em tema ou parcela de sua economia considerados importantes para o desenvolvimento nacional.

A desnacionalização como crítica aos processos de integração ou associação entre nações tem sido uma das principais bandeiras dos seus

opositores. Neste debate, destacam-se as contribuições de autores latino-americanos como Gonçalves, Santos, Ianni, Fiori e Tavares.

Estimativas da Organização Mundial do Comércio (OMC) indicam que existem atualmente mais acordos de livre comércio em negociação ou implantados no planeta do que estados nacionais constituídos no globo. Entre os acordos de livre comércio celebrados nas Américas, encontram-se as experiências Mexicana e Chilena de associação com os Estados Unidos e com a União Européia, implementados na década de 1990 e nos primeiros anos do Século XXI.

Novo impulso a criação de uma área de livre comércio hemisférica ocorre a partir da iniciativa dos Estados Unidos em 1994, na cúpula dos chefes de estado de Miami. Uma inédita área de livre comércio bi-regional entre o Mercosul e a União Européia tem sido negociada ainda que o processo de negociação alterne avanços e descompassos. O Brasil aderiu ao Acordo Geral do Comércio de Serviços (GATS) da OMC e está negociando, em conjunto com seus parceiros do Mercosul, além da nova rodada multilateral de Doha, acordos com a União Européia e para a constituição de uma Área de Livre Comércio das Américas, ainda que esse último fórum esteja congelado nos últimos dois anos.

O presente trabalho está situado no campo da história das relações econômicas na América Latina e investiga as experiências de integração ou associação via livre comércio do México, Chile e Brasil, verificando se ocorreu desnacionalização nos respectivos setores financeiros, durante o período 1991-2005.

Nesse sentido, busca-se, ao se propor a indústria financeira como objeto de estudo, verificar até que ponto as experiências do México e Chile de inserção de seus respectivos sistemas financeiros em áreas de livre comércio e a trajetória do projeto de inserção do Brasil contribuem para confirmar a idéia da desnacionalização.

Apesar dos avanços recentes, o estudo da história das idéias políticas e econômicas latino-americanas de forma comparada no Brasil ainda é escasso.[1] A riqueza do pensamento latino-americano é uma fonte que a intelectualidade brasileira precisa apropriar-se para melhor responder aos desafios teóricos e práticos que o momento coloca. Se por um lado, o estudo da história do tempo presente aumenta a responsabilidade do historiador, por outro permite uma reflexão mais próxima da problemática atual (BEBIANO, 2001). Dessa forma, as experiências como as do México e Chile podem servir de parâmetros para estudos posteriores sobre os impactos de uma implantação de área de livre comércio no Brasil com os Estados Unidos ou com a Europa.

Quatro questões podem ser levantadas sobre o objeto de estudo. A primeira é o por que da escolha do tema desnacionalização. Sob a ótica das idéias econômicas, a problemática da desnacionalização ou estrangerização tem estado presente nas principais formulações teóricas sobre estado e nação, por autores latino-americanos e pela Comissão Econômica Para a América Latina (CEPAL), ao longo da segunda metade do Século XX e início do XXI. Sua análise reveste-se de importância singular dado o momento histórico de transformações político econômicas em estudo.

Kaplan, já em 1968, ao analisar os obstáculos a serem enfrentados pelas nações latino-americanas, já vislumbrava um outro fator dificultador do processo: o beneficiamento de empresas de países com maior economia de escala em prol daquelas de países menores: “há um temor de que o livre jogo do mercado em um espaço regional integrado poderia favorecer os países maiores, desprezando o resto (KAPLAN, 1968: 188-191)”.

Essa crítica apontada por Kaplan refletia naquele momento receio de eventual desnacionalização de setores econômicos em um processo de internacionalização e era, desde aquela época, levantado pelas elites capitalistas

[1]Informações obtidas junto a ANPHLAC - Associação de Pesquisadores em História Latino Americana e Caribenha. Sítio da ANPHLAC na Internet em 17.01.2003

desses países receosas de uma competição para a qual não estavam devidamente preparadas.

Nesse sentido, é importante observar, também, que a dependência histórica dos países latino-americanos em relação ao comércio exterior faz com que tenham, em sua maioria, uma longa tradição de barreiras à importação de bens e serviços, sob várias formas. Nesse caso, muitas atividades e setores, tendo se desenvolvido à sombra de proteção estatal, vão se opor à liberalização. Em alguns casos, a restrição ao capital estrangeiro se estabelece em norma constitucional, em outros em normativas infraconstitucionais, como foram os casos do sistema financeiro brasileiro e da reserva de mercado no Brasil para bens de informática, respectivamente.

A abordagem realizada por Munhoz (1976: 25-26) sobre os projetos de integração na região aponta que as contradições no processo de integração na região podem acarretar o desmantelamento de setores produtivos internos, provocando uma acentuada redução no ritmo de novas concessões. Ferrer (1978:69) defende que a formação de um mercado ampliado entre economias subdesenvolvidas, com baixo grau de interdependência prévia, não proporciona estímulos suficientes para a expansão do intercâmbio. Ainda segundo Ferrer, os vínculos tradicionais existentes com os centros industriais, a baixa competitividade, a ausência de canais comerciais e financeiros preestabelecidos, determinam que as preferências comerciais sejam um instrumento necessário, mas não suficiente para promover a especialização intra-industrial. Por outra parte, entende que um simples enfoque comercialista abre indiscriminadamente as portas a todo tipo de empresas e, em tais condições, as corporações transnacionais podem adquirir posições dominantes no mercado regional.

A idéia da desnacionalização de setores produtivos é questão central e constante nos debates teóricos em todos os processos de integração promovidos na América Latina a partir da ALALC (Associação Latino Americana de Livre Comércio), e constitui hoje como ponto de interrogação nas negociações para a

constituição da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) e de acordos bi-regionais como a propositura de acordo União Européia e Mercosul.

A preocupação acerca de desnacionalização não é exclusiva de países em desenvolvimento, muito pelo contrário. Em Janeiro de 2005, um decreto presidencial francês dava ao governo o direito de vetar desnacionalizações de companhias francesas. O governo francês decidiu proteger onze setores da economia contra aquisições por empresas estrangeiras (MOREIRA, 2005).

A segunda questão refere-se ao corte temporal do estudo: 1991 a 2005. O ano de 1991 é emblemático na análise do tema, pois é nesse momento que se negocia o primeiro acordo de livre comércio contemporâneo dos Estados Unidos e Canadá com uma nação latino-americana. O NAFTA (North America Free Trade Area) seria um novo modelo que ficaria conhecido como “acordo de segunda geração” por envolver não somente a liberalização do comércio de bens, mas também a liberalização do comércio de serviços. Os acordos que se sucedem ao NAFTA adotaram seus termos, em maior ou em menor grau, como referência para acordos da espécie a partir de então.

O NAFTA, por outro lado, é substancialmente diferente dos modelos de acordos de integração celebrados pelas nações latino americanas até então. Os acordos de livre comércio, nos termos em que foram celebrados a partir da década de 1990, tanto os multilaterais, quanto os bilaterais ou bi-regionais, não podem ser classificados, conceitualmente, como acordos de integração, basicamente por não terem em seus objetivos um integração plena, política e monetária completa, com livre trânsito de pessoas, bens e serviços. Utiliza-se, para efeito desta tese, do termo Acordo de Associação via Livre Comércio.

O período de estudo da tese se encerra em 2005, especificamente em Dezembro de 2005, quando ocorreu a reunião ministerial de Hong Kong da rodada de negociações da OMC que se iniciaram em Doha no ano de 2001. Os entendimentos em Hong Kong estabeleceram, ainda que de forma imperfeita, caminhos para a conclusão da rodada de Doha, que deve acontecer até o final de

2006, e possivelmente conterá um acordo amplo de liberalização comercial entre os países membros, envolvendo agricultura, bens industriais e, principalmente, o setor de serviços. As negociações da OMC tiveram importantes impactos – e devem continuar tendo – nos demais acordos regionais, em especial a ALCA e o acordo Mercosul-União Européia.

A terceira questão é relativa às razões da escolha do México e Chile como países de estudo. Ambos foram os primeiros estados latino-americanos a celebrarem acordos de livre comércio inspirados nos preceitos neoliberais com economias hegemônicas. A implantação do NAFTA ocorreu em 1994, o acordo do México com a União Européia entrou em vigor em 2000, já o acordo do Chile com a União Européia foi celebrado em 2002 e com os Estados Unidos em 2003. Vale destacar que esses acordos contêm uma série de dispositivos de segurança para investidores estrangeiros, prevendo inclusive a possibilidade de empresas processarem governos diante do descumprimento de algum dos seus termos.

Dessa forma, houve tempo suficiente, principalmente no México, para se pesquisar e analisar efeitos e resultados políticos e econômicos, ainda que de forma preliminar. Essa análise seria impossível em qualquer outro país latino-americano. Por outro lado, ambos os países são dotados de economias de dimensões relevantes e com peso político no cenário regional.

A quarta e última questão se refere a escolha do setor de serviços financeiros. Pouco estudado pela academia, foram as experiências ou os impactos de processos de integração nos setores de serviços nas economias e sociedade latino americanas. Atualmente, cerca de dois terços do PIB (Produto Interno Bruto) brasileiro é composto de serviços e o comércio internacional de serviços tem crescido num ritmo maior que o de mercadorias. Paradigma da globalização financeira e termômetro da volatilidade dos fluxos financeiros internacionais, o sistema financeiro dessas nações destaca-se como um dos setores mais sensíveis a esse processo de livre cambismo e tem passado por profundas transformações nos últimos vinte anos.

O sistema financeiro de uma nação pode ser considerado a porta de entrada de capitais e investimentos estrangeiros e movimentava em meados da década de 1990 a média diária de US$ 900 bilhões em todo o mundo. Há evidências que ao longo das duas últimas décadas, impulsionados pelos processos de integração regional e de globalização, esses sistemas se tornaram cada vez menos nacionais e cada vez mais internacionais.

Idéias e teorias que tentavam explicar esse processo foram formuladas por autores latino-americanos, ao sustentarem que os sistemas financeiros estavam em processo de desnacionalização em boa parte dos países da região. A economista Maria da Conceição Tavares afirma que os sistemas nacionais tendem a desaparecer: "... não existem no mundo mais sistemas financeiros nacionais como até meados do Século XX, existe um sistema financeiro internacionalizado ou em processo de internacionalização"(FIORI, 1997).

Algumas evidências deste processo parecem estar intimamente ligadas ao modelo neoliberal de livre cambismo e livre mercado de serviços adotados nos principais acordos de livre comércio implementados na década de 1990, especialmente no NAFTA.

Outra evidência é que, pressionados pelos processos de integração regional e pela globalização financeira, os bancos locais estão desaparecendo do planeta, predominando marcas e corporações transnacionais.

Vale a pena tecer breves comentários sobre a problemática, hipóteses e metodologia utilizadas neste trabalho. A primeira questão que se busca responder são quais idéias e interesses margeiam o discurso da integração via livre comércio. Apesar das circunstâncias e condições dos primeiros processos de integração nas Américas terem sido bastante diferentes, em sua maioria se inspiraram, em maior ou menor grau, em um mesmo marco teórico conceitual, no qual se concebe a integração como um processo que evolui de forma gradual e progressiva sobre formas cada vez mais aperfeiçoadas (área preferencial, áreas de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica), para

culminar em uma meta final. Não parece ser esse o caso de acordos recentes com as nações desenvolvidas, que se limitam a propostas de zonas de livre comércio, sem previsão de livre trânsito de pessoas.

Outro ponto é identificar quais as principais críticas a esse modelo sob a ótica de autores latino-americanos. Nesse sentido, as abordagens sobre desnacionalização de setores produtivos internos não competitivos parecem estar presentes desde a proposta da ALALC e persistindo em maior ou menor intensidade nas formulações mais recentes sobre o NAFTA, ALCA ou acordos bilaterais de livre comércio.

Nessa linha de raciocínio, a hipótese central com que se trabalhou é que a adesão aos acordos de livre comércio, constituídos sob inspiração teórica neoliberal, quer sejam multilaterais, bilaterais ou bi-regionais, contribuiu para algum grau de desnacionalização em setores da economia dos três países estudados nesta tese.

Por fim, a grande importância do comportamento do setor financeiro para uma nação, aliada ao interesse das corporações financeiras internacionais no mercado latino-americano, transformaram esse setor em campo de pesquisa ideal para se estudar empiricamente a validação ou não da hipótese levantada.

Dado que se trata, também, de estudos comparativos, procurou-se alcançar os objetivos propostos utilizando diferentes técnicas de pesquisa que permitiram uma convergência e coerência da reconstituição dos processos envolvidos, assim como a análise dos seus resultados. As questões propostas cruzam, necessariamente, as fronteiras do estudo da história e de disciplinas acadêmicas e as tentativas para compreender seus significados tem contribuições da sociologia, da política, das relações internacionais e não somente da história das idéias econômicas. Assim, um dos recursos metodológicos utilizado foi a análise dos discursos das fontes documentais, que permitiram verificar, compreender e explicar os citados processos de associação baseados no livre comércio.

Trata-se, portanto, de um estudo que apresenta uma leitura da literatura produzida nos últimos quinze anos sobre o tema, procurando usar a comparação através de dados de natureza quantitativa e qualitativa. Outra fonte foram os documentos oficiais que tratam de integração, estudos, ensaios, teses, dissertações, censos e estatísticas pertinentes ao tema proposto.

A tese está dividida em duas partes: na primeira, composta pelos três primeiros capítulos, realiza-se uma leitura sob o ponto de vista da história das idéias de integração regional, globalização financeira e livre comércio. O Capítulo I faz um balanço das principais idéias e práticas de integração econômica, na América Latina de meados do século passado até meados da década de 1980, quando o paradigma neoliberal começa a prevalecer. Para isso trabalha-se com a teoria convencional ou neoclássica de integração econômica, centrado na eficiência, e com a teoria da integração nos países periféricos ou instrumentalista da CEPAL, que tem como eixo fundamental a industrialização.

Aborda-se os modelos aplicadas na América Latina nas experiências de integração no período, bem como se analisa as principais críticas elaboradas pelos teóricos nessas experiências. Essa abordagem histórica é importante para que se possa melhor compreender as teorias neoliberais e de regionalismo aberto que prevalecem atualmente.

O Capítulo II procura sintetizar as principais idéias e teorias neoliberais e de regionalismo aberto que prevalecem a partir de meados da década de 1980 e que foram determinantes do processo de Globalização. Destaca-se o desenvolvimento de um chamado consenso internacional em favor do comércio como motor do desenvolvimento e do estabelecimento de marcos regulatórios internacionais no GATT e na Rodada Uruguai que tem como principal conseqüência a criação da OMC. Sob a ótica das idéias, procura-se destacar as principais diferenças em relação ao momento econômico anterior. Analisa-se a situação da América Latina nessa transição para o modelo neoliberal, destacando-se as economias do México, Brasil e Chile e seus respectivos sistemas financeiros.

Esse Capítulo apresenta, portanto, os principais conceitos usados ao longo da tese, assim como a moldura analítica básica para a compreensão das relações de globalização, desnacionalização, vulnerabilidade externa e sistemas financeiros, que aliados aos modelos de acordos de associação via livre comércio constituem referencial necessário para análise de evidências de desnacionalização de setores econômicos frente a vulnerabilidades externas.

No Capítulo III, aprofunda-se a análise do processo de globalização financeira no final do século XX, a partir do modelo neoliberal de livre trânsito do capital internacional, na busca de melhores condições de investimento, tema de grande relevância para o entendimento da lógica da desnacionalização de economias.

Pari passo a este processo de financeirização da riqueza e integração dos sistemas financeiros nacionais, analisa-se a evolução do comércio internacional de serviços, os conceitos e idéias sobre serviços, o sistema financeiro internacional contemporâneo, os serviços financeiros e por fim o Acordo GATS – Acordo Geral do Comércio de Serviços, que estabeleceu as bases tanto para um novo acordo de liberação do comércio na Rodada Doha como estabeleceu marcos legais para acordos bilaterais e regionais no âmbito de serviços que começaram a serem firmados na década de 1990.

Na segunda parte, de um ponto de vista empírico, parte-se para investigação dos efeitos dos dispositivos liberalizantes dos acordos de livre comércio na região, sob a ótica da desnacionalização dos sistemas financeiros. No Capítulo IV investiga-se o estudo do conteúdo dos acordos de livre comércio celebrados na América Latina a partir dos anos 1990. Procura-se, identificar o modelo liberalizante previsto nos textos dos acordos e verificar até que ponto o setor de serviços – em especial o financeiro – é abrangido pelo escopo dos tratados.

Realiza-se uma análise histórica do NAFTA, primeiro e precursor acordo da espécie que envolveria um país da América Latina. Lógica semelhante incentivou

o México a celebrar um acordo de livre comércio com a União Européia, considerado na época o mais abrangente com um país não europeu. São objeto de estudos no capítulo: o Mercosul e sua trajetória reticente, alternando períodos de altos e baixos, bem como a experiência Chilena que seguiu o caminho de "global player" mediante associações múltiplas sem se atrelar a um bloco especificamente. O acordo bi-regional Mercosul/União Européia e a proposta de constituição de uma área de livre comércio nas Américas (ALCA) fecham o Capítulo.

O Capítulo V investiga as evidências do fenômeno da desnacionalização nos México, Chile e Brasil. Há evidencia de desnacionalização nos setores primários, secundários e terciários. Na primeira parte do Capítulo revisita-se o conceito de desnacionalização e sua lógica, em seguida elencam-se os principais autores e suas críticas ao modelo neoliberal de livre comércio afetas a desnacionalização. Por último, abordam-se as evidências de desnacionalização entre os anos de 1991 a 2005 em diversos setores do México, Chile e Brasil.

No Capítulo VI são investigadas as evidências e práticas relativas ao incremento do investimento estrangeiro, ao aumento da participação do capital forâneo nos sistemas financeiros na América Latina no período de 1991-2005 e de como as corporações financeiras internacionais entram nesses mercados e se beneficiam da abertura comercial propiciada pelos acordos de livre comércio multilaterais, regionais e bilaterais.

Nesse sentido, aborda-se, de forma empírica, a indústria financeira no México e Chile, permanências e transformações em suas experiências de integração via livre comércio. Chile e México foram escolhidos por já terem passado por um processo de integração com economia de escala maior como a norte americana. Busca-se, ainda, demonstrar que efeitos esses processo tiveram em seus respectivos sistemas financeiros, sob a ótica da desnacionalização.

Por fim, o Capítulo VII analisa as evidências do avanço da participação estrangeira na indústria financeira no Brasil a partir dos anos 1990. Nesse sentido,

mostra-se a evolução da indústria bancária nacional, o avanço da participação estrangeira nesse setor no período 1991-2005. Estudam-se, também, as concessões em serviços financeiros realizadas pelo Brasil nos acordos da OMC e no Protocolo de Serviços Financeiros do Mercosul, a trajetória do projeto brasileiro de associação via livre comércio com a União Européia e na ALCA, bem como as idéias e princípios que balizaram as negociações. Ao final do capítulo, analisa-se o impacto do aumento da participação estrangeira no segmento, sob a ótica da desnacionalização.

PARTE I

AMÉRICA LATINA: DAS IDÉIAS DE INTEGRAÇÃO À GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA

CAPÍTULO I

ACORDOS DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA NA AMÉRICA LATINA (1950-1990)

As idéias e as experiências de integração econômica tomaram grande impulso a partir do pós segunda guerra mundial e foram objeto de estudo na literatura política e econômica global, inclusive na América Latina. O sentimento de união econômica e política passava a ser traduzido pela elaboração sistemática de teorias integracionistas em diferentes centros.

A necessidade de reconstruir a economia mundial, que havia sido abalada pela grande depressão e pelo conflito armado, resulta na reunião de Bretton Woods, nos Estados Unidos, em Julho de 1944, promovida pelas nações que lideraram a resistência contra a agressão do eixo. A reunião teve o objetivo de dar forma às organizações que seriam responsáveis pela reestruturação da economia mundial. Criaram-se, dessa forma, o Banco Mundial – responsável pela reconstrução das economias destruídas pela Guerra e pelo fomento dos países menos desenvolvidos, e o Fundo Monetário Internacional – reorganizador das condições de liquidez internacional e do sistema financeiro internacional.

Uma instituição que regulasse as relações comerciais internacionais entre os estados é idealizada pela Carta de Havana de 1948 como uma tentativa de internacionalizar as ações governamentais no campo das políticas comerciais, mas é vetada pelos Estados Unidos sob a reclamação do princípio de soberania. Assim, resgata-se o artigo quarto da citada carta – que trata exclusivamente de reduções tarifárias e cria-se o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). O Acordo Geral sobre Comércio de Serviços somente seria constituído décadas mais tarde.

Na América Latina, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) tornou-se a principal instituição a desenvolver modelos de integração, que seriam colocados em prática, a partir dos anos 1960, pelas principais nações da região.

Nesse quadro, desenvolveram-se as idéias integracionistas, informadas pela teoria convencional ou neoclássica, centradas na eficiência, e pela teoria instrumentalista ou da integração econômica nos países periféricos, que teve como eixo fundamental a industrialização.

1. Idéias e Conceitos de Integração Econômica

Até a década de 1950, as teorias de integração econômica conduziam estudos sobre agrupamentos de mercados nacionais e suas conseqüências para o bem estar mundial. Nesse sentido, a teoria tradicional definia que *"o livre comércio elevava ao máximo o bem-estar mundial, uma união aduaneira rebaixaria as tarifas e constituiria um movimento em direção ao livre comércio, em conseqüência, uma união aduaneira aumentaria o bem-estar mundial ainda quando não conduzisse a um máximo de bem-estar"* (LIPSEY, 1973: 34).

Desde os anos 1960, todavia, a utilização do termo "integração" tem sido múltipla, indiscriminada e, em alguns casos, confusa. Com a experiência da Comunidade Econômica Européia (CEE), diversos autores procuraram dar um caráter preciso ao termo, limitando seu alcance sem que haja desaparecido de forma plena sua imprecisão. Entre os autores que apresentaram produção sobre o tema, podem ser citados os conceitos de integração formulados por Kitamura, Lagos, Deustsch, Balassa e Viner.

Kitamura (1966: 62), ao estudar a teoria econômica nas regiões subdesenvolvidas definia integração como um processo em que se tenta criar uma estrutura institucional desejável para a otimização de política econômica como um todo. Muitas formas de cooperação internacional estariam excluídas dessa discussão porque não visariam ao objetivo institucional ou porque não estariam relacionadas aos problemas centrais de política econômica. Por outro lado, esse conceito seria suficientemente amplo e flexível para abranger uma gama extremamente variada de ações cooperativas. Por exemplo, o processo integracionista poderia iniciar-se com algumas decisões limitadas a um campo

parcial de atividade econômica. Segundo Kitamura, como resultado de uma estreita interdependência existente entre vários setores econômicos, apareceriam desequilíbrios que, inevitavelmente, convenceriam os países em questão da necessidade e dos benefícios de uma integração mais densa num campo mais amplo.

Sob a ótica de solidariedade entre as sociedades das nações, outro conceito aparecia nos trabalhos de Lagos (1965). O autor entendia integração como o processo de unificação de uma sociedade que trata de transformar ou adequar seu sistema econômico, político e cultural para fazer face às novas necessidades sociais. Por um lado, unificar uma sociedade seria, antes de tudo, suprimir ou atenuar os antagonismos que a dividem, ou seja, terminar com as lutas que atual ou potencialmente a afetam ou a destroem, promovendo possibilidades de crescimento. Por outro lado, ainda segundo Lagos, integrar uma sociedade consistiria, também, em desenvolver as solidariedades que a unem.

Karl Deustsch (1967: 17), após analisar o processo de formação da CEE, apresentava uma visão de integração como uma comunidade de seguridade. Integrar seria alcançar, dentro de um determinado território, um sentido de comunidade, de instituições e de práticas suficientemente fortes e estendidas, como para assegurar na população, durante um maior tempo, expectativas firmes de mudança pacífica. Nesse conceito, comunidade seria entendida como um grupo de indivíduos que concordaram sobre ao menos um ponto: que os problemas sociais comuns podem e devem ser resultados de processos de mudanças pacíficas, sem recorrer à coerção física em grande escala.

Definição de integração econômica como modelo em que se estabelecem mecanismos para abolir restrições às atividades econômicas interestatais, pode ser encontrada ainda nos anos 1950 nos trabalhos de Bela Balassa cuja definição se destaca pela sua abrangência. Em suas palavras:

> (...) a integração pode ser definida como um processo e como uma situação. Encarada como processo implica medidas destinadas à abolição de discriminação entre as unidades econômicas de diferentes estados, como situação pode

> corresponder à ausência de várias formas de discriminação entre as economias nacionais, que sejam barreiras tarifárias ou não tarifárias (BALASSA, 1961: 12).

Encontra-se nos trabalhos de Balassa, talvez a primeira construção teórica sobre tipos e gradação do processo de integração. Segundo Balassa, há seis estágios, ou gradientes, que podem ser resumidos da seguinte forma:

1° estágio - área ou zona preferencial: é a mais simples forma de integração econômica. Nela é estabelecida uma margem preferencial em favor dos países participantes e que se aplica apenas a uma parcela limitada dos bens comercializados entre eles. Nesse estado há acordos cobrindo setores específicos das relações comerciais dando ao sistema um limite pactuado. Esse é um tipo muito comum no campo dos investimentos, da imigração, dos serviços;

2° estágio - área de livre comércio: nesta forma são abolidas as tarifas e restrições entre os países-membros, mas não se adota uma tarifa externa comum. Ao contrário da zona preferencial, espera-se nessa forma que a abolição das restrições alcance todo o comércio recíproco. Nesse estado há baixa institucionalização supranacional. Os países-membros desenvolvem políticas comerciais autônomas em relação a terceiros países. No comércio intrazona exige-se um grau mínimo de conteúdo nacional das mercadorias que gozam da isenção tributária (imposto de importação), o que se verifica através de certificados de origem. A área de livre comércio pode abranger os serviços: serviços financeiros, telecomunicações, transporte, serviços técnicos profissionais, entre outros;

3° estágio - união aduaneira: essa supõe a eliminação das barreiras alfandegárias entre os países-membros bem como a adoção de uma tarifa externa comum. Sob o ponto de vista da liberalização do comércio, a união aduaneira constitui uma forma avançada de integração, uma vez que exige em sua operacionalização que se harmonizem os diferentes sistemas monetários, fiscais e as políticas comerciais dos países-membros com os objetivos de integração, ou seja, as políticas econômicas devem ser minimamente coordenadas. A liberdade de movimento ainda se restringe a bens e serviços. Dependendo do nível de

aprofundamento que se quer imprimir ao processo, organismos supranacionais podem ser instituídos. Há a necessidade de uma maior coordenação administrativa no que se relaciona às aduanas;

4° estágio - mercado comum: envolve não apenas a abolição das restrições tarifárias, de modo a permitir a livre circulação de mercadorias, serviços e fatores produtivos como o capital e o trabalho. Por essa razão, exige-se uma maior coordenação das políticas internas em setores diversos e não somente daqueles relacionados diretamente às atividades comerciais. Órgãos supranacionais são responsáveis pelas políticas comerciais e de defesa da concorrência;

5° estágio - união econômica: é o mais elevado estado de integração. Há a unificação da moeda, a harmonização dos padrões monetários, fiscais e cambiais dos países-membros, além da livre movimentação de mercadorias e fatores produtivos. Portanto, as políticas fiscal, monetária e cambial serão únicas para toda a região. Há a criação de uma autoridade supranacional em favor da qual os países-membros abdicam de suas soberanias nas matérias acordadas.

Tomando como ponto de partida as idéias de integração econômica que afirmavam que o livre comércio é sempre benéfico a nível mundial, Viner inaugura uma tradição de pesquisa apontando também os malefícios em um processo de integração econômica plena. O autor constrói modelo com três pressupostos básicos: 1) o comércio faz-se segundo uma relação de troca constante; 2) a elasticidade da demanda é igual a zero, isto é, as quantidades consumidas não variam em função dos preços e; 3) os custos de produção são constantes e perfeita mobilidade e substitutibilidade dos fatores de produção.

Segundo Viner (1982), o modelo de integração econômica de uma união aduaneira pode produzir dois efeitos: a criação ou o desvio de comércio. Por criação de comércio Viner designa a transferência da produção de bens que vem se realizando em um país a custos elevados, mas sob proteção tarifária, para um outro país membro da união aduaneira em que esta produção se realiza a custos menores a partir da retirada das restrições tarifárias existentes entre os dois

países. Por exemplo, supondo que dois países produzam uma mesma mercadoria a custos elevados e de forma ineficiente, dada à ausência de competição criada pela proteção tarifária, ao serem abolidas as tarifas, aquele país que se mostrar mais competitivo (ou menos ineficiente) na produção daquela mercadoria penetra no mercado do outro país, criando, assim um fluxo de comércio entre ambos. Em resumo, dada a eliminação das barreiras comerciais entre os dois países, um deles deixa de produzir internamente determinado bem, passando a importá-lo do outro, em decorrência do menor custo de produção desse e, como conseqüência, de seu menor preço.

Viner buscava em David Ricardo, a idéia de desvio de comércio:

> O inconveniente de tratado para o país importador seria o seguinte: obrigaria a França, por exemplo, a comprar produtos na Inglaterra pelo preço natural, quando poderia talvez compra-los por um preço natural muito mais baixo em outro país. O tratado provoca, portanto, uma desvantajosa distribuição do capital geral, que reflete principalmente no país que é obrigado pelo mesmo a comprar no mercado menos produtivo (...) Em que consistem então as vantagens do estabelecimento desse tratado? Consistem no seguinte: esses produtos não poderiam ser fabricados na Inglaterra para exportação, se esse país não gozasse do privilégio de abastecer com exclusividade o mercado em questão; porque a concorrência de um país onde o preço natural fosse mais baixo eliminaria para a Inglaterra qualquer possibilidade de vender essas mercadorias (RICARDO, 1982: 231).

Portanto, uma das desvantagens de um acordo de união aduaneira é o desvio do comércio, que consistiria na transferência da produção de baixos custos realizada fora da união aduaneira para o interior dessa, mesmo que isto implique em custos mais elevados de produção. Um terceiro país, fora do acordo, ainda que tenha a produção mais eficiente, pode perder mercado para um país membro do acordo, uma vez que a proteção tarifária retira a vantagem que o país terceiro usufrui.

À luz dessas considerações, os primeiros conceitos de integração econômica surgidos nas décadas de 1950 e 1960 revelavam uma busca de complementaridade econômica entre as nações, sem abarcarem projetos de

integração monetária e livre trânsito de capital e trabalho. Essas idéias se manifestaram nos modelos propostos nas diversas regiões do globo naquele momento.

Esse seria o modelo que o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) veio a adotar. Nos termos GATT, duas formas de integração são possíveis. Uma de zona de livre comércio, em que propõe a “eliminação de direitos aduaneiros e outras restrições para todo o comércio entre dois ou mais países de mercadorias originárias de seus territórios”. Uma segunda, a união aduaneira, em que “só é admitida entre partes contratantes e países não membros do GATT”.

A razão principal do GATT propor estas duas formas de integração coaduna com seus princípios fundantes, em que desde que é criado esse Acordo, a liberalização das trocas comerciais em nível global é imprescindível. A justificativa para tal proposição liberalizante também é buscada em Ricardo, nas suas “vantagens comparativas”, em que afirma que a liberalização das trocas internacionais promove o aumento do bem-estar ao reforçar a divisão internacional do trabalho. Dessa forma, os países podem administrar mais racionalmente suas vantagens comparativas. Assim, escreve Ricardo:

> Num sistema comercial perfeitamente livre, cada país naturalmente dedica seu capital e seu trabalho à atividade que lhe seja mais benéfica. Essa busca de vantagem individual está admiravelmente associada ao bem universal do conjunto dos países. Estimulando a dedicação ao trabalho, recompensando a engenhosidade e propiciando o uso mais eficaz das potencialidades proporcionadas pela natureza, distribui-se o trabalho de modo mais eficiente e mais econômico, enquanto, pelo aumento geral do volume e produtos difunde-se o benefício de modo geral e une-se a sociedade universal de todas as nações do mundo civilizado por laços comuns de interesses e de intercâmbio. Esse é o princípio que determina que o vinho seja produzido na França e em Portugal, que o trigo seja cultivado na América e na Polônia, e que as ferramentas e outros bens sejam manufaturados na Inglaterra (RICARDO, 1982: 104).

Essa interpretação de Ricardo é muito interessante para efeitos análogos do comércio internacional, porque mostra claramente os princípios da “teoria das

vantagens comparativas", segundo a qual cada país naturalmente se especializa nos ramos em que têm maiores vantagens, isto é, em que seus custos de produção são menores do que os de seus parceiros. E, na divisão internacional do trabalho, cada país apresenta vantagens naturais (solo, clima, minério, entre outros) ou artificiais (mais capital acumulado, melhor infra-estrutura), que determinam os produtos que pode obter com menor custo. Dessa maneira, aponta que os grandes beneficiados pelo comércio internacional são os consumidores dos países importadores, pois podem dispor de produtos do mundo inteiro pelos menores preços.

Sob a ótica interna das nações, é importante destacar as contribuições de um crítico contumaz de Ricardo, o economista John Mainard Keynes. Os fundamentos de Keynes influenciaram todo o pensamento político ocidental no período do pós-guerra, inclusive na América Latina. Keynes defendia a intervenção do estado na economia sob determinadas condições, para prover índices econômicos próximos ao pleno emprego, propiciando o "bem estar" social da população.

Keynes intitulou suas formulações como "a teoria geral" [2], nela, analisa o problema dos ciclos no capitalismo – expansão e crise -, argumentando que o "pleno emprego" pode ser substituído se a "propensão a consumir" de uma comunidade moderna for igual à renda total em bens de consumo desta sociedade. Como isso não ocorre, as conseqüências são sinistras: desemprego crônico de trabalhadores, a menos que haja investimento na indústria para melhorar o nível de emprego. Os empresários só investem quando esperam obter um retorno para o capital empregado superior à taxa de juros. Cabe ao estado então salvar o capitalismo socializando o investimento e substituindo os

[2] Keynes lamenta amargamente que a "propensão a consumir" de uma comunidade moderna fique longe do dispêndio de 100% da renda total em bens de consumo, pois se toda a renda fosse gasta em consumo a "demanda efetiva" coincidiria permanentemente com o "pleno emprego", para a felicidade geral das nações. Como isso não ocorre, as consequências são sinistras: o desemprego crônico de grandes massas de assalariados, a menos que o investimento supra a lacuna entre o ponto da "demanda efetiva" e o ponto do "pleno emprego". Porém, a demanda por trabalho no setor de investimentos (bens de capital) é irremediavelmente instável. Os empresários só investem quando esperam obter um retorno para o capital empregado superior à taxa de juros corrente. KEYNES (1936).

empresários. Em resumo, a teoria geral formulada por Keynes apregoa um estado forte, interventor, ainda que capitalista.

Seus preceitos influenciaram as principais nações no globo, os Estados Unidos após a crise de 1929, a Europa no pós-guerra, sendo inclusive usada como justificativa teórica para a criação do Plano Marshall na reconstrução daquele continente. Da mesma forma, as nações latino-americanas se utilizaram do receituário keynesiano a nível interno, com estados interventores na economia, sob a ótica da industrialização. Esse modelo prevalece desde o pós-guerra até o final da década de 1970 e em alguns países, como o Brasil, somente começa a ser abandonado na década de 1980.

Por outro lado, os preceitos liberais de Ricardo foram disseminados no pós segunda guerra e na década de 1950 pelas maiores economias do globo para justificar para o livre cambismo entre as nações. Ricardo argumentava a favor da liberdade de comércio entre as nações e contra qualquer protecionismo. A “teoria das vantagens comparativas” tem sido utilizada, desde então, como argumento decisivo a favor da divisão internacional do trabalho, a partir da livre troca entre os agentes econômicos de todos os países. Em geral, os que pregam o livre-cambismo não consideram o fato de que há grandes diferenças entre os níveis de desenvolvimento das forças produtivas dos diversos países e que os países mais desenvolvidos impõem aos menos desenvolvidos os termos de intercâmbio (VIEIRA, 2001).

Essa teoria de Ricardo também foi de certa forma aplicável nos países então denominados “subdesenvolvidos”. O livre-cambismo levaria esses países a se especializarem na produção primária – o que retardaria bastante sua industrialização. O embate entre livre-cambistas e protecionistas, no plano teórico e prático, está muito presente nas teorias da integração. Diversas teorias do comércio internacional foram propostas, mas a abordagem Ricardiana continua sendo o ponto de partida clássico dos debates.

Como forma de alcançar este objetivo livre-cambista, adotou-se o princípio de que as concessões negociadas no âmbito do GATT devem ser automaticamente estendidas às demais partes contratantes, o que ficou conhecido na literatura internacional como a “cláusula da nação mais favorecida”. Buscou-se, por meio dessa cláusula, a multilateralização crescente das concessões negociadas em favor dos países menos desenvolvidos. Assim, os postulados do GATT pressupõem a existência de um equilíbrio esse que é afetado, sobretudo, pelas restrições tarifárias impostas por cada país. Se abolirem essas restrições, significa restaurar o equilíbrio comercial, o que conduz a uma maior competitividade e especialização e, portanto, ao aumento do bem-estar econômico.

2. As Teorias de Integração nos países periféricos e na América Latina.

A dependência sempre foi objeto de críticas e insatisfações por parte das elites latino-americanas, que lutavam por seus próprios interesses. Esta insatisfação toma forma e espaço políticos a partir da década de trinta do século XX, proveniente do crescimento da população urbana, do novo papel social adquirido pela burguesia nacional, ávida por negócios, e pelas Forças Armadas, que viam na segurança e na defesa nacionais a possibilidade de influírem no rumo do país (CERVO, 2001: 23-62).

A criação da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), em 1948, pode ser considerada um marco em termos de estudos dos programas econômicos e da aproximação latino-americana, da integração dos países latino-americanos à economia internacional.

A CEPAL e os principais economistas latino-americanos passam a acompanhar com atenção o processo de integração econômica européia, principalmente em função dos êxitos que são alcançados e pela situação crítica que os países latino-americanos enfrentavam com suas exportações, sobretudo de produtos agrícolas, no mercado europeu. Portanto, a integração européia serve

de referência para a latino-americana, como forma de superar os problemas de subdesenvolvimento dos países latino-americanos.

É criado um comitê na CEPAL para analisar a problemática da integração, que produziu os primeiros documentos da CEPAL, coordenados por Raúl Prebish, que apontam a necessidade de aprofundar a compreensão latino-americana, de teorizar a relação centro-periferia, de propor uma teoria de desenvolvimento *sui gênesis*. Através do modelo de substituição de importações, a CEPAL buscava alterar a estrutura produtiva da região, ao mostrar que a especialização produtiva e comercial nos países de periferia é perversa porque não permite a esses países incorporar avanços tecnológicos. Dessa forma, cria-se uma relação desigual de troca de produtos, em que, por um lado, os países periféricos ofertam produtos com baixo conteúdo tecnológico e, por outro, os países centrais vendem produtos dotados de alto conteúdo tecnológico.

Vale destacar que no conjunto de hipóteses básicas desenvolvidas pela CEPAL, a condução de liberdade de industrialização constitui o eixo fundamental da política de desenvolvimento. A industrialização passa a ser considerada um meio indispensável para conseguir um alto ritmo de renda e de produtividade.

A partir dessa formulação teórica, a CEPAL, incorpora um discurso latino-americano inovador para a época, em que empresas, governo e a própria academia começam a compreender a importância da integração econômica como forma de superação do atraso de seus países para com os centrais. Segundo Furtado, as teses de Prebish, e conseqüentemente da CEPAL, funcionam como um verdadeiro manifesto, um ponto de partida de um grito de guerra. Trata-se, dessa forma, de conclamar os países latino-americanos a engajarem-se na industrialização, uma verdadeira reviravolta do velho sistema de divisão internacional do trabalho. Nas palavras de Furtado:

> O ponto de partida (do texto de Prebish) era um grito de guerra: “A realidade está destruindo na América Latina aquele velho sistema de divisão internacional do trabalho /.../ que seguia prevalecendo doutrinariamente até a bem pouco tempo”. O ataque à ordem internacional existente e seus ideólogos era direto: nessa ordem

> “não cabia a industrialização dos países novos”. Reconhecia que nós latino-americanos estávamos longe de ter uma “correta interpretação teórica” da realidade, mas já sabíamos que para obtê-la necessitávamos abandonar a “ótica dos centros mundiais”. Com um claro gesto na direção da nova geração assinalava a carência de pensadores “capazes de penetrar com critério original dos fenômenos concretos latino-americanos”. E acrescentava enfático que não bastava envia-los às universidades da Europa e dos Estados Unidos, pois uma das falhas mais sérias de que padece a teoria econômica geral, contemplada da periferia, é o seu falso sentido de universalidade (FURTADO, 1985: 60-61).

Ffrench-Davis propunha a integração como a melhor forma de alcançar alguns objetivos para o desenvolvimento do mercado nacional. Diz o autor:

> Primeiro, melhora o acesso aos mercados externos para produtos cuja venda nos países desenvolvidos oferece dificuldades. A associação de um grupo de países possibilita um acesso mais expedito ao mercado regional;
>
> Segundo elemento, que possui maior validez para o setor industrial que para outros, se refere às economias em escala, posto que devido a elas se necessite de mercados mais amplos para produzir uma série de produtos em condições razoáveis de custos;
>
> Um terceiro aspecto é o desenvolvimento “incipiente”, que incide nas condições mais apropriadas para aprender a produzir e comercializar. É importante estabelecer condições propicias para que os países que possuem menor experiência e um desenvolvimento mais incipiente tenham oportunidade para aprender;
>
> Em quarto lugar, a ação conjunta de um grupo de nações concede a estas um poder de negociação maior que a soma de que dispõe cada um de forma isolada;
>
> Por último, a aceleração do desenvolvimento e o incremento do poder conjunto, que acarreta eventualmente um processo de integração, permitem, em princípio, um maior grau de independência política internacional (FFRENCH-DAVIS, 1979: 412-415).

As insatisfações e críticas das elites latino-americanas a dependência econômica de suas nações, aliada a novo modelo de desenvolvimento formulado pela CEPAL criaram um ambiente capaz de direcionar as políticas da maioria dos

países das Américas consoante um mesmo vetor, qual seja, o desenvolvimentismo. A estrutura dessas economias, era na segunda metade dos anos 1950 ainda muito dependente da importação de bens de capital dos países ditos desenvolvidos, o que provocava, por conseguinte uma enorme limitação na capacidade de crescimento dos países.

A solução dada pela CEPAL e os teóricos da teoria da dependência se baseavam no processo que ficou conhecido como “substitutivo de importações” ou primeiro estágio da industrialização. Com a premissa de industrializar, a América latina tem que se preparar para uma segunda fase, ou seja, a construção de uma base industrial mais ampla, que inclua a manufatura de certos bens de capital. Na dependência, entretanto, de aumento no nível de investimentos e importações e da disponibilidade de mercados amplos, tal desenvolvimento é seriamente prejudicado pela impossibilidade de expansão da capacidade de importação.

Esse processo entra em um estágio de esgotamento, pois a produção local se faz a um custo superior ao produzido externamente, traduzindo-se em uma menor produtividade dos produtos fabricados pelos latino-americanos. A principal razão dessa fraca produtividade é o limitado tamanho dos mercados nacionais, que impedem o acesso a grandes economias de escala. Assim, o tamanho do mercado limita a amplitude da substituição de importações.

Dessa forma, como fator decisivo de desenvolvimento, a integração passava a ser o elemento unificador do pensamento latino-americano frente aos grandes problemas mundiais. A integração representava, segundo a CEPAL, um meio alternativo para a expansão e diversificação do mercado regional, proporcionando ainda maior poder de negociação frente aos países industrializados e melhores condições de competição internacional.

Portanto, a industrialização e a integração regional apareciam como solução para o desenvolvimento nacional no pensamento político econômico latino-americano. A integração econômica representava uma tentativa de construir

uma nova problemática: a da formação e do desenvolvimento econômico na América Latina.

3. Os projetos de integração na América Latina

As idéias de integração na América Latina, dinamizadas pelos trabalhos da CEPAL, começam a se manifestar em propostas de fortalecimento regional com vistas a uma melhor inserção internacional. Destacam-se a criação da Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960, substituída posteriormente pela Associação Latino Americana de Integração (ALADI) em 1980 e o Pacto Andino, constituído em 1969 como um arranjo sub-regional com características diferentes das iniciativas anteriores por prever uma união aduaneira[3].

Todos estes empreendimentos conformaram um movimento aproximativo entre os países latino-americanos e mais especificamente entre os vizinhos sul-americanos, em resposta ao problema do (sub) desenvolvimento econômico. A própria evolução européia para um arranjo econômico representou um espelho para os países latino-americanos, uma idéia que poderia ser aproveitada e adequada à realidade de países com uma pauta de exportação restrita ainda basicamente a produtos primários ou semi-manufaturados.

A CEPAL, após anos de estudos de seus economistas com a finalidade de adaptar a teoria do desenvolvimento econômico às condições peculiares da região, formula sua proposta de criação de uma associação de integração latino-americana, textualmente:

> (...) teria como meta instrumental alcançar de forma progressiva o mercado comum, que contava com o respaldo da bem sucedida experiência que havia começado a desenvolver os países da Europa Ocidental. Uma primeira etapa teria por finalidade a constituição de uma área econômica preferencial. A expansão do comércio intralatino-americano era o de reciprocidade, em razão da qual os bens industriais que antes se importavam do resto do mundo se podia adquirir de outros países latino-americanos, pagando-os com um incremento das próprias

> exportações sobre a mesma região. E um programa de liberação do comércio, um sistema de pagamentos e de créditos que permitiriam compensar de forma multilateral todas as operações de intercâmbio regional (VACCHINO, 1989: 58-60).

Dessa forma, a criação da ALALC deveria se basear na constituição de uma área de livre comércio, que tivesse fundamento em uma série de tendências e argumentos doutrinários, seus objetivos contemplavam:

> Necessidade de mercados adicionais para a produção primária e industrial;
>
> Busca de níveis superiores de investimento, produtividade e consumo;
>
> Otimização do emprego de fatores, através de economias de escala, localização ótima de novos investimentos com relação às fontes de insumo, impulso tecnológico e científico, mobilização de quadros e especialização avançada de tarefas e maior racionalização de esforço humano com mais ocupação;
>
> Continuidade de sobrepujar a substituição de importações;
>
> Aproveitamento recíproco de complementaridades;
>
> Criação de mercados de dimensão adequada para novas atividades, ramos e fábricas, e para novas tecnologias e métodos, que nenhum país latino-americano por si só está em condições de assumir e cumprir;
>
> Combinação de possibilidades de desenvolvimento nacional, de aproveitamento de mercados regionais e de um melhor acesso aos mercados dos países avançados;
>
> Reconhecimento de uma tendência universal a soluções regionais, ou seja, a necessidade de um neo- ou macro- ou supranacionalismo latino-americano, que fortaleça a capacidade de manobra e negociação dos países da região frente às grandes potências e consórcios (KAPLAN, 1968: 186-187).

É importante destacar que, ainda que as circunstâncias e condições dos processos de integração na América Latina e na Europa fossem bastante diferentes, ambos se inspiraram, em maior ou em menor grau, em um mesmo marco teórico conceitual. No campo da economia internacional, esse marco

---

[3] Outras iniciativas do período como a Operação Pan Americana (OPA) ou a "Aliança para o Progresso" apresentaram características muito mais políticas, tendo relevância limitada sob a ótica da integração econômica.

recebe influência dos trabalhos da época sobre uniões aduaneiras (especialmente Jacob Viner, conforme já citado) e no campo das relações internacionais, da escola neofuncionalista (Ernest B. Haas). Dessas perspectivas se concebe a integração como um processo que evolui de forma gradual e progressiva sobre formas cada vez mais aperfeiçoadas (área preferencial, área de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica), para culminar em uma meta final.

Segundo Pio Corrêa naquele momento, decorrente do protocolo de consultas bilaterais Brasil Argentina[4], as chancelarias dos dois países, a idéia de criação de uma zona de livre comércio e de complementação industrial no chamado cone sul, abrangendo também o Uruguai e o Chile, "por motivos geograficamente óbvios e economicamente lógicos" (CORRÊA, 1996: 648).

Para o diplomata brasileiro, os três países "estavam em pleno processo de implantação de suas indústrias automobilísticas e a integração potencializaria o desenvolvimento, além de ajudar a superar de vez a rivalidade entre Brasil e Argentina". Afirma também que a última coisa que tinham em mente era "alargar o círculo do projeto de modo a abranger outros países latino-americanos" e que ficaram surpresos quando o Secretário de Estado do México, Don Manuel Tello, disse estar informado do projeto e que pretendia aderir a ele. Pio Corrêa afirmou que o resultado foi que o compacto Cone Sul se transformou na colcha de retalhos da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (CORREA, 1996: 649-650).

No dia 18 de fevereiro de 1960 foi subscrito, na capital uruguaia, pelos representantes de Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai, o Tratado de Montevidéu, que criou a ALALC (GRIEN, 1994: 191). O tratado possuía cláusulas para a liberação gradual do comércio na área e estabelecia uma estrutura básica do programa de integração econômica regional, previa, ainda, a eliminação dentro de no máximo 12 anos, de todos os impostos, despesas e

[4] Protocolo obtido graças a entendimentos de alto nível entre as chancelarias dos dois países, com empenho pessoal dos presidentes Perón e Kubstcheck.

restrições (direitos aduaneiros, fiscais ou monetários) que possam ser aplicados à importação de bens originários de qualquer parte contratante.

A área de livre comércio passa a ser o maior veículo da integração e cooperação econômica regional. Essa não seria somente a intenção de seus patrocinadores e autores, mas a interpretação da maioria dos economistas latino-americanos. O Tratado de Montevidéu, como intenção parecia visar estabelecer algo potencialmente maior que uma zona de livre comércio, mas menor do que um mercado comum (VIEIRA, 2001).

O modelo de integração contemplado pela CEPAL era extremamente ambicioso. O princípio de reciprocidade, incorporado ao texto do tratado, por exemplo, para se tornar efetivo, exige, de fato, que existisse uma política industrial para a área como um todo.

Essa idéia de uma reciprocidade de concessões (o “princípio de reciprocidade”) era vista como fator indispensável do êxito da integração. Se cada país, ao expandir suas importações, tivesse a garantia de ver igualmente aumentadas suas exportações, haveria um estímulo concreto à substituição de importações de fora da área por importações da área. A argumentação se refere sempre à possibilidade de expansão de exportações de produtos industrializados, cuja importação de fora da área se pretenda substituir. Outro pressuposto implícito em todo o raciocínio é que tal expansão de exportações traga consigo os benefícios do acesso às economias de escala (VIEIRA, 2001).

Como forma de reduzir a possibilidade de repetição de situações em que a liberação do comércio possa acarretar desvantagens significativas e persistentes para um país membro, o Artigo 15 estabelecia que “as Partes contratantes procurarão, na medida do possível, harmonizar – no sentido dos objetivos de liberação do Tratado – seus regimes de importação e exportação, assim como os tratamentos aplicáveis aos **capitais, bens e serviços procedentes de fora da Zona”** (grifo nosso).

O Tratado de Montevidéu, ao propor a integração econômica da América latina, ganhava aceitação graças à taxa de desenvolvimento existente, insatisfatória tanto do ponto de vista da produção quanto do comércio exterior, em uma verdadeira situação de estagnação. Dessa forma, na América Latina, tratava-se de criar algo recente, de estabelecer canais e contratos de comércio, fontes de abastecimento e saídas de mercados completamente novos.

A posição do GATT sobre o acordo de Livre Comércio Latino-americano, parecia ser favorável à compreensão dos objetivos do programa e demonstrava, em muitas ocasiões, vontade em cooperar. Por outro lado a posição financista adotada pelo FMI era diametralmente oposta ao modelo de integração que se iniciava, defendendo as normas sagradas do comércio e das finanças internacionais. As condições impostas pelo FMI aos países “subdesenvolvidos” pareciam favorecer mais ao banqueiro do que ao empresário, subordinando os objetivos de crescimento aos da estabilidade. Entre as objeções levantadas pelo FMI, destacam-se:

> a) O comércio bilateral latino-americano era muito menor do que o existente na Europa, logo após o término da guerra;
>
> b) O perigo de que a suspensão do comércio bilateral levasse ao desemprego em larga escala, como no caso da Europa do pós-guerra, não existia na América Latina;
>
> c) Os acordos de pagamentos bilaterais vigentes na região poderiam ser substituídos facilmente por acordos diretos entre os bancos centrais e outras agências financeiras;
>
> *d)* O estabelecimento de uma união de pagamentos resultaria facilmente na perpetuação do bilateralismo, mesmo que isto não fosse a intenção de seus autores. (WIONCZEK, 1966: 106-107)

O desinteresse dos Estados Unidos em relação à CEPAL, que durante muitos anos seria considerada por muitos americanos como uma intrusa no hemisfério, uma defensora de perigosas tendências estatizantes, mantém a desconfiança das propostas da CEPAL, pois encaram essas como uma expansão

do pan-latino-americanismo, oposto ao pan-americanismo. Sobre essa visão, um argumento importante ressalta que:

> Durante a conservadora administração republicana em Washington, as proposta oriundas ou patrocinadas pela CEPAL eram consideradas um contínuo incentivo aos países da América Latina para se reunirem contra os Estados Unidos a fim de forçar concessões econômicas em separado. Tais atitudes fortaleciam-se ainda mais pelo medo indisfarçável de interesses americanos ligados ao comércio internacional de que a expansão do comércio intra-regional da América fosse prejudicial aos exportadores dos Estados Unidos (WIONCZEK, 1966: 133).

Entretanto, a partir de 1960, sob o impacto dos acontecimentos em Cuba e dos sinais crescentes de um sentimento antiamericano em outras partes da América, os Estados Unidos começam a rever sua política econômica. Percebem que o desejo de uma integração econômica latino-americana não visava a uma união contra os Estados Unidos nem se origina de imaturidade de violar as regras sagradas do livre comércio, mas que se trata de uma necessidade.

A razão da mudança da política norte americana estava fundada na percepção de que a formação de mercados regional pode ser benéfica para a expansão de suas empresas transnacionais. Com mercados regionais, podem ter mercados mais amplos, maiores oportunidade de especialização e diversificação de investimentos, além de econômicas de escala.

Apesar de se constituir em um marco importante do processo integracionista da região, vários fatores impediram a ALALC de cumprir sua meta ambiciosa. Destacam-se alguns: a) existência de uma cláusula de nação mais favorecida regional, que forçava um país a estender a todos os países da ALALC preferências concedidas a um país-membro da associação; b) essência paradoxal da proposta: políticas nacionais de desenvolvimento autárquico e integração regional; c) rigidez dos mecanismos estabelecidos para a liberalização comercial (chegar ao mercado comum passando por uma zona de livre comércio); d) prática da política de substituição de importações pelos países da região mediante a aplicação de tarifas elevadas; e e) instabilidade política na região (preocupações

de ordem estratégico-militar e clima de permanente "desconfiança" entre países fronteiriços).

Do ponto de vista econômico, Schaposnik detalha as principais razões para o insucesso da ALALC:

> 1. Ausência de critérios para que se operasse uma transformação das empresas para conseguir ao nível de competitividade internacional. Faltaram prazos e uma definição precisa acerca da forma como se desenvolve economicamente a região;
>
> 2. Inconclusão de uma série de medidas instrumentais para que o desenvolvimento industrial se operasse, faltou uma tarifa externa comum para estabelecer os níveis de concorrência com que se poderia entrar no mercado;
>
> 3. As políticas recessivas de ajustes (adotadas pelos governos da região), que diminuíram o mercado interno, uma anarquia total acerca da política monetária, regimes de salários e sistemas de previsão inconciliáveis impediram a adequação entre produtores de vários países, a que não puderam acertar acordos de nenhuma natureza. E, sobretudo, a convicção que não existia uma real vontade política, fez com que os prazos não estivessem em harmonia para qualquer dos setores envolvidos;
>
> 4. Não se estabeleceu de nenhuma forma quem se encarregaria dos custos da supressão de empresas antieconômicas, quem contribuiria para financiar os custosos investimentos necessários e, sobretudo, como se podiam enfrentar os custos em curto prazo, sem sequer precisar quais seriam os benefícios em longo prazo. Sem uma ideologia clara do que se pretendia em matéria de integração, foi-se atuando sobre a base de fatos de curto prazo, e cada vez mais restringindo quanto às aspirações (SCHAPOSNIK, 1997).

O tratado de Montevidéu se mostrava contraditório, ao invocar um mercado comum, mas ao não estabelecer instrumentos de viabilização da idéia, pois não existia um projeto de desenvolvimento harmônico, uma política industrial comum e normas comuns de investimento estrangeiro. As instituições criadas tampouco permitiam abrigar a idéia de que se tratava de algo mais que um simples desenvolvimento comercial. Dessa forma, ao descartar o papel do Estado em situações tão difíceis de arbitrar como são as diferenças quantitativas de

empresas, bancos e corporações instalados em países de tão diferentes dimensões, os conflitos aumentam e a resistência das empresas instaladas é mais poderosa que argumentos políticos e sentimentais de integração.

Na década de 1970, a política dos países latino-americanos para com os investimentos estrangeiros e a tomada de empréstimo junto à comunidade financeira internacional pública e privada é incrementada como forma de financiar projetos de desenvolvimento. O resultado desses programas é que os países da ALALC voltam-se mais para fora do que para dentro da região, tanto do ponto de vista comercial como financeiro, inviabilizando uma verdadeira integração regional.

A soma desses fatores acabou por resultar no abandono da política de substituição de importações enquanto estratégia de desenvolvimento econômico e industrial, sobre a qual foi erigido um dos princípios que motivaram a integração regional no início dos anos 1960.

O modelo da ALALC não afetava em nada a divisão internacional do trabalho, a livre ação das empresas transnacionais, as relações de intercâmbio, as deficiências estruturais que seguem favorecendo os setores dominantes na região. Interessante observar que essas críticas ocorreram ainda que o acordo da ALALC não envolvesse economias maiores como as dos EUA, cujas empresas, em tese, poderiam ter maiores ganhos.

Ademais, a criação da ALALC mostrou-se, todavia, paradoxal, porque contrapôs as políticas protecionistas, geridas pelo paradigma nacional-desenvolvimentista, e o modelo de expansão de mercado no nível regional. Além disso, alguns fatores concorreram para que os entendimentos e os movimentos aproximativos fossem limitados e perdessem força ao longo dos anos: as dificuldades em compartilhar interesse, em detrimento de competições por áreas específicas e reduzidas da agenda negociadora, e, principalmente, um estatuto rígido, que engessou o arranjo e impediu que se adequasse às circunstâncias externas e demandas internas (GALVÃO, 2003).

Enfim, com todos esses problemas, a conseqüência inevitável é o questionamento se a ALALC estaria em condições de cumprir o papel para a qual foi desenhada. Esse questionamento, aliada a finalização do período de transição previsto no Tratado, leva os governos dos estados membros a emitirem a resolução 370, em que se recomenda a realização de trabalhos destinados à reestruturação da ALALC. A constatação dos problemas e do fracasso do esforço integrador, pelo não cumprimento básico de criar uma área de livre comércio, determina o desaparecimento da ALALC, e o surgimento de uma nova associação, como uma síntese dialética das contradições que a ALALC não consegue superar.

Não menos importante é o registro do nascimento do acordo que ficou conhecido como “Pacto Andino”. Em 1969, foi assinado o acordo de Cartagena entre os países andinos – Chile, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia e Venezuela a partir de 1972 – criando-se um mecanismo de integração sub-regional que, diferente do modelo da ALALC, contemplava a intenção de regular e controlar os capitais estrangeiros da zona, e promover um desenvolvimento independente debaixo da supervisão do poder público dos estados membros (BOERSNER, 1994).

Um ajuste nas normas da ALALC permitiu a constituição do Pacto Andino. Uma das primeiras correções que foi feita na ALALC é a retirada da cláusula de nação mais favorecida do texto do acordo ainda na década de sessenta. A principal razão foi permitir que os países da região ficassem mais livres para a realização de acordos sub-regionais, no âmbito da própria ALALC.

Conhecido também como Comunidade Andina das Nações, o objetivo geral do pacto andino se constituía em aumentar a integração comercial, econômica e política da sub-região. De forma distinta da ALALC, o acordo iria prever em 1979 a criação de um Tribunal de Justiça Supranacional e um Parlamento Andino.

O acordo, a exemplo de outros da região, enfrenta vários desafios durante a década de 1970. Em 1976, o Chile – já antecipando um modelo de “global player”

que seria o eixo principal de sua política comercial das décadas vindouras – se retira do acordo. A instabilidade política e a debilidade das economias participantes do acordo contribuem para que o seu sucesso seja apenas relativo em sua primeira década de existência. Pode-se afirmar que o acordo evolui gradativamente, com alguns reversos – como na disputa fronteiriça entre Equador e Peru – mas obtém certo grau de sucesso no modelo de integração, até então inédito para os demais países sul-americanos. Cabe ressaltar, que o Pacto Andino previa desde seus primeiros anos a integração do comércio de serviços (telecomunicações, transporte, turismo, energia e setor financeiro). Não obstante, é somente a partir do final da década de 1980 que uma nova realidade na economia mundial vem impulsionar o acordo.

A Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), criada com um novo tratado viria a suceder a ALALC. Seu principal objetivo era criar um mercado comum latino-americano, em longo prazo e de maneira gradual, mediante a concessão de preferências tarifárias regionais e acordos regionais e de alcance parcial.

O Tratado de Montevidéu de 1980 pretendia dar prosseguimento ao processo de integração regional, porém de forma mais equilibrada e harmônica. Esse tratado se diferencia do anterior principalmente pela limitação de seus objetivos, tendo sido pautado por seu realismo e flexibilidade. O propósito geral é o de compatibilizar a tendência anterior a acordos bilaterais ou sub-regionais com a sobrevivência do aparelho institucional preexistente. O único compromisso multilateral são as margens de preferência, descontos oferecidos por cada país para as tarifas sobre as importações da área. Além disso, os acordos sub-regionais (expressamente sem a cláusula de nação mais favorecida) tiveram destaque central, mantendo-se também os acordos de complementação. O novo modelo previa a idéia de uma integração econômica “por convergência”, ou seja, a partir de acordos limitados geográfica ou setorialmente, se convergiria para uma vinculação de maior amplitude.

Esse novo acordo de associação era fruto além das práticas negativas da ALALC e deveu-se, também, da percepção por parte das elites latino-americanas da época das experiências do comportamento do Mercado Comum Europeu, do Centro Americano e, também, do Pacto Andino. Dessa forma, não foi casual a fixação do objetivo principal do acordo no “estabelecimento gradual e progressivo de um mercado latino-americano”. Apesar da ALADI ter sido estabelecida pelo Tratado de Montevidéu, em Agosto de 1980, somente entrou em vigor em março de 1982.

O Tratado inova ao permitir a multiplicidade de formas com o fim de obter uma integração harmônica a longo prazo. A flexibilidade também permitiu uma convergência progressiva dos acordos de alcance parcial para o fortalecimento da integração. Posto desta forma, o Tratado de 1980 se preocupava com os mesmos objetivos estabelecidos pelo tratado de 1960, mas buscava concretiza-los de forma gradual e progressiva, sem estipular prazos. Acordos como o do Mercosul foram posteriormente enquadrados como acordos de alcance parcial sob o guarda chuva da ALADI.

O modelo mais flexível da ALADI estava aderente com uma nova estratégia de liberalização por regiões, que admitiria a criação de zonas de livre comércio e uniões aduaneiras no globo, com a ressalva que essas formas de integração não poderiam se constituir em obstáculos ao comércio com outras regiões e países membros.

Outros três pontos merecem destaque sobre o período em questão. O primeiro ponto refere-se ao comportamento dos países que serão objeto de análise ao final desta tese. A aproximação política do Brasil com a Argentina, mediante a celebração do “protocolo de consultas bilaterais”, aliado à iniciativa de constituição da ALALC, vislumbrava um futuro entendimento no campo de integração regional.

O Chile não adotava até então uma política de internacionalização tendo participado tanto da ALALC, como foi membro fundador do Pacto Andino, acordo

que posteriormente iria denunciar. A retirada do Chile do acordo seria de fundamental importância para a privatização e desnacionalização do seu sistema financeiro. As restrições ao estabelecimento de bancos estrangeiros eram derivadas da adesão do país àquele acordo.

O México guardava a tradicional dependência estrutural em relação aos Estados Unidos. Apesar das heranças nacionalistas, o país não ultrapassava o nível retórico. Em todo caso, iniciava-se no México um processo modernizador sustentado na riqueza petrolífera e nos investimentos norte-americanos que propiciariam certos ganhos a nação (SARAIVA, 2001).

O segundo ponto é relativo à ocorrência das primeiras abordagens sobre desnacionalização de setores produtivos internos. Os críticos dos acordos citados abordaram o tema do desmantelamento de setores produtivos despreparados. Kaplan, ao analisar os obstáculos a serem enfrentados pelas nações latino-americanas nos processos de integração, vislumbrava um fator dificultador: o beneficiamento de empresas de países com maior economia de escala em prol daquelas de países menores: “há um temor de que o livre jogo do mercado em um espaço regional integrado poderia favorecer os países maiores, desprezando o resto” (KAPLAN, 1968: 188-191).

Essa crítica apontada por Kaplan refletia, já naquele momento, receio de eventual desnacionalização de setores econômicos em um processo de internacionalização e era, desde aquela época, levantado pelas elites capitalistas desses países receosas de uma competição para a qual não estavam devidamente preparadas.

Munhoz (1976) ao avaliar o desempenho da ALALC, apontava que as contradições no processo de integração se tornavam evidentes. A percepção por parte dos diversos países membros da ALALC, principalmente os de menor desenvolvimento relativo, de que a concessão de um tratamento tarifário preferencial recíproco não conduziria necessariamente à equidade na distribuição dos benefícios que dela advém, podendo inclusive acarretar o desmantelamento

de setores produtivos internos, provocava uma acentuada redução no ritmo de novas concessões.

Ainda sobre o fortalecimento das empresas transnacionais na América Latina, Ferrer dizia textualmente:

> A formação de um mercado ampliado entre economias subdesenvolvidas, com baixo grau de interdependência prévia, não proporcionava estímulos suficientes para a expansão do intercâmbio. Os vínculos tradicionais existentes com os centros industriais, a baixa competitividade, a ausência de canais comerciais e financeiros preestabelecidos, determinam que as preferências comerciais sejam um instrumento necessário, mas não suficiente para promover a especialização intra-industrial. Por outra parte, pelas razões que já foram analisadas, um simples enfoque comercialista abre indiscriminadamente as portas a todo tipo de empresas e, em tais condições, as corporações transnacionais podem adquirir posições dominantes no mercado regional (FERRER, 1978: 69).

Nesse sentido, vale registrar que a dependência histórica dos países latino-americanos em relação ao comércio exterior faz com que tenham, em sua maioria, uma longa tradição de barreiras à importação de bens e serviços, sob várias formas. Nesse caso, muitas atividades e setores, tendo se desenvolvido à sombra de proteção estatal, vão se opor à liberalização. Em alguns casos, a restrição ao capital estrangeiro se estabelece em norma constitucional, em outros em normativas infraconstitucionais, como foram os casos do sistema financeiro brasileiro e da reserva de mercado no Brasil para bens de informática, respectivamente.

O terceiro ponto refere-se ao fato que pouco ou nada se tratava, ainda que no nível das idéias, da liberalização do comércio de serviços nas Américas. Se a liberalização do comércio de bens estava ainda em um estágio incipiente, o comércio de serviços continua sem qualquer tipo de livre cambismo. Acreditava-se que somente após avançar na obtenção de livre comércio de bens é que o comércio de serviços poderia se expandir.

Em resumo, essas primeiras experiências de integração na América Latina pareciam pouco adequadas às novas realidades que já se percebiam naquele momento, um novo consenso internacional sobre livre comércio e desenvolvimento emergia e com ele um novo modelo de acordo de integração, mais amplo e não excludente.

CAPÍTULO II

GLOBALIZAÇÃO, LIVRE COMÉRCIO E A TRANSIÇÃO PARA O MODELO LIBERAL

A partir de meados da década de 1980, idéias e teorias neoliberais passaram a predominar no campo econômico internacional, alimentando um novo processo de globalização no planeta. Destaca-se a formação de um chamado consenso internacional em favor do comércio como motor do desenvolvimento e do estabelecimento de marcos regulatórios internacionais no GATT e na Rodada Uruguai que tiveram como principal conseqüência a criação da OMC. Sob a ótica das idéias econômicas, as principais diferenças em relação ao momento anterior referem-se, basicamente, ao novo papel do estado no campo interno e a defesa do livre comércio como a melhor forma de nações se desenvolverem. As maiores economias da América Latina encontravam-se em transição para o modelo neoliberal.

Nesse sentido, a compreensão das relações de globalização, vulnerabilidade externa e sistemas financeiros, aliado ao entendimento dos modelos acordos de associação via livre comércio constituem referencial necessário para análise de evidências de desnacionalização nos sistemas financeiros latino-americanos.

1. A ascensão do liberalismo como fenômeno da economia mundial

Após o final da Segunda Guerra Mundial, surge no pensamento político econômico ocidental um conjunto de idéias que ficaram conhecidas como neoliberalismo, principalmente por Hayek, como reação teórica e política ao Estado intervencionista, presentes aquela época na Europa e nos EUA. As suas críticas se voltam contra qualquer limite, por parte do Estado, ao funcionamento dos mecanismos de mercado. Assim, o “mercado livre” é a garantia da liberdade econômica e política, da defesa do laissez-faire e, portanto, da condenação das

políticas do Estado de Bem-Estar (europeu) e do New Deal norte-americano, que fizeram o período de ouro do capitalismo. Com essa propositura, Hayek passa a aglutinar forças frente aos intelectuais e prepara as bases para um outro tipo de capitalismo, o neoliberal, como uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de bem-estar, previsto por Keynes. O pensamento neoliberal de Hayek em gestação ganhava a adesão de intelectuais importantes como Friedman, Popper, Robbins, Mises, dentre outros (VIEIRA, 2001).

O termo neoliberalismo surge, portanto, conforme afirma Anderson:

> (...) logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde se imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de bem-estar. Seu texto de origem é "o Caminho da Servidão", de Friedrich Hayek, escrito já em 1944. Trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciados como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política (ANDERSON, 1996:9).

Hayek acreditava integralmente nos "fundamentos do mercado" e nega que os princípios básicos do neoliberalismo constituem um credo estacionário. Nesse sentido afirma *"importa a nossa fé inabalável nas tradições que fizeram deste país (Inglaterra) uma nação de homens livres e retos, tolerantes e independentes".* E conclui sua obra ao sustentar que: "O princípio orientador – o de que uma política de liberdade para o indivíduo é a única política que, de fato, conduz ao progresso permanente tão verdadeiro hoje como o foi no século XIX" (HAYEK, 1990).

O pensamento de Hayek é reforçado com as idéias de Milton Friedman em que comunga que o mercado é o único caminho para se chegar á liberdade política e econômica.

Nesse sentido, o autor diz textualmente:

> A essência da filosofia liberal é a crença na dignidade do indivíduo, em sua liberdade de usar ao máximo suas capacidades de acordo com suas próprias escolhas, sujeito somente á obrigação de não interferir com a liberdade de outros indivíduos fazerem o mesmo (FRIEDMAN, 1984: 177).

Um dos pressupostos expressos nas idéias de Hayek e Friedman revela que somente uma economia de livre mercado é capaz de garantir a liberdade para o conjunto da humanidade. Dessa forma, as raízes do neoliberalismo devem ser buscadas em princípios citados pelos autores, individualismo e liberdade, e na prática política do *Laissez-faire.* O mercado, portanto, desempenha um duplo papel na promoção de uma sociedade livre: por um lado, garante a liberdade econômica; por outro, é um instrumento para a obtenção da liberdade política. Daí a necessidade tão presente na teoria neoliberal em mostrar que o mercado é um mecanismo indispensável no processo de produção e reprodução da vida social.

Segundo Ianni (1995), o neoliberalismo dos tempos da globalização do capitalismo toma e desenvolve os princípios que se haviam formulado e posto em prática com o liberalismo ou a doutrina da mão invisível, a partir do século XVIII. Mas o que distingue o neoliberalismo pode ser o fato de que ele diz respeito à vigência e generalização das forças do mercado capitalista em âmbito global. É verdade que alguns de seus pólos dominantes e centros decisórios localizados em empresas, corporações e conglomerados transnacionais. Aí nascem diretrizes relativas á desestatização, desregulação, privatização, liberalização e regionalização. São diretrizes que principalmente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD) encarregam-se de codificar, divulgar, implementar e administrar. Enquanto o liberalismo baseava-se no princípio da soberania nacional, ou ao menos o tomava por parâmetro, o neoliberalismo passa por cima dele, deslocando as possibilidades de soberania para as organizações, corporações e outras entidades de âmbito global.

A teoria neoliberal formada no período do pós-guerra encontra um Estado intervencionista que impede o controle da inflação, o corte de custos tanto no governo quanto nas empresas privadas e o aumento da produtividade. Dessa forma, para garantir o sucesso da economia de mercado e do capitalismo, a estabilidade monetária deve ser a meta suprema de qualquer estado. Esta estabilidade deve ser alcançada mediante a disciplina orçamentária, restauração

da taxa natural de desemprego e reformas fiscais com objetivo de incentivar os agentes econômicos a prosperarem.

Sob a ótica econômica, há o argumento que políticas setoriais e regionais por parte do estado são desastrosas, porque a tentativa de impulsionar a economia, por meio de políticas monetárias e fiscais, termina apenas com mais inflação sem, contudo, reduzir o patamar de desemprego, enquanto o apoio a regiões e setores específicos provoca ineficiências e desperdícios, em razão da distorção do mecanismo de formação de preços.

Em resumo, o objetivo fundamental da política econômica neoliberal deve ser o de defender a moeda, assegurar a estabilidade dos preços e garantir o cumprimento dos contratos e da livre concorrência. Logo, com o neoliberalismo, há o abandono da política do Estado do bem-estar social e o retorno á idéia liberal de autocontrole pelo mercado capitalista, afastando, portanto, a interferência do Estado no planejamento econômico, através de um processo de privatização e de desregulamentação em geral, e do mercado de trabalho em particular, com destaque para a flexibilização das relações trabalhistas. Na esfera internacional, se materializa na livre mobilidade de capitais e mercadorias, com a derrubada de restrições ao comércio, através de acordos bilaterais ou multilaterais de livre comércio de bens e serviços, e a livre movimentação do capital, em especial do capital financeiro.

Do ponto de vista político, o neoliberalismo destaca, também, a democracia representativa, o Estado de Direito e os direitos individuais. Pode-se afirmar que a teoria neoliberal tem como lógica o capital, que é racional e pode, por si mesmo, resolver os problemas econômicos e sociais. Além disso, em todas as instâncias – econômica, social e política – essa teoria tem como referência maior os indivíduos, sendo a própria sociedade concebida como um mero somatório dos mesmos.

Em suma, o neoliberalismo nasce como uma reação à forma assumida pelo capitalismo após a Segunda Grande Guerra, caracterizada pela presença decisiva do Estado na esfera econômica. Com o esgotamento do “fordismo”, o

neoliberalismo sai do ostracismo e ganha força como teoria e doutrina. Há com o neoliberalismo uma tentativa de regulação econômica através do mercado, sendo os princípios que sustentam o seu desenvolvimento são os mesmos da teoria clássica, propriedade seletiva, mercado soberano, liberdade como prerrogativa e processos competitivos tanto de indivíduos quanto de empresas.

2. Globalização e o "Consenso de Washington"

Desde meados da década de 1980 até hoje, poucos temas atraíram tanta atenção como o da Globalização, gerando controvérsias e perturbações entre os responsáveis pela formulação de políticas - seja no meio acadêmico, nos países em desenvolvimento, nos círculos empresariais e na imprensa. O tema tem dominado os debates sobre transformações globais e nacionais, assim como as discussões sobre alternativas de estratégias e políticas, inclusive no que se refere aos fluxos internacionais de capitais (SANTOS, 1994; GONÇALVES, 1994; FIORI 1998; TAVARES e MELIN, 1998; LACERDA, 1998). A globalização é, na realidade, um tema de múltiplas dimensões, que dificultam significativamente a elaboração conceitual e teórica (BAUMANN, 1995; IANNI, 1995; GONÇALVES, 1999).

Difundido inicialmente por economistas e cientistas políticos dos Estados Unidos, o termo Globalização pretende indicar a irrupção de uma novidade absoluta no cenário da economia e da política mundiais. O emprego do termo globalização servia para indicar a aceleração do processo de internacionalização e de mundialização, que é intrínseco ao capitalismo desde seu surgimento sistêmico no final do século XV. A partir da expansão capitalista é que surge uma história universal, á medida que os vários segmentos civilizatórios estabelecem contatos e exercem influências recíprocas, nos âmbitos da economia e da cultura em geral (GORENDER, 1999).

Nesse sentido, a globalização constitui uma fase de aceleração do processo de interação e fusão em escala mundial, a partir do último terço do século XX. Do ponto de vista do seu conteúdo, a globalização se caracteriza por

mudanças tecnológicas de grande alcance, por alterações não menos significativas nos processos de trabalho e de produção, por uma maior integração cultural entre as nações e pelo aumento dos fluxos financeiros internacionais.

As mudanças tecnológicas têm seu fulcro na revolução informacional ou na chamada terceira revolução industrial. As mudanças tecnológicas têm sido associadas ao crescimento do desemprego persistente estrutural, ou seja, ao desemprego persistente que não varia com as alterações conjunturais. Embora o desemprego estrutural tenha outras causas, é certo que as inovações tecnológicas contribuíram para a sua expansão. Ademais, provocam deslocamentos na sociedade. Algumas profissões desaparecem, o que marginaliza, ao menos momentaneamente, seus praticantes, enquanto outras se valorizam e trazem remunerações maiores para aqueles que tem acesso a elas. O mais notável é que a grande maioria dos assalariados vem sofrendo incessante deterioração dos seus ganhos, acrescida da ameaça pura e simples do desemprego, enquanto grupos restritos se apropriam de parcela crescente do produto social.

Essa tendência de revisão na organização dos processos de trabalho é outra característica importante do processo de Globalização, conforme destaca Coutinho. Da mesma forma, observa-se a difusão de idéias sobre a flexibilização das relações de trabalho, a partir das economias líderes, respondendo ás necessidades oligopolistas de competir em qualidade e em diferenciação de produtos, sofisticando-os e adequando-os ás características e demandas dos mercados desenvolvidos. A Globalização propicia dessa forma uma uniformização dessa relação, regras mais flexíveis e móveis[5].

Segundo Ianni, o processo de Globalização é complexo, globalizam-se as instituições, os princípios jurídico-políticos, os padrões sócio-culturais e os ideais que constituem as condições e os processos civilizatórios do capitalismo. Esse é o contexto em que se da a mudança conceitual do modelo “industrialização

[5] Para maiores informações sobre o tema, registra-se o texto de COUTINHO, Luciano. O Impacto social da Terceira Revolução Tecnológica, in *Globalização, Regionalização e Nacionalismo*. Editora UNESP. São Paulo.

substitutiva das importações” para o modelo “industrialização orientada para a exportação”, da mesma forma que se dá a desestatização, a desregulação, a privatização, a abertura de mercados e a monitarização das políticas econômicas nacionais pelas tecnocracias do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, entre outras organizações multilaterais e transnacionais. Nesse sentido, a abertura comercial e a realização de acordos de livre comércio fazem parte do receituário neoliberal.

Já no final do Século XX e mais intensamente no início do Século XXI, a sociedade global transformava-se, então, no mais novo objeto das ciências sociais. A sociedade nacional pode ser vista como o emblema do paradigma clássico das ciências sociais, com o qual elas nascem, amadurecem e continuam a desenvolver-se, enquanto que a sociedade global pode ser vista como o emblema de um paradigma emergente. Envolve um novo paradigma, tanto porque a sociedade global encontra-se em constituição, em seus primórdios, como porque carecem de conceitos, categorias e interpretações.

Se as mudanças efetivadas nas relações internacionais de produção – processo de globalização – estão diretamente articuladas ao processo atual de regionalização, de forma contraditória ou não, a abordagem do problema e suas implicações para os países periféricos, ainda que de forma prospectiva e não conclusiva se faz necessário. Christian Palloix (1998:61) aborda, por exemplo, a dificuldade teórica que tem tanto a corrente neoclássica – o mercado é a totalidade – quanto a corrente clássica, de fundar o conceito de mundialização-globalização, na medida em que essas escolas ainda não são capazes de estabelecer os fundamentos do conceito de totalidade e de coordenação mundial.

Nesse sentido, há conceitos que sofrem uma espécie de obsolescência, em certos casos parcial, em outros total. O de Estado-Nação, por exemplo, entra em declínio relativo. Não se trata de dizer que deixa de existir, mas que está realmente em declínio, passa por uma fase crítica, busca reformular-se. As forças sociais, econômicas, políticas, culturais e geopolíticas, que operam em escala mundial, desafiam o Estado-Nação, com sua soberania, como o lugar da

hegemonia. Sendo assim, os espaços do projeto nacional, seja qual for sua tonalidade política ou econômica, reduzem-se, anulam-se ou somente podem ser recriado sob outras condições.

A globalização cria injunções e estabelece parâmetros, anula e abre horizontes. Um dos seus reflexos pode ser observado na redução da capacidade de intervenção e regulação da economia dos estados nacionais. Isso em face de crescente interdependência entre países e regiões gerada em conseqüência de movimento mais fluido de bens, serviços e capitais, assim como por acelerado processo de inovação tecnológica e pelo dinamismo das ações das corporações transnacionais.

Gonçalves afirma que a globalização pode ser definida como a interação de três processos distintos, que tem ocorrido em de maneira mais intensa nos últimos trinta anos, e afetam as dimensões financeira, produtivo-real, comercial e tecnológica das relações econômicas internacionais. Esses processos são: a expansão extraordinária dos fluxos internacionais de bens, serviços e capitais; o acirramento da concorrência nos mercados internacionais; e a maior integração entre os sistemas econômicos nacionais (GONÇALVES, 1999).

A dinâmica do Capital, a partir do final do século XX, rompe e ultrapassa as fronteiras geográficas, regimes políticos, culturas e civilizações, o capital continua a ter bases nacionais, mas estas já não são dominantes. Já é possível reconhecer que o significado do Estado-Nação tem sido alterado drasticamente, quando examinado à luz da globalização do capitalismo intensificada desde o término da Segunda Guerra Mundial e acelerada com o fim da Guerra Fria.

Algumas das características “clássicas” do Estado-Nação parecem modificadas, ou radicalmente transformadas. As condições e as possibilidades de soberania, projeto nacional, emancipação nacional, reforma institucional, liberalização de políticas econômicas ou revolução social, entre outras mudanças mais ou menos substantivas em âmbito nacional, passam a estar determinadas

por exigências de instituições, organizações e corporações multilaterais, transnacionais ou propriamente mundiais, que pairam acima das nações.

Os fatores de produção, ou as forças produtivas, tais como o capital, a tecnologia, a força de trabalho e a divisão do trabalho social, entre outras, passam a ser organizadas e dinamizadas em escala bem mais acentuada que outrora, pela reprodução em âmbito mundial. Também o aparelho estatal, por todas as suas agências, sempre simultaneamente políticas e econômicas, alem de administrativas, é levado a reorganizar-se ou “modernizar-se” segundo as exigências do funcionamento mundial dos mercados, dos fluxos dos fatores da produção, das alianças estratégicas entre corporações.

Daí a internacionalização das diretrizes relativas a desestatização, desregulamentação, privatização, abertura de fronteiras, livre comércio (IANNI, 1995). O discurso centrado na “economia de mercado” passa a ser a tônica das principais potencias capitalistas. Esse modelo ficou cristalizado no que ficou conhecido como “Consenso de Washington”. Nessa fase de consolidação do modelo de internacionalização dos mercados, o papel atribuído pelo “consenso de Washington” é fundamental para os estados latino-americanos, pois ao fazer um diagnóstico da crise na região, trabalha ideologicamente com as elites econômicas e políticas periféricas ao enfocar os fatores internos dos países como os principais empecilhos ao desenvolvimento. Nesse sentido, a crítica mais forte vai ser ao padrão de desenvolvimento centrado no Estado, fundamentalmente autárquico e protecionista, porque orientado principalmente para o mercado interno e baseado na industrialização substitutiva das importações.

O ideário neoliberal torna-se uma meta de estabelecimento hegemônico nos países centrais, ao propor aos organismos internacionais e aos governos, em resultado da generalizada adoção dos seus valores e instituições, uma orientação de política econômica que seja consubstanciada em uma mudança do papel do Estado na economia. Essa mudança, conforme já mencionado, se dá através da redução de seus gastos, da diminuição de sua área de intervenção e no processo de privatização das empresas estatais, na adoção de ajustes fiscais e cambiais,

aliados a uma ampla política de abertura econômica, ponto de partida para os acordos multilaterais implementados sob o patrocínio do GATT/OMC e dos inúmeros acordos de associação via livre comércio de bens e serviços que são firmados no final do século XX e início do século XXI.

Sendo assim, há uma propagação da visão de superioridade e de sucesso do modelo neoliberal, seja pela apologia de que o estado é o causador maior da crise, seja pela disseminação da idéia que o livre comércio é a solução. O mundo ideal apresentado pelas potências Centrais, seja diretamente ou através dos organismos internacionais como o FMI, o Banco Mundial, a OMC ou mesmo a bolsa de valores de Nova York, Londres e Tóquio, implica na generalização do capitalismo, a ocidentalização como processo civilizatório, um processo de mundialização técnica, econômica e política. Desde a década de 1970 que o FMI e o Banco Mundial têm seguido uma política sistematicamente favorecedora da economia de livre mercado, empresa privada e livre comércio global. Há uma compreensão por parte dessas instituições que os mercados competitivos são o melhor meio encontrado para organizar eficientemente a produção e a distribuição de bens e serviços. Caberia aos governos nacionais viabilizar o crescimento da concorrência nacional e internacional, com a premissa de que é fundamental estabelecer uma base macroeconômica estável.

Nesse sentido, a formação de blocos econômicos, como NAFTA e a ALCA, e as celebração de acordos bilaterais de livre comércio, como os que vêem sendo implantados entre as economias centrais e os países anteriormente chamados de periféricos, inserem-se perfeitamente nessa idéia de ampliação do modelo neoliberal em escala global.

Os acordos de livre comércio, nos termos em que foram celebrados a partir da década de 1990, tanto os multilaterais, quanto os bilaterais ou bi-regionais, são, na realidade, uma das premissas do “Consenso de Washington”. Ademais, não podem ser classificados, pela teoria clássica de integração, como acordos de integração, ainda que possam evoluir para uma integração de fato, basicamente por que não têm em seus objetivos uma integração plena, política e monetária

completa, com livre trânsito de pessoas, bens e serviços. A prática de muitos políticos e líderes nacionais de assim o chamarem tem sua causa na retórica e maior facilidade de vender internamente frente à opinião pública esses acordos. Preferimos chamá-los, para efeito desta tese, de Acordos de Associação via Livre Comércio.

Nesse sentido, Schaposnik diferencia conceitualmente o termo Integração dos acordos ou tratados de cunho comercial, assinalando que se deve partir de alguns componentes substanciais para o estudo dessa temática. Diz o autor:

> (...) a integração adota um critério diferente do tradicional no que respeita a soberania das nações, já que se aceita a constituição de uma entidade diferenciada a quem se cedem atribuições próprias e que pode, como no caso da CEE, ditar as normas legais que passam a reger no direito interno de forma automática, sem acordo legislativo...
>
> (...) o acordo de integração supera o simples tratado ou acordo comercial, em termos jurídicos e de obrigações e deveres dos estados participantes...
>
> (...) no acordo de integração, a unidade gradual pode chegar a fundir os países em uma só nação, ou a constituir uma federação de países, ainda que respeitando as individualidades e características nacionais...
>
> (...) podemos concordar que, quanto à integração, em geral trata-se de acordos entre países fronteiriços... (SCHAPOSNIK, 1997: 189).

Esse modelo de associação é novo e sem precedentes similares, característico dos acordos celebrados a partir do final do século XX. Marconini (2003) classifica-os como de “segunda geração”. Em primeiro lugar, os acordos internacionais de comércio não são excludentes, seguindo a lógica de “regionalismo aberto” já mencionada, por outro lado, passam a amparar em seu escopo não somente o comércio de bens, mas também o comércio de serviços, setor que os países desenvolvidos se apresentam como mais competitivos.

3. Organismos Internacionais e Marcos Regulatórios do Livre Comércio

Os organismos internacionais criados a partir da segunda metade do século XX passaram a exercer num mundo globalizado maior relevância como atores nas relações internacionais. A Organização Mundial do Comércio, sucessora do GATT, tem entre suas premissas promover progressivamente o livre comércio a nível mundial, tanto de bens como de serviços. De um pequeno número de países ocidentais que inauguram o GATT, hoje quase a totalidade das nações do Globo já fazem parte da OMC e desta nova ordem mundial. A implantação desta OMC em 1995 pode ser considerada uma vitória do neoliberalismo, destaca-se, então, uma pequena retrospectiva do processo de criação deste organismo, desde a era GATT.

Conforme mencionado, ao final da II Grande Guerra, as principais economias do planeta previram a criação, além do FMI e do Banco Mundial[6], da Organização Internacional do Comércio (OIC) com a finalidade principal de reduzir os obstáculos ao intercâmbio comercial entre as nações[7]. Apesar dos esforços iniciais, não se chegava a um consenso sobre a OIC, haja vista o grande número de interesses divergentes das principais nações mundiais no campo do comércio internacional (SATO, 1994). Com o objetivo de elaborar uma Carta para a OIC, formou-se comitê preliminar de negociações. Em 1947 chegou-se a acordo temporário sobre concessões aduaneiras que deveria vigorar até a implantação da OIC. Este acordo ficou conhecido como Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio ou General Agreement on Tariffs and Trade - GATT.

O GATT não era considerado organismo como o BIRD ou o FMI, e sim um acordo, do qual fizeram parte os estados interessados, denominados Partes Contratantes. Vigorou a partir de 01.01.48, sendo que 23 países, entre eles o Brasil, estabeleceram inicialmente o Acordo. A cidade de Genebra, na Suíça, foi

---

[6] O FMI tem como função básica colaborar na manutenção do equilíbrio dos balanços de pagamentos dos estados membros. O BIRD atua como um organismo fornecedor de créditos a médio e longo prazos, agindo como captador de capitais internacionais para investimentos produtivos em países subdesenvolvidos. No caso de não conseguir esses recursos ele poderá emprestar seus próprios recursos.

escolhida como sede. Em 1950, objeções de alguns países à ratificação da Carta da OIC, principalmente dos Estados Unidos, demonstraram a impossibilidade de sua implantação em curto prazo. Destaca-se a mudança de postura por parte dos EUA que optou por uma política de Acordos Bilaterais a liberalização generalizada do comércio internacional.

Para atingir os seus objetivos, o Acordo do GATT estabeleceu princípios gerais que deveriam nortear ação dos estados nacionais contratantes na área de comércio exterior, a saber:

a) o comércio deve ser conduzido de maneira não discriminatória, ou seja, nenhum país pode ter regras diferentes para países membros do GATT;

b) o uso de restrições quantitativas - cotas de importação, direitos aduaneiros elevados - é condenado;

c) as disputas comerciais devem ser resolvidas através de consultas, quer sejam através do GATT ou diretamente entre os estados interessados;

d) um produto estrangeiro deve ter tratamento nacional, ou seja, uma vez internalizada a mercadoria não poderia ser objeto de tratamento diferenciado.

O Artigo n° 1 do Acordo do GATT, relevante para os fins deste trabalho, continha a chamada “Cláusula da Nação mais Favorecida”, que consiste, basicamente, no princípio que qualquer concessão concedida por estado nacional membro a um país terceiro (que não pertencesse ao GATT) fosse estendida a todos os países membros. A fim de atender a necessidades de alguns, foram admitidas exceções aos princípios gerais:

a) países que estivessem enfrentando dificuldades em seu balanço de pagamentos;

b) países subdesenvolvidos que tenham necessidade de maior desenvolvimento econômico;

c) importações de produtos agrícolas ou de pesca, se a produção doméstica desses artigos for igualmente sujeita a uma produção e controle de mercado.

A partir da década de 1950 e até 1986, o Acordo foi sendo atualizado e teve seu alcance ampliado como resultado de série de negociações ocorridas (“rounds”). Ao total ocorreram oito rodadas (incluindo a Uruguai), sendo as mais significativas as rodadas Kennedy e a Tóquio. A primeira ocorreu em 1960 e teve como resultado a redução de cerca de 50% nas tarifas aduaneiras dos países desenvolvidos. Na Rodada Tóquio, as conversações começaram em 1973 e somente terminaram em 1979, nela ocorreram além dos avanços nas negociações tarifárias, decisões normativas sobre códigos relativos a “dumping” e “subsídios”.

A última Rodada da era GATT iniciou-se em 1986 em Punta Del Leste, no Uruguai, sendo a primeira na qual a iniciativa de convocação da Rodada não coube aos Estados Unidos, mas sim ao Japão. Nunca na história do GATT houve resistência tão grande aos interesses dos Estados Unidos, graças ao declínio relativo de sua economia nos anos 80 e da enorme pressão imposta pela União Européia e pelo Japão. Os Estados Unidos foram denunciados, pela primeira vez, como o maior violador das normas do GATT e o principal responsável por práticas comerciais não eqüitativas.

A Rodada Uruguai apresentou avanços em áreas tradicionais, bem como se firmaram acordos setoriais para a agricultura e o setor têxtil. Um dos principais resultados da Rodada Uruguai foi a criação da Organização Mundial do Comércio - OMC, cuja implantação ocorreu em 01.01.95, a qual ficou encarregada de conduzir todos os acordos concluídos sob os auspícios daquela rodada. Vale destacar que, diferente de 1995, na época que se propôs a criação da OIC não haviam por parte dos estados nacionais pré-disposição para a cessão de competências na área comercial para a nova organização, fato que contribuiu para o insucesso da implantação.

Além de incorporar os objetivos e funções traçadas pelo GATT, e de conduzir todos os acordos concluídos sob os auspícios da predecessora, a OMC estabelece série de regras que deverão nortear os países membros na condução do comércio internacional. Adicionalmente, representou avanço ao se introduzir a idéia de desenvolvimento sustentado, no que tange a utilização dos recursos mundiais e a necessidade de proteger e preservar o meio ambiente de maneira compatível com os diferentes níveis de desenvolvimento.

É importante frisar que as decisões na OMC são baseadas nos acordos celebrados e se dão através das conferências ministeriais que contam com a participação de representantes dos estados membros e ocorrem a cada dois anos. Obedecem ao princípio de “um país, um voto”. O quorum exigido para deliberações sobre assuntos gerais é de maioria simples. No caso de decisões sobre interpretações de acordos e concessão de exceções a países exigi-se ¾ dos membros. Qualquer membro pode propor emendas à Carta da OMC.

O Acordo constitutivo da OMC estabelece quadro institucional comum para condução das relações comerciais entre os Estados Membros e é formado pelos Acordos Multilaterais e Acordos Plurilaterais. Os Acordos Comerciais Multilaterais obrigam todos os estados-membros e representam a grande maioria do quadro institucional. Já os Acordos Plurilaterais somente criam obrigações e direitos para os membros que os tenham assinado.

O Estado Nacional, ao ratificar o acordo de adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC), concorda com todas as disposições e obrigações ali contidas, haja vista que não é permitido que sejam feitas reservas em relação a qualquer disposição do acordo. Ademais, o Parágrafo Quarto do Título Outras Disposições estabelece que “todo membro deverá assegurar a conformidade de suas leis, regulamentos e procedimentos administrativos com as obrigações constantes dos acordos anexos”.

Nesse sentido, uma vez membro da OMC o estado nacional adquire o status de nação mais favorecida, mas em contrapartida assume série de

obrigações que limitam sua capacidade de regulação comercial, agravado pelo fato que não se podem realizar reservas em relação a qualquer disposição.

Outro resultado da Rodada Uruguai de grande importância para os fins desta tese foi a criação do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços[8] Este acordo determina que cada estado membro deva conceder aos serviços e prestadores de serviços de outro estado membro, tratamento não menos favorável daquele concedido a serviços e prestadores de serviços similares de qualquer outro país (Artigo II, parágrafo 1°). O Acordo chegou ao requinte de determinar que cada estado nacional membro deva instituir, tão logo seja factível, tribunais judiciais, arbitrais ou administrativos que permitam, após solicitação do prestador de serviços que se sinta afetado em seus direitos, a pronta revisão das decisões administrativas que afetam o comércio de serviços. O Acordo estabeleceu ainda um programa de liberação comercial para os serviços ainda não totalmente liberalizados, inclusive os serviços financeiros.

4. A América Latina e a transição para o modelo neoliberal

Os avanços e o aprofundamento da Comunidade Européia, em meados dos anos 1980, criaram um padrão de mudança econômica global. Isso somado a uma radical transformação na Europa Oriental e na URSS, até o final daquela década, foram referências necessárias para criar um interesse renovado de ambiciosas formas de regionalismo, redesenhando novos modelos conceituais de integração e associação regional (ALMEIDA, 2001).

Por outro lado, os países da América Latina, mergulhados na crise da dívida externa, com seus modelos de desenvolvimento de substituição de importações, são estimulados, na segunda metade da década dos anos 1980, a uma reformulação completa das políticas comerciais e de integração. Assim, a integração passa a ser vista como “campo de provas” para o projeto maior inserção na economia internacional, como atrativo para novos investimentos e,

[8]General Agreement on Tariffs of Services - GATS

quem sabe, até mesmo como eventual instrumento de barganha para posterior negociação com blocos regionais.

Esse contexto de transformações do sistema mundial, aliado ao aprofundamento do fenômeno da Globalização econômica e financeira, traz à tona o debate da integração, no final dos anos 1980, em que a CEPAL faz uma reflexão sobre que rumos devem tomar a América Latina e o Caribe. Nesse aspecto, a CEPAL reconhece o regionalismo como uma forma de aproveitar as economias de escala, de redução das rendas improdutivas derivadas da falta de concorrência, da expectativa de investimentos, do fomento à criação de centros de excelência e da redução dos custos nacionais.

Dessa forma, essa instituição denomina a integração como “regionalismo aberto”, passo intermediário para a globalização ou a sua própria síntese, ou seja:

> Um processo de crescente interdependência econômica regional, impulsionado tanto por acordos preferenciais de integração como por outras políticas, em um contexto de abertura e desregulamentação, com o objetivo de aumentar a competitividade dos países da região e de constituir, se possível, uma base para uma economia internacional mais aberta e transparente (CEPAL, 1994:12).

O conceito de “regionalismo aberto” informou os principais acordos de associação via livre comércio ao longo dos anos 1990 nas Américas. Esse modelo pressupõe a existência de uma associação não excludente, compatível com a liberdade comercial de bens e serviços e livre circulação do capital. Agudelo (1994) propõe que essa nova forma de integração econômica seja definida como “o resultado do processo de desenvolvimento capitalista na etapa de mundialização das relações capitalistas de produção, distribuição e intercâmbio, provocado pela concentração e centralização do capital produtivo e financeiro”.

O conceito tradicional de regionalismo que traz elementos de exclusividade é diferente do “aberto”. O termo “aberto” significa que a medida de liberalização aplicada no âmbito interno, deva ser estendida também aos países não-membros sobre o tratamento de *Nação Mais Favorecida.* Entretanto, existem críticas de que esse conceito é contraditório. Isso se deve a opiniões que afirmam que o sentido

do regionalismo aberto está em alguns países se unirem, excluindo os países não-membros. Assim sendo, não existe um regionalismo que não seja discriminatório em relação a países terceiros. Mas, quando se aplica o modelo de regionalismo que concede a liberalização interna também aos terceiros países, estará em consonância com o objetivo do GATT/OMC, uma vez que não entra em contradição com a cláusula da *Nação Mais Favorecida,* tornando-se um processo extremamente válido para evitar que surjam blocos econômicos fechados e contribuirá significativamente para a liberalização comercial em nível global (TAKESHI e KEIICHI, 1995:216).

A liberalização comercial de bens e serviços torna-se, então, um instrumento importante para o processo integracionista regional. É lançado nos países sul-americanos um amplo programa de desgravação tarifária e de eliminação de barreiras não-tarifárias, em que se criam condições para a assinatura de acordos bilaterais e sub-regionais de liberalização comercial, algo antes impraticável entre economias fechadas. A abertura comercial acaba sendo utilizada como instrumento de muitos programas de estabilização em alguns países no continente, o que permite ganhar chancela dos organismos internacionais para programas domésticos de liberalização, que tem resistências entre as elites políticas e econômicas nacionais. Esse é o quadro geral das economias latino-americanas nos anos 1980 (VIEIRA, 2001:160). A adesão progressiva dos países latino-americanos ao GATT, seguidas de medidas como a renegociação da dívida externa, austeridade fiscal, privatização de empresas estatais e abertura comercial passam a ser a tônica da região.

A diferença básica com o esquema regionalista que havia predominado até os anos 1980 na América Latina se desvia ao abandono do objetivo de gerar um mercado ampliado e protegido mediante a integração, e sua substituição pelo objetivo de construir uma plataforma exportadora e um espaço de maior eficiência econômica. Nesse novo esquema, se aproveitariam economias de escala e amplitude, ao mesmo tempo em que manteriam baixas as barreiras comerciais e a integração dos sistemas econômico-financeiros.

A integração dos mercados de serviços entre nações, apesar de ter sido mais estudado somente recentemente, segue o mesmo marco teórico conceitual. Nesse sentido, o acordo GATS – Acordo Geral do Comércio de Serviços incorporou as principais premissas do modelo de integração do comércio de mercadorias. Da mesma forma, as associações ou acordos comerciais celebrados na última década incorporam no campo da integração do mercado de serviços entre as nações, notadamente o financeiro, um modelo de regionalismo aberto não excludente. O princípio fundamental é a não discriminação do capital estrangeiro do nacional, cujo tratamento deve estar amparado em normativa idêntica.

Interessante observar, que os países latino-americanos vão se incorporando um a um e de forma progressiva ao discurso neoliberal a partir da década de 80, ao final daquela década todos já haviam se associado ao GATT e ao final do século, todos já teriam abertos suas economias para o planeta. Passa-se então a analisar individualmente as economias do México, Chile e Brasil, economias cujo estudo é objeto desta tese.

De forma semelhante a outras nações latino americanas, o México até a década de 1980 adotava uma política de substituição de importações e atração de investimentos externos. Um pequeno folheto, editado pelo governo mexicano na década de 1970, representa a política industrial e de atração do capital estrangeiro que aquela nação já adotava: na capa do folheto aparece a seguinte legenda: *"Investments in México: Grow with Security".* A leitura da primeira pagina se inicia com a tradução para o Inglês de um ditado de uso corrente no país: *"You don`t have to give anything, just put me down where the pickings are good"*. A tradução destas frases serve para expor as fórmulas usadas pelo governo para cativar empresários que quisessem investir no México (AMOR, 1974). Neste contexto, os interesses estrangeiros desempenharam um papel decisivo no destino deste país (GOMEZ, 1975).

Porém, já na década de 1970 o modelo de substituição das importações apresentava sinais de esgotamento. Segundo LAOS e BOLTUNIK (1981),

encontravam-se no próprio modelo elementos que demonstravam suas fragilidades e causas de sua falência: a) o caráter auto-limitativo do modelo; b) as dificuldades crescentes – técnicas, financeiras e de mercado – para passar das substituições “fáceis” (bens de consumo não duráveis e alguns bens intermediários) para as “difíceis” (bens intermediários completos, alguns bens de consumo duradouros e bens de capital).

O estado se converte em administrador dos desequilíbrios gerados pelo modelo econômico para permitir a manutenção da estabilidade dos preços e do tipo de cambio. Para sustentar a estrutura industrial teve que manter grandes déficits na economia que levaram a um crescimento acelerado da dívida pública, assim como a pressões inflacionarias e desvalorizações que culminaram em crises econômicas a partir dos anos 70. A produção mo campo se deteriora e o país começa a importar insumos agrícolas.

Ao longo dos anos 1970 e até o auge da crise do petróleo a caracterização de populismo econômico é adequada à política do país. Depois de uma recessão que ameaçava reduzir significativamente a atividade econômica em 1971, a economia mexicana experimentou acelerado crescimento econômico, interrompido pela crise na balança de pagamentos em 1976, determinada primeiramente pelo déficit público e pelo endividamento externo crescente. A isto se acrescentou o auge dos preços do petróleo na segunda metade do decênio que multiplicou a capacidade de gasto do setor público, privado e de endividamento adicional. O país termina com um endividamento externo enorme, causa principal de uma nova crise em 1982, que ficou conhecida como “crise da dívida”.

O predomínio do Poder Executivo federal, dominado pelo Partido Revolucionário Institucional (PRI) por sete décadas, em um sistema carente de contrapesos deixou de ser funcional na década de 1970, quando se iniciou uma etapa de crises econômicas recorrentes ao final de cada período presidencial. Em um país onde não existe reeleição do presidente, a cada seis anos ocorre uma mudança de governo que, a partir de 1976, foi acompanhada por severos problemas econômicos que a administração seguinte tinha de enfrentar.

Entre 1970 e 1982, estiveram à frente do país governos imprudentes, que mantiveram um avultado déficit público e políticas monetárias demasiadas frouxas. Houve desatino na condução, pois não se entendia a necessidade de promover mudanças para adequar a economia mexicana às condições imperantes no terreno internacional. A continuidade da política comercial protecionista sobre a qual se assentaram as bases da indústria no país, no momento em que se pretendiam diversificar as exportações mexicanas, é um exemplo de como os governos da época haviam perdido a capacidade de propor um modelo coerente de desenvolvimento econômico. Era mais fácil ocultar ineficiências e falta de competitividade do que aprofundar um debate que pudesse render apoios dos grupos empresariais a governos que requeiram uma legitimidade maior do que proporcionavam as eleições cada vez menos concorridas ou nas quais o candidato do PRI chegava sozinho, sem oponente, como ocorreu na eleição presidencial de 1976, quando José López Portillo não teve concorrente.

No governo de *Luis Echeverría (*1970 a 1976) se implementou uma fase de forte intervenção do estado na economia. O país se recente da crise da economia mundial e o estado Mexicano amplia sua participação na economia nacional. Devido a essa política durante esse sexênio se recorre ao crescente endividamento externo e em 31 de Agosto de 1976 se anuncia a “flutuação” do peso mexicano e se perde a estabilidade cambiária que havia existido durante 22 anos. O efeito global das políticas econômicas aplicadas foi a desconfiança do setor privado e a desestabilização da economia, a inflação se acelerou e o endividamento externo aumentou consideravelmente.

José López Portillo (1976-1982) trata de recuperar a confiança perdida durante o regime anterior. Sua política se baseia em três pontos: reforma econômica; reforma política e reforma administrativa. Estas reformas pretendiam resolver os problemas que afetavam o país e se agravaram por não se haver dado as soluções mais tempestivas. Cria-se em 1979 um plano geral de desenvolvimento. Em 1981 se utiliza intensamente o endividamento público com o exterior para financiar o déficit interno e para defender o câmbio contra uma

crescente especulação e fuga de capitais. Não se aproveitou eficazmente o “boom” dos preços do petróleo que durou alguns poucos anos, pois o governo se perdeu em jogos de interesse para decidir em que se investiriam os excedentes do petróleo.

Durante o biênio 1982-83, o México passou por sua pior recessão em mais de quatro décadas de crescimento acelerado. Essa recessão foi, em grande medida, o resultado de uma política econômica de cunho ortodoxo, cuja finalidade especifica era de restabelecer o “equilíbrio externo”, perturbado pelo peso excessivo do serviço da divida externa (CONTIJO, 1994). A decisão de implementar uma política contracionista nasceu do balanço de pagamentos, cujas raízes remontam ao acelerado endividamento que se observou no período 1978-81, conseqüência tanto de políticas expansionistas adotadas com o “boom” petrolífero quanto da elevação da taxa de juros no mercado financeiro internacional, resultante da política monetária restricionista dos Estados Unidos, conjugados ao atraso da taxa de cambio, reajustada sistematicamente abaixo do nível de paridade desde 1977. O déficit da balança comercial, de apenas US$ 1,00 naquele ano, atingiu US$ 4,6 bilhões em 1981, enquanto os juros da divida externa somavam US$ 5,5 bilhões. No total, o serviço da divida externa, que montava a US$ 2,9 bilhões em 1976, chegou a US$ 12,7 bilhões em 1981, numa conjuntura de fuga de capitais (US$ 13,3 bilhões no mesmo ano).

A crise financeira de 1982, resultado da incapacidade de honrar o pagamento da dívida externa do país – o México se convertera no segundo maior devedor em nível mundial dos grandes bancos internacionais -, obrigou o governo mexicano a pôr em marcha um severo programa de ajuste neoliberal elaborado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), e a iniciar a modernização do aparato produtivo para desenvolver uma estratégia que substituísse o inoperante modelo de substituições de importações, tarefa impostergável depois do fracasso do modelo que buscava converter o petróleo no eixo do desenvolvimento econômico do país. A queda dos preços do óleo cru se iniciou no segundo semestre de 1981

foi o detonador da crise financeira que impediu o México de cumprir com as obrigações contraídas com seus credores internacionais em fevereiro de 1982.

O momento culminante da crise ocorreu em 1º de Setembro, quando o presidente López Portillo tentou modificar o rumo dos acontecimentos ao desapropriar todos os bancos comerciais privados do país em decretar o controle generalizado do câmbio.

Podemos ver que os desequilíbrios macroeconômicos deixados durante os anos 1970 e 1980 eram generalizados. Déficit fiscal de enormes proporções, dificuldade de contrair novos empréstimos no exterior, dívida externa onerosa e dúvidas sobre sua capacidade para pagar os juros da dívida, desemprego e contração da atividade econômica, inflação e falta de afinidade dos setores privados e governamentais.

As reformas estruturais da economia mexicana iniciadas pelo presidente *Miguel de la Madrid,* o qual solicitou o ingresso do país no GATT (obtido em 1986) e deflagrou processos como a renegociação da dívida externa, a redução da inflação, a privatização de empresas estatais e a simplificação administrativa, processos que continuaram e se aprofundaram durante o governo seguinte, presidido por Carlos Salinas, que conseguiu uma redução da dívida externa e do excessivo pagamento de juros que havia convertido o país em um exportador líquido de capitais, o mantinha sem reservas internacionais e impedia qualquer possibilidade de que a economia mexicana recuperasse o crescimento.

Esse é um momento de inflexão na história do México. Com a estatização de todo o sistema financeiro mexicano e a decretação da moratória as portas no exterior se fecham para o país. O cenário internacional conduziria a nação a um só caminho: o receituário do FMI. O plano de estabilização que se implementou nos anos seguintes teve que necessariamente seguir a cartilha neoliberal do FMI, que implicava em ajuste fiscal, abertura comercial e desestatização do sistema financeiro. Em 1986 o México viria a aderir ao GATT, iniciando uma nova fase de inserção internacional e concordando com os preceitos do livre comércio

internacional. Essa política iria ser coroada anos mais tarde com a celebração do Acordo do NAFTA com os Estados Unidos e Canadá. Seu sistema financeiro, da mesma forma, retornaria para o setor privado, porém o capital estrangeiro iria predominar cada vez mais nesse segmento da economia.

O Chile, por sua vez, foi um dos primeiros países a abandonar a estratégia de industrialização pelo modelo CEPALINO de substituição de importações. Até o início dos anos 70, possuía uma base industrial que foi desenvolvida à custa de elaboradas restrições às importações, enquanto as exportações eram de produtos tradicionais, como o cobre. A eleição do governo socialista de Salvador Allende e o golpe militar que se seguiu levaram a política do país a uma reviravolta, sendo que o novo governo passou a incrementar as políticas de livre mercado.

Pinochet estabeleceu um programa claro de reorganização liberal da economia do Chile. Nesse sentido, trouxe economistas liberais da escola de Chicago, que criaram um programa de governo que possibilitou um estrondoso crescimento econômico. A despeito da total ausência de democracia no país e do desrespeito aos diretos humanos, alguns resultados da política econômica devem ser considerados: o PIB per capta saiu de US$1.775 em 1973 para US$4.737 em 1996; a mortalidade infantil caiu de 66 em 1973 para 13 em 1996 (a cada mil nascimentos); o acesso à água potável subiu de 67% para 98%; e a expectativa de vida foi de 64 anos para 73 anos.

As restrições às importações foram retiradas, substituídas por baixas tarifas. A economia chilena passou por um período difícil em meados dos anos 70, recuperando-se no final daquela década e início dos anos 80, seguindo-se uma severa depressão causada pela crise mundial da dívida. Na segunda metade dos anos 80, entretanto, o desempenho da economia chilena começou a parecer bastante impressionante. Novas exportações, incluindo frutas fora da estação, transportadas para os mercados do hemisfério norte no inverno, vinhos de boa qualidade e bens manufaturados, levaram a economia a crescer mais rápido que nunca, superando outras nações latino-americanas e se aproximando do desempenho dos países asiáticos.

Como resultado, as políticas de livre comércio, antes impopulares e associadas às duras regras do regime militar, começaram a ter amplo apoio político. Em 1990, acabado o regime militar, continua o impulso da política econômica que vigorou nos anos de ditadura, pois a ela se creditou o sucesso da economia chilena.

O sucesso econômico iniciado ainda no regime Pinochet é, talvez, a única razão que ainda explique o fato mesmo nos dias de hoje não ser desprezível o número de simpatizantes daquele governo no Chile, especialmente entre as classes médias superiores e os ricos, o que permitiu a ele adotar uma estratégia gradual de abandono de poder e retenção de imunidades até o ano de 2005, mais de uma década após a entrega do poder.

Outro aspecto que merece registro é que o Chile abandona o Pacto Andino em 1976 (efetivamente o desligamento se dá em Janeiro de 1977) e inicia gradualmente uma política de associações de livre comércio múltiplas e bilaterais, numa típica estratégia de *Global Player* do comércio.

Nesse sentido, o Chile tem demonstrado que a não adoção de um padrão de industrialização caudatária, ou reflexa, da globalização produtiva liderada pelas empresas transnacionais, tem-lhe conferido uma posição de maior estabilidade, entre as maiores economia latino-americanas, no que tange ás suas contas nacionais. Parece ter sabido aproveitar com maestria suas vantagens competitivas. Em contrapartida seu setor de serviços, outrora competitivo, foi virtualmente absorvido por corporações internacionais. Outro fator que deve ser considerado como explicativo dessa forma distinta de inserção, que caracteriza tanto o Chile como o Uruguai, em relação ás maiores economias da região, é seu diminuto mercado interno, que inviabiliza as economias de escala.

O Sistema Financeiro Chileno, por sua vez, quase todo estatizado no governo Allende - dos 17 principais Bancos com negócios no país na época, somente três eram genuinamente privados – sofre um processo de privatização iniciado ao final da década de 1970, que passa pela década de 1980 e culmina em

um processo de fusão e aquisições na década seguinte. A retirada do Chile do Pacto Andino foi fundamental para a abertura do setor financeiro chileno, na medida em que foram revogadas as barreiras legais ao ingresso do capital estrangeiro no segmento conforme determinava aquele acordo. O sistema financeiro chileno passa de quase totalmente estatal para privado nacional e progressivamente migra para mãos das principais instituições financeiras globais.

No Brasil, o término regime militar que adotara políticas sistemáticas de intervenção e controle sobre a economia, somado ao colapso do comunismo soviético, aceleraram a adoção pela elite política e empresarial brasileira dos princípios do neoliberalismo. Com a “vitória” dos Estados Unidos na Guerra Fria e o desastre econômico da URSS, as políticas de planificação ficaram desacreditadas, inclusive as apoiadas pela social-democracia européia. Além disso, nos anos 80, políticas neoliberais de rejeição às regulamentações estatais e aos tributos, foram adotadas nos EUA e Grã-Bretanha pelos governos de Ronald Reagan e de Margareth Tatcher, estimulando, dado seu impacto, que o mesmo fosse adotado pelo resto do mundo. Os desenvolvimentistas autoritários (Roberto Campos e Delfim Netto), a serviço dos militares, deram lugar a uma série de jovens tecnocratas (Pedro Malan, Lara Resende e Gustavo Franco) seduzidos, ainda que com cautela, pelo neoliberalismo de Milton Friedman (principal teórico da Escola Monetarista de Chicago).

Seu argumento básico é de que a estatização correspondeu a um período da história econômica do país e deve ser superado por uma outra política que implica na privatização acelerada do setor estatizado. Segundo eles não seria possível evitar-se o enorme déficit orçamentário e, consequentemente, fonte permanente de tensão inflacionária, mantendo-se ou sustentando-se um pesado setor estatizado. A política econômica do getulismo, continuada ainda que por outros meios pelo regime militar, deveria ser toda ela desmontada. Ao se privatizar as empresas estatais, permitir-se-ia que a sociedade não só se livrasse de um trambolho inoperante como também atrairia novos investimentos estrangeiros. O sistema financeiro internacional encara com maior simpatia os países que adotam

políticas de desestatização, pois isto amplia seus mercados de empréstimos e permite que controlem ações de empresas privatizadas mais promissoras.

A privatização tem, pois, não só a função de aliviar o déficit público, ao diminuir os gastos na manutenção do setor estatizado, como é um sinal para o mercado internacional do desejo do país se globalizar, isto é, retirar os bloqueios que impeçam o livre fluxo dos capitais, sejam os de investimento direto, sejam os especulativos.

Abandonou-se também a maioria das políticas de controle dos preços (Sunab ou congelamentos), deixando que eles flutuassem ao sabor do mercado. A emissão de moeda tem sido evitada pela privatização da economia e pelo constante afluxo de aportes de capital especulativo vindo do exterior. A idéia final é consagrar no Brasil uma sociedade de consumo o mais próxima possível do modelo norte-americano, num mundo que marcha para a total globalização.

A proposta de retomada de crescimento do governo Collor, alinhada ao ideário neoliberal, significou uma alteração profunda na forma de inserção da economia brasileira na economia internacional, no relacionamento do setor publico com o setor privado e na atuação do Estado na economia. O inicio da abertura comercial, isto é, gradual redução de alíquotas incidentes nos bens importados, foi a estratégia utilizada, visando ao aumento da competitividade da economia. Além disso, o processo de desregulamentação da economia, o programa de privatização de estatais, a abertura do mercado financeiro ao capital internacional, entre outras medidas, significou a formação das bases para a integração da economia ao processo de globalização, um caminho sem volta para o país.

Apesar dessas políticas de privatização e incentivo ao ingresso de capitais estrangeiros, em especial no setor bancário e de telecomunicações. Saraiva (2001) entende que o Brasil continuava a ser ao final da década de 1990 um dos países de menor coeficiente de abertura externa na América Latina e do mundo e, a despeito da alardeada abertura brasileira ao capital estrangeiro, o país apresenta um dos menores índices de participação de Investimento Direto

Estrangeiro (IDE) [9] no PIB, na média quatro vezes menor do que países de alta renda, conforme revelado na Tabela 1.

Tabela 1 - Inserção de países selecionados na economia mundial, 1997.

Países	**PNB per capita**	**Comércio exterior como % do PIB**	**Tarifa média (todos os bens)**	**Investimento Estrangeiro Direto como % do PIB**
Argentina	9.950	14,0	11,2	1,3
Brasil	6.240	10,2	12,2	0,7
Chile	12.080	18,9	11,0	3,0
México	8.120	26,1	13,1	1,0
América Latina	6.660	17,3	-	1,1
Países alta renda	22.770	26,5	38,9	2,7

Fonte: World Bank, World Development Indicators, 1998 CD-ROM, parte 1.

Com efeito, esses dados revelam que o impacto na economia brasileira de uma abertura plena de comércio de bens e serviços frente a economias hegemônicas como os EUA ou a União Européia, podem ser maiores para o Brasil do que para seus pares latino-americanos.

[9] Vide maiores informações sobre Investimento Estrangeiro Direto (IED) no Capítulo 3.

Em todos os três países, a alternativa escolhida ao esgotamento do modelo substitutivo de importações é a abertura comercial e a adesão, em maior ou menor grau, ao receituário neoliberal do FMI e aos preceitos do GATT/OMC. Sob esta ótica, a renegociação da dívida externa, planos de controle da inflação, a privatização de empresas estatais e reformas administrativas com a revisão do papel do estado são implementadas. Mudanças legislativas são progressivamente introduzidas que beneficiam a abertura de mercados e a integração financeira. O lançamento dos acordos de livre comércio ou de integração que se estabelecem na década de 1990 se dá nessas bases, ou seja, acordos não excludentes sustentados por economias abertas. Há de se destacar, ainda, o expressivo ingresso do Capital estrangeiro na indústria financeira do Brasil, Chile e México nos anos 1990. Comparativamente, no entanto, o Brasil parece ser o que menos se abriu ao investimento estrangeiro no final do século passado e não há evidências que esse dado tenha se alterado nos primeiros anos do Século XXI, dessa forma esse dado pode corroborar com a perspectiva de eventual vulnerabilidade e desnacionalização de setores específicos da indústria nacional frente à abertura plena dos mercados.

Por fim, os acordos de livre comércio, nos termos em que foram celebrados a partir da década de 1990, tanto os multilaterais, quanto os bilaterais ou bi-regionais, não podem ser classificados, conceitualmente, pela teoria clássica de integração, como acordos de integração, ainda que possam evoluir para uma integração de fato, basicamente por que não têm em seus objetivos um integração plena, política e monetária completa, com livre trânsito de pessoas, bens e serviços. Utilizar-se-á, para efeito desta tese, o termo acordo de associação via livre comércio.

No campo das idéias, prevaleceu uma visão capitalista e de economia de mercado pregada pelos autores neoliberais, que retratava a visão do “modelo ideal”: liberalismo econômico e democracia política. O caminho para a celebração de Acordos de Associação via Livre Comércio estava traçado e cada vez mais movimentado. No início do século XXI, os acordos comerciais sobrepuseram em

quantidade e resultado as estratégias multilaterais das rodadas GATT/OMC, geralmente emperradas em longas negociações com seus 150 países membros.

CAPÍTULO III

GLOBALIZAÇÃO, SISTEMAS E SERVIÇOS FINANCEIROS.

Nesse processo de globalização, a internacionalização financeira, entendida como a intensificação e liberalização dos fluxos de investimentos nos mercados planetários, cresce de importância, na medida em que o livre trânsito do capital gera conseqüências para as matrizes econômicas dos países emergentes, destino da maior parte desses investimentos. Os acordos internacionais ou bilaterais de investimentos foram construídos com base nesses princípios e trazem conexões com aumento da participação estrangeira nos mercados emergentes da América Latina.

Pari passo a esse processo de financeirização da riqueza e integração dos sistemas financeiros nacionais, articula-se a evolução do comércio internacional de serviços e do sistema financeiro internacional contemporâneo. O Acordo GATS – Acordo Geral do Comércio de Serviços – estabeleceu tanto as bases para um novo acordo de liberação do comércio na Rodada Doha como marcos legais para acordos bilaterais e regionais no âmbito de serviços que começaram a serem firmados na década de 1990.

1. Globalização Financeira

Gonçalves (1992:25) enumera três processos que ao se interagiram definem o processo de globalização econômica: a expansão extraordinária dos fluxos internacionais de bens, serviços e capitais; o acirramento da concorrência internacional e a integração dos sistemas econômicos internacionais.

No primeiro processo, os dados mostram que, no que tange aos fluxos de capitais, os empréstimos internacionais mais o investimento direto aumentaram de

aproximadamente 400 bilhões para 1,6 trilhões de dólares na década de 1990 (CHESNAIS, 1996). Nesse período os empréstimos e os investimentos cresceram a uma taxa média anual de aproximadamente 17%. De fato houve uma extraordinária expansão dos fluxos de capitais em todos os mercados que compõem o sistema financeiro internacional: títulos, ações, empréstimos, financiamentos, moedas e derivativos.

No que se refere ao processo de globalização na esfera produtivo-real, deve-se ressaltar que a internacionalização da produção ocorre sempre que residentes de um país têm acesso a bens e serviços com origem em outros países. Esse acesso pode ocorrer por meio do comércio internacional, investimento externo direto e relações contratuais. Entretanto, em termos da inserção produtiva dos países no sistema econômico internacional, os mecanismos relevantes são os investimentos externos diretos e as relações contratuais. As exportações e as importações são formas de inserção comercial no sistema econômico mundial.

Cabe destacar que o investimento externo direto significa que um agente econômico estrangeiro atua na economia nacional por meio de subsidiárias ou filiais, enquanto as relações contratuais permitem que agentes econômicos nacionais por meio de subsidiárias ou filiais, enquanto as relações contratuais permitem que agentes econômicos nacionais produzam bens e serviços que têm origem no resto do mundo. Os contratos de transferência de *know-how*, marcas, patentes, franquias, parcerias e alianças estratégicas são exemplos mais comuns. A partir de meados dos anos 1980 houve um aumento extraordinário dos fluxos de investimento externo direto e das relações contratuais, assim como da atuação das empresas transnacionais.

O segundo processo característico da globalização é o acirramento da concorrência internacional. Embora não seja possível mensurar diretamente esse acirramento, a crescente importância da questão da competitividade internacional na agenda de política econômica dos países sugere que, de fato, há uma rivalidade cada vez maior no sistema econômico mundial. No caso da globalização

financeira, esse fato manifesta-se pela maior disputa por transações financeiras internacionais envolvendo, de um lado, bancos e, de outro, instituições financeiras não bancárias.

Deve-se observar, ainda, que grupos transnacionais também passaram a atuar mais diretamente no sistema financeiro internacional por intermédio de instituições financeiras próprias. Ademais, os investidores institucionais (fundos de pensão, fundos mútuos e seguradoras) passaram a adotar estratégias de diversificação de portfólio em bases geográficas. Esses investidores podem atuar por meio de instituições financeiras internacionais ou, então, diretamente nos mercados nos quais têm interesse. Houve, também, o avanço dos mercados de capitais situados fora dos países desenvolvidos. Esses “mercados emergentes” passaram a ter centros financeiros importantes para aplicação ou intermediação de recursos. Esses centros estão em todos os continentes como, por exemplo, Cingapura e Hong Kong, na Ásia, São Paulo e Cidade do México, na América Latina, Varsóvia e Budapeste, na Europa.

O último processo destacado por Gonçalves refere-se á crescente integração dos sistemas econômicos nacionais. Esse fenômeno manifesta-se quando, no caso da globalização financeira, uma proporção crescente de ativos financeiros emitidos por residentes está nas mãos de não-residentes e vice-versa. No caso da globalização na esfera produtiva real, na medida em que o investimento externo direto, as operações das empresas transnacionais e as relações contratuais em escala global aumentaram mais que o total da renda mundial, pode-se argumentar a respeito da maior integração entre as economias nacionais.

Deve-se notar que em momentos anteriores da história esses processos também apareceram, em maior ou em menor grau, de forma mais ou menos distinta. Um bom exemplo foi a expansão do movimento internacional de capitais e comércio mundial nas quatro ou cinco décadas que precederam à Primeira Guerra Mundial. Entretanto, nas últimas décadas do século XIX surgiu um contra movimento protecionista atingindo as transações internacionais das mercadorias

estratégicas (terra, trabalho e capital). Nesse período, “nacionalismo liberal se transformava num liberalismo nacional, com seus mercados se apoiando no protecionismo e no imperialismo na área externa e no conservadorismo monopolista na área interna” (POLANYI, 1944: 198).

Gonçalves conclui que a especificidade da globalização econômica do final do século XX consiste na simultaneidade dos processos de crescimento extraordinário dos fluxos internacionais, acirramento da concorrência no sistema internacional e integração crescente entre os sistemas econômicos nacionais.

Numa linha de raciocínio semelhante, Kenichi Ohmae em “O fim do Estado Nação” [10] analisa a globalização sob a ótica do enfraquecimento da capacidade do Estado-Nação gerar de per si atividade econômica real. Ele argumenta que, além de estarem perdendo a capacidade de controlar as taxas de câmbio e de proteger suas moedas, os Estados-Nações já não geram atividade econômica real. Como resultado, sustenta, os Estados-Nações perderam seu papel de participantes fundamentais da economia global. Textualmente:

> (...) outrora mecanismos eficientes para a geração de riquezas, os Estados-Nações se tornaram ineficientes na distribuição de riquezas (...) (...) seus destinos são cada vez mais determinados pelas escolhas econômicas feitas em outros lugares por pessoas e instituições sobre as quais não tem controle (OHMAE, 1996:6).

Ohmae sustenta que quatro grandes forças - o capital, as corporações, os consumidores e as comunicações - combinaram-se para usurpar o poder econômico outrora detido pelo Estado-Nação. Numa análise abrangente desse fenômeno global, Ohmae explica que a tecnologia à disposição das comunicações propicia movimento de capitais e das corporações através das fronteiras nacionais fora do alcance da autoridade nacional. Que consumidores exigentes determinam o fluxo de bens e serviços, além de demonstrar, com razoável sucesso, como as “políticas governamentais prejudiciais” são cada vez mais disciplinadas pelas

[10] Título original em Inglês “The end of Nation State”; publicado em português no Brasil em 1996

ações de consumidores bem informados, de corporações em busca de lucros e dos mercados monetários.

Ohmae tenta demonstrar que há uma revolução dentro dos estados nacionais. Afirma que, num mundo onde a atividade econômica é que define o panorama no quais todas as outras instituições, incluindo as políticas, devem operar, a instituição Estado-Nação começa a desmoronar. Numa economia sem fronteiras, os Estados Nacionais não formam, necessariamente, unidade expressiva; quando se pensa nelas sob o ponto de vista de sua atividade econômica, elas combinam coisas num nível impróprio de agregação.

IANNI (2003) destaca que com a globalização do Capitalismo, com uma nova divisão internacional do trabalho e a dispersão territorial das atividades industriais, tudo isso dinamizado pelas técnicas da eletrônica, começou-se a falar em fim da Geografia. Já em 1992, O'BRIAN abordava o tema:

> O fim da geografia, como um conceito aplicado às relações financeiras internacionais, diz respeito a um Estado de desenvolvimento econômico em que a localização geográfica não importa mais em matéria de finanças, ou importa muito menos do que anteriormente. Nesse Estado, os reguladores do mercado financeiro não mais controlam seus territórios; isto é, os reguladores não se aplicam apenas a determinados espaços geográficos, tais como o Estado-Nação ou outros territórios típicos definidos juridicamente (O'BRIAN, 1992).

Na época dos mercados mundiais de capitais, quando as mais diversas formas de Capital passam a movimentar-se de modo cada vez mais acelerado e generalizado, nessa época reduzem-se os controles nacionais. Mais do que isso, os governos nacionais, suas agências e organizações que tradicionalmente administram e orientam os movimentos do capital, todas as instâncias ditas nacionais vêem reduzidas suas capacidades de controlar os movimentos do capital.

Acontece que as corporações transnacionais, incluindo-se naturalmente as organizações bancárias, movimentam seus recursos, desenvolvem suas alianças

estratégicas, agilizam suas redes e seus circuitos informáticos e realizam aplicações de modo independente ou mesmo com total desconhecimento dos governos nacionais. E ainda que os governos nacionais, por si e por suas agências, tomem conhecimento dos movimentos transnacionais de capitais, ainda nesses casos pouco ou nada podem fazer. As transnacionais organizam-se e dispersam-se no mundo segundo planejamentos próprios, geoeconomias independentes, avaliações econômicas, políticas, sociais e culturais que muitas vezes contemplam pouco as fronteiras nacionais ou os coloridos regimes políticos nacionais.

Esse é o contexto em que o capital se torna ubíquo, em uma escala jamais alcançada anteriormente. Em instantes, ele se move pelos mais diversos e distantes lugares do planeta, atravessando fronteiras e regimes políticos, assim como mares e oceanos. Esta em marcha um processo de desterritorialização cujas implicações práticas e teóricas apenas começam a ser analisadas:

> Na verdade, o dinheiro não viaja de um país para o outro no sentido físico, as transferências são eletrônicas, ou seja, realizadas no mesmo segundo que toma a decisão por um investimento. Não há transferência física de dólares. (...) Realiza-se uma simples operação de débito e crédito eletronicamente. O fluxo internacional de capitais também se processa da mesma forma. Nessa imensa massa de recursos, confunde-se dinheiro com origem legal e aquele que se ganhou por atividades ilegais (HORISTA, 1994).

Questões de segurança e legalidade do dinheiro ganham importância para as Instituições Financeiras. As facilidades de transferência de recursos entre instituições bancárias sediadas em diversos países. Segundo PROCÓPIO (1997) e IANNI (2003) esse é o cenário da economia política do narcotráfico. Dadas as condições não só técnicas, mas também econômicas sob as quais são abertos os mercados, agilizados os circuitos financeiros e fortalecidos os centros decisórios das corporações transnacionais e das redes bancárias, a lavagem de qualquer tipo de dinheiro torna-se relativamente fácil. LABROUSS e WALLON (1993)

alertavam para os perigos da integração financeira mundial sob a ótica do crime organizado e os grandes bancos:

> O desenvolvimento dos circuitos bancários informatizados e do sistema de transferências eletrônicas contribui tanto para acelerar o movimento dos capitais quanto limpar e reciclar o dinheiro sujo. Essa evolução parece favorecer uma integração maior da economia ilícita nas atividades dos grandes bancos comerciais internacionais (LABROUSS e WALLON 1993:199-200).

O capital financeiro parece adquirir, a partir do final do século XX, mais força do que em qualquer época, quando se encontrava enraizado em centros decisórios nacionais, mais ou menos subordinados ao Estado-Nação. Além da mundialização acelerada e generalizada das forças produtivas, dos processos econômicos, da nova divisão internacional do trabalho, formam-se redes e circuitos informatizados, por meio dos quais as empresas transnacionais e bancos movem o capital por todos os centros do mundo.

Importante destacar quais seriam então os fatores que determinaram a ascensão da Globalização Financeira, sobretudo no final do Século XX. Gonçalves entende que essas razões poderiam ser agrupadas em três conjuntos de fatores: tecnológicos, institucionais e sistêmicos.

O primeiro conjunto de determinantes refere-se aos desenvolvimentos tecnológicos associados à revolução da informática e das telecomunicações. O resultado foi uma extraordinária redução dos custos operacionais e dos custos de transação em escala global. As operações produtivas e financeiras tornaram-se significativamente mais baratas, ao mesmo tempo em que se reduziram os custos de coleta de informações e de monitoramento dos mercados de capitais e de controle das operações produtivas espalhadas pelo mundo.

O segundo conjunto de determinantes envolve os fatores de ordem política e institucional vinculados à ascensão das idéias liberais ao longo dos anos 80, tendo como marco de referência os governos Thatcher na Grã-Bretanha e Reagan nos Estados Unidos. O resultado dessa ascensão foi uma onda de

desregulamentação do sistema econômico em escala global. Entretanto, no que se refere à esfera financeira, deve-se notar que a liberalização do movimento internacional de capitais já se observava no início dos anos 70 em alguns países desenvolvidos, talvez após a ruptura do sistema de Bretton Woods. Essa ruptura foi acompanhada da instabilidade de taxas de juros e câmbio, assim como pela crise econômica do capitalismo nos anos 70.

Vale registro o caso específico de vários países em desenvolvimento, em especial os latino-americanos que, em meados dos anos 90, defrontaram-se com seqüelas da crise do endividamento externo. Nesse caso a reorganização da estratégia e da política governamental – na direção da liberalização cambial e da desregulamentação do movimento internacional de capitais – parece ser o resultado, principalmente, de uma restrição imposta pela fragilidade das contas externas (e da necessidade de atrair capital). A liberdade de escolha, diante de opções políticas e ideológicas mais liberalizantes, parece ter desempenhado um papel coadjuvante no processo de liberalização, tendo em vista a força avassaladora e a gravidade da realidade econômica, bem como a própria fragilidade e a incapacidade das elites nacionais de definirem projetos alternativos de ajuste e desenvolvimento.

Ainda no que se refere á determinação institucional, no caso da globalização financeira, a criação do mercado de euromoedas nos anos 50 e seu desenvolvimento nas décadas de 1960 e 1970 foram fundamentais para a configuração do atual sistema financeiro internacional.

Gonçalves elenca como terceiro conjunto de determinantes da globalização a fatores de ordem sistêmica e estrutural. O ponto central reside em ver a globalização econômica como parte integrante de um movimento de acumulação em escala global, caracterizado pelas dificuldades de expansão da esfera produtivo-real das economias capitalistas. Como resultado, há um deslocamento de recursos da esfera produtivo-real para a esfera financeira e, portanto, um efeito de expansão dos mercados de capitais domésticos e internacional.

Outro aspecto relevante é que as economias capitalistas maduras defrontaram-se no final do século passado com um período de crise do capitalismo mundial. A saída preferencial usada para esse problema desde o início dos anos 80 tem sido aquela que procura maior acesso aos mercados internacionais de bens, serviços e capitais. Essa estratégia surge como reação á insuficiência de demanda agregada interna nos países capitalistas maduros sendo ativamente promovida por governos e empresas transnacionais. Uma das formas de materializar esse estratégia é a abertura econômica via celebração de acordos de livre comércio, sejam bilaterais, multilaterais ou regionais.

A estratégia neoliberal de abertura econômica via livre comércio passa necessariamente pela integração dos sistemas financeiros nacionais e, por conseguinte, liberdade e garantia de investimento pelo capital internacional. A teoria neoliberal subjacente ao processo de integração financeira nos diz que a liberalização e a abertura da conta de capitais junto com o acesso ao financiamento em qualquer de suas formas são positivas porque permitem separar as decisões de poupança das de investimento.

Os canais através dos quais se produz este benefício para as nações em desenvolvimento seriam diretos e indiretos. Entre os diretos, está em primeiro lugar o fato de que a disponibilidade de financiamento significa a possibilidade de aumentar recursos para investir mais do que permite a poupança interna. Como todo mercado, uma maior oferta de recursos financeiros deveria reduzir o custo do capital, permitindo que mais projetos nacionais sejam atrativos e viáveis. Como canal indireto, se reconhece na literatura que o acesso a financiamento pode promover a especialização de países em indústrias com maior potencial.

A integração deveria gerar também, em tese, uma melhor distribuição do risco no âmbito internacional, reduzindo a volatilidade do ciclo econômico do capitalismo graças ao acesso a financiamento em períodos críticos. Sob esta ótica, então, a globalização financeira teria impacto positivo sobre o bem-estar geral da população dos países emergentes.

Outro aspecto relevante é que o processo de globalização financeira na América Latina inicia-se a partir de meados da década de 1980, quando políticas de abertura comercial e financeira começam a ser adotadas pelos governos nacionais como parte de programas de reformas empreendidos na região. Segundo Morillo (2005:74), na maioria dos países latino-americanos, as restrições formais aos movimentos de capitais vão diminuindo, à medida que seus mercados financeiros domésticos vão se liberalizando.

Acordos internacionais ou bilaterais de investimentos também têm relação direta com a diminuição das restrições e com o nível de participação estrangeira em determinado setor da economia de uma nação. A existência de um acordo firmado pode determinar investimento estrangeiro direto (IED) num país e contribuir para um processo de desnacionalização.

O estabelecimento de normas sobre investimento internacional tem despertado interesse tanto de países exportadores quanto importadores de capital. O objetivo dos países investidores é, além de assegurar a segurança do investimento, garantir livre acesso aos mercados nacionais, para os países captadores, o objetivo é assegurar aliança efetiva do investimento estrangeiro com o desenvolvimento nacional (ZERBINI, 2005).

Até 2005, as experiências concretizadas destes acordos ficaram restritas basicamente a acordos regionais e bilaterais. No NAFTA, as regras sobre investimentos ficaram reunidas em capítulo específico do acordo (Capítulo 11). Capítulos ou artigos específicos sobre investimentos estão presentes nos acordos realizados pelo México com a União Européia, pelo Chile com os Estados Unidos e com a União Européia, no MERCOSUL[11], nos acordos bilaterais de livre comércio dos Estados Unidos com países da América Central e com os andinos. Há acordos bilaterais que tratam basicamente de investimentos sem se constituir

[11] No âmbito do MERCOSUL, foram assinados o Protocolo de Colônia sobre a promoção e proteção dos investimentos, em 1993, seguido do Protocolo de Buenos Aires sobre promoção e proteção de investimentos no ano seguinte. O primeiro tratou de investimentos intra-regionais e este último trouxe disposições sobre investimentos a serem recebidos de fora da região. Porém, nenhum dos instrumentos foi ratificado pelos Estados Membros e estão sendo reexaminados desde 2000.

acordos de livre comércio, como é o caso do acordo dos Estados Unidos com o Uruguai.

O Acordo de Marraqueche, de Abril de 1994, que constituiu a OMC, dedicou um dos sub-acordos integrantes de seu Anexo 1A à disciplina das "medidas de investimentos com efeitos restritivos e distorcidos sobre o comércio" (TRIMs). O Acordo TRIMs estabelece a proibição dos membros da OMC adotarem medidas que imponham ou incentivem, aos investidores estrangeiros, a utilização de produtos nacionais no processo produtivo ou restrinjam de qualquer forma a importação de bens.

Existem disposições no GATS (Acordo Geral do Comércio de Serviços) sobre acesso a mercados e tratamento nacional do investimento no setor de serviços, principalmente nos casos em que o serviço é prestado no território do outro país, modalidade que se aplica aos serviços financeiros.

Os acordos de investimentos, firmados separadamente ou como componente de um acordo de livre comércio, é informado pelo modelo neoliberal abertura comercial, prevendo, em sua maioria, disposições que permitem o acesso direto do investidor estrangeiro a tribunais internacionais em casos de litígio com o estado receptor do investimento. Os acordos firmados pelo México e Chile com os Estados Unidos e União Européia apresentam, ainda, princípios que garantem ao investidor estrangeiro: transparência nas regras e na legislação, direito de estabelecimento e tratamento nacional.

2. Serviços e os acordos internacionais

Richard Rosecrance, ao analisar as forças em ação no cenário internacional, já observava em meados dos anos 80, quando escreveu em "A Ascensão do Estado Mercantil" (ROSECRANCE, 1996), que na história recente das relações internacionais é visível o declínio do "mundo político-estratégico"

contrastando com a ascensão do “mundo do comércio”. Nesse sentido, depois da queda do muro de Berlim e do crescimento do fluxo do comércio internacional, as questões econômicas e comerciais têm ganhado importância nas relações internacionais.

Considerando a intensidade das mudanças tecnológicas surgidas a partir do final do século XX, está cada vez mais difícil traçar uma fronteira precisa e delimitada entre bens e serviços, entre manufaturas e serviços e entre bens transacionáveis e não transacionáveis. Por fim, a própria competitividade dos bens depende cada vez mais do acesso fluido dos serviços de apoio.

Perseguindo o objetivo de avaliar o processo de desnacionalização de setores da economia frente ao livre comércio, cabe analisar alguns conceitos e idéias afetos ao setor de serviços, bem como a evolução desse segmento na participação total do comércio internacional e da economia ao final do século XX e início do XXI, em especial dos países latino-americanos.

O setor de serviços tem sido considerado no meio acadêmico de difícil definição e conceituação. Um dos motivos dessa dificuldade é a heterogeneidade do setor, sua principal característica. Por longo período da história, os “bens imateriais”, como eram chamados os serviços, foram desconsiderados. Adam Smith foi talvez o primeiro a desprezar o setor e sua contribuição econômica e social, inaugurando, ao mesmo tempo, uma tendência a classificá-lo de forma residual:

> O trabalho de um empregado doméstico (...) não agrega nada a valor algum (...) O valor de algumas das mais respeitadas classes de nossa sociedade é como o de empregados domésticos, improdutivos de qualquer valor, e não determina ou resulta em qualquer objeto permanente ou mercadoria vendável que dure depois de executado o trabalho (...) Nessa mesma classe, devemos incluir clérigos, advogados, artistas, palhaços, músicos, cantores de ópera, etc. (SMITH, 1996).

Adam Smith considerava as atividades de serviço improdutivas. Ele fundamentou suas idéias em quatro argumentos: (i) os serviços não produzem

resultados reais e visíveis, representando riqueza; (ii) os serviços derivam ou são acessórios dos bens, resultando no fato de que, ao não se produzir bens, quase não havia a necessidade de prestação de serviços; (iii) os serviços, em geral, eram prestados internamente pelos produtores ou por vendedores ligados à empresa, e não representavam um ramo de atividade que gerasse riqueza de forma isolada; e (iv) sendo os serviços invisíveis e temporários, eram insignificantes comparados aos bens.

Com a consolidação do capitalismo moderno no século XX, o setor de serviços ganha importância e começa a ser conhecido como setor “terciário”, em contraposição aos setores primário e secundário. Não obstante, essa classificação reflete uma ausência de definição precisa, diferenciando-o de forma residual.

Uma definição mais clara de serviços é aquela elaborada pela OCDE, que demonstra bem sua principal característica: a heterogeneidade.

> Services are a diverse group of economic actities that include high-technology, knowledge-intensive sub-sectors, as well as labor-intensive, low-skill areas. In many aspects, service sectors exhibit market differences from manufacturing although these distinctions may be luring. They typically involve the provision of human value added in the form of labor, advice, managerial skill, entertainment, training, intermediation and the like (OECD, 2000:7).

Com o advento de novas tecnologia da informação e da globalização alguns “mitos” sobre os serviços têm sido derrubados (TÓTH, 2004). O primeiro mito diz respeito à idéia de que os serviços sejam não-transacionáveis (non-tradables). Essa idéia representa uma generalização de uma realidade das primeiras décadas do século XX. Atualmente, o serviço de um professor, por exemplo, pode ser importado ou exportado por meio do movimento de prestador e/ou consumidor. Alguns serviços, cuja comercialização até recentemente era inviável, tornaram-se transacionáveis por meio de novas tecnologias adequadas. Os serviços de um banco, por exemplo, como seguros e financiamentos, graças a Internet e tecnologias congêneres, pode ser oferecido em qualquer lugar do mundo,

independente da base física do Banco, desde que a legislação do país do consumidor assim o permita.

Outro mito advoga que a noção de que serviços não são estocáveis e/ou portáteis. Os avanços tecnológicos também desmistificam essa noção e possibilitam, por exemplo, a armazenagem de serviços de software em disquete e o seu estoque, como o de qualquer bem.

Um terceiro mito associado aos serviços diz respeito à idéia de que eles são atividades que utilizam baixos níveis de bens como de insumos intermediários (BHAGWATI, 1987:5). Isto realmente acontece no caso de alguns serviços profissionais, como barbearia, na qual a necessidade de recursos e equipamentos intermediários realmente é reduzida. Porém, ao analisar os serviços de telecomunicações ou os serviços bancários obtêm-se um outro diagnóstico de necessidade de recursos e de tecnologia avançadas.

Na essência, as características variam de acordo com o tipo de serviço prestado. Talvez a única característica comum ao setor todo seja a de reunir atividade cuja produção representa:

> Uma mudança na condição de uma pessoa ou de um bem pertencente a uma unidade econômica que se materializa como resultado da atividade de uma outra unidade econômica com o acordo prévio da primeira pessoa ou unidade econômica (HALL, 1977:318).

Existem várias formulações teóricas e parâmetros que tentaram estabelecer uma classificação dos serviços. A UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) organizou três tipos de classificação cujos parâmetros foram renda e consumo, bens e consumo e conteúdo tecnológico (UNCTAD & Banco MUNDIAL, 1994). Essa classificação encontra-se no quadro abaixo:

QUADRO 1 - Classificação de serviços

Renda e Consumo	Bens e Consumo	Conteúdo tecnológico
Serviços Novos: Entretenimento, educação, saúde **Serviços Complementares:** Financeiros, transportes, distribuição **Serviços Antigos:** Serviços domésticos	**Serviços distributivos:** Transportes, armazenamento, comunicação, distribuição **Serviços à produção:** Financeiro, imobiliário, engenharia, arquitetura, contabilidade, jurídico **Serviços Sociais:** Saúde, educação, religião, bem-estar, postais e outros do governo **Serviços Pessoais:** Domésticos, reparação, beleza, hotéis, restaurantes, entretenimento.	**Serviços Baseados no Conhecimento:** Seguros, profissionais, bancários, tecnologia da informação, publicidade, filmes, saúde, educação e de governo **Serviços Terciários:** Aluguel, marítimo, distribuição, franchising, viagens, alguns sociais, entretenimento e pessoais

Fonte: Quadro elaborado com base em KATOUZIAN (1970: 362-382) Renda e Consumo, BROWNING (1975) Bens e Consumo e OFFICE OF TECHNOLOGY ASSESSMENT (1987) Conteúdo Tecnológico.

Nessas três possibilidades de classificação os serviços financeiros podem ser classificados, como “complementares”, “à produção” e “baseados no conhecimento”.

A classificação atual que define a cobertura setorial do setor de serviços utilizada no âmbito multilateral, encontra-se no documento MTN. GNS/W/120 do Secretariado da Organização Mundial do Comércio (OMC). Essa classificação, sempre que possível, segue a adotada pelas Nações Unidas em sua publicação “Classificação Provisória de Produtos” (Provisional Central Product Classification – CPC).

A classificação setorial adota a desagregação em 11 principais grupos de atividade e 155 sub-setores. Os principais grupos são: a) serviços prestados às empresas; b) serviços de comunicações; c) serviços de engenharia; d) serviços de distribuição; e) serviços de educação; f) serviços de meio ambiente; g) serviços

financeiros; h) serviços de saúde e sociais; i) serviços de turismo; j) serviços de recreação, cultural e esporte e k) serviço de transportes.

É importante destacar que essa classificação não pode ser considerada como definitiva. Um dos temas em discussão na Rodada de Doha envolve o tema classificação do setor de serviços, podendo a atual vir a sofrer modificações.

Relevante para a compreensão do fenômeno da desnacionalização de setores da economia não competitivos frente ao livre comércio é o entendimento das possibilidades de oferta de serviços de empresas transnacionais além fronteiras. Diferentemente das importações de bens, a importação de serviços normalmente não sofre imposição de gravames adicionais – leia-se impostos – por parte das nações, a maioria das restrições são de caráter legal, restritivas e muitas vezes impeditivas. Ainda é comum, em boa parte dos países latino-americanos, haver reserva de mercado que restrinja a participação do capital estrangeiro em empresas prestadoras de serviços em determinados setores, um bom exemplo é a limitação de participação do capital estrangeiro nas empresas de comunicação (Radio e TV) no Brasil ou a quase impossibilidade de abertura de novos Bancos de capital estrangeiro no mesmo país. Restrições semelhantes estão presentes em países como Venezuela e Bolívia.

A UNCTAD estabelece, em 1988, conceito que uma transação de serviços é considerada internacional, quando as fronteiras do país forem cruzadas por elementos que se façam presentes em ao menos uma das seguintes categorias: bens, capital, pessoas ou informação. Dessa forma, o comércio internacional de serviços é o conjunto de atividades econômicas em que há movimento transfronteiriço de invisíveis ou de pessoas que os executam, sem o envolvimento de mercadorias, de forma geral. Abrange, assim, o movimento de serviços, de consumidores, de fatores de produção quando tal movimento for essencial aos fornecedores e aos consumidores.

As modalidades de oferta internacional de serviços são relevantes para os objetivos desta tese, pois ilustram como que conglomerados internacionais

podem, num ambiente de livre comércio, ofertar serviços para nacionais de um determinado país, concorrendo diretamente com empresas sediadas naquele país.

Os serviços culturais são bons exemplos do fenômeno da exportação de serviços no planeta. A indústria cultural ou do entretenimento dos Estados Unidos, representada pelo filmes, seriados para TV, música e literatura representam um parcela significativa da receita de exportação daquele país. [12]

As modalidades de oferta internacional de serviços estão dispostas no quadro abaixo, extraída do documento S/CSC/W/30 da OMC, de 23 de Março de 2001. [13]

QUADRO 2

Modalidade de oferta internacional de serviços

Presença do prestador	Critério	Modalidade
Prestador não esta presente no território do país A	Serviço entregue dentro do território do país A, a partir do território de outro país	Comércio transfronteiriço
Prestador não esta presente no território do país A	Serviço entregue fora do território do país A, no território do outro país B, ao consumidor do país A	Consumo no exterior
Prestador está presente no território do país A	Serviço entregue dentro do território do país A, por meio de presença comercial do prestador proveniente de outro país B	Presença do prestador de serviço, presença comercial (pessoa jurídica)
Prestador está presente no território do país A	Serviço entregue dentro do território do país A, com o prestador presente como uma pessoa natural proveniente de outro país.	Presença do prestador de serviço (pessoa física)

Fonte: Quadro construído pelo autor com base no documento S/CSC/W/30, da OMC, de 23.03.2001, obtido no sítio daquela organização www.wto.org em 22.09.2005.

[12] Vide informações do processo de desnacionalização do setor no Brasil no Capítulo 5 desta tese.
[13] Classificação baseada no Artigo 1º do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços GATS (1994)

Em princípio, todos os serviços podem ser objetos de negociações no âmbito dos acordos da OMC, com exceção daqueles prestados no exercício de autoridade governamental. Se usarmos como exemplo o setor de serviços financeiros, corporações internacionais numa área de livre comércio podem, em tese, atuar das três primeiras formas elencadas, seja pela oferta de serviços a distância, através de canais eletrônicos como Internet ou TV interativa, seja pela presença física no país de destino por meio de agências bancárias filiais.

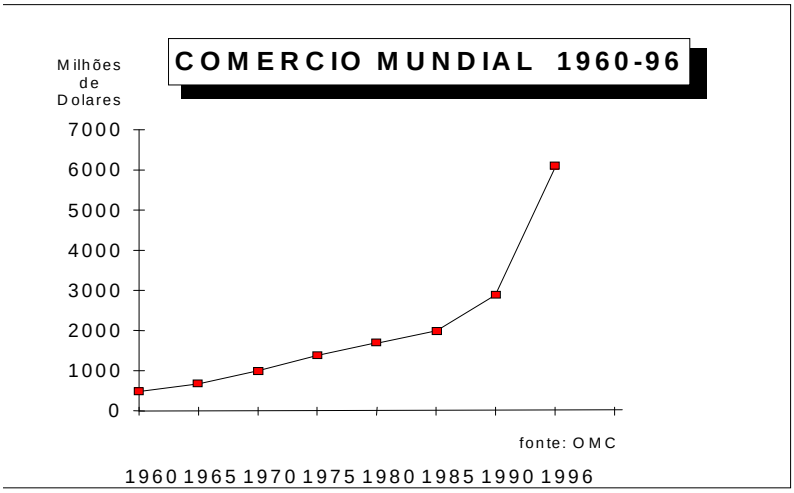
Os serviços, não somente por envolverem uma gama ampla de atividades, mas também na qualidade de insumos para outros setores, são imprescindíveis na produção de bens agrícolas e industriais, determinando, em parte, a eficiência e a competitividade de uma economia nacional. Essa importância é enfatizada em estudos das Nações Unidas:

> These studies have emphasized that the importance of the service sector for developing countries abides not merely in the potential for service exports; even more fundamentally, it concerns the interlinkages between the service sector and the other productive sectors in the economy (UNCTAD, 1989: 5).

O comércio mundial tem crescido no mesmo período a taxas jamais vistas. Nunca tantas pessoas estiveram direta ou indiretamente envolvidas no mundo com a prática do comércio exterior. Em 1995 o comércio mundial atingia a cifra de seis bilhões de dólares e pelo sexto ano consecutivo o crescimento do comércio superava por ampla margem o da produção (vide Gráfico 1).

Destaca-se que a maior parcela do incremento do comércio mundial nas décadas de 1990 e no início do século XXI tem sido de responsabilidade do setor de serviços em contraposição ao comércio de bens e mercadorias.

Gráfico 1 – Comércio Mundial no final do Século XX



Fonte: OMC, World Trade Report, 2003, parte 1, www.wto.org, 11.11.2005**.**

OHMAE (1996:21) defende a hipótese que esse incremento nos fluxos do comércio internacional aliado a forte pressão exercida pelas corporações internacionais (leia-se capitalismo pós-guerra fria) em busca de novos mercados minam a capacidade dos governos nacionais de manter seus mercados internos fechados aos produtos estrangeiros e à participação direta de empresas estrangeiras. Um exemplo citado por ele é o chinês. Naquele país, ainda segundo Ohmae os antigos meios de controle do governo de Pequim não funcionam com eficácia e eles estão perdendo o poder de manter distância dos mercados globais. O governo chinês percebeu a importância da participação no comercio internacional ao instituir um programa de liberalização e abertura relativa de sua economia. A política de abertura comercial adotada pelo Brasil na década de 90 também é exemplo dessa percepção.

O setor de serviços ganharia no final do século XX maior relevância na economia mundial e na economia brasileira, conforme atestam alguns dados a seguir, listados na tabela 1. Em 2002, de acordo com a Organização Mundial do Comércio (WTO, 2003) o valor total das exportações mundiais de serviços

comerciais equivalia a 1,54 trilhões de dólares. O período entre 1990 e 2000 testemunhou um crescimento de 6% no comércio no comércio de bens e de 7% no comércio de serviços. Enquanto o ano de 2001 apresentou uma ligeira redução no valor das exportações mundiais de serviços, o ano de 2002 apresentou uma recuperação de 5%.

Tabela 2

Exportações mundiais de bens e serviços, 1990-2002

(bilhão de dólares e variação percentual)

	Valor Total	Variação 1990-2000	Variação 1999	Variação 2000	Variação 2001	Variação 2002
Bens	6240	6	4	13	-4	4
Serviços	1540	7	3	6	-1	5

Fonte: OMC, World Trade Report, 2003, parte 1, www.wto.org. 20.07.2005

Conforme dados da OMC, o Brasil, no ano de 2002, ocupou o 35º lugar entre os principais países exportadores de serviços comerciais, com vendas no patamar de US$ 8,8 bilhões por ano, equivalente a apenas 0,6% do comércio mundial do setor. Ele é 29º maior importador de serviços no mundo, correspondendo a 0,9% do total mundial, com o valor de 13,6 bilhões de dólares. Em 2002, o valor das exportações de serviços do Brasil, aumentou 1% em relação ao ano de 2001, enquanto as suas importações sofreram redução de 14%. Essa redução percentual anual de suas importações é a mais elevada entre os quarenta maiores exportadores e importadores de serviços.

Tradicionalmente, os países que figuram entre os cinco maiores exportadores e importadores são os Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha, Japão e França. A forte presença desses países no setor de serviços justifica o grande interesse e ênfase na abertura comercial nesse setor nas negociações multilaterais e bilaterais de liberalização do comércio. Ressalta-se o fato de que a

soma do valor das exportações e das importações dos trinta principais países corresponde a aproximadamente 90% do total mundial.

Um dos fatores de grande importância nos anos 1990 para o Brasil, México e Chile, bem como para a América Latina como um todo, e que teve papel relevante no aumento da importância do setor de serviços e da negociação desse tema no cenário internacional é o processo de privatização. Sob a influência do ideário neoliberal, o Estado vem deixando a cena econômica como empresário, por meio da privatização das empresas prestadoras de serviços públicos, delegando a execução dos serviços à iniciativa privada. Paralelamente à privatização dos serviços, o Estado vem estruturando um ambiente competitivo em atividades concedidas à iniciativa privada, a fim de aumentar a eficiência econômica e beneficiar o consumidor.

Até a Rodada de Negociações Multilaterais Comerciais do Uruguai, concluída em 1994, a oitava ocorrida no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – GATT, o comércio de serviços era regulado por acordos, convenções ou regras internacionais que tratavam de sub-setores individuais[14]. Não havia, até então, instrumento legal que abordasse todos os setores e que estabelecesse regras e princípios gerais.

As maiores economias do planeta, Estados Unidos, a então Comunidade Européia e o Japão, defendiam a inclusão do tema serviços desde o início da Rodada Uruguai. Países em desenvolvimento, entre eles o Brasil, se opuseram à inclusão dos serviços no âmbito do GATT e à aplicação de conceitos do GATT ao comércio internacional de serviços. Esses países defendiam que a inclusão de novo e complexo tema na pauta de negociações deveria ocorrer depois de pendências do comércio internacional de bens fossem tratadas, em particular, a inclusão do comércio têxtil e agrícola no sistema GATT.

---

[14] Alguns acordos estabeleceram a criação de organização de coordenação, cooperação e harmonização de regras internacionais, como a Organização de Aviação Civil Internacional, nos serviços de transporte aéreo. Nos serviços bancários, destaca-se o já citado BIS – Banco de Compensações Internacionais.

Além disso, existia consenso, dentro da elite governamental brasileira da época, de que setores de serviços no País não detinham vantagens comparativas, posição que também prevalecia de um modo geral no restante da América Latina. Essa visão mudou no Brasil no final da década de 1990, quando se realizaram os primeiros estudos setoriais de serviços (TÓTH, 2004).

A solução para a inclusão do tema do comércio de serviços na pauta da Rodada Uruguai resultou de acordo entre países que a isso se opunham, tais como Brasil e Índia, que juntos lideravam um grupo de dez países em desenvolvimento (G-10), e aqueles a favor da idéia de incluir novos temas na pauta, em especial os membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. Ficou então definido o estabelecimento de um total de 14 grupos negociadores para o tratamento das questões vinculadas ao acesso a mercados para mercadorias, incluindo a discussão sobre produtos agrícolas – demanda do Grupo de Caims do qual o Brasil faz parte, para serviços, propriedade intelectual e investimentos – temas novos de interesse dos Estados Unidos, bem como sobre temas institucionais.

O que se observou nas negociações de serviços no âmbito da Rodada Uruguai foi um processo de evolução de posições e construção de consenso que permitiu que um acordo geral – Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS) – fosse de fato alcançado (MARCONINI, 2003:64).

Como resultado da Rodada Uruguai, foi finalmente consolidado o terceiro pilar do tripé originalmente previsto para o sistema de Bretton Woods (além do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional) – a Organização Mundial do Comércio. O GATS é um de três acordos multilaterais celebrados[15] que incorporaram obrigações resultantes da Rodada Uruguai e que figuram como anexos ao acordo que estabeleceu a OMC.

[15] Os outros dois acordos são o GATT-94 e o Acordo de Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio – TRIPS.

O acordo de Marrakesh, assinalado no final da Rodada Uruguai, estabelece a estrutura da Organização Mundial do Comércio[16]. Ao lado do Conselho Geral[17], foram criados três conselhos subsidiários, um para cada um dos acordos principais da OMC: bens, serviços e propriedade intelectual. O comércio de serviços recebe, dessa forma, institucionalmente tratamento equivalente ao comércio de bens. Ademais, possui um acordo específico que define a estrutura da negociação de comércio de serviços, além de estabelecer regras e princípios específicos para o setor.

O Conselho de Serviços foi estabelecido para facilitar a operação e o alcance dos objetivos do GATS, entre os quais se destaca a liberalização progressiva do setor. Além do conselho, o trabalho relativo à área de serviços é conduzido por comitês e grupos de trabalho cujo tema pode ser horizontal, aplicando-se a todos os setores, ou setorial. O Setor de serviços financeiros é o único dotado de um comitê setorial – Comércio de Serviços Financeiros.

O GATS foi estruturado em três partes, a saber: 1) quadro geral de obrigações; 2) anexos setoriais; e 3) listas de compromissos de liberalização. Esta estrutura de tratamento dos serviços parece ser a estrutura base adotada, com ver-se-á nos próximos Capítulos desta tese, nos acordos em negociação no âmbito da ALCA e União Européia-Mercosul.

A primeira parte estabelece, além da definição e da cobertura, as obrigações e as disciplinas que regem este setor. O primeiro artigo do GATS define comércio de serviços por meio de quatro modos de prestação. Sua cobertura é abrangente e envolve regulamentos, regras, procedimentos, decisões adotadas por governos e autoridades centrais, regionais e locais, assim como órgãos não-governamentais no exercício de poderes delegados, que afetem o comércio de serviços. Apesar da originalidade conceitual adotada no acordo referente aos modos de prestação, inexiste definição conceitual de serviços. O

[16] Conforme o Artigo 4 do acordo
[17] Responsável pela operação da Conferencia Ministerial – órgão máximo da OMC – e pela operação como Órgão de Revisão de Política Comercial e como Órgão de Solução de Controvérsias.

acordo somente limita o termo serviços excluindo aqueles prestados no exercício da autoridade governamental. Então, a priori, todos os serviços prestados em base comercial, em competição com um ou mais prestadores de serviços são cobertos pelo Acordo (TÓTH, 2004).

Entre os princípios de liberalização ressaltam-se: da nação mais favorecida e o tratamento nacional. Tais princípios foram adotados do próprio Acordo Geral que rege o comércio internacional de bens, em vigor desde 1947. O primeiro tem como objetivo assegurar que o melhor tratamento concedido a qualquer país na prestação de serviços no mercado de um membro seja estendido a todos os outros membros da OMC, enquanto o princípio do tratamento nacional visa assegurar um tratamento a serviços estrangeiros essencialmente o mesmo concedido aos nacionais. Na redação desses artigos observa-se que os princípios aplicam-se não apenas aos serviços, mas aos prestadores de serviços de uma forma geral – pessoas físicas e pessoas jurídicas.

Nesse sentido, o GATS determinou que cada estado membro concedesse aos serviços e prestadores de serviços de outro estado membro, tratamento não menos favorável daquele concedido a serviços e prestadores de serviços similares de qualquer outro país (Artigo II, parágrafo 1°). O Acordo previu, ainda, que cada estado nacional membro deveria instituir, tão logo seja factível, tribunais judiciais, arbitrais ou administrativos que permitam, após solicitação do prestador de serviços que se sinta afetado em seus direitos, a pronta revisão das decisões administrativas que afetam o comércio de serviços. [18]

Estabeleceu-se que o caráter gradual do processo de liberalização se dará por meio de negociações de oferta e de demanda do conteúdo das listas individuais de compromissos específicos de cada membro, lista esta que se refere aos compromissos que os países estão dispostos assumir quanto ao acesso a mercados e tratamento nacional.

[18] Em acordos como o NAFTA esse dispositivo ainda é mais abrangente, permitindo pessoas físicas ou jurídicas processarem até o governo dos estados nacionais por descumprimento de acordos.

O Acordo adotou a forma de listagem positiva para elaborar os compromissos assumidos pelos membros. Dessa forma, estão inscritos na lista setores, sub-setores ou medidas onde um país assume o compromisso de liberalização. No momento em que se decidir assumir compromissos em um setor ou sub-setor, o país deve inscrever se esta consolidando ou não a situação regulatória existente, e se essa é uma situação de limitações, para cada modo de prestação e em relação ao acesso a mercados e ao tratamento nacional.

O modelo adotado pelo GATS permite que os países possam listar somente alguns setores e/ou sub-setores de serviços de forma positiva, sem que tenham a obrigação de listar todo o universo desses. Além disso, o Acordo estabelece a liberalização progressiva, preservando o direito de os países alterarem o regime regulatório para setores não listados. Mesmo quando se consolida um setor na lista de compromissos específicos não existe a obrigação de se inscrever a real situação regulatória nacional, cuja consolidação poderia ser objeto de negociação em rodadas futuras.

Dessa forma, analisando esse modelo de listagem fica claro que ele favorecia países como o Brasil, cujo sistema regulatório passa por processo de reformas, devido às privatizações de alguns setores e à relativa demanda de reestruturação do sistema regulatório e do próprio papel do estado, ou mesmo devido ao processo de regulamentação de setores ainda não regulamentados.

Outro aspecto importante foi o reconhecimento no GATS de que certos setores terem características específicas, o que demandava atenção diferenciada, no sentido de oferecer esclarecimentos da aplicação das disposições do Acordo Geral. Foi esse o caso dos Serviços Financeiros, dos serviços de transporte aéreo e movimento de pessoas físicas, que figuram entre os anexos setoriais do acordo.

O Artigo XIX do GATS contém o mandato para que uma nova rodada em serviços tivesse lugar até cinco anos depois da entrada em vigor do Acordo Constitutivo da OMC, e depois periodicamente. Como o Acordo de Marrakesh entrou em vigor no dia primeiro de janeiro de 1995, quando os ministros lançaram

a Rodada de Doha, em 2001, as negociações de serviços já estavam em andamento desde janeiro de 2000.

No período pré-Doha, o principal avanço das negociações foi a conclusão de um documento sobre diretivas e procedimentos[19] para a negociação de serviços, em março de 2001. Tais avanços foram reconhecidos no parágrafo 15 da Declaração de Doha, que contém dois elementos principais sobre as negociações de serviços:

a) reafirma os termos do documento sobre Diretrizes e Procedimentos para as Negociações de Serviços adotados em Março de 2001; e

b) determina um cronograma específico para as negociações de acesso a mercado para o comércio de serviços.

A Declaração Ministerial estabeleceu a data de 1° de Jan eiro de 2005 para o término da rodada, na qual as negociações de comércio de serviços fariam parte de um empreendimento único (single undertaking) junto com os resultados de todo os outros temas em negociação. Não foi possível cumprir o prazo estabelecido.

No documento produzido em março de 2001 – Documento S/L/93 -, cujos termos foram reafirmados pela reunião Ministerial de Doha, organiza as negociações de serviços, estabelecendo os objetivos e princípios das negociações, o escopo temático e a estrutura e os procedimentos de tais negociações.

Quanto ao escopo das negociações, elas não devem excluir, em princípio, nenhum setor de serviços ou modo de prestação. Devem ser ainda objeto de negociação as exceções listadas ao princípio da nação mais favorecida.

A parte final estabelece as modalidades e os procedimentos das negociações, entre as quais se destaca a condução das negociações – transparentes e abertas a todos os membros em acessão – em Sessões Especiais

[19] O GATS, em sua parte IV, Artigo XIX, parágrafo 3, estabelece a obrigatoriedade do estabelecimento de diretivas e procedimentos para cada rodada de negociações de comércio de serviços.

do Conselho de Comércio de Serviços. A liberalização progressiva deve ser alcançada por meio de sucessivas negociações bilaterais, plurilaterais e multilaterais. O principal método de negociação deve ser o do pedido e a da oferta.

Além disso, no caso de países realizarem ou terem realizado liberalização de forma autônoma, isto é, de forma unilateral, independente de rodadas de negociação, haverá um “crédito” com base no princípio de equilíbrio entre direitos e obrigações no processo de negociação, desde que a situação real seja inscrita na lista de compromissos.

3. Sistemas e Serviços Financeiros

TAVARES (1998) manifestava, já na década de 1990, o entendimento que já não existiam no mundo sistemas financeiros nacionais na forma em que existiam até meados do século XX, formava-se um sistema financeiro internacional único, dependente e não mais sistemas nacionais isolados, talvez um dos efeitos mais visíveis da globalização econômica nos estados nacionais.

Pode-se classificar o sistema financeiro internacional com dois pilares de instituições: as de gênese pública ou paraestatais que têm como objetivo maior o equilíbrio da economia mundial, sendo elas o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e as instituições financeiras regionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), além dos fóruns responsáveis por coordenação e regras macroeconômica dos estados-nação como o Banco Internacional de Compensações (BIS); e as de constituição privada os bancos e instituições financeiras de atuação internacional.

No âmbito das Américas, um banco de fomento com participação de instituições da maioria dos estados membros da Organização dos Estados Americanos foi criado: o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Sua atuação

nas últimas décadas tem se concentrado basicamente no financiamento de obras de infra-estrutura nos países membros.

Constituído com o objetivo de harmonizar regras e propiciar intercâmbio de conhecimento, práticas e informações entre os Bancos Centrais das nações, o Banco Internacional de Compensações (BIS) realiza também um papel de fóruns internacional de concertação de sistemas financeiros. Regras internacionais de segurança e endividamento bancários têm sido estabelecidas internacionalmente como aquelas relativas ao Acordo de Basiléia, que estabeleceu parâmetros mundiais para a atuação e controle das instituições financeiras e bancos centrais. Parece haver, também no âmbito da indústria financeira, uma perda relativa dos bancos centrais estabelecerem regras isoladas de gestão, estas cada vez mais seguem diretrizes internacionais que, por sua vez, baseiam-se em modelos neoliberais emergentes no final do século XX e início do século XXI.

Por outro lado, as instituições e corporações financeiras privadas que atuam tanto a nível nacional quanto internacional são responsáveis pelas transferências internacionais de recursos e fundos, pela operacionalização dos investimentos externos, pela captação de recursos para financiamento e num mundo de economia globalizada essas instituições têm crescido de importância, porém não em número. Na realidade parece estar havendo um oligopolarização a nível mundial do setor, na medida em que bancos de cunho essencialmente nacional tem diminuído em quantidade e importância no contexto global. A indústria financeira e os sistemas financeiros nacionais podem ser classificados, no âmbito da abertura comercial, como serviços, estando esta atividade – serviços financeiros – prevista no Acordo Geral do Comércio de Serviços – GATS.

Sob a ótica nacional, a definição econômica dos Sistemas Financeiros pode ser entendida como um “conjunto de instituições, organizadas na forma de empresas privadas ou públicas, cujas atividades básicas são a custódia e a gestão de valores – os valores que representam a renda e a riqueza geradas pela operação cotidiana dos diversos mercados que compõem a economia. Como detentoras da renda e riqueza agregadas, as instituições financeiras assumem

posição estratégica nas economias de mercado, cujo bom funcionamento passa a depender, em grande parte, da eficiência com que operam essas instituições". (STUDART e HERMANN, 2001).

Vale registro que as sucessivas crises financeiras internacionais, que tiveram início no México em 1994-1995, abalaram a Ásia a partir de meados de 1997, estenderam-se em 1998 à Rússia e logo em seguida ao Brasil, não foram as primeiras, nem serão as últimas do gênero, de uma série inteira daquilo que o economista-historiador Charles Kindleberger chamou de "pânicos, manias e crashes" do capitalismo, desde sua irresistível ascensão em meados do século XIX até sua atual preeminência enquanto modo de produção praticamente universal. As crises – seja de "superprodução", seja de tipo financeiro – são inerentes ao próprio modo de produção capitalista, como já alertava Karl Marx, antecipando-se à tese sobre "destruição criadora" formulada por Schumpeter (ALMEIDA e SARAIVA, 2001). Os organismos multilaterais citados criados, em última instância, para evitar as crises nos sistemas financeiros do capitalismo, foram ineficazes neste intento.

Tanto no acordo multilateral do GATS (Acordo Geral de Comércio de Serviços) celebrado em 1995, quanto nas negociações multilaterais da Rodada de Doha, quanto nos principais acordos regionais (ALCA e EU) e bilaterais realizados ou em negociação na América Latina são reservados capítulos ou anexos específicos nos acordos para os serviços financeiros.

Os serviços financeiros englobam basicamente duas categorias (MARCONINI, 2004):

a) *Serviços de seguros e relacionados com seguros*: seguros de vida, seguros outros que de vida, os resseguros, as atividades de intermediação de seguros (por exemplo, as de corretores e agentes de seguros e os serviços auxiliares de seguros tais como os de consultorias atuariais).

b) *Serviços bancários e outros serviços financeiros:* serviços bancários incluem todos os serviços tradicionais proporcionados por bancos tais como o

recebimento de depósitos, os empréstimos de todos os tipos e os serviços de pagamento e transferência monetária. Os demais serviços financeiros incluem o comércio de câmbio, produtos derivados de todo tipo de títulos e valores mobiliários, subscrição de valores, corretagem de câmbio, administração de ativos, serviços de pagamento e compensação, administração e transferência de informação bancária financeira, e serviços de assessoramento e outros serviços financeiros auxiliares.

Banco pode ser classificado como uma empresa que se dedica a captar e emprestar recursos financeiros na forma da legislação do país onde atua, basicamente capta recursos mediante depósitos a vista ou a prazo de seus clientes e empresta fundos mediante concessão de créditos utilizando os recursos captados sem envolver seu próprio patrimônio. Cobra comissões pelos diferentes serviços que presta.

A análise de temas tão complexos como o processo de globalização financeira e livre comércio de serviços na história do tempo presente – aí compreendido a década de 1990 e os primeiros anos do século XXI – traz contribuições importantes para os objetivos desta tese.

A primeira contribuição é a constatação que há, por conta do processo de globalização, um aumento exponencial dos fluxos de capitais internacionais pelo globo, bem como aumento expressivo dos investimentos externos diretos (IED), pelo capital internacional, em nações em desenvolvimento consideradas seguras e inseridas no modelo neoliberal. Essa lógica prevalece também para as nações latino-americanas.

Nesse sentido, a integração progressiva dos sistemas financeiros nacionais é defendida no campo multilateral, seja pelo Fundo Monetário Internacional ou na difusão de idéias sobre o livre comércio, com o objetivo de propiciar maior transparência e segurança a investidores estrangeiros e “equilíbrio” à economia mundial. A teoria liberal sustenta que o processo de integração dos mercados financeiros é positivo para as economias nacionais (MORILLO, 2005). Nesse

sentido, a internacionalização e a integração dos mercados de serviços, em especial o financeiro, são vistas como solução de desenvolvimento de uma nação.

Como conseqüência desses fenômenos observa-se um enfraquecimento na capacidade dos estados nacionais modernos de controlarem os movimentos de capitais, deixando suas economias, não poucas vezes, a mercê de decisões que são tomadas fora das suas fronteiras nacionais.

Por outro lado, percebe-se no período o crescimento da importância do setor financeiro frente ao setor produtivo-industrial da economia nas principais nações do globo. De forma semelhante, o comércio internacional de serviços, aí incluído os serviços financeiros, tem crescido a taxas superiores do que ao comércio internacional de bens.

Estados Unidos, União Européia e o Japão defenderam, desde o início da Rodada Uruguai, a aplicação dos princípios do livre comércio para o setor de serviços. Dotados de economias mais vulneráveis nesse setor, países como Brasil, México, Argentina e outras nações em desenvolvimento, resistiram a uma maior abertura comercial de serviços nas negociações multilaterais, mas tal processo não ocorreu nos acordos bilaterais de livre comércio celebrados, por exemplo, por México e Chile com os Estados Unidos e com a União Européia, onde a abertura do mercado nacional de serviços foi condição necessária para a celebração do acordo. No campo multilateral, o consenso obtido em 1995 que resultou na criação do GATS estabeleceu um processo de liberalização gradual que se daria através de negociações periódicas de ofertas e de demandado conteúdo de listas individuais de compromissos para os diversos tipos de serviços em negociação.

Talvez a mais importante conseqüência que se tira da análise do processo de globalização financeira é a prevalência da estratégia de internacionalização e integração que, no campo das idéias, surge como reação às crises das economias capitalistas e à insuficiência de demanda agregada interna nos países capitalistas maduros. Modelo que então passa a ser ativamente promovido por governos e

empresas transnacionais. Uma das formas de materializar essa estratégia é a abertura econômica via celebração de acordos de livre comércio, sejam bilaterais, multilaterais ou regionais.

Os Acordos GATS (de Serviços) e TRIMs (Investimentos) estabeleceram, de forma preliminar, bases tanto para novos acordos de liberalização na Rodada Doha como definiram marcos legais para acordos bilaterais e regionais no âmbito de serviços e investimentos que começaram a serem firmados na década de 1990.

PARTE II

MÉXICO, CHILE E BRASIL: ACORDOS DE LIVRE COMÉRCIO E A INDÚSTRIA FINANCEIRA

CAPÍTULO IV

OS ACORDOS DE LIVRE COMÉRCIO E DE INTEGRAÇÃO

Durante os anos 1990, o processo de globalização parecia atingir seus efeitos plenos nos mercados internacionais, os países da América Latina estavam, em sua grande maioria, em um caminho de reformas econômicas orientadas para o aproveitamento dos mecanismos de mercado. Estavam convencidos de que uma mudança de regime favorecia o crescimento. Essas iniciativas constituíam uma busca de soluções para várias décadas de resultados muito insatisfatórios que culminaram com a “década perdida” de 1980.

Uma das novidades dessas reformas foi a inclusão na política externa de visões que combinaram abertura comercial unilateral com uma estratégia para assegurar o acesso a novos mercados mediante acordos preferenciais de comércio. Essa estratégia foi chamada de modelo do “regionalismo aberto”. DEVLIN (2000:102) considera o regionalismo aberto o terceiro passo na liberalização comercial dos países da América Latina; os outros dois seriam a liberalização unilateral e a participação na OMC.

Os países da região concluíram que eventuais ganhos gerados a partir dos acordos de comércio bilateral e sub-regional seriam como complementos vitais a suas reformas econômicas domésticas. Em contraste com muitos dos acordos que os países negociaram na década de 1960, os da década de 1990 foram baseados em um regime de comércio aberto e tiveram como principio norteador a progressiva liberalização de entraves a expansão do comércio.

Os anos 1990 viram o estabelecimento de novos arranjos de comércio na região e na revitalização de antigos arranjos. Estas mudanças eram, em sua maioria, reações à situação enfrentada por boa parte dos países da América latina e do Caribe nos anos 1980, que foram caracterizadas por políticas fiscais e monetárias equivocadas tendo por resultado uma crise do déficit público para

alguns e transferência externa líquida de recursos financeiros para muitos. Nos anos 1990, os esforços visaram a reforçar a participação das nações no mundo globalizado na busca de novos mercados, política que se manifestou na forma de diversos arranjos de comércio e de integração, passando por acordos de integração econômica, áreas de livre comercio e de uniões aduaneiras. Ademais, a liberação do comércio exterior contribui com as políticas internas de estabilização econômicas. Estas medidas unilaterais de comércio facilitavam a revitalização da proposta da integração latino-americana e do Caribe. Em parte, este ressurgimento do processo integracionista era também uma reação à consolidação percebida dos blocos de comércio em outras regiões do mundo, Esses blocos seriam em última análise degraus para a liberalização do comércio a nível global.

Novo entusiasmo surgiu do avanço do processo de integração na União Européia (o Mercado Único de 1992) e da consolidação do NAFTA. A iniciativa das Américas lançada em 1990 pelos Estados Unidos foi o primeiro antecedente na intenção de construir uma área de livre comércio no hemisfério ocidental. Embora não se tenha passado por alto que os acordos preferenciais entre países avançados, o crescimento vertiginoso do comércio internacional em um ambiente de maior competição gerava demandas por reduzir a incerteza de acesso aos mercados e “capitalizar” regionalmente uma previsível etapa de crescimento.

Os modelos de Acordos de Associação via Livre Comércio ou simplesmente Acordos de Livre Comércio, como são mais comumente conhecidos, pressupõe a não exclusividade, desde que respeitado os princípios e as condições previstas no Acordo GATT 1994, sendo possível, por exemplo, que um país celebre associação de livre comércio com uma União Aduaneira ou com um Mercado Comum, sem necessariamente participar dessa união integralmente. A União Européia e o Mercosul celebraram acordos com países terceiros nessas condições.

Teoricamente, é possível um país celebrar acordos de livre comércio com mais de uma união aduaneira. O Chile, desde que se desligou do Pacto Andino,

ainda nos anos 1970, tem adotado uma política de associação via livre comércio sem se associar a nenhuma união aduaneira. Porém tem acordos de livre comércio tanto com países do Pacto Andino quanto com o MERCOSUL.

Por outro lado, a participação de um mesmo país em duas Uniões Aduaneiras reveste-se de um processo muito mais complexo ou mesmo inviável. Uma união aduaneira pressupõe a existência de uma tarifa externa comum e coordenação de políticas macroeconômicas e financeiras, um Mercado comum tem como pré-condição a livre movimentação de bens, serviços, capital e trabalho. Dessa forma, a ingresso da Venezuela – anteriormente integrante da união aduaneira do Pacto Andino - como membro pleno do MERCOSUL enfrenta não somente desafios políticos, mas, sobretudo, de operacionalização. Em tese, a entrada em outra união aduaneira representaria a renúncia à união aduaneira anterior. Como os países membros do MERCOSUL e do Pacto Andino buscam, a médio prazo, integrar seus mercados, e adesão de novos membros pode ser vista como primeiro passo de um processo maior e mais demorado.

Outro aspecto interessante é que esse novo tipo de acordo foi também chamado de acordos de livre comércio de segunda geração, pois não somente envolvia a liberalização do comércio de bens, mas também previa a liberalização progressiva do comércio de serviços, em seus diversos setores.

Portanto, a análise desses acordos de associação via livre comércio e de seu conteúdo, celebrados na América Latina a partir dos anos 1990, reveste-se de importância, na medida em que o modelo liberalizante previsto nos textos desses acordos pode trazer conseqüências para as matrizes econômicas das nações signatárias, em especial os setores de serviços.

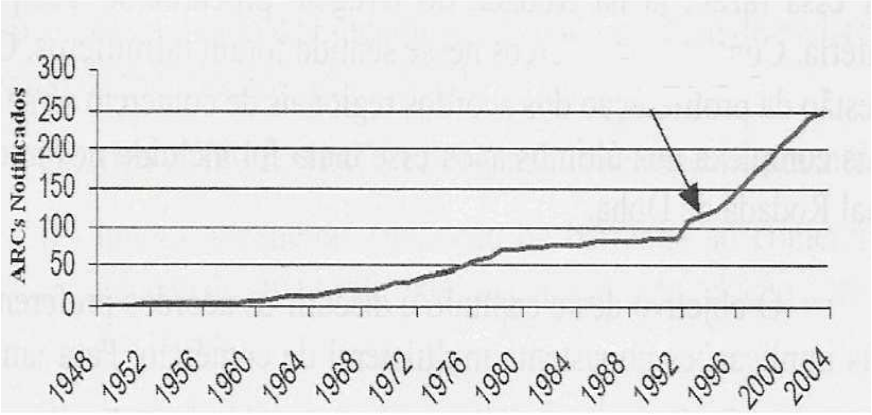
Neste sentido, parte-se de uma análise histórica do NAFTA, primeiro e precursor acordo da espécie que envolveria um país da América Latina. Lógica semelhante incentivou o México a celebrar um acordo de livre comércio com a União Européia, considerado na época o mais abrangente com um país não europeu. O Mercosul e sua trajetória reticente, alternando período de altos e

baixos. A experiência Chilena merece destaque pelo caminho diferente adotado como “global player” mediante associações múltiplas sem se atrelar a um bloco especificamente. O acordo bi-regional Mercosul/União Européia e a proposta de constituição de uma área de livre comércio nas Américas (ALCA) fecham o Capítulo.

1. O NAFTA como proposta de livre comércio

Até a constituição do NAFTA, os acordos econômicos e de comércio foram construídos em cima da fundação do sistema multilateral personificado no GATT, priorizando modelos de abertura multilateral à bilateral ou regional. O acordo do NAFTA tornou-se um “divisor de águas”, não somente na América Latina, mas para todo o planeta. Após 1992, os acordos regionais se multiplicaram, conforme demonstrado no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Acordos Regionais de Comércio Notificados na OMC 1948/2004



Fonte: WTO, International Trade Statistics, http://www.wto.org

Um antecedente notável a esta construção foi a decisão de Canadá e dos Estados Unidos de negociar um arranjo especial em 1965 para tratar do comércio nos automóveis e de autopeças. [20]

O acordo bilateral foi firmado pelos dois países, ainda em 1965, e promoveu o livre comércio no setor automotivo e no setor de autopeças. A importância deste acordo não se restringiu somente ao tamanho do mercado automotivo – o setor é hoje no mundo o que envolve a maior cadeia produtiva do planeta -, mas também serviu como precedente para outros acordos do gênero. Foi a mais significativa ação tomada no período do pós-guerra tanto pelos Estados Unidos quanto pelo Canadá sob as regras do multilateralismo. Tanto os negociadores americanos quanto canadenses reconheceram a importância do acordo quando começaram a negociá-lo em 1986 (CAMERON e TOMLIN, 2000:264).

Em 1987, os governos de ambos os países concordariam que necessitavam de construções mais adequadas, uma vez que os instrumentos de comércio baseados no multilateralismo não mais atendiam o tamanho e o espaço do comércio bilateral. O acordo amplo de livre comércio foi negociado e implementado em 1989. O acordo automotivo foi incorporado ao *Canadá-United States Free Trade Agreement*, embrião do NAFTA.

Quanto ao México, o NAFTA teria sido o meio de realizar, finalmente, o sonho que data de dois séculos atrás, nitidamente norte-americano, de relações econômicas e políticas de cooperação entre os Estados Unidos e o México. Os mexicanos lembravam-se de que perderam quase metade de sua nova nação para os Estados Unidos pela guerra. Os norte-americanos recordavam-se da nacionalização dos investimentos dos EUA pelo México, de sua hostilidade aos EUA refletida na política exterior e da transformação do México em uma autarquia econômica. Uma nova lógica econômica prevaleceria ao final do século XX, países fortes se beneficiariam de democracias vizinhas prósperas: vizinhos em

[20] Outro antecedente nas Américas que merece registro foi o acordo de integracão Brasil Argentina de 1988, embrião do Mercosul.

dificuldades exportariam problemas, vizinhos saudáveis criariam regiões de vitalidade, crescimento e paz (COOPER, 2001:95).

Durante a década de 80, a pressão exercida, duplamente, pela retração da economia interna e por uma economia mais competitiva em todo o mundo, forçou os líderes do México a trilharem um caminho econômico diferente: gradualmente, desregulamentaram e privatizaram a economia, bem como abriram o México para a concorrência, novas idéias e novas esperanças.

Após um período de estatizações e fechamento da economia, as reformas econômicas domésticas começaram com a decisão desse país em aderir formalmente ao GATT em 1986, fato que proporcionou um nivelamento no estágio de abertura comercial nos três países norte americanos, de modo que as negociações para a celebração de um acordo de livre comércio da América do Norte (NAFTA) fossem iniciadas em 1991 e oficialmente implementado em 1994.

No processo de negociação do NAFTA, o Canadá procurou reter e estender os benefícios que tinha recebido da área de comércio livre preexistente com os Estados Unidos. O presidente mexicano Carlos Salinas procurou com as reformas econômicas da liberalização não cometer os mesmos erros de seus antecessores, além de ganhar acesso adicional aos Estados Unidos, sócio principal de México. Por outro lado, os Estados Unidos eram relativamente indiferentes ao resultado, que lhe deu uma posição negociando forte. Porém, os negociadores americanos desejaram revigorar com o NAFTA as negociações multilaterais de comércio da Rodada Uruguai e abrir precedentes para negociações bilaterais posteriores, especialmente na liberalização de serviços e na proteção de direitos propriedade intelectual. Embora Washington procurasse realçar a prosperidade mexicana, esse objetivo estratégico foi freqüentemente perdido no longo e tortuoso processo de negociações do comércio setorial.

Nos Estados Unidos, a negociação do acordo foi realizada no governo Bush que priorizou a política de progresso econômico, mas sua ratificação somente ocorreu após intenso debate no congresso americano já no governo Clinton. Os

sindicatos de trabalhadores alegavam que o NAFTA incentivaria a exportação de trabalhos dos Estados Unidos para o México, e os ecologistas expressaram o interesse que o acordo fornecesse incentivos e regras ambientais severas para as empresas que se constituíssem na região do NAFTA. Os governos Bush e Clinton, entretanto, mantiveram o discurso que o NAFTA permitiria um fluxo maior de bens e dos serviços com baixo custo, e tornariam as indústrias nos três países mais competitivas no *marketplace* global. O NAFTA foi aprovado com atraso pelo congresso após um vigoroso debate nacional em 1993, e é visto por alguns autores como um teste norte-americano para a celebração de futuros acordos de comércio, que poderiam eventualmente conduzir ao livre comércio em todo o hemisfério ocidental. Após o NAFTA, os Estados Unidos celebraram acordos de Livre Comércio com o Chile, Jordânia e Singapura e outros países latino-americanos.

O sucesso da negociação da área de livre comércio entre os três países norte americanos decorreu de uma série de fatores. Canadá e Estados Unidos, parceiros no maior acordo bilateral do mundo implementado com sucesso em 1988 que incluía mercadorias, serviços e investimentos, mas sem acordo no que tange a propriedade intelectual. De sua parte, o México se tornou gradualmente o terceiro maior parceiro comercial dos Estados Unidos, e desde meados dos anos 1980 implementou políticas de reformas econômicas e comerciais durante os governos dos presidentes De La Madri e Salinas. Os três países também compartilharam a visão que o tamanho e o escopo da economia e do comércio na América do Norte requeriam essencialmente um acordo único, que pudesse ser *customizado* conforme as peculiaridades da região.

As negociações foram iniciadas oficialmente em Toronto, Canadá, em 12 de Junho de 1991 e foram concluídas quatorze meses depois em 12 de Agosto de 1992, em Washington DC. O acordo foi assinado em 17 de Dezembro de 1992. Foi ainda suplementado em 1993 pela negociação de acordos complementares (side agreements) relativos a normas trabalhistas, meio ambiente e salvaguardas

comerciais. Após a aprovação das três respectivas legislaturas, NAFTA e os acordos complementares entraram em vigor em 01 de Janeiro de 1994.

O NAFTA é um extenso acordo de livre comércio. Foi previsto um calendário de cinco a dez anos de eliminação completa das barreiras para a maioria das mercadorias, o acordo prevê capítulos específicos para serviços, proteção para investimentos e propriedade intelectual, aplicação de regras uniformes para compras governamentais e de empresas estatais, e contempla sistemas desenvolvidos para solução de disputas. Libera, ainda, acesso a mercados em um número importante de setores com vistas a desenvolver a infra-estrutura da América do Norte, como transportes, telecomunicações e serviços financeiros. O acordo prevê cláusula de acesso através da qual outros países poderão aderir ao acordo.

A implantação do NAFTA, apesar de ter representado fato novo no hemisfério, não foi um consenso. Surgiram vozes críticas, nos três países, quanto às conseqüências e malefícios do acordo. Uma das críticas mais contundentes refere-se ao fenômeno de desnacionalização de setores da economia atingidos pelo processo de integração.

2. O México e a União Européia

Desde a arrancada do processo de integração econômica na Europa ocidental, o México viu com interesse uma aproximação com os seis países signatários do Tratado de Roma. Em um momento em que a economia mexicana crescia de maneira sustentada, impulsionada por uma indústria que transformava aceleradamente o perfil do país, era necessário multiplicar a entrada de divisas para apoiar as aquisições de maquinário, equipamentos e bens intermediários indispensáveis para a continuação do modelo de substituição de importações que orientava a industrialização. A possibilidade de reforçar os laços com economias

que se haviam conseguido reconstruir em poucos anos, e com as quais o país realizava em torno de 8% de seu comércio exterior, levou o México a multiplicar os contatos oficiais e a estabelecer, já na década de 1960, uma missão permanente perante a Comunidade Econômica Européia (CEE).

Em 1975, o México era o terceiro país latino-americano, depois de Uruguai e do Brasil, que firmava um acordo bilateral com a então Europa dos nove. Ao buscar uma aproximação com a CEE, o governo mexicano pretendia obter acordos de cooperação nos campos industrial, tecnológico, financeiro, de transportes e turismo que permitissem diversificar os fluxos de comércio e investimento fortemente concentrados nos Estados Unidos. Esse era o objetivo principal da estratégia da política exterior do presidente Echeverría.

Ao responder a essas pretensões, os funcionários da CEE advertiram que as aspirações do México superavam o marco contratual das relações com estados não associados. Não obstante, as delegações conseguiram um acordo de princípios e se iniciaram as negociações. Em Julho de 1975, foi assinado o Acordo entre a CEE e os Estados Mexicanos. Segundo o texto, este acordo se fundamentaria no interesse de ambas as partes em "desenvolver e equilibrar seu comércio recíproco e em ampliar sua cooperação comercial e econômica" [21]. Apesar da referência à cooperação comercial e econômica, o documento não estabelecia compromissos específicos. No terreno estritamente comercial, não se incluiu lista de produtos ou serviços e somente se outorgou o tratamento da cláusula de nação mais favorecida.

A experiência do Acordo de 1975 foi francamente decepcionante para o México. Durante o período que esteve em vigência, não conseguiu aumentar de maneira significativa as exportações de bens manufaturados dirigidas para aquela que era então a primeira potência comercial do mundo. O crescimento do valor dos intercâmbios durante esse período obedeceu, por um lado, ao aumento dos preços do petróleo cru no mercado internacional e ao papel que o México

[21] "Accord entre la Communauté économique européenne et les Etats Unis du Mexique", em *Recueil dês accords conclus par lês Communautés européennes.* Vol.4. Bruxelas: OPOCE, 1978

desempenhou como abastecedor dos países europeus; e, por outro lado, à ampliação da capacidade de compra do México que se traduziu em maiores importações provenientes da CEE. Não obstante, apesar dos montantes crescentes registrados, a proporção do comércio realizado entre os pares manteve uma tendência de baixa, aguçada pela entrada em vigor do Tratado do NAFTA, em Janeiro de 1994.

A situação não era distinta da de outros países latino-americanos que, tal como o México, lamentavam a baixa prioridade que a Comunidade Européia atribuía à região. Desse modo, quando se abriram as negociações para a assinatura de acordo de terceira geração com países da América Latina, o México viu com grande interesse a criação de um marco jurídico que abrisse as portas como a melhor opção para contrabalançar o previsível desvio do comércio para o interior da zona de livre comércio da América do Norte.

Os resultados do Acordo de 1975 não justificaram o entusiasmo que despertava a assinatura do novo instrumento comercial, tanto no meio acadêmico como em círculos oficiais. Embora não tenha havido a mudança de perspectiva esperada pela América Latina sobre um tratamento preferencial, o certo é que o Acordo Marco de Cooperação entre a CEE e os Estados Unidos Mexicanos, firmado em abril de 1991, abriu amplas possibilidade no terreno de cooperação econômica, técnica e científica[22]. Nas reuniões bilaterais previstas para dar seguimento a este acordo, se apreciou a adoção de mecanismos específicos para superar as barreiras que impediram a entrada dos produtos mexicanos no mercado europeu e a existência de demandas por parte do México em matéria de cooperação. O avanço era claro.

Apesar da insistência dos negociadores europeus no sentido de que o México deveria coordenar-se com países latino-americanos para estabelecer um diálogo região a região que fosse mais frutífero para o avanço das relações, o

[22] O Acordo Marco de Cooperação entre a Comunidade Econômica Européia e os Estados Unidos Mexicanos, firmado em abril de 1991, abriu possibilidades interessantes. Diferente do Acordo de 1975, se definiram aspectos de cooperação econômica (comércio, indústria e investimentos) e da cooperação técnica e científica que se buscava promover.

governo mexicano não abandonou sua estratégia de aproximação bilateral. A ênfase continuava posta na importância comercial da União Européia, com a qual pretendia a assinatura de um tratado de livre comércio similar aos que se firmaram com os Estados Unidos e o Canadá (NAFTA) e alguns países da América Latina.

A abertura de negociações de um novo tratado foi proposta pelo México no início de 1996, as quais se estenderam por mais de um ano e meio. O acordo finalmente alcançado implicou mudanças profundas nas visões tradicionais de ambas as partes (ALIZAL, 2002).

Para o México, implicou a aceitação da “cláusula democrática”, que se impôs como uma condição para a assinatura do acordo. Essa cláusula obriga as partes a respeitarem internamente a democracia e os direitos humanos, o que significou admitir o exame externo da vida política interna, e a possibilidade de se ver envolvido em ações internacionais que foram rechaçadas no passado por serem consideradas contrárias aos princípios da não-intervenção e da livre autodeterminação.

Para a União Européia, trata-se do acordo mais amplo e ambicioso que firmou com um país não-membro. Em sua vertente comercial, a zona de livre comércio México-União Européia representa o abandono da postura de décadas anteriores de não atribuir tratamento preferencial aos países latino-americanos. Dessa forma, o tratado de livre comércio com o México abriu o caminho para a assinatura de acordos similares com outros países e sub-regiões da América Latina e Caribe.

Em seu conjunto, o Acordo Global marca as diretrizes para estabelecer um mecanismo de combinação e diálogo político, integração econômica e cooperação econômica, social e cultural.

Com base nesse acordo, ajustou-se a criação da zona de livre comércio pretendida pelo México. O Tratado de Livre Comércio entre a União Européia e o México (TLCUEM) entrou em vigor em Julho de 2000.

A assinatura do tratado de livre comércio foi também uma resposta à acelerada queda no comércio de bens e serviços comercializados entre a União Européia e o México no transcurso da década de 1990. Em 1989, as importações que o México realizava no mercado comunitário representavam em torno de 14,5% do total de suas aquisições no exterior, enquanto que as exportações mexicanas para esse mercado representavam 11,7% do total das vendas externas. Em 1999, as porcentagens haviam caído para 9% e 3,8% respectivamente (ALIZAL, 2002:26).

De acordo com Pascoal Lamy, então comissário europeu de comércio, o tratado de livre comércio firmado com o México foi "o primeiro, o mais rápido, o melhor". [23] E explicava assim o entusiasmo: o primeiro porque foi resultado de sua primeira negociação de um tratado de livre comércio transatlântico; o mais rápido porque as negociações se completaram em um ano e foi aprovado sem demora pelas instâncias pertinentes (o Conselho da União Européia e o Senado mexicano); e o melhor porque nunca antes se havia firmado um acordo tão amplo com um país de fora da comunidade. O acordo não somente liberalizava virtualmente todos os fluxos bilaterais de comércio em um período de dez anos, tanto em bens como em serviços, como também previa a liberalização gradual de investimento e pagamentos, a abertura dos mercados de compras do Estado (compras governamentais), a proteção dos direitos de propriedade intelectual, a cooperação em matéria de competição e a criação de mecanismos de resolução de controvérsias.

Em virtude da distribuição de competências da União Européia, o marco jurídico desse tratado está integrado pelo Acordo Interino sobre Comércio e Questões Relacionadas com o Comércio e pelo Acordo de Associação Econômica e Cooperação Política que, como se assinalou anteriormente, foram firmados em Bruxelas a oito de dezembro de 1997. Estes acordos contêm os princípios sobre os quais se negociou a liberalização comercial, dos quais derivaram duas

[23] "México y la EU: casados, amantes o solo mejores amigos?", discurso pronunciado na inauguração do Instituto de Estudos da Integração Européia, Instituto Tecnológico Autônomo de México, 29 de abril de 2002. http://www.delmex.cec.eu.int/es/novedades/INDEX.HTM

decisões, uma de cada acordo, que contêm as matérias específicas de liberalização.

A primeira decisão, [24] derivada do Acordo Interino, estabelece a criação de uma área de livre comércio com base no artigo XXIV do GATT, que faz parte do acordo pelo qual se estabeleceu a Organização Mundial do Comércio. Vale destacar que o tratado de livre comércio reconhece a diferença no nível de desenvolvimento existente entre as partes, o que dá origem a um tratamento assimétrico a favor do México.

Assim, os prazos previstos para a redução de impostos foram os seguintes: em 01/01/2003 todas as exportações mexicanas de produtos industriais ficaram livres de tarifas no mercado europeu, á exceção dos produtos agrícolas, por outro lado a redução tarifária mexicana terminará quatro anos depois, em 01/01/2007.

Para os produtos agrícolas, definiram-se quatro fases de liberação: 2000, 2003, 2008 e 2010, reconhecendo-se igualmente a assimetria, razão pela qual se elaborou uma lista de produtos sensíveis para o México que não estarão sujeitos a um calendário preestabelecido.

Com relação ao comércio de serviços, a decisão por meio da qual se põe em marcha a liberalização deriva do Acordo de Associação Econômica e Cooperação Política, que estabelecia a criação de uma área de livre comércio entre as partes com base no artigo V do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços – GATS, que faz parte do acordo que deu origem à OMC. [25] Os termos do acordo previam que a liberalização dos serviços se fizesse de maneira gradual em dez

---

[24] A decisão está dividida em oito títulos: Disposições gerais, Livre circulação de bens, Compras do setor público, Competição, Mecanismo de consulta para assuntos de propriedade intelectual, Solução de controvérsias, Obrigações específicas do comitê conjunto referente a comércio e Questões relacionadas com o comércio e Disposições finais.

[25] Esta decisão está integrada por 46 artigos organizados em sete títulos: Disposições Gerais, Comércio de Serviços, Investimento e pagamentos realizados, Propriedade intelectual, Solução de controvérsias, Obrigações específicas do Comitê Conjunto referentes a Comércio e Questões relacionadas com o comércio e Disposições finais. As únicas disposições que estão contidas nas duas decisões – comércio de bens e de serviços – são as relativas a controvérsias, uma vez que, diante da possibilidade de que entrassem em vigor em distintos momentos, e em virtude da diferença no conteúdo e no alcance de ambas as decisões, as partes deveriam contar com um efetivo de solução de controvérsias especialmente aplicáveis.

anos, excluindo-se os de transporte aéreo, serviços audiovisuais e navegação de cabotagem.

Dessa forma, o comércio de serviços é um dos Títulos desta decisão do acordo, sendo que o comércio de serviços financeiros não possui Título próprio, estando inserido dentro dos artigos que tratam de comércio de serviços de um modo geral.

Decorridos cinco anos após a entrada em vigor do TLCUEM, os resultados da liberalização comercial ainda não estão totalmente claros. As diferenças entre cifras oficiais da Comissão Européia e as do governo mexicano são enorme, o que dificulta a avaliação[26].

Apesar do acordo, o insistente déficit comercial do México com a União Européia parece ser um reflexo da incapacidade da indústria mexicana colocar seus produtos em mercados competitivos. A julgar pelos resultados, os produtos da indústria manufatureira mexicana são poucos competitivos no mercado europeu, e a grande pergunta é por que não puderam aproveitar-se das vantagens do Sistema Geral de Preferências (SGP) [27] em décadas passadas, nem as oportunidades que oferece a redução de tarifas proporcionada pelo TLCUEM.

3. A experiência Chilena

A partir do final dos anos 1980, durante toda a década de 1990 e nos primeiros anos do Século XXI, os governos que se sucederam no Chile adotam fielmente a “cartilha” neoliberal na administração da política econômica. Nesse sentido, além de reformas que visaram reduzir o papel do estado na economia e privatizações de empresas estatais, o Chile inicia um processo de celebrações de

[26] Não obstante, os 25 países da EU são o segundo maior parceiro comercial do México, atrás apenas dos EUA. O comércio de bens e serviços entre mexicanos e europeus totalizou US$ 25 bilhões em 2004.
[27] Sistema através do qual países desenvolvidos concediam, de forma unilateral, reduções tarifárias nas importações de países em vias de desenvolvimento.

acordos de livre comércio inicialmente nas Américas e posteriormente com diversos países do globo, adotando claramente uma política de multilaterização comercial, atuando como ator importante em organizações que vão desde o MERCOSUL a APEC (Associação de Cooperação Econômica Ásia Pacífico).

Em Novembro de 2005, o Chile já havia celebrado acordos de associação via livre comércio com os seguintes países: Estados Unidos, Canadá, México, Coréia do Sul, União Européia (25 nações), AELC (Islândia, Noruega e Suíça), MCCA (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicarágua), além dos acordos com o MERCOSUL e com os países andinos. Nesta data, o governo chileno estava negociando novos acordos de livre comércio com a Índia, Tailândia, Panamá e com a China Continental. Mais de 75 % do comércio do Chile era, no mesmo ano, regido por acordos de livre comércio que o país havia subscrito. Dos acordos já celebrados e em vigor, merecem destaques os acordos com os Estados Unidos e com a União Européia.

Os Estados Unidos desde a década de 1990 é o maior sócio comercial do Chile. O comércio de bens alcançou US$ 6.234 milhões durante o ano de 2002. As exportações de bens com destino aos Estados Unidos representaram 18% do total das exportações chilenas no período 1996-2002 e as importações de bens com origem estadunidense foram de 21% no mesmo período. Analisado o comércio a partir dos Estados Unidos, as compras americanas ao Chile representaram 0,3% do total de suas importações no mesmo período e as exportações representaram cerca de 0,5% de suas exportações totais ao mundo[28].

O *Tratado de Livre comércio entre o Governo da República do Chile e o Governo dos Estados Unidos da América* foi negociado em 2002, assinado em Junho de 2003 e entrou em vigor em 1º de Janeiro de 2004. O Tratado teve como base o acordo do NAFTA e foi o primeiro celebrado pelos Estados Unidos com um país da América do Sul.

---

[28]GOVERNO DO CHILE. *TCL Chile-Estados Unidos: Contenidos e Impactos*. Direcion General de Relaciones Econômicas Internacionais Agosto de 2003. Obtida no sítio na Internet: http://www.sice.oas.org/TPD/CHL_USA/Chile-US.pdf em 14.11.2005

O Tratado é composto de vinte e quatro capítulos e três anexos. Foram negociados capítulos específicos para Investimentos (Capítulo 10), Comércio Transfronteiriço de Serviços (Capítulo 11) e Serviços Financeiros (Capítulo 12).

Um dos pontos interessantes do acordo é a possibilidade de investidores privados acionarem tribunais arbitrais contra governos que imponham medidas regulatórias que afetem os termos do Tratado.

Em 1990, o Chile e a então Comunidade Européia celebravam um primeiro acordo de cooperação entre as partes, sem muitas conseqüências práticas além do valor político simbólico que representava à época, quando o país sul-americano iniciava o processo de redemocratização. Já em 1996, com o objetivo de "consolidar o diálogo político periódico sobre problemas bilaterais e internacionais de interesse mútuo", Chile e a União Européia estabeleciam um "Acordo Marco de Cooperação", base do processo de negociação entre as partes.

As negociações levaram anos para tomarem os moldes de um acordo. Os acordos de livre comércio da União Européia com o México que entrara em vigor no ano de 2000 foi modelo para o acordo do Chile. Em 18 de Novembro de 2002, era assinado o Acordo de Associação Política e Comercial entre Chile e a União Européia. Posteriormente, em Junho de 2003, assinaria um tratado de livre comércio com os estados membros da AELC – Associação Européia de Livre Comércio, com termos semelhantes ao da União Européia. Com a entrada de 10 novos na União Européia em 2004, acordo adicional foi assinado estendendo o acordo de 2003 a todos os novos integrantes europeus.

O acordo é constituído de cinco partes: Disposições Gerais e Institucionais; Diálogo Político; Cooperação; Comércio e Questões Ligadas ao Comércio e Disposições Finais. A parte IV relativa ao Comércio e Questões ligadas ao Comércio é constituída de 11 Títulos, que por sua vez são divididos em Capítulos. Há um Título específico para o Comércio de Serviços, e um Capítulo próprio para o comércio de serviços financeiros.

Diferentemente do Acordo com os Estados Unidos, o acordo com a União Européia não prevê a possibilidade de questionamento em tribunais arbitrais de medidas regulatórias dos Estados pelos investidores privados, o que reduz bastante o seu potencial para afetar a adoção de políticas industriais pelos signatários (VEIGA, 2004).

4. O Mercosul e a proposta de integração

Antes de se iniciar o estudo do Mercosul e suas conseqüências para o livre comércio de serviços financeiros na região, importante destacar que o modelo adotado para a constituição do Mercosul foge do conceito de Acordos de Associação via livre comércio. O Mercosul se constitui, ao menos idealmente, como um projeto de integração regional, incorporando além de uma união aduaneira propostas de integração cultural e social para a região. Nesse sentido, o modelo do Mercosul, ainda que imperfeito, e mais recentemente o desenhado para a CASA (Comunidade Sul-Americana das Nações) se assemelha mais ao modelo de integração Europeu. Feito este registro, passa-se a análise de sua gênese.

Entre 1986 e 1989, Brasil e Argentina desenvolvem a negociação de um acordo de integração econômica visando à complementaridade produtiva e comercial entre os dois países e o início de um mercado comum no Cone Sul no final da década de 1990. Em 1989, o presidente Carlos Menem é eleito na Argentina ao propor uma forte abertura econômica, a redução do Estado e a mudança do modelo produtivo anterior. Nesse mesmo ano, Fernando Collor de Melo é eleito Presidente no Brasil com um projeto semelhante. A celebração do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), entre México, Estados Unidos e Canadá, passa a ser um grande atrativo para os países da América Latina. Em 1990 o processo brasileiro-argentino de integração é acelerado com a negociação de um tratado baseado nos princípios do GATT de regionalismo

aberto, que viria a incluir o Uruguai e o Paraguai. O tratado de Assunção, firmado em 1991, estabelecia um cronograma de ações até 1994 que previa basicamente: desgravação tarifária inflexível e automática entre os quatro países até chegar a uma tarifa zero, a harmonização de políticas macroeconômicas e a negociação de uma Tarifa Externa Comum frente a outros mercados, para viabilizar a constituição de uma Zona de Livre Comércio e uma União Aduaneira em Janeiro de 1995.

Segundo BERNAL-MEZA (2002:43-44), a construção do Mercosul foi idealizada como um instrumento que permitiria aos países do Cone Sul enfrentar a nova situação internacional com melhor capacidade político-decisória e, no caso brasileiro, como alternativa intermediária entre a continuidade de sua política nacionalista e a nova visão de mundo calcada sobre o neoliberalismo.

Desde sua criação, em Março de 1991, o Mercosul vinha se consolidando e atingindo alguns resultados expressivos, do ponto de vista da expansão do comércio, apesar do caminho tortuoso trilhado nas relações intra-bloco, onde as pautas de comércio dependiam de inúmeras negociações políticas e sofriam pressões de alguns setores com relação a produtos específicos como leite, calçados e automóveis.

Para VAZ (2002: 275-287), o estancamento relativo sentido nas relações intra-bloco é um reflexo de três aspectos: primeiro a falta de aprofundamento via maior institucionalização do Mercosul; segundo, pela nuclearização das decisões por parte de Brasil e Argentina; e terceiro, pela não conclusão de etapas essenciais à perspectiva de formação de um bloco preferencial, como a consolidação do status de união aduaneira e avanços rumo a um mercado comum, aí envolvendo diretamente o mercado de serviços.

Além de problemas enfrentados dentro do Bloco – fragilidade das instituições, dificuldade em cumprir prazos, ineficácia das burocracias e dos grupos de trabalho -, os Estados sofreram ao longo da década de 1990 e início do Século XXI com as crises econômicas, desvalorização cambial e fuga de capitais

em momentos de instabilidade, fragilizando a imagem de um bloco e permitindo a busca de afirmações intra e extra-regionais individuais.

Outro aspecto relevante é a dificuldade de internalização das normativas do Mercosul na legislação interna dos países membros. Diferente do modelo Europeu, que se aproxima de um modelo federal de delegação de competências, todos os acordos do Mercosul tem que se ratificados pelos respectivos parlamentos para terem força legal, assim boa parte destes acordos ficam anos em tramites legislativos aguardando a apreciação da matéria. O resultado desse processo é que muitas das decisões do Mercosul não podem ou tem sua aplicação atrasada.

Ainda assim, acordos importantes têm sido firmados no âmbito do Mercosul. Entre eles, destaca-se o “Protocolo de Montevidéu sobre comércio de serviços” – atualmente a única normal legal de comércio de serviços internacional internalizada no Brasil – cujo texto se encontra no Anexo - e cuja análise é relevante. Neste acordo encontram-se tópicos específicos sobre a liberalização de serviços financeiros. Não se encontram nele, entretanto, elementos que possam indicar grau considerável de desnacionalização do setor em qualquer dos quatro países membros. Isso tendo em vista que, à exceção do Brasil, os sistemas financeiros dos demais membros, já se encontram com grau de internacionalização elevado.

Cabe o registro que as negociações no âmbito da ALCA tiveram influência sobre o empenho dos governos do Mercosul em retomar a agenda de aprofundamento do bloco sub-regional, a própria celebração do Protocolo de Serviços foi resultado desse esforço no sentido da consolidação do bloco. Os riscos da diluição do bloco frente à criação de uma área de livre comércio hemisférica, de um lado, e a convivência de atuar como um bloco para aumentar o poder de negociação, por outro, estimularam os Estados Partes a dotarem políticas de aprofundamento do bloco. As negociações também influenciaram nesse sentido na medida em que a aprovação da proposta de conclusão de um

acordo inter-regional pelo Conselho Europeu e não aos países do bloco sul-americano.

O Deputado João Hermann Neto, designado relator do projeto de ratificação do Protocolo de Serviços na Câmara dos Deputados do Brasil, defendia o acordo como mecanismo de geração e renda por conta da ampliação e integração dos mercados de serviços dos países membros e também como forma de fazer frente às empresas transnacionais que reconhecidamente eram competitivas em diversos sub-setores dos serviços:

> Ao tomar uma posição conjunta nessa área, os países do MERCOSUL se fortalecem para participar da negociação no interior da OMC, estando em melhores condições para enfrentar a pressão dos países mais desenvolvidos que detêm uma posição extremamente agressiva em termos de conquista de mercado, visto as excepcionais condições de concorrência de suas empresas nessa área. Por outro lado, os prestadores de serviços do MERCOSUL terão ampliados seu acesso ao mercado regional, podendo, inclusive, fortalecer suas posições no mercado internacional como um todo, gerando renda e emprego nos países que integram o bloco regional[29].

O Protocolo é constituído de trinta artigos e sua estrutura foi baseada em acordo semelhante celebrado pelos países que compõem a União Européia, na constituição de seu mercado comum. O Artigo 1° estabelece que o objetivo do protocolo é promover de forma progressiva o livre comércio de serviços no Mercosul. Os principais dispositivos do GATS estão presentes no texto, em especial os relativos a tratamento de nação mais favorecida, acesso a mercados e tratamento nacional. Setores específicos como transporte aéreo, terrestre e aquático e serviços financeiros receberam disposições próprias consubstanciadas em anexos ao protocolo.

A liberalização do comércio de serviços no Mercosul tem sido realizada, a exemplo do que ocorre na OMC, através de rodadas de negociações. Até a 17ª Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em dezembro de 2004 na

---

[29] Anais da Câmara dos Deputados, projeto de decreto legislativo, parecer do Sr. Deputado João Hermann Neto.

cidade de Belo Horizonte, tinham sido concluídas cinco Rodadas Negociadoras em matéria de liberalização do comércio de serviços, sendo a sexta aberta naquela oportunidade, sem conclusão até o momento.

O Mercosul, a partir da segunda metade da década de 1990, firmou acordos de livre comércio com outros países da América Latina, em especial os membros do Pacto Andino, cujo processo busca-se culminar na consolidação de uma estrutura sul-americana de integração, batizada de CASA (Comunidade Sul-americana de Nações), mais uma iniciativa entre outras de integração na América Latina. A proposta da CASA passa pela integração da estrutura do Pacto Andino e do MERCOSUL. Registra-se ainda que em 2005 a Venezuela, do presidente Hugo Chaves, solicita ingresso formal como membro pleno do MERCOSUL. Nesse sentido, entre 1991 a 2005, os países do Mercosul priorizaram, ainda que em momentos com maior ou menor intensidade, consolidar a união interna antes de abrir seus mercados de bens e serviços a economias maiores. Essa tendência prevaleceu nos processos de negociação com a ALCA e União Européia, ainda que no que tange ao mercado de serviços financeiros, os três sócios do Brasil apresentarem grau de abertura maior que o brasileiro.

5. O Acordo Bi-regional Mercosul x União Européia

O primeiro ato formal envolvendo o recém criado Mercosul e a Comissão Européia ocorre com a assinatura de Primeiro Acordo Interinstitucional, em 1992. A Comissão Européia se comprometia a dar suporte técnico e institucional ao desenvolvimento das estruturas institucionais requeridas pelo Mercosul.

Em Dezembro de 1995, O Mercosul e a União Européia assinam o Acordo Inter-regional de Cooperação. Este acordo marco nortearia as relações entre ambos os blocos ao entrar em plena vigência, em Julho de 1999, depois de ter

aplicação provisória desde 1996. O acordo marco se sustentaria em três elementos fundamentais: o diálogo político, a cooperação e assuntos comerciais.

O objetivo principal do acordo marco era a preparação das negociações para um Acordo de Associação Inter-regional o qual incluiria a liberalização do comércio de bens e serviços em conformidade com as regras da Organização Mundial de Comércio, ao mesmo tempo em que propiciaria um diálogo político mais estreito. Todavia, as negociações com a União Européia não registraram entusiasmo por parte dos membros do Mercosul até que, em 1999, durante a Cúpula do Rio, decidiu-se passar formalmente da etapa de fortalecimento das relações inaugurada em 1995, com o acordo marco, para uma etapa de negociações ativas, incluindo propostas de liberalização amplas. Em certo grau, o início das negociações formais correspondia a uma estratégia da União Européia frente ao avanço da ALCA e que por parte do Mercosul, o avanço da negociação com a Europa reforçaria sua posição também dentro das negociações da ALCA (CRISTINI, 2003).

As negociações sobre comércio da União Européia com o Mercosul e com o Chile se desenvolveram em separado, embora a estrutura de ambas seja muito similar. As áreas de negociação ultrapassam os temas comerciais, incluindo: (a) negociações sobre diálogo político; (b) cooperação econômica, cooperação social e cultural e cooperação financeira e técnica; e (c) o tema propriamente comercial. É interessante observar que embora em nenhum lugar se mencione a palavra “área de livre comércio”, esta é a interpretação que se dá ao componente de negociações comerciais.

Existem três grupos técnicos que abordam respectivamente: i) o comércio de bens (que inclui medidas sanitárias e fitossanitárias, regras de origem, normas e certificações, medidas antidumping e procedimentos alfandegários); ii) o comércio em serviços (que também envolve investimentos e direitos de propriedade intelectual); e iii) as disciplinas comerciais (compras do setor público, normas sobre a competição e resolução de controvérsias).

O tema de maior conflito se refere à liberalização da Política Agrícola Comum da União Européia, que protege setores em que os países sul-americanos possuem fortes vantagens comparativas (como cereais, laticínios, carne, hortaliças e vinho) e à liberalização de alguns produtos industriais de alto valor que o Mercosul protege relativamente. Grande interesse há por parte da União Européia na abertura do setor de serviços, inclusive o setor bancário e financeiro. Em vários momentos nos quais as negociações estavam emperradas, seus negociadores condicionavam a abertura agrícola à liberalização no setor de serviços e bens industriais.

No campo teórico e das idéias, o acordo entre dois blocos não difere substancialmente dos acordos entre duas nações que negociam isoladamente (acordos bilaterais). Mas é interessante registrar as idéias e o embasamento normativo que esses acordos receberam tanto na OMC quanto no âmbito da legislação comunitária da União Européia.

Os acordos de associação estão previstos no Tratado da Comunidade Européia (TCE) [30] e são de natureza muito mais ampla do que simples acordos comerciais. A formulação vaga do TCE do qual a Comunidade pode celebrar com um ou mais acordos que criem uma associação caracterizada por direitos e obrigações recíprocas e procedimentos especiais, cobre um espectro bastante amplo de possibilidades de acordo. Inicialmente, os acordos de associação estavam previstos como uma forma jurídica adequada para estabelecer as relações entre a Comunidade Européia e os Estados que pleiteavam seu futuro ingresso na CE. Um acordo do gênero, com algumas modificações, foi celebrado com os Estados do Magreb - Tunísia, Argélia e Marrocos (MARCONINI, 2003:38).

[30] No campo do direito internacional a União Européia não possui personalidade jurídica própria, não se constituindo em uma nova Organização Internacional que tenha sucedido às três Comunidades Européias pré-existentes. Assim, a EU não tem capacidade de celebrar qualquer acordo internacional, pois lhe falta a necessária personalidade de Direito Internacional Público. Consequentemente as Comunidades Européias continuam a subsistir, sendo agrupadas dentro do pilar comunitário sob a denominação de "Comunidade Européia", a qual, esta sim, possui capacidade jurídica para celebrar acordos internacionais. Portanto, a expressão "Acordo Mercosul – União Européia", tem um sentido muito mais político, sob a perspectiva européia, do que propriamente jurídico.

Como principal foro de negociação foi criado o Comitê de Negociações Bi-regionais (CNB), composto de um subcomitê de cooperação, três subgrupos em áreas específicas de cooperação e três grupos técnicos dedicados a assuntos técnicos comerciais. Um desses grupos técnicos é responsável pelo comércio de serviços.

Foram realizadas quinze rodadas de negociação de abril de 2000 a outubro de 2004, sem que se chegasse a um acordo consensual. Em setembro de 2004 foram apresentadas ofertas consolidadas, inclusive uma específica para a área de serviços, tanto por parte do Mercosul quanto por parte da União Européia.

Por conta da metodologia de negociação acertada, que prevê a negociação em conjunto de todas as questões comerciais, ou seja, deve-se ter um acordo global ou não se tem acordo algum, as discussões sobre serviços estão diretamente atreladas à questão dos bens agrícolas ou não industriais. Como na negociação de Doha na OMC e nas negociações da ALCA, há resistências dos europeus à eliminação ou mesmo redução dos gravames e subsídios estatais a produção interna da agricultura local, fato que tem dificultado se chegar a um acordo de consenso.

A proposta consolidada de abertura para a área de serviços apresentada pela Mercosul em 2004 se constituía de listas específicas para cada um dos quatro países membros com reservas para setores específicos considerados sensíveis sob a ótica da indústria nacional de cada país. Essa proposta foi recusada e considerada insuficiente pelos negociadores da União Européia. Da mesma forma, a proposta européia de abertura e redução de subsídios no setor agrícola foi recusada pelo Mercosul sob a mesma justificativa.

Em 2003, o então comissário europeu Pascal Lamy, juntamente com o Mercosul, definiu que o acordo de livre comércio deveria ser assinado em outubro de 2004, quando se encerrava o mandato daquela comissão negociadora. As negociações não permitiram respeitar a data e as negociações ficaram paralisadas por quase um ano. Em setembro de 2005, ministros do bloco sul-americano e os

novos comissários europeus voltaram a se encontrar em Bruxelas para relançar as negociações.

De acordo com o ministro de Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, os dois lados já conheciam parcialmente as suas limitações e em que pontos ainda seria possível negociar. Áreas como investimentos e compras governamentais (as chamadas concorrências públicas) já estariam com as discussões bastante avançadas. Os pontos de concentração para que as negociações avançassem, conforme colocava Amorim, seriam as áreas de serviços, agricultura e bens industriais:

> Para serviços, o Mercosul ainda tem alguma flexibilidade, mas o bife tem que aumentar, se não aumentar não tem acordo. [31]

"Bife" na expressão do ministro se referia à oferta agrícola, ou mais especificamente à oferta européia para a importação de carne.

Os ministros e comissários definiram, então, uma nova agenda para as negociações, mas não marcaram uma data para finalização do acordo, mudando a tática realizada no passado. Um novo encontro ministerial foi realizado em Março de 2006, após a reunião da Organização Mundial do Comércio, em dezembro de 2005 em Hong Kong. A estratégia de aguardar os resultados da rodada de Doha para então acelerar o processo de negociação bi-regional foi razoável, pois os eventuais avanços de Doha poderão ser incorporados no texto do acordo.

A comissária européia para as Relações Exteriores, Benita Ferrerp-Waldner, sugeriu que o acordo de livre comércio com o Mercosul fosse assinado em Maio de 2006, durante a Cúpula de Viena, entre os líderes da União Européia e os países da América Latina. Infelizmente, não há indicações que o tempo seja suficiente para concluir o acordo até esta data.

Outro aspecto que merece lembrança é que o eventual ingresso da Venezuela como membro pleno, solicitado em 2005 acrescenta mais um

---

[31] Agência BBC Brasil, entrevista dada em 02.09.2005, endereço na internet: http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/storv/2005/09/printable/050902_cimentfn

ingrediente ao processo negociador com a União Européia não obstante nas negociações com a União Européia o ingresso de dez novos países do leste Europeu não foi fator impeditivo de continuarem as negociações sem maiores conseqüências.

6. A Área de Livre Comércio das Américas – ALCA

Em Junho de 1990, o Presidente George Bush, em discurso na Casa Branca, lançava as bases do que chamou “uma nova parceria econômica” entre os EUA e os países da América Latina e Caribe, incorporando comércio e investimento como seus pilares básicos. A vertente comercial compreendia três pontos: a) cooperação com os países da região para a conclusão da Rodada Uruguai; b) estabelecimento, como meta de longo prazo, de uma zona de livre comércio das Américas; c) negociação de acordos bilaterais com países que não se encontravam preparados para firmar acordos de livre comércio.

Em dezembro de 1994, na Primeira Reunião da Cúpula das Américas, os líderes de 34 países do continente americano (exceto Cuba) promoveram, entre outras iniciativas, as discussões sobre a formação da área de Livre Comércio das Américas – ALCA, buscando estabelecer uma nova perspectiva de integração continental. Com uma população de 800 milhões de habitantes e um PIB combinado de US$ 11 trilhões, a ALCA seria a maior zona de livre comércio do mundo, com uma amplitude que atingiria vários aspectos da vida dos cidadãos das Américas.

A previsão inicial de conclusão das negociações da ALCA seria em 2005, coincidindo com aquele então definido para a Rodada de Doha. Para que o processo fosse consolidado dentro do prazo foi montado cronograma, prevendo a simultaneidade de negociações em diversas áreas.

Em uma declaração que acompanhou a Cúpula original de Miami, os ministros fizeram uma série de recomendações sob a forma de uma Declaração para a qual se conseguiu acordo em vários “objetivos e princípios” essenciais, incluindo: (i) integração econômica do hemisfério; (ii) desenvolvimento e liberalização dos mercados de capitais de forma progressiva; (iii) concordância com as normas da Organização Mundial do Comércio – OMC; (iv) eliminação de obstáculos ao investimento estrangeiro; (v) estrutura legal para proteger investidores e seus investimentos; (vi) novas medidas para contratos públicos; (vii) liberalização dos mercados de serviços.

Nessa declaração o setor de serviços é incluído genericamente no objetivo de liberalização econômica, alem de abordá-lo especificamente em alguns de seus objetivos.

Até a virtual paralisação das negociações nos anos de 2004 e 2005, haviam sido realizadas oito Reuniões Ministeriais e quatro Cúpulas de Chefes de Estado das Américas, sendo a última em Novembro de 2005 na Argentina. A primeira, realizada em Denver, Colorado, em junho de 1995, assegurou que a ALCA seria plenamente compatível com os dispositivos dos acordos da OMC, além de equilibrada e abrangente em seu alcance, não erguendo barreiras a outros países e representará um empreendimento único que compreenda direito e obrigações mútuas.

Na segunda Reunião Ministerial de Comércio, Cartagena, Colômbia, em Março de 1996, foi criado, entre outros, o Grupo de Trabalho de Serviços. A reunião ministerial de Belo Horizonte, em 1997, foi importante ao estabelecer parâmetros que norteariam as negociações, como o single undertaking, que assegura que as negociações serão concluídas, avaliadas e, eventualmente, adotadas como um conjunto integrado; o consenso, que garante posições legítimas, mas minoritárias, não sejam descartadas pela vontade da maioria; e a coexistência com blocos sub-regionais, que preservaria a capacidade de negociação conjunta do Mercosul e da Comunidade Andina.

A quarta reunião – realizada em março de 1998, em São José, Costa Rica – serviu como preparatória da Segunda Cúpula das Américas realizada no mês seguinte, em Santiago, Chile, durante a qual os países constituíram um Comitê de Negociações Comerciais (CNC), que era composto pelos vice-ministros do comércio de cada país.

Com o apoio de um Comitê Tripartido composto do Banco Inter-Americano de Desenvolvimento, da Organização de Estados Americanos e da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e Caribe (CEPAL), se estabeleceram nove Grupos de Trabalho para se ocuparem das principais áreas das negociações: serviços; investimentos; contratos públicos; acesso ao mercado (abrangendo tarifas, medidas não tarifárias, procedimentos aduaneiros, regras de origem, normas e obstáculos técnicos ao comércio); agricultura; direitos da propriedade intelectual; subsídios; direitos anti-dumping e de compensação; política de competição; e resolução de controvérsias. Também se estabeleceram três comitês especiais não negociadores para tratar de questões sobre as economias menores, a sociedade civil e o comércio eletrônico.

Na quinta Reunião Ministerial, realizada em Toronto, em novembro de 1999, os grupos negociadores foram instruídos a elaborar minuta dos respectivos capítulos, um rascunho do arcabouço regulatório. Apresentada a primeira minuta do acordo – na sexta Reunião Ministerial em Buenos Aires em abril de 2000 – decidiu-se torná-la pública com o objetivo de aumentar a transparência do processo de negociação.

A terceira Cúpula das Américas, realizada em Quebec em abril de 2001, foi marcada pela reafirmação dos princípios orientadores das negociações da ALCA, além de tratar de temas variados no seu Plano de Ação.

A sétima Reunião Ministerial, realizada em Quito, novembro de 2002, testemunhou o início da presidência conjunta do Brasil e dos Estados Unidos nas negociações.

A oitava Reunião Ministerial – Miami, novembro de 2003 – teve como objetivo o estabelecimento de diretrizes para a fase final das negociações da ALCA. Um dos pontos relevantes da Declaração Ministerial é o reconhecimento da possibilidade de os países assumirem diferentes níveis de compromissos na ALCA, admitindo, dessa forma, a possibilidade de optarem pelo desenvolvimento de liberalizações e disciplinas adicionais em base plurilateral, surge o conceito que ficou conhecido com ALCA Light. A partir daquele ano, se caminhou no sentido de propor um escopo de negociações muito mais limitado do que o que vigorava até então.

Divergências entre os principais negociadores – Estados Unidos e Mercosul – não permitiram o avanço das negociações em 2004 e ao longo de 2005. Na quarta Cúpula das Américas, realizada na Argentina em Novembro de 2005, essas divergências ficaram expostas: de um lado um grupo de 29 países defendendo um cronograma para sua implementação, e de outro, o Mercosul e a Venezuela preferindo esperar as negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC), em dezembro do mesmo ano, para avançar no diálogo. O documento final previu a retomada das conversas após as negociações da Rodada Doha.

Vale destacar, que desde o início das negociações, grandes corporações empresariais americanas, suas associações e grupos de pressão tem sido parte integrante do processo negociador. Nos Estados Unidos, diversos comitês empresariais aconselham os negociadores americanos e, segundo o sistema do Comitê Consultivo Comercial, mais de 500 representantes empresariais tem permissão de segurança e acesso a documentos de negociação da ALCA.

Uma das tarefas dos negociadores é comparar e consolidar os componentes principais de diversos acordos comerciais e de investimento por toda a área, abrangendo: o NAFTA, o Mercosul, o Pacto Andino e o CARICOM. Igualmente têm sido assinados diversos Tratados de Investimento Bilateral (TIB) entre países individuais, baseados no modelo do NAFTA de “Estado-Investidor”, em que as empresas podem processar diretamente os governos por violações dos direitos de propriedade sem envolverem primeiramente seus próprios governos.

Existem diferenças conceituais entre o modelo proposto para a ALCA e os acordos de integração do Mercosul ou de constituição da União Européia. A ALCA torna-se quase uma extensão do NAFTA e do modelo neoliberal de livre comércio aos demais países latino-americanos. Não há no NAFTA tentativas de se estabelecer normas comuns de trabalho entre seus três membros e os Estados Unidos não se mostram favoráveis a qualquer acordo de movimento livre de mão-de-obra do México. Fundamentalmente, o projeto da ALCA é uma expansão do NAFTA, não só relativamente por incluir muitos novos países no pacto, mas também por alargar o âmbito do livre comércio em novos setores.

É possível que os Estados Unidos estivessem considerando uma conclusão bem sucedida da ALCA para manter a dominância do setor empresarial no continente, principalmente como contraponto aos acordos de livre comércio que a União Européia tem buscado na região. Na Quarta Cúpula da Américas, em Novembro de 2005 na Argentina, o presidente mexicano Vicent Fox aventou a possibilidade de uma ALCA sem Mercosul, caso aquele bloco optasse em não negociar o acordo continental.

A Organização não governamental *Public Citizen*[32] refere que os Estados Unidos estão tentando expandir as normas do NAFTA sobre protecionismo empresarial de patentes, normas que proporcionam às companhias que uma patente em um país os direitos de monopólio e comercialização do produto em toda a região.

A oitava reunião ministerial serviu também para apresentar a sociedade a Terceira Minuta do Acordo de Constituição da ALCA. O Artigo 1° da minuta estabelece: “o propósito deste Acordo é o estabelecimento de uma área de livre comércio”. Constituída por um total de vinte e quatro capítulos, merecem destaques os relativos aos “Serviços” (Capítulo XVI) e “Investimentos Estrangeiros” (Capítulo XVII).

[32] ONG fundada pelo empresário norte-americano Half Nader nos EUA de linha “progressista”, tem como objetivo a defesa dos interesses civis dos cidadãos.

O capítulo relativo aos serviços foi elaborado com base no mandato do grupo de negociação de serviços. Entre os objetivos deste grupo de negociação estão: (i) estabelecer disciplinas para liberalizar progressivamente o comércio de serviços, de modo que permita alcançar uma área hemisférica de livre comércio, em condições de previsibilidade e transparência; e (ii) desenvolver uma estrutura incluindo direitos e obrigações abrangentes em serviços. Tais objetivos representavam um elevado grau de similaridade com os estabelecidos pelo GATS e especificamente pela Declaração Ministerial para a Rodada de Doha. O Grupo negociador de serviços reuniu-se pela primeira vez em Miami entre os dias oito e nove de setembro de 1998.

O Primeiro Relatório do Grupo de Negociação sobre Serviços[33], de 07.10.1999, previa planos detalhados referentes à prestação de serviços da ALCA. No documento, as prerrogativas de uma empresa prestadora de serviços de país signatário do acordo seriam as mesmas de uma empresa nacional em qualquer país do continente. Sherri M. Stephenson, então diretora adjunta para o comércio da Organização de Estados Americanos, preparou o documento para conferência sobre comércio em março de 2000 em Dallas, Texas, em que apresenta um relatório sobre o mandato e progresso por setor dos nove Grupos de Trabalho.

Um dos princípios já negociados na ALCA para o setor de serviços determina que as ofertas devam se basear na interligação entre as negociações da ALCA e da OMC, na medida em que a lista de compromissos nacionais junto a OMC/GATS representa o ponto de partida das negociações a nível continental. Dessa forma, qualquer negociação de serviços na ALCA deverá ser necessariamente mais abrangente que aquela negociada na OMC na Rodada Doha, do contrário, a negociação na ALCA perderia sentido.

A proposta de acordo de serviços para a ALCA, bem como o Acordo GATS e o futuro acordo em negociação na Rodada Doha na OMC podem ser

---

[33] 1° Relatório do Grupo de Negociações sobre Serviços, de 07.10.1999, divulgado no sítio oficial da ALCA (www.ftaa-alca.org), em Janeiro de 2002.

classificados como “acordo de estrutura multilateral”. O que significa que haveria um acordo mínimo negociado e aceito por todos os membros no início e, posteriormente, através de negociações contínuas, seriam acrescentados novos setores e normas, além de novas ofertas dos países membros.

Nesse sentido, mesmo o acordo GATS já contém elementos que permitiriam às pessoas físicas ou jurídicas que se sentirem lesadas, acionar legalmente esses governos, restringindo ou inibindo as ações do governo quanto a serviços, através de um conjunto de limitações legalmente obrigatórias reforçadas por sanções comerciais com execução obrigatória pela OMC. O objetivo desse tipo de acordo parece ser refrear níveis de governo na distribuição de serviços e facilitar o acesso das empresas transnacionais aos contratos do governo em diversos setores, dentro do modelo neoliberal de livre comércio.

No que tange a serviços, a terceira minuta do acordo de negociação da ALCA é ainda mais vasta que os termos do acordo GATS. Assim como inclui “direitos e obrigações abrangentes”, também se aplicará a “todas as medidas (definidas como leis, regras e outros regulamentos oficiais) que afetem o comércio de serviços prestados por autoridades governamentais de todos os níveis do governo”. Além disso, pretende-se aplicar essas prerrogativas a "todas as medidas que afetem o comércio de serviços prestados por instituições não governamentais de todos os níveis do governo quando funcionam com poderes conferidos por autoridades do governo”.

A minuta do Grupo de Negociação afirma que o acordo de serviços deve ter “alcance universal em todos os setores de serviços”. Aos governos é concedido o direito de “moderar” estes serviços, mas somente mediante maneiras compatíveis com as “matérias estabelecidas no contexto do acordo da ALCA”.

A estrutura da minuta do acordo de serviços contém seis elementos de consenso. E que abrangem os temas de *alcance parcial, tratamento de nação mais favorecida, tratamento nacional, acesso a mercado, transparência e negação de benefícios.*

O tema alcance setorial estabelece a cobertura universal do acordo para todos os setores de serviços, de forma abrangente. (O princípio de nação mais favorecida estabelece que o acesso concedido a investidores ou empresas de qualquer país da ALCA deva ser concedido a investidores ou empresas de todos os países da ALCA). O item relativo a tratamento nacional contempla dispositivo no sentido de que os investidores e empresas de todos os países da ALCA devem ter o mesmo tratamento que os fornecedores domésticos e de serviços locais. Em acesso ao mercado, a minuta estabelece medidas que reduzam a capacidade dos fornecedores de serviços de terem acesso ao mercado. O item transparência aborda matérias que "tornem publicamente disponível todas as medidas pertinentes que possam abranger, entre outras, novas leis, regulamentos, diretrizes administrativas e acordos internacionais adotados a todos os níveis do governo e que afetem o comércio de serviços". Por fim, o item "negação de benefícios" determina que "os membros da ALCA deverão poder negar os benefícios do acordo de serviços a um fornecedor de serviços que não satisfaça critérios pré-definidos". Os critérios poderão incluir "propriedade, controle, residência e atividades comerciais importantes".

Esta lista representa novas e extensas jurisdições de um acordo comercial que invalidam os regulamentos do governo e concedem poderes novos e gigantescos a empresas de serviços, de acordo com uma ALCA expandida. Por exemplo, se os direitos de tratamento nacional forem incluídos na ALCA, os serviços públicos serão abertos à concorrência de empresas estrangeiras de serviços com ou sem fins lucrativos. A proposta do texto do acordo proíbe financiamento preferencial de governos aos fornecedores de serviços domésticos em serviços como bancários, a assistência médica, a assistência infantil, a educação, os serviços municipais, as bibliotecas, a cultura e de esgotos e fornecimento de água.

A combinação deste acordo de serviços de grande alcance com a extensão proposta das normas de investimento, concede novos e inéditos poderes à ALCA e aos interesses particulares que apóia. Pela primeira vez em qualquer acordo de

comércio internacional, as empresas de serviços transnacionais obterão direitos competitivos para a série completa de fornecimento de serviços do governo e teriam o direito de processar qualquer governo que se oponha à indenização financeira. Evidência que o verdadeiro objetivo desta proposta seria reduzir a capacidade dos governos do hemisfério fornecer serviços com financiamento público (considerados “monopólios” sob a ótica neoliberal no mundo do comércio internacional), era percebida claramente nas palavras do Sr. Stephenson, então diretor adjunto para o comércio da OEA:

> Visto que os serviços não enfrentam barreiras comerciais sob a forma de tarifas ou impostos nas fronteiras, o acesso ao mercado é restringido através de regulamentos nacionais. Assim, a liberalização do comércio de serviços implica alterações das leis e regulamentos nacionais, tornando estas negociações mais difíceis e mais sensíveis para os governos.

Outro aspecto relevante é o tratamento dado pela minuta de acordo aos investimentos estrangeiros. O mandato do Grupo de Negociação em Investimentos é estabelecer “uma estrutura legal justa e transparente visando incentivar o investimento através da criação de um ambiente estável e previsível que proteja o investidor, seu investimento e movimentos afins, sem criar obstáculos aos investimentos provenientes do exterior do hemisfério”. Fundamenta-se numa área de investimentos do NAFTA, o Capítulo 11 daquele acordo, que é, conforme explica o perito canadense em comércio legal Barry Appleton “o verdadeiro coração e alma do NAFTA”.

O NAFTA foi um dos primeiros acordos de comércio internacional do mundo moderno que permitiu a um interesse privado, normalmente uma empresa ou um setor da indústria, embora não seja signatário do acordo, contestar diretamente as leis, políticas e práticas de outro governo membro do NAFTA se estas leis, políticas e práticas infringem os “direitos” estabelecidos da empresa em questão. O Capítulo 11 daquele acordo concede à empresa o direito de intentar uma ação para compensação de lucros perdidos atuais e futuros devido às ações do governo, não importa como legais possam ser estas ações ou qual o objetivo por que foram iniciadas.

Vale aqui citar alguns exemplos: o Capítulo 11 do acordo foi utilizado com êxito pela Ethyl Corp., sediada em Virgínia, para forçar o governo canadense a revogar a legislação que proíbe a venda transfronteiriça do seu produto, MMT, um aditivo da gasolina que tem sido proibido em muitos países e que o, então, primeiro-ministro canadense Jean Chretien outrora chamou “uma neurotoxina perigosa”. S.D. Myers, uma empresa de eliminação de desperdícios de PCB, utilizou também com sucesso uma ameaça do Capítulo 11 para forçar o governo do Canadá a revogar a proibição das exportações de PCB – uma proibição que o Canadá empreendeu de acordo com a Convenção de Basel e que proíbe o movimento transfronteiriço de desperdícios perigosos – intentando com sucesso uma ação contra o governo canadense no valor de US$ 50 milhões em danos perdidos quando a breve proibição esteve em vigor.

Outro exemplo envolve a empresa Sun Belt Water Inc., de Santa Bárbara, Califórnia, uma companhia de exportação de água, está processando o governo canadense em US$ 14 bilhões porque a Colômbia Britânica proibiu a exportação de água a granel em 1993, deste modo bloqueando as oportunidades da companhia se meter no negócio de exportação de água naquela província. Methanex, uma companhia canadense e o maior produtor mundial de metanol, está processando o governo dos E.U. em US$ 970 sobre uma lei 1999 do Estado da Califórnia para determina a retirada de qualquer tipo de aditivo da gasolina, considerado altamente poluidor.

Em 1996, a Metalclad Corporation, uma empresa de eliminação de desperdícios dos Estados Unidos acusou o governo do México de violar o Capítulo 11 do NAFTA quando o estado de San Luís Potosi recusou a autorização para reabertura de instalações de processamento de desperdícios. O governador estadual ordenou o encerramento do local depois de uma auditoria geológica ter revelado que as instalações contaminavam o fornecimento de água local. Depois, o governador declarou o local parte de uma zona ecológica com 600 hectares. A Metalclad reclamou que tal decisão era considerada um ato de exploração e procurou obter indenização. Em agosto de 2000, um tribunal do NAFTA decidiu a

favor da companhia e ordenou ao governo mexicano o pagamento da indenização de US$ 16,7 milhões.

O Grupo de Negociação sobre Investimentos da ALCA inclui na terceira minuta do acordo direitos semelhantes aqueles previstos para o de Estado-Investidor, que existem atualmente no NAFTA, incluindo: (i) definições básicas de investimento e investidor; (ii) âmbito de aplicação; (iii) tratamento nacional; (iv) tratamento de nação mais favorecida; (v) expropriação e indenização por perdas; (vi) pessoal fundamental; (vii) requisitos de desempenho (viii) resolução de controvérsias.

O direito sobre “tratamento nacional” estabelece que nenhum país pode discriminar os investimentos em favor de seu setor doméstico. O item “tratamento de nação mais favorecida” informa que o acesso aos investidores de um país da ALCA deve ser concedido aos investidores de todos os países da ALCA. Os direitos sobre “expropriação e indenização por perdas” estabelecem regras pelas quais um investidor ou empresa pode exigir indenização financeira por perda de negócio e lucros proveniente da criação ou implementação de regulamentos, incluindo leis ambientais, do governo de outro signatário do acordo. Na minuta, fica estabelecido o direito das empresas movimentarem seus profissionais e técnicos – pessoal fundamental - de forma transfronteiriça fora do processo normal de imigração. O item “requisitos de desempenho” restringe substancialmente limites ao direito de um país aplicar requisitos de desempenho ao investimento estrangeiro. Por fim o tema “resolução de controvérsias” é regulado pelo modelo utilizado no NAFTA, no qual um painel de burocratas nomeados pode anular a legislação do governo ou forçar o governo em questão a pagar indenização para manter a legislação.

A inclusão de tais medidas de investimento seria uma maneira de inserir uma espécie de Acordo Multilateral sobre o Investimento (proposta de um tratado da OCDE sobre investimentos que foi abandonada diante da enorme resistência de vários países em desenvolvimento no final da década de 1990) na ALCA. Combinadas com a proposta de condições reforçadas sobre os direitos da

propriedade intelectual e novas e amplas condições propostas sobre serviços e contratos públicos, estas condições sobre investimento concederão novos poderes às empresas do hemisfério permitindo contestar até regulamentos e violações do tratado pelos governos de países membros. Essas evidências demonstram que os acordos de associação baseados nos modelos neoliberais de livre comércio tem a capacidade de afetar a capacidade de governo de instituir políticas de controle macroeconômico e de incentivo fiscal.

O mandato do Grupo de Negociação sobre Resolução de Disputas deve "fundar um mecanismo justo, transparente e eficaz para a resolução de disputas entre os países da ALCA" e "criar maneiras de facilitar e fomentar a utilização de arbitragem e outros mecanismos alternativos de resolução de disputas, para resolver controvérsias particulares na estrutura da ALCA".

Ainda se espera ver se o mecanismo de resolução de disputas da ALCA refletirá o modelo do NAFTA ou da OMC. Todavia, o mandato do Grupo de Negociação inclui "levar em consideração, entre outras coisas, o Acordo da OMC sobre Normas e Procedimentos que determinam a Resolução de Disputas". Se for este caso, então é provável que o sistema de resolução de disputas da ALCA entre governos se assemelhe ao sistema mais punitivo da OMC que ao do NAFTA.

Segundo os termos da minuta do NAFTA, um país que perde um caso diante de um painel de resolução de disputas, deve aceitar a decisão judicial e oferecer "indenização adequada" ao outro governo ou se arriscar à retaliação de "benefícios equivalentes". O NAFTA não cria um conjunto comum de leis comerciais para os países-membros. Os painéis de disputa do NAFTA decidem com base nas leis comerciais internas do país importador.

Todavia, a função de um painel de disputas da OMC é decidir se a prática ou política disputada de um país é um "obstáculo para o comércio" e anular a citada prática ou política ofensiva se assim for considerada. Segundo o Órgão de Resolução de Disputas da OMC, um país que atue freqüentemente em favor dos

seus próprios interesses empresariais, pode contestar as leis, políticas e programas de outro país e derrubar as suas leis internas. O país que perde tem três opções: alterar sua lei para se ajustar à decisão da OMC, pagar ao país vencedor uma indenização permanente em dinheiro ou enfrentar sanções severas e permanentes do país vencedor.

Certamente que as prerrogativas dos investidores estrangeiros contidas no NAFTA não existem na OMC. Parece que os negociadores da ALCA preferem conservar os poderes das resoluções de disputas privadas contidos nas condições investidor-estado do NAFTA, enquanto optam por condições da OMC mais rígidas para resolverem disputas estado-estado. Tal estrutura está em harmonia com as outras propostas para a ALCA, basicamente porque atribui direitos mais efetivos aos investidores estrangeiros.

É certo que o modelo que se está negociando para a ALCA a partir de 2003 possui um escopo de negociações muito mais limitado do que o que vigorava até então, política essa defendida pelos países do Mercosul, mas, ainda assim, existem elementos que podem reduzir ou comprometer a autonomia regulatória dos países membros, com impactos desnacionalizantes em setores específicos.

É provável que não haja ALCA antes da conclusão da Rodada Doha e é possível que não haja uma ALCA nos moldes que se pensou em 1994, não obstante, a estratégia alternativa do governo de Estados Unidos de celebrar acordos de associação se intensificou no período de 1991 (data de assinatura do NAFTA) até 2005. Além de Canadá e México, os Estados Unidos celebraram acordos com o Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e República Dominicana, e está em negociação com os países do Pacto Andino, Peru, Equador e Colômbia.

Por fim, pode-se extrair da análise dos acordos de regionais de livre comércio é a constatação que todos, à exceção do Mercosul, se constituem em associações abrangentes baseados no livre comércio, seguindo em maior ou em menor grau a cartilha neoliberal. Tanto os acordos já em vigor celebrados por

México e Chile com os Estados Unidos e a União Européia quanto os ainda em negociação ALCA e o acordo Mercosul-União Européia possuem elementos de liberalização ampla do comércio de serviços, um dos pontos de maior interesse tanto para os europeus quanto para os norte-americanos.

Nesse sentido, merecem análise os dispositivos que permearam os acordos realizados por México e Chile que limitam a capacidade dos estados nacionais adotarem medidas regulatórias internas e permitem que investidores privados questionem legalmente estados que promoverem medidas em desacordo com os termos do acordo. Por outro lado, o interesse demonstrado por empresas transnacionais revela o potencial impacto que um acordo de livre comércio pode promover em economias menos desenvolvidas, principalmente desnacionalização de setores menos competitivos da economia.

Outro ponto a destacar é que, alem do interesse demonstrado nas negociações da ALCA e com a União Européia pelas corporações financeiras internacionais, em todos os acordos existem capítulos ou menções específicas relativa a liberalização do comércio de serviços financeiros. Esse modelo também se repetiu nas negociações de liberalização da Rodada Doha da OMC.

Também se constata a provável irreversibilidade dos acordos hora em negociação, ainda que esses processos avancem num ritmo menor que o esperado. É provável que não haja acordo com a União Européia e com a ALCA sem antes se obter um consenso mínimo com relação à Rodada de Doha e é possível que todos os três acordos caminhem juntos ou paralelos. Neste aspecto, algum tipo de liberalização dos serviços a nível multilateral se espera em Doha que seria seguido com uma liberalização ainda maior nos acordos regionais.

Quanto ao Brasil, não parece haver interesse em não negociar a ALCA, até por que a liberalização dos serviços e bens industriais teria como contrapartida uma maior liberalização no setor agrícola, o segmento de maior interesse para o país. Ademais, a política americana de realizar acordos bilaterais com países da América Latina tem sido eficaz, o que acabaria isolando o Mercosul. Nesse

sentido, é sintomática a fala do secretário americano de Estado para Assuntos do Continente, Thomas Shannon, após o final da Quarta Cúpula das Américas, na Argentina em Novembro de 2005, afirmava que houve apenas falta de acordo quanto à rapidez com que se poderia concluir a ALCA, mas que dos trinta e quatro países presentes, somente a Venezuela discordava que o comércio era um motor para o desenvolvimento da região. [34]

[34] Entrevista concedida à BBC Brasil em 17.11.2005, conforme sítio na internet: http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/11/051117_shannonintervfn.shtml

CAPÍTULO V

DESNACIONALIZAÇÃO E LIVRE COMÉRCIO

Paralelamente ao processo de ascensão do modelo neoliberal nas últimas décadas do Século XX, surgiram críticas, tanto no mundo acadêmico quanto político, a esse modelo baseado no estado mínimo e liberalização comercial. Os críticos basearam suas considerações na premissa que, ao contrário do que apregoavam os liberais, os mercados também falham e com conseqüências mais danosas ao bem estar geral da população, principalmente quando envolvem economias menos desenvolvidas e mais frágeis.

A conseqüência mais citada seria o fenômeno de desnacionalização de setores da economia menos preparados nessas nações com conseqüências de difícil reversibilidade para o nível de emprego de trabalhadores no segmento. Dessa forma, reveste-se de importância revisitar o conceito de desnacionalização e sua lógica econômica, bem como os principais autores latino-americanos, suas críticas e propostas afetas ao tema. Entre os autores contemporâneos que apresentaram críticas contundentes ao modelo, destacam-se as contribuições de Gonçalves, Ianni, Sader, Coggiola e Santos.

Por último, elenca-se evidências de desnacionalização em setores econômicos do México, Chile e Brasil, países que passaram por processos de abertura comercial no período 1991 a 2005. Não obstante, reserva-se para os próximos capítulos a investigação da ocorrência do fenômeno e suas conseqüências na indústria financeira desses países.

1. Conceito e lógica da desnacionalização

O conceito de *desnacionalização* está intimamente ligado à idéia do que é considerado “nacional” e à entrada de capital estrangeiro na economia de um país. O termo nacional pode ser definido como “o que é relativo à nação” (BIDERMAN, 1992: 649) ou ainda como “pertencente ou próprio dela” (FERREIRA, 1986: 1177). Nesse sentido, pode-se considerar uma empresa como nacional quando seu capital é, majoritariamente, pertencente a pessoas (físicas e jurídicas) cuja origem ou nacionalidade não seja estrangeira. Não obstante, há no mundo contemporâneo certa relativização do conceito, haja vista que nem sempre é possível definir com precisão qual é a origem ou de qual nação é o capital de uma empresa. *Desnacionalizar* seria, por conseguinte, reduzir a participação de nacionais de um país (inclusive do Estado) no capital de uma determinada empresa ou organização, ainda que não represente mudança em seu controle.

Há de se registrar, também, diferença entre o conceito de *desnacionalização* e o de *desestatização*. O último está relacionado com a presença do estado nos meios de produção de bens e serviços de uma nação. Entretanto, Gonçalves (1999:134) argumenta que, apesar de distintos, esses dois processos podem coexistir.

Os processos de desestatização (privatização) e desnacionalização se inserem em um movimento de duplo interesse. Do lado do capital externo, significa a necessária expansão que não pode se dar pelo aumento da oferta de bens e serviços, pois isso não traria consigo um crescimento equivalente da demanda, o que resultaria em queda de preços e em conseqüente redução na rentabilidade do capital investido. Para o governo e as empresas nacionais, a entrada do capital externo significa a descompressão de seus orçamentos e certo equilíbrio financeiro. Com isso, torna-se possível aos governantes manter a estabilidade monetária, o que certamente corresponde aos interesses imediatos dos consumidores. Para as empresas nacionais, a participação do capital estrangeiro em seus negócios as libera da necessidade de recorrer a empréstimos com altas taxas de juros, disponíveis no sistema financeiro nacional.

Não há dúvida de que, no curto e até no médio prazo, a participação do capital forâneo, em empresas estatais e privadas nacionais, traga alguma sensação de prosperidade para as economias dos países hospedeiros. Entretanto, essas empresas, revigoradas com a injeção desse capital, assumem tamanho poder diante das concorrentes nacionais sem acesso a essa fonte, que dificilmente encontrarão resistência em direção à formação, senão de monopólios, ao menos de oligopólios.

Esse processo de concentração da produção, do tipo mono-oligopolista, geralmente ocorre por meio da aquisição parcial ou total de empresas já atuantes no mercado. Com isso, cresce a produtividade pela ampliação de investimentos em capital fixo, processos e em informações, ao mesmo tempo em que se reduz a oferta de empregos, tanto em virtude da incorporação de tecnologias e processos poupadores de mão-de-obra, como pela eliminação dos concorrentes locais incapazes de se igualarem ao novo padrão de produtividade.

Além das fusões e aquisições de indústrias e prestadores de serviços, Gonçalves (1999:157) cita mais dois mecanismos de desnacionalização: os processos de privatizações promovidos principalmente nos países emergentes após a década de 1990 e a extinção ou falência de grupos privados nacionais que não conseguem competir em um novo ambiente de livre comércio mundial.

Segundo DUPAS (1998:129), o emprego direto gerado pelas empresas transnacionais cresceu, na década de 90, em ritmo menos acelerado do que os seus investimentos diretos. De acordo com a CEPAL (1998), os Investimentos Estrangeiros Diretos (IED), nas sete maiores economias latino-americanas, cresceram de US$ 7,03 bilhões em 1990, para US$ 56,97 bilhões em 1997, o que correspondia a uma variação de 810%. No entanto, esse vertiginoso crescimento foi devido, principalmente, às aquisições e fusões que se verificaram nas esferas privada e estatal, e que corresponderam, ainda em 1997, a cerca de 70% do IED na região. Essa situação seria consoante à tendência observada em Âmbito mundial. Segundo dados da UNCTAD, apresentados no informe da Cepal, 60%

dos fluxos totais de IED mundial corresponderiam à transferência de ativos no setor privado, ou seja, desnacionalização.

A hipótese que aqui se formula é que o fenômeno da desnacionalização se dá com a constância de dois fatores, que são em última análise decorrentes do processo de globalização: (i) pela liberalização comercial, através dos acordos de livre comércio e (ii) pela perda relativa da capacidade do Estado instituir políticas regulatórias frente à nova realidade mundial.

O processo de globalização da economia tem como um dos motores a busca por mercados ampliados pelas empresas transnacionais, como forma de manter o nível de lucro do capital, uma vez que os mercados, na atual fase do capitalismo, esgotaram seus meios de expansão quando dentro das fronteiras nacionais. Nesse sentido, o capital tenderia a sofrer um processo crescente de "desterritorialização" com a formação de um mercado global.

Da mesma forma, a "vitória" do modelo neoliberal com o chamado consenso de Washington prega a adoção de um modelo de estado mínimo, incentivando as privatizações de setores da economia. Esse modelo favorece que empresas até então na mão do Estado passem a serem capitalizadas e controladas pelo capital internacional.

Por outro lado, Pio (2002:102) advoga que a liberalização comercial tende a ampliar o número de produtores de um mesmo produto ou serviço e a provocar o aumento da concorrência em praticamente todos os setores econômicos. A concorrência internacional é um estímulo natural à concertação dos fatores de produção – em outras palavras, dos indivíduos, das empresas e de seus ativos materiais e imateriais – nos setores em que o país dispõe de vantagens comparativas. Isto ocorreria porque a relação de qualidade e preço dos bens ou serviços produzidos no país tenderá a ser competitivo em relação ao dos concorrentes estrangeiros nos setores em que o país dispõe de vantagens comparativas e não-competitivo nos setores em que o país não dispõe de vantagens comparativas. Por isso, se obrigados a concorrer com os estrangeiros,

os fatores da produção – terra, trabalho, capital, criatividade, energia – tenderão a se concentrar nos setores mais competitivos da economia.

Dessa forma, conclui-se que dentro de cada país que participa de um processo de liberalização comercial há setores beneficiados e setores prejudicados pela maior facilidade de transacionar com o exterior. Seriam beneficiados da liberalização todos os proprietários dos fatores de produção aplicados aos setores em que o país tem vantagem comparativa, os prejudicados seriam os proprietários dos fatores investidos nos setores em que o país não tem vantagem comparativa. Os setores mais prejudicados ou menos competitivos tendem a perder mercado para as corporações internacionais, ou seja, esses setores tendem a sofrer um processo progressivo de desnacionalização.

As perdas imediatas que resultariam da abertura estariam concentradas nos setores que mais se beneficiam com o não-liberalismo comercial (ou com o protecionismo). Surge daí a resistência de grupos econômico-financeiros a abertura de determinados setores. Segundo Gilpin (2002:436), o protecionismo setorial não é novidade e há muito que nações protegem determinados setores de sua economia, como acontece com a agricultura na Europa e no Japão. O elemento novo seria a negociação crescente de fatias de mercado, em uma base setorial. Dessa forma, as concessões de um país em determinado setor poderiam ser compensadas por outro país, em outro setor.

Interessante observar que esse modelo se aplica claramente nas negociações da Rodada Doha da OMC, bem como naquelas relativas à ALCA e à União Européia. Os países em desenvolvimento têm negociado uma maior abertura no setor de serviços em troca de uma abertura semelhante no mercado de bens agrícolas da União Européia, Estados Unidos e Japão.

Outro ponto que contribuiria para o processo de desnacionalização de setores da economia seria o fato que os acordos de livre comércio que têm sido celebrados por nações latino-americanas, sejam de caráter regional ou multilateral, tem reduzido ou limitado a capacidade de regular aspectos relevantes

em sua economia. Como resultado desses acordos as decisões sobre regras e regulações sobre mercados tem sido tomadas em fóruns supranacionais, como organismos internacionais a exemplo da OMC. Há, com a proliferação dos acordos de livre comércio, a tendência é que atos regulatórios sejam harmonizados, dificultando a adoção pelo estado nacional de medidas que incentivem ou protejam suas empresas nacionais de bens ou serviços.

2. Principais críticas ao modelo neoliberal de livre comércio relacionadas à desnacionalização

Gorender (1998) entende que o pior defeito da política de livre comércio é o fechamento dos postos de trabalho que acompanha o fechamento de indústrias de bens e serviços pouco preparadas para a competição internacional. A liberalização comercial, por conseguinte, geraria uma divisão internacional do trabalho, com implicações no nível de participação de empresas e postos de trabalho nos países envolvidos, quer seja por extinção desses postos em determinado país e a criação de outros em outra nação. Dessa forma, cortar postos de trabalho em determinado lugar para transferi-lo para outro seria apenas uma estratégia empresarial buscando redução de custos e maximização de receitas.

Assim, por exemplo, as companhias de aviação dos Estados Unidos fazem toda a contabilidade do movimento de passageiros, diariamente, em Barbados e na Jamaica, onde os digitadores ganham muito menos e falam inglês. A Nike, grande fabricante mundial de tênis, possui, numa cidade americana, 500 funcionários encarregados de design, marketing, das operações financeiras, da organização de vendas. São funcionários de elevada qualificação, remunerados com padrão salarial elevado. Os protótipos produzidos são enviados a fábricas da Malásia, onde 15 mil assalariados, que constituem em uma das mais baratas mãos-de-obra do planeta, se encarregam da produção material do tênis NIKE.

Na mesma linha de raciocínio, Boesner (1994) argumenta que as “forças de mercado” são na realidade “forças de oligopólios”. Deixar o funcionamento de setores da economia exclusivamente por conta de “forças de mercado” seria renunciar a uma das funções principais do estado em prol da lógica do menor custo possível.

Uma das críticas ao modelo neoliberal se contrapõe ao princípio que o capitalismo não precisa mais do Estado. Coggiola e Santos têm uma linha de pensamento que o capitalismo não deixa de ser intervencionista, ao intervir para defender os interesses do livre mercado a nível interno e ao promover acordos de livre comércio internacionalmente. Coggiola afirma:

> Economicamente, e contrariamente à apregoada “ideologia de mercado”, estamos diante de uma violenta reação antiliberal que concretiza a mais violenta intervenção estatal na economia de que se tem memória na história do capitalismo. Apesar de todos os acordos de livre comércio, a realidade mundial é de que um crescimento espetacular do protecionismo (de interesses), expressão da guerra comercial entre as potências capitalistas. Principalmente, porém, e especial e crescentemente desde a declaração de inconversibilidade do dólar pelo EUA, o capitalismo se sustenta graças á intervenção direta no desabamento ulterior do comércio e da indústria (COGGIOLA, 1996: 197).

Nessa mesma linha de raciocínio, Ianni entende que os Estados que implementam uma política neoliberal de livre comércio, na realidade atuam em prol de setores empresariais específicos de suas nações, contestando uma visão de estado não-intervencionista:

> Ao contrário do que muitos neoliberais afirmam, os mercados continuam bastante regulados por estados (...) (...) os estados atuam muitas vezes como parceiros de interesses locais, regionais e capitalistas. (IANNI, 1995:105).

Ianni constata ainda que a perda de nítidos limites por parte das economias nacionais ocorreria porque a globalização dos mercados financeiros, a formação

de espaços globais de produção e o avanço do comércio mundial diminuem sobremaneira a capacidade dos Estados controlarem, através de políticas monetárias, fiscais e creditícias, suas economias.

As críticas aos acordos de livre comércio com relação ao setor de serviços parecem estar relacionadas, em sua maior parte, ao receito de empresas transnacionais adquiram o direito de estabelecer “presença comercial” e receber obrigatoriamente o tratamento de “empresa nacional” conforme previsto nas minutas de acordo da ALCA e do Mercosul-União Européia. Além dos serviços financeiros, considerados a base de uma economia nacional, serviços na área de saúde e de educação têm sido repetidamente apontados como de interesse de nações mais desenvolvidas pelos atores políticos e acadêmicos das nações latino americanas.

As condições de estado-investidor prevista do NAFTA, foram objeto de questionamento por parte de estudiosos Mexicanos e Canadenses. Regulamentos ambientais e sobre a saúde no Canadá, Estados Unidos e México já foram contestados com sucesso por empresas do continente, o Capítulo 11 do Acordo é utilizado como amparo legal para ações judiciais em defesa do investimento. Steven Shrybman, perito canadense em comércio legal, criticava:

> As normativas do processo estado-investidor do NAFTA nada representam a não ser um afastamento radical das normas legais internas e internacionais em, pelo menos, três modos fundamentais. Primeiro, concedendo às empresas o direito de execução obrigatória direta de um tratado internacional no qual não são partes nem possuem quaisquer obrigações. Segundo, estendendo a arbitragem comercial internacional a reclamações que nada tem a ver com contratos comerciais e tudo a ver com política e lei pública. Terceiro, criando direitos legais essenciais – referentes à expropriação e ao tratamento nacional que estão bastante acima dos que estão disponíveis para os cidadãos ou as firmas locais (BARLOW, 2001).

Outras críticas refletem que, ao ampliar e aprofundar a integração, foram fortalecidos os vínculos da economia mexicana com o ciclo econômico dos Estados Unidos, gerando maior dependência do México em relação à potência

econômica. Recrudesceu o conflito de interesses entre o público e o privado, na medida em que o Estado se colocou ainda mais ao serviço das grandes empresas exportadoras. Subordinou as políticas fiscal, monetária e financeira do México às exigências dos Estados Unidos.

De fato, pode afirmar-se que o México ficou sem estas políticas ou com sua capacidade de promovê-la limitada, que são indispensáveis para impulsionar o crescimento e o desenvolvimento. O NAFTA não teve um período de preparação que permitisse reduzir as enormes desigualdades ("assimetrias", na linguagem da teoria econômica liberal) existentes entre o México por um lado e os Estados Unidos e o Canadá pelo outro. Também não se desenharam os instrumentos necessários, nem se estabeleceram os tempos mais convenientes para alcançar os seus objetivos.

Nem sequer se aproveitou cabalmente os benefícios que proporciona uma adequada zona de comércio livre de segunda geração (que envolve o livre comércio de serviços), pois os Estados Unidos levantaram barreiras não comerciais nos setores em que o México é competitivo, como a produção de aço, cimento, vidro, atum, abacate e outros.

Em termos gerais, do ponto de vista produtivo – que é o mais importante – o NAFTA contribuiu, decisivamente, para a desvinculação do setor exportador do resto da economia. Isto foi acompanhado por um grande debilitamento do mercado interno.

Não se estabeleceram "critérios de desempenho" aos capitais estrangeiros que ingressavam como IED, na economia mexicana, quer dizer: medidas regulamentares e orientadoras do investimento, como a obrigação de provimento de determinada porcentagem de fornecimentos e serviços nacionais, equilíbrios comerciais ou de divisas, transferência de tecnologia e permanência mínima, entre outros.

Um setor estratégico para impulsionar o desenvolvimento econômico – como é o setor de serviços financeiros – foi liberalizado, inclusive de forma mais

acelerada que os compromissos assumidos no NAFTA. Deste modo, o financiamento interno foi entregue, em quase 90%, às decisões e taxas de juro da banca estrangeira.

No Brasil, as principais críticas reforçam o receito de desnacionalização e desemprego. Gonçalves argumenta que no processo de abertura comercial implementado no governo Fernando Henrique Cardoso, os processos de desestatização e desnacionalização ocorreram quase que simultaneamente, na medida em que grande parte dos investidores que compraram as empresas estatais privatizadas tinha capital de origem externa:

> (...) no governo FHC é que se constata, pela primeira vez na história econômica recente do país, um nítido e forte processo de desnacionalização, que vem acompanhado da perda de posição relativa, tanto das empresas estatais quanto das empresas privadas nacionais. Esse tipo de processo de desnacionalização é inusitado, pois envolve o enfraquecimento generalizado dos blocos de capitais nacionais - privado e estatal (GONÇALVES, 1999:134).

A Seção Brasileira do Foro Consultivo Econômico-Social do Mercosul divulgou manifestação empresarial brasileira que atesta pontos de preocupação com as negociações de acordos de livre comércio com a América do Norte na ALCA:

> 1. os setores produtivos não estão suficientemente preparados para enfrentar uma competição totalmente aberta com os Estados Unidos e Canadá, mesmo a médio prazo;
>
> 2. os diversos ajustes nas economias domésticas ainda não se consolidaram, sendo que, alguns deles – importantíssimos – sequer foram iniciados, com a reforma tributária brasileira;
>
> 3. inúmeros setores necessitam testar suas próprias potencialidades, primeiramente no Mercosul;
>
> 4. esse bloco necessita de mais tempo para harmonizar diversos mecanismos essenciais ao funcionamento de um regime de união aduaneira (LAVIOLA, 2004).

O empresário Emílio Odebrecht, presidente de um dos maiores grupos privados nacionais, externava seus receios frente às conseqüências de processos de desnacionalização no Brasil:

> Entendo a desnacionalização dos sistemas produtivos dos países em desenvolvimento mais como uma questão política do que como uma questão econômica. Sua principal conseqüência de curto prazo é a mudança dos centros decisórios para pontos do planeta onde não estão em pauta nossos problemas específicos. Entretanto, o maior problema de uma ampla desnacionalização dos setores produtivos está no longo prazo.
>
> E os grandes grupos internacionais têm raízes, têm origens e têm suas principais bases político-estratégicas onde estão seus principais acionistas e onde se concentra sua principal força político-estratégica. Como as aves migratórias, saberão voltar ao local de abrigo de seus interesses principais, de seus compromissos históricos – tão logo as condições de permanência lhes apareçam desvantajosas.

Santos reforçava esta preocupação dos empresários mesmo em processos de adaptação competitiva dentro do Mercosul:

> Há segmentos empresariais insatisfeitos com certas práticas setoriais, por não ter sido reservado o tempo necessário ou o apoio à adaptação de atividades atingidas pela rápida mudança nas condições de concorrência (SANTOS, 1994:34).

Setores políticos de esquerda no Brasil, classificaram o NAFTA como um espécie de *avant premier* do que viria a ser a ALCA, mais tarde proposta pelos Estados Unidos, entendendo como desfavorável para os interesses nacionais e manifestaram seu desagrado. Borges também refletia esse pensamento:

> (...) hoje é até um contra-senso falar em economia mexicana. Bastante emblemático desta regressão colonial é que o atual presidente do país, Vicente Fox, foi gerente da ianque Coca-Cola. E os golpes não param de se suceder. No primeiro semestre de 2001, o CITIBANK comprou, por US$ 12,5 bilhões, o segundo maior banco do país, o BANAMEX. Atualmente, 83% do sistema financeiro está em mãos de bancos estrangeiros, na

> maioria dos EUA. A desnacionalização atingiu o seu cume com o "entrega" da companhia de petróleo nacional, PEMEX, que hoje serve como fiadora dos empréstimos feitos pelos EUA durante a crise de 1994 (BORGES, 2002).

As principais críticas ao acordo definiam que o México ficou mais dependente, endividado e vulnerável à volatilidade do capital internacional. Nas palavras do sociólogo brasileiro Emir Sader:

> (...) ao acoplar seu destino ao dos EUA, aderindo ao NAFTA, o México ficou totalmente submetido ao destino do seu vizinho do norte. Depois da crise de 1994, o país pegou carona no ciclo expansivo da economia norte-americana, recuperou seus índices gerais a tal ponto que tem 90% do seu comércio exterior com os EUA. Seria normal, portanto, que qualquer espirro ao norte do Rio Grande trouxesse graves complicações para a margem de baixo do Rio Grande. Na segunda parte dos anos 90, o México foi apresentado como modelo por parte dos organismos financeiros internacionais - funcionando como espécie de carta de apresentação para a ALCA. Hoje, o México ameaça transformar-se em sua antítese: o novo epicentro de crise social aberta das Américas, ou seja, uma carta negativa de apresentação da ALCA. [35]

No Canadá, as principais críticas referem-se à perda da identidade Canadense como estado nacional. Os cidadãos Canadenses já não se identificam como tal, consomem produtos norte americanos, vêem filmes e parecem que cada vez mais absorveram a cultura ianque. A exceção de Quebec, província franco-fônica, todas as demais províncias parecem estar perdendo algum tipo de identidade.

A associação do Canadá com os Estados Unidos também tem sido objeto de críticas contundentes de setores empresariais que parecem estar desaparecendo. Segundo Vaillancourt (2005), a vinculação da economia canadense aos Estados Unidos contribuiu para o enfraquecimento do mercado interno daquele país.

---

[35] Emir Sader é presidente da Associação Latino-Americana de Sociologia (Alas).

No Chile, que adotou uma política de celebração ampla de acordos bilaterais de livre comércio, as principais críticas vêem de setores oposicionistas mais a esquerda que entendem que a forte política de liberalização comercial vem prejudicando a indústria nacional, principalmente de serviços, fomentando a desnacionalização de empresas e de postos de trabalho.

Na Argentina, o ex-presidente argentino Eduardo Duhalde, ao se despedir do cargo simbólico de presidente do Mercosul em Dezembro de 2005[36], afirmava que *"a discussão sobre a ALCA é uma discussão estúpida"*, indicando que o que está sendo proposto na prática é uma "associação" e não uma "integração". [37]

Interessante observar, ainda, que a preocupação acerca de desnacionalização não é exclusiva de países em desenvolvimento, muito pelo contrário. Em Janeiro de 2005, um decreto presidencial francês dava ao governo o direito de vetar desnacionalizações de companhias francesas. O governo francês decidiu proteger 11 setores da economia contra aquisições por empresas estrangeiras (MOREIRA, 2005).

3. Desnacionalização de segmentos da economia não competitivos no México, Chile e Brasil

No México, onde já foram realizados acordos de associação via livre comércio com economias maiores encontram-se evidências de desnacionalização no setor agrícola e principalmente no setor de serviços, além de um processo de atrofiamento ou redução do setor industrial em uma espécie de "indústrias maquiladoras". No Chile, por sua vez, encontram-se evidências de desnacionalização no setor de bens industriais e de serviços. Da mesma forma, no Brasil, há evidências que demonstram que o processo de liberalização comercial,

[36] Duhalde foi o primeiro presidente do Comitê de Representantes Permanentes do Mercosul – COREPER, órgão criados para apoiar as ações dos estados membros e reafirmar a representação institucional do bloco.
[37] Jornal La Nacion, Argentina, 07.12.2005

iniciado a partir do Governo Collor e que em 2005 completou 15 anos, promoveu desnacionalização em setores de serviços e de indústria de bens.

Conseqüência importante da inserção das principais economias sul-americanas no mercado mundial, ao longo da década de 90, diz respeito a uma espécie de retrocesso na composição de suas pautas de exportação. Brasil e Argentina teriam sido reconduzidos à condição de exportadores de *commodities* (MEDEIROS, 1997: 335), já o México teria transformado seu parque industrial em indústrias maquiladoras. Tanto no setor de serviços não financeiros quanto na indústria bancária os investimentos estrangeiros cresceram na América latina neste período. A produção de *commodities* industriais, em geral menos rentável, devido ao maior número de concorrentes, originários, sobretudo, dos países “em desenvolvimento”, não tem despertado o interesse do grande capital transnacional, a exemplo do que ocorreu na primeira fase das privatizações realizadas no Brasil na década de 1990.

É possível que esse desinteresse inicial estivesse relacionado com as maiores potencialidades do setor de serviços, que teve boa parte de sua demanda reprimida ao longo da recessiva década de 80, tendo em vista que, naquele período, os investimentos nessas áreas eram realizados pelos governos locais, sob a forma de monopólios estatais. Em face da crise da dívida, o Poder Público se mostrou incapaz de conduzir os investimentos necessários ao atendimento das demandas reprimidas, assim como para atender sua ampliação futura.

De um modo geral, a América Latina tornou-se área de influência, ainda que não exclusiva, da expansão das empresas transnacionais norte-americanas. Tornou-se imperioso a essas empresas baixar custos de produção de bens e serviços e aumentar sua competitividade em seu próprio território. Além de menores custos proporcionados pela mão-de-obra barata no México e em outros países da América Central e Caribe, e das isenções de impostos concedidas pelos seus governantes, os acordos de livre comércio com os Estados Unidos tem sido determinantes desta situação.

Sob esse enfoque, o que se tem observado nessa nova onda de expansão capitalista sobre a América Latina é que a agregação de valor por parte da economia latino-americana está se restringindo à incorporação de mão-de-obra barata, ainda que imprescindível. Esse modelo deixa em desvantagem a região frente ao competitivo mercado internacional da era da globalização.

Garrido e Peres mostram que este processo de desnacionalização das grandes empresas na década de 90 é um fenômeno que se observa também em vários países latino-americanos. Os autores assinalam que apesar da forte presença nos mercados dos países da América Latina na segunda metade dos anos 90, a posição competitiva dos grandes grupos e empresas industriais latino-americanas de propriedade privada nacional está em transição e enfrenta ameaças em função de suas características estruturais, particularmente, seu reduzido tamanho em relação aos seus competidores internacionais e sua concentração em setores tecnologicamente maduros e de menor dinamismo relativo no mercado internacional (GARRIDO e PERES, 1998:13-14).

No México, um processo de desnacionalização parece não ter ocorrido somente no setor financeiro, há evidências que comprovam também a desnacionalização na agricultura e no campo petrolífero. Na agricultura, a evolução da produção nacional também merece análise mais aprofundada. Em 1982, o México importava US$ 790 milhões de alimentos; já em 1999, passou a importar US$ 8 bilhões. De país exportador de vários produtos agrícolas, transformou-se em importador. Hoje, é obrigado a importar dos EUA cerca de 50% de tudo o que consome. A "livre competição" com a agricultura norte-americana, que goza de altos subsídios e conta com uma base técnica mais avançada, foi fatal para o México. Sob o império do NAFTA, a superfície agrícola plantada foi drasticamente reduzida e seis milhões de lavradores mexicanos perderam suas terras e suas ocupações.

Aqui vale citar alguns exemplos. O México era um forte produtor de arroz. Mas a produção nacional foi substituída pela importação procedente dos EUA e hoje o país depende desta para suprir a demanda de sua população. Como

resultado de barreiras fito-sanitárias norte-americanas que restringiram o ingresso das batatas produzidas no México, a produção mexicana foi descontinuada, beneficiando produtores norte-americanos O país já foi um tradicional exportador de algodão. Hoje, é um dos maiores importadores dos Estados Unidos. No setor petrolífero, emblemático foi a venda da PEMEX, a então empresa estatal de petróleo, cujas ações foram dadas em garantias a empréstimos realizados pelo governo mexicano.

Por outro lado, o NAFTA abriu, em poucos anos, a economia mexicana à concorrência com a economia mais poderosa do planeta. Isto provocou a ruptura das cadeias produtivas e a falência de micro, pequenas e médias empresas industriais, comerciais e de serviços, que eram responsáveis por mais de 60% do emprego formal do país.

Em princípios dos anos 1990, a taxa de desemprego real oscilava entre os 2 e os 3%, e o subemprego refletido na chamada "economia informal" era de 35% do PEA; atualmente o desemprego tende a manter-se nos 3,5 a 4%, enquanto o subemprego chega aos 50% do PEA. Deve acrescentar-se que, desde 1994 até hoje, se estima que o salário real perdeu mais de 20% do seu poder aquisitivo. Tudo o que foi dito anteriormente explica o enorme debilitamento sofrido pelo mercado interno mexicano.

Segundo a ONG Aliança Social Continental[38], de 1991 a 2004 não foram criados empregos suficientes no México decorrente do acordo NAFTA, boa parte deles considerados subempregos. Cerca de 87% das exportações totais do país estão concentradas no setor manufatureiro, principalmente nas empresas chamadas de “maquiladoras” e, ainda segundo a ONG, após nove anos do acordo (em 2001) havia menos 8,5% de empregos.

Dada a sua peculiaridade como único país latino-americano a fazer fronteira terrestre com os EUA, o México assume a condição de *lócus* privilegiado

[38] Documento de políticas da Plataforma Continental América Latina (COPLA) da rede de agências católicas de desenvolvimento CIDSE (Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e a Solidariedade) que agrega 15 organizações da Europa e da América do Norte. Editora Via Campesina Brasil. Brasília. 2004.

para os investimentos norte-americanos. Essas inversões se realizam, em sua maior parte, por meio de empresas “maquiladoras” ou montadoras de componentes importados dos Estados Unidos que, atraídas pelas baixas remunerações pagas aos trabalhadores mexicanos e pelas vantagens tarifárias, conseguem imprimir competitividade a seus produtos, tanto nos Estados Unidos como em outros mercados (CORBUCCI, 1999:146).

A despeito do considerável crescimento das exportações mexicanas de produtos industrializados, que saltaram de US$ 25 bilhões, em 1989, para US$ 66 bilhões, em 1995 (MEDEIROS, 1997:334), verificou-se também um aumento ainda maior de suas importações que correspondiam, principalmente, aos componentes e peças utilizadas pelas montadoras sediadas no país.

Além da fragilidade que permeia essa forma de inserção da economia no mercado mundial, que a colocaria refém do capital especulativo. Essa nova onda de industrialização, assentadas nas grandes empresas maquiladoras, estaria promovendo a desindustrialização do país, na medida em que não favorece o estabelecimento de uma cadeia produtiva local. Conforme dados do Instituto Nacional de Estatística Mexicano, apresentados por MEDEIROS (1997:335) o valor agregado à produção da região fronteiriça com os EUA, em 1993, correspondia a algo como 22% do seu valor final, enquanto que nos estados não fronteiriços o índice seria de 43%:

> O resultado desta inserção internacional tem sido o declínio da indústria, parte dos serviços e agricultura não integrada. Desse modo, os efeitos multiplicadores da renda interna e aceleradores dos investimentos são filtrados para o exterior, o crescimento é contido e os ganhos de produtividade dos novos setores exportadores aumentam a heterogeneidade estrutural da economia mexicana. Assim, a forte aceleração das exportações e dos investimentos privados a elas associados ocorre simultâneo com o crescimento da capacidade ociosa do conjunto da indústria e do desemprego (MEDEIROS, 1997:337).

Considerando-se, ainda, que nesses percentuais está incluída a remuneração da mão-de-obra empregada diretamente nessas indústrias

maquiladoras, conclui-se que seria muito pequena a dependência dessas empresas em relação ao suprimento de peças, componentes e serviços pelas indústrias locais.

Em decorrência desse baixo índice de nacionalização da produção industrial mexicana, não surpreende o fato de que aumentou de forma expressiva a participação das empresas maquiladoras no total das exportações Mexicanas, de 16%, em 1980, para 41%, em 1994.

No setor de telecomunicações, merece destaque o contencioso promovido pelos Estados Unidos por violação de compromissos assumidos no âmbito da OMC. O painel pedido pelos Estados Unidos resultou favorável parcialmente aos norte-americanos, determinando que o México ampliasse a concorrência setorial e mudasse sua legislação de forma a reduzir as tarifas internacionais e ampliar o acesso em bases não discriminatórias ao uso da rede pública de telecomunicações.

No período anterior ao NAFTA (1984-1993) a média anual de IED no México era de US$ 1,9 bilhões, com o acordo a média anual passou para cerca de US$ 7 bilhões. O comportamento do investimento estrangeiro na era NAFTA está demonstrado no Quadro 3.

Apesar do crescimento considerável do IED no país, que provém essencialmente dos Estados Unidos, os investimentos estrangeiros não se orientaram para a criação de novos ativos produtivos, mas para a aquisição de empresas já existentes nos setores comerciais e de serviços, destacando-se a compra quase total da indústria bancária mexicana. O decréscimo do IED apresentado no Quadro 3 nos anos de 2003 e 2004, parece indicar certo grau de esgotamento do NAFTA para atrair investimentos externos significativos, que impulsionaram o crescimento econômico do México.

Quadro 3

IED no México na era NAFTA 1994-2004

Ano	IDE (Bilhões de US$)
1994	10,973
1995	9,526
1996	9,185
1997	12,830
1998	12,346
1999	13,190
2000	16,598
2001	26,843
2002	14,775
2003	10,783
2004	10,292

Fonte: Governo do México, *Anexo Cuarto Informe de Gobierno, 2004.*

No caso do Chile, a inserção de sua economia no mercado mundial via liberalização progressiva do comércio de bens e serviços se dá de uma forma diferente da ocorrida nas maiores economias da região. Dotado de um reduzido mercado interno, o processo de desindustrialização no Chile se deu ainda no auge da ditadura de Pinochet, quando o país orientou sua pauta de exportações com base na mineração, fruticultura e produção vinícola, madeira e celulose. Além de permitirem maior valor agregado em nível local, na medida em que são produzidos com uso intensivo de recursos naturais e de mão-de-obra, esses produtos não sofrem a concorrência, em especial a proveniente dos EUA.

Em compensação, sua indústria nacional de bens não agrícolas e diversos setores de serviços não tiveram condições macroeconômicas de se desenvolverem ou de se consolidarem a contento. A maior parte do Investimento

Externo Direto (IED) a partir da década de 1990 se concentrou nos setores de serviços, incentivados por acordos de livre comércio além de uma legislação que incentiva e protege investimentos estrangeiros. Não apenas o setor financeiro chileno foi internacionalizado, conforme se estudará nos próximos capítulos, mas setores como telecomunicações e previdência social foram privatizados e estão majoritariamente nas mãos do capital internacional.

No setor de telecomunicações, os Estados Unidos conseguiram inserir no Acordo de livre comércio com o Chile dispositivos que facilitaram a concorrência de empresas norte-americanas no mercado chileno de telefonia como a exigência de portabilidade numérica para os telefones fixos e móveis e a paridade de discagem. Ambas as exigências foram internalizadas na legislação chilena.

No que tange ao Brasil, o país celebrou, de 1991 a 2005, os principais acordos da Rodada Uruguai, entre eles o acordo de liberalização do comércio de serviços (GATS), e acordos de integração ou associação que envolveram cláusulas de livre comércio com os países do Mercosul, incluindo o Protocolo de Comércio de Serviços, e com a maioria das nações sul-americanas. Por outro lado, promoveu reformas internas, principalmente nos governos FHC, alinhadas com os preceitos neoliberais.

Ao longo dos anos 1990, as restrições ao IED na economia brasileira foram sendo gradualmente abolidas. É importante notar que as alterações na legislação básica ocorridas no período 1991-93 estavam orientadas para a criação de melhores condições para a saída do capital estrangeiro, principalmente no que se refere às restrições quanto à remessa de lucros e pagamentos por tecnologia. O término da Lei de Informática em 1994, que apresentava fortes impeditivos à entrada do Capital estrangeiro nesse setor, também foi outro marco importante do processo de abertura.

No mesmo período (1991-2005), especialmente a partir de 1995 iniciou-se um processo de aceleração da entrada dos fluxos de Investimento Estrangeiro Direto (IED), que foram extraordinários e representou uma ruptura da tendência

observada nos quinze anos precedentes. Os dados do Banco Central mostram uma progressão quase geométrica do incremento do IED na economia brasileira neste período (CEPAL, 1998).

Não há dúvida de que a mudança no aparato regulatório, principalmente a desregulamentação, a abertura dos setores ao capital estrangeiro e a liberalização financeira têm sido fatores determinantes da entrada de IED na economia brasileira nos últimos anos. Esse fenômeno aplica-se, fundamentalmente, ao setor de serviços, uma vez que havia poucas restrições ao IED no setor primário e, principalmente, no secundário. Outro exemplo de mudança foi o fim do monopólio estatal do petróleo e a abertura do mercado de prospecção para outras empresas além da Petrobrás. Na década de 1990, aproximadamente 95% dos IED no Brasil estiveram concentrados em um número limitado de segmentos: eletricidade e gás, intermediação financeira, telecomunicações, seguros e previdência privada, informática, comércio de combustíveis e comércio varejista e atacadista (GONÇALVES, 1999:107). Todos foram segmentos que, de um modo ou de outro foram atingidos pela desregulamentação, abertura e liberalização.

Corbucci (1999:185) também confirmou que a partir da implementação do plano real, predominou investimentos estrangeiros no setor de serviços. De acordo com dados divulgados pela CEPAL (1998:162), “o setor de serviços, que representava 43,4% do acervo de IED em 1995, nos anos que se seguiram passou a representar cerca de 80% dos fluxos de entrada de IED na economia brasileira”. Com isso, as inversões realizadas nesse setor, entre 1996 e 1997, foram de tal monta, que se equipararam ao acervo total de IED existente em 1995. Ou seja, o que houve de investimento externo no setor de serviços, em dois anos, foi equivalente a todo o investimento já realizado no Brasil ao longo de sua história.

O Brasil comemorou nos primeiros anos do Século XXI bons resultados em sua balança comercial, porém no segmento de compra e venda de serviços, o quadro é bem diferente, sendo que somente o setor de engenharia é superavitário. A perda de divisas é gerada principalmente pelo pagamento de *royalties* e viagens

a matrizes forâneas das empresas prestadoras dos serviços, daí o grande interesse das nações desenvolvidas no setor (FACIOLLI, 2005). Vale a pena citar alguns exemplos de setores no Brasil que sofreram algum tipo de desnacionalização no período 1991-2005.

No setor de Varejo e Supermercados, o potencial de crescimento do mercado interno brasileiro, bem como as mudanças nas estratégias dos grupos internacionais foram determinantes da expansão do IED no setor no Brasil a partir de 1995. Esse setor também foi influenciado pelo processo de modernização e reestruturação produtiva que afetou os níveis de investimento.

De acordo com Silberfeld e Hage (1998):

> (...) o que se prognostica para o mercado brasileiro de supermercados é o acirramento da luta por espaço, com o compatível incremento da concorrência sem, todavia, observarmos a correspondente redução de preços. Esta disputa não se limitará a grandes centros. Será efetuada em todas as principais regiões econômicas do País, sem perdoar os estabelecimentos do interior dos estados que, até pouquíssimo tempo, estavam à margem da disputa.

A título de exemplo, basta mencionar os impactos decorrentes da entrada de grandes marcas no mercado brasileiro como Carrefour e Wall-Mart. Pouca reação política, ante a chegada de novas e muitas vezes multinacionais redes de supermercados, preocupa, não só por possíveis impactos nos preços, mas pelos efeitos nos níveis de emprego e renda. O surgimento de novas estruturas e métodos no segmento já efetivou a migração de grandes grupos de ex-mercadistas para outras atividades – no atacado ou na indústria – sem a contrapartida de novos empreendimentos de porte, o que, a médio prazo, poderá significar a efetiva oligopolização do setor no Brasil, com prejuízos para os consumidores.

Um dos setores mais importantes nas negociações sobre livre comércio de serviços é o de telecomunicações, tanto pela importância econômica do setor como pelo reconhecimento de seu papel para a prestação dos demais serviços,

em especial para o setor de serviços financeiros ou da indústria bancária, onde os avanços tecnológicos desempenham um papel inegável de modernização.

No Brasil, o processo de reforma econômica e legal do setor de telecomunicações, decorrente da incapacidade do Estado investir e expandir o sistema Telebrás, foi um dos fatores que provocaram um processo de desnacionalização observado no setor de telecomunicações brasileiro nos últimos 10 anos (1995-2005).

Por outro lado, a crescente integração tecnológica e comercial existente nos últimos 20 anos é de tal ordem, que mudanças institucionais nos países avançados nos anos 1980 desequilibraram o regime internacional prevalecente. Assim, criou-se uma demanda por um novo modelo internacional de telecomunicações, que viria a ser criado após as negociações em telecomunicações na OMC serem encerradas em 1997. Os resultados alcançados criaram um arcabouço e referência não só para futuras negociações, como também para o novo padrão regulatório e de estrutura de mercado a ser implantado nos demais países. Esta mudança de regime se deu principalmente – embora não somente – dentro da OMC e liderada pelos EUA, que emergiram como referencial básico do novo regime (OLIVEIRA e OUTROS, 2005:143).

Diferente de outros países, no Brasil as privatizações em telecomunicações foram precedidas por um processo de reforma legislativa levada a cabo pelo governo como forma de preparar o setor.

O processo de reforma e liberalização econômica iniciou-se em 1995 com o fim do monopólio estatal no setor de telecomunicações por meio da emenda constitucional n.º 8. Em 1996, o governo iniciou o processo de organização das concessões de operação da telefonia móvel banda B e em 1997 o arcabouço regulatório do setor foi aprovado no Congresso, por meio da Lei Federal de Telecomunicações, que estabelecia as regras para o setor e é considerado o documento mais importante aprovado para o setor (CARNEIRO e BORGES,

2002). Em Julho de 1998, foram privatizadas as empresas do então sistema Telebrás.

No que se refere à origem do capital, o destaque são os Estados Unidos, país de onde proveram metade do Capital estrangeiro orientado para a privatização. Levando-se em conta a privatização do sistema Telebrás, a posição norte-americana é reforçada na medida em que a empresa MCI comprou a Embratel. Houve também avanço do capital da União Européia, no caso espanhol há importantes participações nos capitais das empresas Telefônica S.A. e Iderdrola. Há presença de capital italiano na operadora de telefonia móvel TIM (Telecom Italia Mobile SpA) e também participações da Portugal Telecom.

Além desses países, o capital estrangeiro desempenhou papel de destaque no leilão do sistema Telebrás, tendo comprado participação acionária em dez empresas, nas quais exerce o controle. As dez empresas que passaram para o controle do capital estrangeiro representavam 82% do valor total de venda no leilão (GONÇALVES, 1999: 149).

Conforme Braga (1997) e Cowhey & Richards (2002), as negociações na OMC foram o palco central para as negociações internacionais em telecomunicações. Isso porque a ITU (International Telecomunication Union) era vista como um espaço que privilegiava interesses dos grandes monopolistas e, portanto, não estava tão comprometida com a liberalização. No que tange aos acordos regionais, o NAFTA – primeiro acordo a dispor sobre o tema – rapidamente seria superado pelo acordo da OMC. Ademais, era o fórum em que se poderia negociar tanto com países desenvolvidos como em desenvolvimento. Assim, a OMC foi o principal palco de negociações em telecomunicações nos anos 1990.

Dessa forma, as negociações na OMC visavam principalmente garantir a abertura de mercados, privatizações e estabelecimento da concorrência no lugar do monopólio. As disposições do acordo versaram principalmente sobre princípios

regulatórios e garantia de acesso a mercados, por meio de compromissos assumidos por cada país.

O Brasil assumiu diversos compromissos de liberalização do setor de telecomunicações na OMC, em todas as rodadas de negociações a partir de 1994, entre eles a liberalização completa da telefonia fixa e móvel, além da eliminação de quaisquer restrições ao capital estrangeiro. Os compromissos do Brasil têm sido cumpridos a contento. Na rodada Doha, novas ofertas tem sido melhoradas por alguns países e as negociações por uma abertura ainda maior continuam.

Nas negociações da ALCA, provavelmente o acordo de telecomunicações deverá se situar nos termos do Acordo de Livre Comércio EUA-CHILE, de qualquer forma, a proposta brasileira, que deverá ser apresentada conjuntamente pelo Mercosul, deverá sofrer algum tipo de pressão adicional. Nas negociações com a União Européia, a tendência é a liberalização comercial caminhar para a promoção da competição, independente da origem do capital, nacional ou estrangeiro.

Desde 1995, quando o Brasil permitiu que grupos estrangeiros pudessem participar do setor de telecomunicações – com até 49% do Capital das concessionárias (Lei 8.977) -, as parcerias entre as multinacionais e as tradicionais empresas familiares locais de comunicação tornaram-se o melhor caminho para aumentar negócios e recursos financeiros. Estenderam-se aos jornais, revistas, TVs, rádios, Internet e a todos os segmentos que compõem a mídia, tornando extremamente promissor um mercado ainda dominado por um pequeno grupo de companhias (KOMATSU, 1998).

Com a fusão das empresas americanas SKY e DIRECTV, o mercado brasileiro de DTV (televisão por assinatura transmitida via satélite) teve a participação do capital estrangeiro aumentado para o impressionante percentual de 97%, tornando a participação nacional insignificante. Por outro lado, grandes grupos de mídia têm dado passos para fusões, aquisições, parcerias e novos negócios com empresas estrangeiras.

A indústria do entretenimento e produção cultural, que envolve filme, comerciais, músicas, cinema, TV entre outros, constitui-se em umas das maiores receitas de exportação dos Estados Unidos e programas de produção nacional tem encontrado dificuldades de inserção na grade de programação nas principais empresas de mídia no Brasil e América Latina.

Outro setor que interessa aos países desenvolvidos e que tem sido objeto de intensas negociações liberalizantes no âmbito da Rodada Doha da OMC é o de remessas expressas ou *courier*. No Brasil alinha-se um processo de abertura vinculado a quebra do monopólio dos Correios nas remessas postais. O setor de educação também desperta considerável interesse por parte das nações desenvolvidas, nesse segmento a legislação ainda é bastante restritiva no Brasil.

Ainda segundo Gonçalves (1999, VII), outros setores como o farmacêutico, mineração, autopeças, lacticínios, energia elétrica e mais recentemente o mercado de aviação também apresentaram evidências de processo de desnacionalização no período 1995-2005, em menor ou em maior grau.

O principal efeito do processo de desnacionalização é o aumento da dependência externa. Por outro lado, suas causas estão no processo de globalização, em especial na celebração por parte destes países de acordos de livre comércio, seja a nível regional, bilateral ou multilateral (OMC), na medida em que tais acordos apresentam dispositivos que favorecem o ingresso de empresas transnacionais e investimentos forâneos e limitam a capacidade do estado nacional instituir políticas de desenvolvimento setorial, haja vista a obrigação de dar tratamento de empresa nacional às organizações transnacionais.

Nos países estudados a desnacionalização ocorreu também de forma simultânea ou paralela ao processo de privatização de setores da economia então na mão do estado. A conseqüência principal da abertura comercial em alguns setores aliada a redução ou ausência de políticas de desenvolvimento setoriais foi a falência, fusão ou aquisição de empresas nacionais em prol de capital

internacional, além do desaparecimento ou realocação de postos de trabalho e transferência de decisões estratégicas para empresas cuja sede esteja localizada em outros países.

Entre as principais críticas aos acordos de livre comércio merecem registro aquelas que afirmam que há dispositivos nos acordos que propiciam: *margens cada vez mais estreitas para definir a política econômica; condições privilegiadas para os investimentos estrangeiros; enorme e crescente influência dos grupos financeiros sobre as decisões de política monetária, fomento da economia especulativa em detrimento da produtiva e possibilidade do estado ser acionado legalmente por investidores estrangeiros em caso de descumprimento dos termos do acordo*.

Há evidências de desnacionalização nos setores primários, secundários e terciários da economia desses países, mas é no setor de serviços que se concentram os interesses da empresas e das nações desenvolvidas.

No México, o NAFTA foi objeto de intensas críticas, que basicamente e em sua maioria tratam da subordinação de todo o funcionamento do país às suas exigências. A economia mexicana encontra-se sobre uma bomba de explosão retardada, que está sendo contida, em grande parte, pelos rendimentos petrolíferos (que beneficiaram dos preços altos) e pelas crescentes remessas do principal "produto" mexicano de exportação: a emigração para os Estados Unidos.

O NAFTA foi o fator principal no espetacular aumento das exportações e, ligeiramente menos, das importações, uma mudança significativa na balança comercial favorável ao México em relação aos Estados Unidos, e de um importante aumento do IDE, proveniente deste país. No entanto, não produziu os resultados pelo qual o México o subscreveu e não os produzirá no futuro: impulsionar o crescimento econômico e o desenvolvimento social, contribuir para a modernização do aparelho produtivo, elevar a sua competitividade e conduzir o México ao "primeiro mundo". Com exceção de alguns resultados positivos, em termos gerais, as suas conseqüências foram negativas.

Sem políticas compensatórias, sem política industrial ativa de apoio à agricultura, o NAFTA, segundo os críticos estudados neste capítulo, teve entre os principais efeitos sobre a economia mexicana:

a) Desarticulação das cadeias produtivas e separação do setor exportador do resto da economia.

b) Desnacionalização e falência de empresas, sobretudo micro e pequenas, e a conseguinte não geração de empregos.

c) Redução de mercado interno.

d) Concentração nos Estados Unidos do comércio externo, dos investimentos e das fontes de financiamento externo da economia mexicana.

e) Crescimento da dependência da economia mexicana e sua “absorção”, de fato, pela economia estadunidense.

f) regresso da economia mexicana aos centros mineiros e agrícolas exportadores.

A despeito da componente ideológica que envolve o tema da desnacionalização da economia, há evidências suficientes que corroboram a afirmação de que a aquisição de empresas nacionais, pelo capital estrangeiro, resulta em eliminação de postos de trabalho; no curto prazo, pela reorganização produtiva e, no médio prazo, pela eliminação da concorrência (CORBUCCI, 1999).

A forma súbita como se processou a abertura das economias do México e Chile nos acordos de livre comércio e na liberalização comercial no Brasil, ainda que desvinculada de um acordo regional, pode ter sido deletéria para a sobrevivência das cadeias produtivas de bens e serviços locais. Não há dúvidas de que os setores de ponta, historicamente dominados pelas empresas transnacionais, rapidamente se adaptaram à nova conjuntura. Entretanto, boa parte das empresas que integravam essas cadeias, em grande proporção

formadas a partir de capitais nacionais, não pôde resistir à concorrência externa, sucumbiram ou foram incorporadas por outras transnacionais.

A privatização aliada ao capital estrangeiro acelerou o avanço do processo de desnacionalização da economia brasileira. Pelo exposto, os dados sobre a presença de empresas de capital estrangeiro (ECE) no conjunto das maiores empresas ilustra este fenômeno. Como visto, esse processo de desnacionalização avança pelo encolhimento, tanto do setor produtivo estatal quanto do setor privado nacional. Durante o governo FHC a participação do capital estrangeiro no conjunto das maiores empresas brasileiras aumentou de 32% em 1994 para 36,7 em 1997, para cerca de 42% em 1998 e continuou crescendo nos anos seguintes (GONÇALVES, 1999: 152).

Vários foram os setores que apresentaram evidências de desnacionalização no Brasil no período. Destaca-se, para os fins desta tese, o setor de telecomunicações, fundamental e determinante do sucesso da indústria financeira do século XXI. É nesse ambiente de abertura que também ocorre a partir dos anos 1990 processo de desnacionalização da indústria financeira nas economias do México, Chile e Brasil.

CAPÍTULO VI

MÉXICO E CHILE: INDÚSTRIA FINANCEIRA, INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS E LIBERALIZAÇÃO DO SETOR

O setor de serviços financeiros, além de sua importância para a economia de uma nação, representa um dos que mais foi afetado pela internacionalização da economia e abertura comercial. No México e no Chile, após a celebração dos acordos de livre comércio com os Estados Unidos e a União Européia, o setor sofreu processo de crescente desnacionalização ou estrangeirização, com aumento substancial do investimento estrangeiro.

O sistema financeiro tem um papel central na economia de uma nação. Considera-se que ele é estratégico por fornecer uma infra-estrutura essencial a atividade econômica como um todo. Ele é responsável pela alocação de capital de um país, tarefas que incluem o desempenho de funções como: captação de recursos, intermediação, investimento, dispersão de riscos, provisão de liquidez, manutenção do sistema de pagamento e consultoria técnica (OLIVEIRA, 2005:124).

As principais corporações financeiras internacionais, cujas matrizes estão majoritariamente na Europa e na América do Norte, identificaram a América Latina como principal destino de investimentos e como área de expansão prioritária de seus negócios no globo. As oportunidades de investimentos foram ampliadas substancialmente com as prerrogativas de tratamento nacional e não discriminação ao capital estrangeiro estabelecidas nos acordos.

Analisam-se, dessa forma, as principais evidências relativas ao incremento do investimento estrangeiro e o aumento da participação do capital forâneo nos sistemas financeiros na América Latina no período de 1991-2005. Por outro lado, compara-se o comportamento dos sistemas financeiros do México e Chile nos

momentos anteriores e posteriores à celebração dos acordos, sob a ótica da desnacionalização.

1. Investimentos estrangeiros na América Latina no setor de serviços financeiros

Estudos do Banco Internacional de Compensações (BIS) revelam evidências que a liberalização do mercado internacional de serviços financeiros, amparada em acordos bilaterais e multilaterais de livre comércio, propiciou um incremento considerável do IED na indústria bancária de países emergentes no globo, em especial na América Latina (DOMANSKI, 2005).

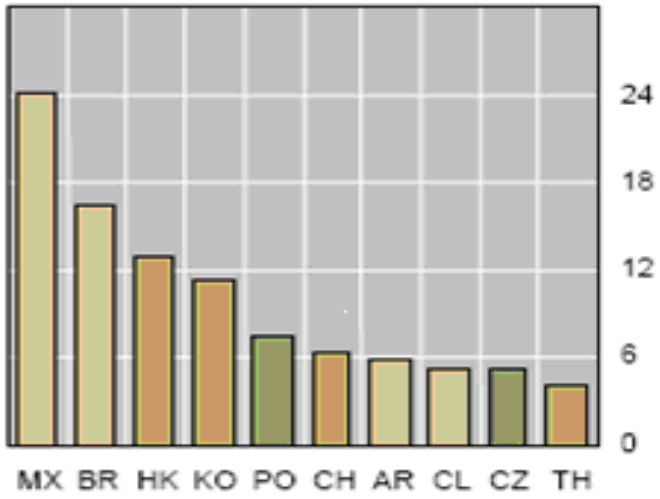
Os investimentos estrangeiros diretos (IED) na indústria financeira de nações de economia emergentes expandiram-se drasticamente no período 1995/2005. O crescimento da participação estrangeira no segmento tem sido um instrumento de harmonização de regras internacionais de alocação do capital, *risk managment* e governança corporativa. Ao mesmo tempo, há significativas mudanças na forma com que esses conglomerados financeiros organizam e conduzem seus negócios. Um dos benefícios potenciais dessa internacionalização seria propiciar uma maior eficiência e estabilidade ao sistema financeiro do país hospedeiro. Esses benefícios não estariam, entretanto, livres de novos desafios para as autoridades do país hospedeiro. Segundo os estudos do BIS, os bancos estrangeiros dominam os setores financeiros em economias emergentes a tal ponto que apresentam problemas para autoridades e ameaça potencial para o sistema financeiro doméstico.

Os investimentos estrangeiros diretos (IED) se tornaram um elemento importante da globalização das atividades bancárias desde meados da década de 1990. Os valores do IED nos sistemas financeiros são medidos pelas fusões e aquisições que cruzam fronteiras e atingem bancos nos países emergentes, na Ásia, no leste Europeu e, sobretudo, na América Latina. Esses investimentos saltaram da ordem de US$ 2,5 bilhões no período de 1991-1995 para US$ 51,5

bilhões nos cinco anos seguintes e para US$ 67,5 bilhões de 2001 até Outubro de 2005.

Gráfico 3

IED na Indústria Financeira por país -1991-2005



Obs.: Valores cumulativos de Fusões e Aquisições no setor financeiro, em bilhões de dólares. AR: Argentina, BR: Brasil, CH: China, CZ: República Tcheca, HK: Hong Kong, KO: South Korea, MX: México, PO: Poland, TH: Thailand
Fonte: Thomson Financial, gráfico obtido junto ao sítio http://www.thomsonfinancial.com.br/conteudo1.asp, em 15.09.2005.

Os investimentos externos diretos no setor financeiro relativos a Fusões e Aquisições internacionais envolvendo países emergentes saltaram do patamar de 13% de todas as fusões e aquisições no mundo no período de 1991-1995 para 28% do total no período 1996-2000 e para 35% de 2001 a Outubro de 2005.

A América Latina foi o destino predileto dos investidores estrangeiros em Fusões e Aquisições na indústria financeira do planeta, em especial México, Brasil, Chile e Argentina (Gráfico 3). Entre 1991-2005, as transações envolvendo bancos na região contabilizaram US$ 58 bilhões ou 48% do total de Fusões e Aquisições em mercados emergentes. América Latina foi seguida da Ásia com US$ 43 bilhões (36% do total) e Europa Central e do leste com US$ 20 bilhões (17% do total).

Crises financeiras e a necessidade de restabelecer o funcionamento do sistema financeiro criaram uma oportunidade única para o capital internacional expandir suas organizações e negócios na América Latina a partir da segunda metade dos anos 1990. Encorajados por instituições financeiras internacionais como o Banco Mundial, os governos nacionais simplesmente aceleraram a liberalização do sistema financeiro ao invés de facilitar a sua recapitalização e consolidação. Este foi o caso do México nos anos seguintes à crise de 1994, os investimentos estrangeiros no setor cresceram em 1995 e se mantiveram altas até 2002. O México recebeu cerca de 40% do investimento total no setor na América Latina no período 1990-2002 e a participação dos bancos estrangeiros na indústria bancária nacional já era de cerca de 82% ao final de 2002.

A participação dos bancos estrangeiros na indústria bancária nacional cresceu consideravelmente nos países em desenvolvimento chamados de emergentes, em especial nos países da América Latina estudados nesta tese, conforme dados demonstrados na Tabela 3. Em todos os países em análise, há ampliação da participação estrangeira no capital da Indústria nacional no 1990-2004.

Como os riscos e as oportunidades de investimento em nações emergentes mudaram, aumentando a competição nos mercados tradicionais de bancos internacionais, criou-se a necessidade de encontrarem novas áreas de crescimento. As melhorias nos modelos de administração e de gerência de risco facilitaram a expansão dessas instituições financeiras em nações emergentes.

Tabela 3

Participação dos Bancos Estrangeiros no Capital da Indústria Bancária nacional

Por país – 1990/2004

País	1990	2004 (ou último ano disponível)	Em percentual do PIB	Em Bilhões de US$
Argentina	10	48	20	31
Brasil	6	27	18	107
Chile	19	42	37	35
México	2	82	51	342
Peru	4	46	14	11

Fontes: DOMANSKI, Dietrich. Foreign banks in emerging market economies: changing players, changing issues. BIS Quartely Review, Dezembro 2005, baseado em cálculos dos Bancos Centrais Nacionais e do BIS.

Em parte, os bancos internacionais investidores haviam ganhado experiência em quantificar e gerenciar mercados e riscos de créditos usando padrões internacionais. Por outro lado, a adoção de uma política macroeconômica neoliberal por parte do estado baseada na desregulamentação dos seus sistemas financeiros e segurança para investidores deixaram, de um modo geral, os riscos desses mercados emergentes mais próximos daqueles de economias mais maduras, sob a ótica desses investidores.

O campo de atuação e o conjunto de serviços oferecidos por um banco estrangeiro em um país emergente também cresceu consideravelmente. Tradicionalmente, os bancos estrangeiros focalizaram primeiramente suas atividades na provisão de serviços financeiros a clientes *corporate* de atuação internacional. A partir dos anos 1990, entretanto, os investimentos bancários estrangeiros foram dirigidos cada vez mais para novas oportunidades de lucro em atividades típicas de banco local, inclusive no varejo. Os investimentos

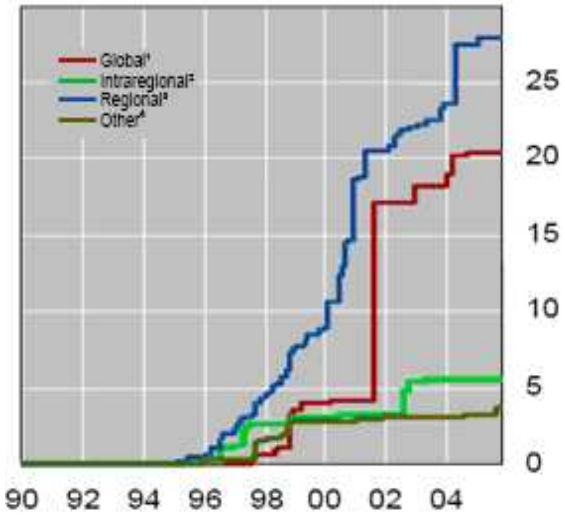
estrangeiros no setor financeiro se deslocaram de uma atuação passiva e reativa nesses mercados emergentes para uma atuação mais agressiva e de busca de mercados, inclusive com mudança de foco de clientes alvo, saindo do mercado *corporate* (mas não o abandonando) em direção a atividades típicas de banco de varejo.

Domanski (2005) identificou, no período de 1991 a 2005, três grupos de investidores estrangeiros no setor financeiro dos países emergentes. O primeiro grupo compreende os bancos de atuação global que estabeleceram uma presença global através de um largo leque de mercados nacionais. Os *bancos globais* são definidos como as instituições que têm presença baseada em nações desenvolvidas e ao menos em duas das três regiões consideradas emergentes no planeta (América Latina, Ásia Emergente e Leste Europeu). O segundo grupo é composto de *bancos comerciais com um foco estratégico em uma região* emergente (definida como tendo mais de 80% do valor cumulativo de seu IED no setor financeiro em uma região). O terceiro grupo são os *outros investidores*, incluindo fundos de investimentos privados e outras corporações financeiras.

Os *Bancos de Atuação Global* vêem os mercados das nações emergentes como um segmento cada vez mais importante em seu campo de atuação e como potenciais consumidores de sua carteira de serviços financeiros. Tais instituições responderam por cerca de um terço do volume total de IED no setor financeiro entre 1991 e 2005 no mundo. Os *Bancos de Atuação Global* têm construído uma presença forte na América Latina e, mais recentemente, na Ásia (Gráfico 4). Esses bancos têm, geralmente, atuação focalizada em produtos específicos (como cartões de crédito e empréstimos ao consumidor) ou em nichos de clientes. A expansão para os mercados de nações emergentes permitiu que melhor explorassem economias da escala, por exemplo, no desenvolvimento de produto, em processamento de operações, *back office* e em funções de controle, bem como em gerenciamento de risco.

Gráfico 4

Aquisições de Bancos na América Latina
1991-2005 por tipo de corporação
adquiridora



Obs.: Valor cumulativo em bilhões de dólares
Fonte: DOMANSKI, Dietrich. Foreign banks in emerging market economies: changing players, changing issues. BIS Quartely Review, Dezembro 2005, baseado em cálculos do BIS.

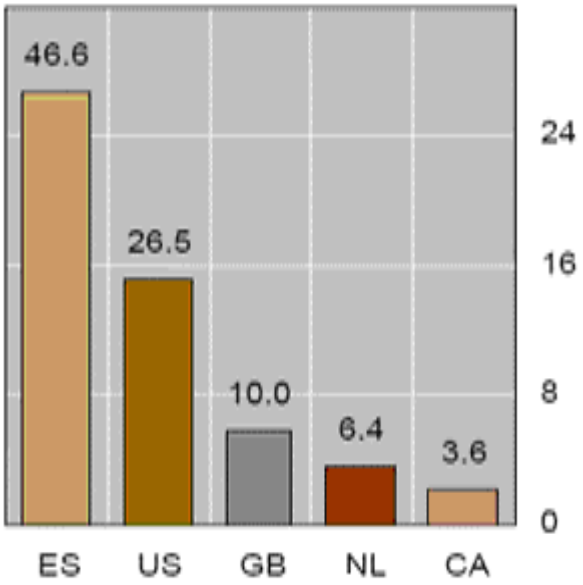
Dentro do segundo grupo de investidores estrangeiros, *bancos comerciais com um foco regional*, os bancos europeus se destacaram desde os anos 1990. Este fenômeno reflete provavelmente tanto considerações sobre economia de escala quanto o esgotamento da possibilidade de expansão em seus mercados locais na Europa. Os *bancos com um foco regional* são responsáveis por mais de 60% de IED no sistema bancário da América Latina, com destaque para os bancos espanhóis que representaram quase a metade do IED na região[39] (Gráfico 5). Os bancos norte-americanos aparecem em segundo lugar com cerca de 27% do total de aquisições e fusões na região. Uma diversidade maior de

[39] Na Europa central e do leste, os bancos com uma estratégia regional, domiciliados principalmente na Europa ocidental, foram responsáveis por aproximadamente 70% do IED no setor financeiro. Na Ásia, aproximadamente um quarto de EID no setor veio de bancos domiciliados na região.

investidores é encontrada no terceiro grupo, que inclui investidores não bancários e fundos de investimento (DOMANSKI, 2005).

Gráfico 5

Participação de Bancos Estrangeiros no Setor Financeiro da América Latina por país.



Obs. ES: Espanhol; US: Dos Estados Unidos; GB: Britânico; NL: Holandês CA: Canadense. Fonte: DOMANSKI, Dietrich. Foreign banks in emerging market economies: changing players, changing issues. BIS Quartely Review, Dezembro 2005, baseado em cálculos da Thomson Financial.

As mudanças no foco de atuação dos bancos estrangeiros nos mercados domésticos de países anfitriões se refletiram na forma de organização destas instituições financeiras nessas nações. O estabelecimento das subsidiárias para posterior aquisição de bancos locais (ao contrário da criação de escritórios de filial estrangeiros) transformou-se na principal modalidade de entrada estrangeira. Na América Latina, o número de novos bancos estrangeiros estabelecidos com subsidiárias plenas (que tem autorização para operar e não simplesmente

representar como no caso de escritórios de representação) saltou de 6 para 56 entre 1994 e 1998 (GALLEGO, HERRERO e LUNA, 2003).

Estabelecer subsidiárias e adquirir bancos domésticos foi o método natural da entrada no contexto da privatização e da recapitalização dos sistemas bancários dos países emergentes da América Latina. A escolha da forma legal de operar é, naturalmente, influenciada também pela estrutura regulatória do país anfitrião. Alguns países restringem o estabelecimento das filiais ao permitir subsidiárias. Além disso, as corporações financeiras procuraram fazer investimentos suficientemente vultosos para obter uma considerável carteira de clientes, e explorarem economias da escala ao incorporar mercados de varejo. De um modo geral, os bancos locais adquiridos possuíam uma rede de agências suficiente para incorporar estes mercados.

Ainda segundo Domanski, a atuação no mercado doméstico das nações emergentes significou também transferência dos recursos por parte das corporações financeiras internacionais. Além da transferência do capital humano associado ao investimento estrangeiro, as instituições adquiridas beneficiam-se da adoção da infra-estrutura de suas matriz, tais como rotinas e centros de processamento de serviços e de controle centralizados. Além do mais, as decisões de administração e gerenciamento de operações locais são, usualmente, transferidas para as matrizes no exterior. Decisões estratégicas são geralmente tomadas na matriz enquanto que a maioria de funções de controle permanece com a gerência local. Além disso, a aquisição envolve frequentemente mudança da marca da instituição, com os bancos adquiridos passando a operar com a marca do comprador, depois de um período de transição (exemplo: as aquisições do Banco HSBC no Brasil).

No mesmo estudo do BIS, os argumentos favoráveis a IED no setor financeiro dos países emergentes se resumem basicamente que a propriedade estrangeira expõe os bancos domésticos à competição estrangeira, desse modo promovendo a eficiência e as melhorias na formação de preço. Esse seria um argumento a mais do Banco Central brasileiro para abrir o mercado nacional no

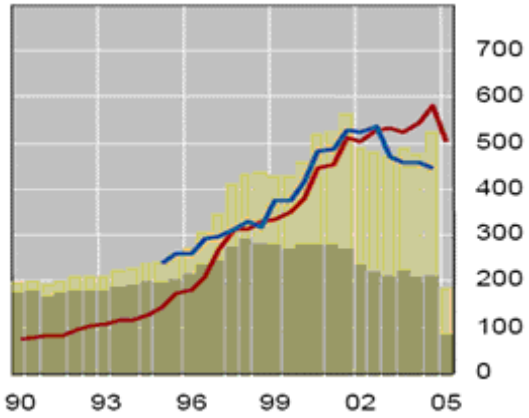
sentido de “forçar” ou contribuir para a redução da taxa de juros no Brasil. MORILLO (2005) acrescenta que uma maior disponibilidade de *funding* significa uma maior possibilidade de aumentar recursos a investir em países com extrema necessidade de investimentos.

Certamente, os aumentos na produtividade são um fenômeno bem documentado em mercados da operação bancária depois de experiências de ingresso de bancos estrangeiros. Essas experiências tendem a ser especialmente positivas quando as corporações financeiras internacionais entram em mercados que tem experiência adquirida e introduzem modernas técnicas de gerenciamento de riscos. Simultaneamente, a internacionalização dos sistemas financeiros dos países emergentes abriria também novas oportunidades para empresas e investidores capitalistas nativos e novas reflexões para os formuladores de políticas nacionais.

Outra questão que pode ser levantada é o papel desses bancos no aumento da oferta de crédito doméstico. De um modo geral, os bancos estrangeiros tornaram-se envolvidos pesadamente em emprestar através das filiais domésticas a partir de meados dos anos 1990. Na América Latina, o crédito doméstico prestado por essas instituições superou o crédito internacional (Gráfico 6). A expansão rápida do crédito doméstico por bancos estrangeiros na América Latina sugere que os bancos estrangeiros não focalizaram somente em um grupo pequeno de clientes altamente capitalizado.

Gráfico 6

Participação de Bancos Estrangeiros em operações locais nas nações hospedeiras



Legenda: linha azul: crédito internacional, Linha vermelha: crédito local. Valor cumulativo em bilhões de dólares. Fonte: Fonte: Thomson Financial, gráfico obtido junto ao sítio http://www.bis.org, em 15.09.2005.

Em entrevistas para pesquisas do BIS (MORILLO, 2005:7), muitas instituições financeiras indicaram que estão conduzindo suas operações nas filiais de países emergentes como parte de uma estratégia de investimento, baseada em considerações do retorno e risco do capital. Assim, as mudanças na estratégia de negócio e no apetite do risco na matriz no exterior podem afetar os recursos alocados a uma nação. Tais decisões, que podem incluir a retirada das empresas de determinado país, são tomadas à revelia dos governos nacionais locais, podendo, por sua vez, influenciar a provisão total de serviços financeiros em países emergentes, especialmente quando bancos de capital forâneo predominarem. Ao avaliar seus investimentos nessas nações, as instituições consideram suas operações locais como um conjunto de variáveis a serem analisadas, incluindo elementos intangíveis tais como a “boa vontade” do governo anfitrião com o capital estrangeiro, os relacionamentos com os clientes e o conceito da marca do banco. A ponderação dessas variáveis pode levar a decisões de redução dos níveis de serviços e mesmo a retirada completa de um país.

Em resumo, os estudos do BIS concluem que: (i) A participação de bancos estrangeiros no setor financeiro de países emergentes, em especial na América Latina e Leste Europeu, aumentou de maneira significativa no período 1991-2005; (ii) a propriedade estrangeira expõe o sistema bancário local mais diretamente a mudanças nas condições globais; e (iii) A propriedade estrangeira também impõe riscos para os países hospedeiros devido à migração do processo de decisões e das incongruências da estrutura organizacional dos bancos que pertencem a estrangeiros e o sistema regulatório e legal do país hospedeiro (MORILLO, 2005:7).

2. Os Acordos de liberação de serviços financeiros envolvendo os países latino-americanos

A abertura dos serviços financeiros ao capital internacional se dá em dois níveis, inicialmente conforme os compromissos assumidos nos acordos multilaterais internacionais e em um segundo momento esses compromissos são ampliados em acordos bilaterais de livre comércio em que os serviços financeiros são amplamente liberalizados. Tanto México, Chile e Brasil (em menor grau) assumiram compromissos nas primeiras negociações multilaterais sobre esse segmento econômico. México e Chile assumiram amplos compromissos adicionais em acordos envolvendo os serviços financeiros com nações desenvolvidas. Novos compromissos e acordos de liberalização estão sendo negociados atualmente, tanto em nível multilateral quanto regional.

Os primeiros instrumentos multilaterais celebrados na OMC a partir da década de 1990 que abririam o setor de serviços financeiros às nações signatárias dos acordos permitiram uma abertura moderada, porém relevante sobre o tema. São sete os instrumentos que perfazem a estrutura jurídica em vigor que molda a liberalização no setor de serviços financeiros. São eles:

a) o acordo GATS – Acordo Geral sobre Serviços (já abordado no Capítulo 3 desta tese);

b) o Anexo do GATS sobre isenções do artigo II. O anexo pode ser utilizado para incluir restrições a qualquer setor da economia, inclusive ao setor financeiro, na forma de uma lista negativa. Cada país pode ter sua lista de serviços financeiros isentos da abrangência do acordo;

c) o Anexo do GATS sobre serviços financeiros. Como parte integrante do GATS, se relaciona diretamente ao acordo, de modo a adaptá-lo às especificidades dos serviços financeiros. É vinculante para todos os membros da OMC[40]. Define o escopo do GATS em relação a serviços financeiros e impõe certas regras específicas do setor. Serviços financeiros são definidos pelo GATS de maneira ampla e não-exaustiva como serviços de natureza financeira prestados nas quatro modalidades do GATS[41] por qualquer prestador de serviços financeiros;

d) o *Entendimento sobre Compromissos em Serviços Financeiros*. Diferentemente do Anexo, o Entendimento não foi parte integral do GATS – assinado depois da Rodada Uruguai. De fato, configurou-se em acordo plurilateral de um grupo de países – na maior parte desenvolvidos, membros da OCDE – acordou obrigações adicionais àquelas assumidas no âmbito do GATS. O objetivo do Entendimento seria conciliar o ímpeto negociador dos países (principalmente desenvolvidos) que desejavam obter mais integração em seus mercados financeiros através de garantias ampliadas de previsibilidade de regras e cooperação regulatória (OLIVEIRA E OUTROS 2005).

e) as listas sobre compromissos específicos. Ao final da Rodada Uruguai, 76 países (todos os industrializados, somados a 47 países em desenvolvimento) haviam acertado compromissos de liberalização (GATT 1994). No entanto, como observa Broadman (1994), entre os países desenvolvidos

---

[40] É obrigatório para todos os países que assinaram o acordo que criou a OMC, conforme Artigo XXIX do GATS.

[41] Vide no Capítulo 3 o conceito sobre as quatro modalidades de prestação de serviços conforme o GATT.

(notadamente os EUA) havia o sentimento de que muito haviam cedido e pouco recebido. Nas negociações posteriores, 30 membros (a União Européia incluída na conta como um membro apenas) melhoraram suas ofertas*;*

f) o *segundo protocolo sobre o GATS*. Também chamado de acordo interino, foi, à luz das concessões realizadas, bastante tímido, uma vez que os diversos países não pareciam estar dispostos a ceder na área de serviços financeiros;

g) o *Acordo sobre Serviços Financeiros - FSA*[42.] Produto de uma acidentada e dificultosa negociação, o quinto protocolo sobre o GATS veio a se constituir no primeiro acordo multilateral sobre serviços financeiros do planeta (FSA) e apresentou alguns avanços nas propostas apresentadas pelos membros da OMC. As novas negociações ao amparo da Rodada Doha adotaram como ponto de partida as concessões negociadas nesse acordo.

O *Acordo sobre Serviços Financeiros do GATS* (Quinto Protocolo) é um documento curto com apenas cinco artigos. O que determina as obrigações dos países membros é a lista de compromissos específicos que cada deve apensar ao protocolo:

> Os membros da Organização Mundial de Comércio (adiante designada OMC), cujas Listas de Compromissos Específicos e Listas de Isenções ao Artigo II do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços relativas aos serviços financeiros se encontram em anexo ao presente Protocolo (adiante designados Membros interessados),
>
> Tendo procedido às negociações previstas na Segunda Decisão sobre Serviços Financeiros, adotada pelo Conselho de Comércio de Serviços em 21 de Julho de 1995 (S/L/9),
>
> Acordam no seguinte:
>
> 1. Uma Lista de Compromissos Específicos e uma Lista de Isenções ao Artigo II relativas aos serviços financeiros, anexas ao presente Protocolo e referentes a um membro, substituirão, quando da entrada em vigor do presente Protocolo para esse membro, as secções relativas aos serviços financeiros da Lista de Compromissos Específicas e da Lista das Isenções ao Artigo II referentes a esse membro.
>
> 2. O presente Protocolo ficará aberto para aceitação, mediante assinatura ou outra forma, pelos membros interessados até 29 de Janeiro de 1999.

[42] Financial Service Agreement no idioma inglês

> 3. O presente Protocolo entrará em vigor no 30.º dia seguinte à data da sua aceitação por todos os membros interessados. Se, a 30 de Janeiro de 1999, não tiver sido aceite por todos os membros interessados, os membros que o tiverem aceitado antes dessa data podem, nos 30 das subseqüentes, decidir sobre a sua entrada em vigor.
>
> 4. O presente Protocolo ficará depositado junto do diretor-geral da OMC. O diretor-geral da OMC transmitirá imediatamente a cada membro da OMC uma cópia autenticada do presente Protocolo, bem como notificações das respectivas aceitações, nos termos do artigo n.º 3 supra.
>
> 5. O presente Protocolo será registrado em conformidade com o disposto no artigo 102.º da Carta das Nações Unidas.
>
> Celebrado em Genebra, em 27 de Fevereiro de 1998, num único exemplar, nas línguas inglesa, francesa e espanhola, fazendo os textos igualmente fé, salvo disposição em contrário relativamente às listas em anexo.

Os compromissos específicos de cada país em relação às atividades de serviços financeiros estão estabelecidos de acordo com as disposições do *Anexo sobre Serviços Financeiros do GATS* (item b acima) e se baseiam em listas positivas, de modo que observar que a não-discriminação não é automática, mas negociada, não é rígida, mas flexível.

Em resumo, o *Protocolo sobre Serviços Financeiros* constitui um conjunto de normas estáveis para regular o comércio de serviços financeiros. Estabelece, então, um arcabouço multilateral permanente para o comércio de serviços financeiros, assumindo compromissos com base no princípio de nação mais favorecida, dependendo do grau de liberalização em relação ao acesso a mercados e tratamento nacional. Representa, portanto, um conjunto de princípios e normas de conduta multilateralmente concertadas e acordadas pela comunidade internacional como um todo (CINTRA, 1999:62-79).

São consideradas medidas restritivas, segundo o GATS e passíveis de negociação e eliminação:

a) limitações sobre o número de prestadores dos serviços financeiros;

b) limitações sobre o valor dos ativos ou das transações de serviços financeiros;

c) limitações sobre o numero total de operações de serviços ou da quantidade total de serviços produzidos;

d) medidas que exijam e restrinjam tipos específicos de pessoa jurídica ou *joint ventures*;

e) limitações sobre a participação de capital estrangeiro.

Uma das questões mais delicadas nas negociações foi a preservação dos poderes regulatórios e da autonomia soberana dos Estados Nacionais em definir regras talhadas para garantir a solvência e o bom funcionamento do sistema financeiro. Daí estarem intimamente ligadas às questões relativas à regulação prudencial e à autonomia de reconhecimento de medidas prudências.

Nesse sentido, o *Anexo sobre Serviços Financeiros* garante aos membros ampla possibilidade de imposição de regras que visem à proteção de investidores, depositantes e detentores de apólices de seguros. No entanto, tais medidas restritivas não podem ser utilizadas como forma de evasão das obrigações de liberalização assumidas, seu único intuito é o de preservação da integridade e estabilidade do sistema financeiro.

México, Chile e Brasil apresentaram listas de liberalização dos seus serviços financeiros nas negociações pré-Doha, sendo que Chile e México avançaram mais nas propostas do que o Brasil. Não obstante, esses compromissos foram ampliados nos acordos com os Estados Unidos e União Européia. Passa-se a analisar então como se deu essa abertura no México e no Chile e que evidências adicionais de desnacionalização podem ser demonstradas.

Os compromissos sobre serviços financeiros assumidos pelo México a partir da celebração do acordo de livre comércio com os Estados Unidos e Canadá, celebrado em 1993 e em vigor desde Janeiro de 1994, são virtualmente os mais agressivos em termos de liberalização já celebrados por nações soberanas no setor, com dispositivos ainda mais liberalizantes daqueles previstos pelos estados membros da União Européia no espaço intra-bloco.

No NAFTA há um capítulo separado para serviços financeiros, além deste capítulo os capítulos sobre investimentos e serviços transfronteiriços afetam o comércio de serviços financeiros.

As obrigações para serviços financeiros são as mais ambiciosas do que para qualquer outro setor abrangido pelo acordo. O Capítulo financeiro é virtualmente um acordo à parte do NAFTA, funcionando quase que totalmente sem vínculos com outros capítulos – sequer aqueles que tratam dos demais serviços.

De forma contrária ao GATS/OMC que utiliza listas positivas[43], o NAFTA se baseia em listas negativas, o que for excluído da lista está automaticamente liberalizado (o que consta da lista são barreiras que o país lograria manter depois de suas negociações). Ademais, o NAFTA exige que a situação regulatória seja plenamente conhecida para que nada fique fora da lista, porque senão, estaria liberalizado[44].

A lista negativa mexicana contém prazos para uma liberalização total dos serviços financeiros. A maior parte das restrições do México prescreveram ao longo da década de 1990 e as últimas deixam de valer a partir de 01.01.2007.

Os dispositivos sobre tratamento nacional do Capítulo financeiro do NAFTA, consignados no Artigo 1407, são mais abrangente do que o acordo do GATS, a saber:

> Article **1407**: National Treatment
>
> 1. Each Party shall accord to investors of another Party and financial service providers of another Party national treatment with respect to the establishment, acquisition, expansion, management, conduct, operation and sale or other disposition of investments in financial institutions in its territory.

[43] Nessa sistemática , o que for excluído está plenamente livre de qualquer obrigação de liberalização.
[44] O GATS é mais flexível porque permite que os países negociem a exclusão de setores e sub-setores e assim fiquem livres para adotar políticas e medidas futuras sem que isso lhes custe em compensações nas negociações.

2. Each Party shall accord to the financial institutions of another Party national treatment.

3. Where a Party permits the cross-border provision of a financial service, it shall accord national treatment to financial service providers of another Party in the provision of such cross-border service.

4. "National treatment" means treatment no less favorable than that accorded by a Party to its own investors, financial service providers and financial institutions in like circumstances.

5. A measure of a Party, whether it accords to financial service providers or financial institutions of another Party different or identical treatment compared to that it accords to its own providers or institutions in like circumstances, shall be deemed to be consistent with paragraph 4, if it accords equal competitive opportunities.

6. A measure accords equal competitive opportunities if it does not disadvantage financial service providers of another Party in their ability to provide financial services as compared with the ability of domestic financial service providers in like circumstances to provide financial services.

7. Differences in market share, profitability or size shall not by themselves constitute denial of equal competitive opportunities, but shall not be precluded from being used as evidence regarding the issue of whether a Party's measure accords equal competitive opportunities.

8. With respect to measures of a province or state, paragraph 4 means:

(a) treatment no less favorable than the most favorable treatment accorded in like circumstances by such province or state to financial service providers of the Party of which it forms a part, including that province or state; or

(b) in the case of a financial service provider of another Party established in another province or state of the Party, treatment no less favorable than it accords in like circumstances to a financial service provider of the Party established in such other province or state.

Nesse aspecto, o acordo dispõe sobre o direito de que um novo serviço que seja autorizado a ser prestado em qualquer dos três países não seja impedido de ser prestado nas outras nações membros do acordo. Registra-se que os países

signatários ficam proibidos de alegar razões de mercado para não “dar boas vindas” a novos produtos com os quais não estejam familiarizados e preparados para competir.

O NAFTA vai muito além do GATS/OMC quando trata da presença comercial estrangeira e proíbe expressamente requisitos de desempenho, ou seja, condições para um corporação financeira se instalar baseadas em, por exemplo, regras de utilização de tecnologia ou mão de obra nacional.

O acordo, no que tange a questão da nacionalidade das empresas e bancos, prevê que as mesmas não precisam ter propriedade e controle nacionais, basta estarem constituídas e organizadas segundo a legislação nacional de cada país.

As atividades consideradas como de “funções governamentais” podem ser excluídas da obrigatoriedade de liberalização, não obstante, não há definições sobre esse conceito, cabendo ao estado definir formalmente quais atividades realizadas por bancos e órgãos públicos que ficarão de fora do acordo. A omissão do estado em regulamentar esse tema implica na liberalização automática.

Outro aspecto importante é que o NAFTA contempla disputas e soluções de controvérsias entre investidores e Estado, em lugar de apenas entre estados, também prevê questões indenizações sobre expropriações e transferências. Há um modelo de solução de controvérsias específico para o setor financeiro e para investimentos em serviços financeiros, os temas gerais de investimentos tais como expropriação e indenização seguem o capítulo de investimento. Essas prerrogativas permitem que investidores possam acionar legalmente o estado anfitrião toda vez que esse adotar medidas que possam ser interpretadas como contrárias aos termos do acordo e/ou reivindicar indenizações e compensações.

Um dos artigos previstos no acordo mais questionados por estudiosos mexicanos foi o conceito de pré-estabelecimento comercial, por contar com uma previsão muito ampla pois abarca eventuais prejuízos que um investidor teria ainda na fase de planejamento, ou seja se o investidor estiver estudando fazer

determinado investimento no país, se entende como protegido pelo acordo e poderia submeter o governo nacional à arbitragem internacional, por alguma medida que possa reduzir seus direitos ou lucros futuros.

O capítulo financeiro do NAFTA incorpora as disposições do capítulo de investimentos sobre o tema "transferências": permitir livremente as transferências necessárias em termos de lucros, dividendos, juros, *royalties*, gastos de administração, assistência técnica, entre outros.

O acordo do México com a União Européia envolvendo serviços financeiros é muito parecido ao NAFTA, salvo algumas exceções e condições divergentes. É do *Acordo de Associação Econômica e Cooperação Política*[45] que deriva a decisão de se constituir uma área de livre comércio de serviços. Um dos títulos do acordo é o de *comércio de serviços*, sendo que o comércio de serviços financeiros não possui Título próprio, estando inserido dentro dos artigos que tratam de comércio de serviços de um modo geral.

O Tratado de Livre Comércio entre o Chile e os Estados Unidos[46] tomou como base o acordo NAFTA, porém em alguns aspectos, até por ter sido feito posteriormente, foram feitas modificações aperfeiçoando ou corrigindo pontos específicos. Em alguns destes pontos as condições parecem ser melhores para o Chile, em outros são aperfeiçoamento do modelo como no caso de pré-estabelecimento.

O objetivo do Capítulo financeiro do acordo Chile-Estados Unidos é promover a liberalização do comércio de serviços de natureza financeira, distribuído entre seguros e serviços relacionados com seguros, serviços bancários e outros serviços financeiros.

Ademais, as oportunidades que os chilenos acreditavam estar abrindo se referiam a possibilidade do Chile se tornar um exportador de serviços financeiros e

---

[45] Conhecido como Acordo Global, entrou em vigor em 01.10.2000.

[46] O Tratado de Livre Comércio entre o Governo da República do Chile e o Governo dos Estados Unidos da América foi negociado em 2002, assinado em Junho de 2003 e entrou em vigor em 01.01.2004. Vide Capítulo 4 desta tese.

de se transformar em um ponto através do qual os Estados Unidos prestassem serviços aos demais mercados da América Latina. Da forma semelhante, o governo tinha em vista o benefício que obteriam os consumidores frente ao eventual aumento da concorrência em diversos “players” ofertantes de serviços financeiros.

O Capítulo sobre serviços financeiros prevê disposições sobre transparência, desenvolvimento e aplicação da legislação financeira, numa linha de abrir audiências públicas com o setor privado nacional e estrangeiro toda vez que se pretende mudar ou criar uma norma.

No que tange aos seguros e serviços relacionados com seguros, consolidou-se no acordo a abertura do mercado chileno a entrada de companhias de seguro estrangeira. As companhias de seguro norte-americanas puderam se estabelecer no Chile observadas as mesmas obrigações exigidas das empresas de capital nacional. Aquelas que não se estabelecerem no Chile poderão oferecer seguros que cubram riscos de transporte marítimo e aéreo aos clientes residentes no Chile. Foi permitido, ainda, a possibilidade de consumo de qualquer tipo de seguros no exterior (chamado de consumo transfronteiriço), exceto os relacionados à seguridade social. Dessa forme, pode hoje um cidadão chileno consumir um seguro pela Internet diretamente de uma seguradora nos Estados Unidos.

Quanto aos serviços bancários e de valores mobiliários, se consolidou uma ampla abertura acerca da presença comercial das instituições financeiras estrangeiras no mercado chileno. Também se abriu totalmente os serviços relacionados à prestação de informações financeiras e sobre mercados, serviços de processamento de dados e serviços de assessoria e consultoria por parte de entidade financeiras estabelecidas no Chile. Da mesma forma que no segmento de seguros, se consolidou a possibilidade de consumo de serviços bancários no exterior (consumo transfronteiriço), ainda que sujeita as normas cambiais do Banco Central Chileno. O Tratado consolida o direito de estabelecimento de empresas de administração de fundos de pensão de propriedade norte americana.

Como o NAFTA, o capítulo financeiro contém uma exceção que permite às entidades reguladoras impor medidas de caráter cautelar necessárias para proteger os consumidores de serviços financeiros, assim como para manter a estabilidade e solvência do sistema. Não obstante, essas medidas não podem ser utilizadas como meio para descumprir os compromissos de liberalização acordados.

O Capítulo sobre investimentos estrangeiros utilizou como modelo o Capítulo 11 do NAFTA e o Capítulo 9 do Acordo de Livre Comércio Chile-Canadá e contempla as seguintes disciplinas que garantem às corporações estrangeiras no Chile:

a) o direito do capital não ser discriminado, qualquer que seja a origem dos investidores – nacional ou estrangeira. (disciplina normalmente denominada de Tratamento Nacional e Nação Mais Favorecida);

b) o direito de não se condicionar o investimento estrangeiro a exigências de cumprimento de requisitos de desempenho ou exigir a nacionalidade aos integrantes do corpo diretivo de uma empresa (essas disciplinas, no caso do Chile, somente estão contempladas nos Acordos de Livre Comércio, não se aplicando a países terceiros);

c) o direito a livre transferência de relacionada ao investimento (pagamento de royalts, lucros, entre outros);

d) o direito do investidor ser compensado, se vier a ser privado da propriedade de seu investimento, através de ato de expropriação direta ou indireta por parte do estado;

e) o direito a sistema de solução de controvérsias entre o investidor e o estado receptor do investimento. O Chile conseguiu atenuar um pouco o modelo de solução de controvérsias e indenizações no caso de quando o investidor se sentir lesado no pré-estabelecimento comercial no país, ou seja, nos casos em que ainda está planejando o investimento.

As compras governamentais do governo e das empresas públicas também estão amparadas no Tratado. Dessa forma, as licitações públicas e de empresas públicas devem ser abertas também a fornecedores estrangeiros. Estas obrigações são passíveis de questionamento no mecanismo de solução de controvérsias.

Os serviços profissionais, entre eles os dos profissionais do sistema financeiro foram incluídos no Acordo, permitindo a contratação de nacionais de ambos os países para atuação no setor de serviços financeiros do Chile e Estados Unidos.

3. Permanências, transformações e perspectivas nos sistemas Mexicano e Chileno

No México, durante o período de 1988-1994, a renegociação da dívida externa, a abertura do sistema financeiro e o alto grau de liquidez dos mercados internacionais foram fatores que atraíram investimentos estrangeiros para a economia mexicana. O principal instrumento de investimento foi a emissão de títulos governamentais (bônus do governo – Tesobonus), além do fato que os setores financeiro e não financeiro alcançaram níveis de dívida em moeda estrangeira demasiadamente elevados.

A crise financeira que se abateu na economia mexicana, causada pela “fuga dos capitais” de 1994 trouxe como conseqüências imediatas a desvalorização do câmbio ocasionando um déficit em conta corrente de 7% do PIB e o aumento do risco país. Essa tendência ocasionou um novo endividamento do país.

Durante a primeira metade da década de 1990 o governo Mexicano, de linha neoliberal (governo do presidente Carlos Salinas), promoveu a reprivatização do setor bancário e a restituição de seu caráter universal. Promoveu-se reformas legais no mercado de capitais, um dos elementos importantes para o processo de

internacionalização da economia, e no sistema financeiro, implementando um modelo de autonomia do Banco Central Mexicano, além da manutenção de uma política de câmbio fixo.

Segundo GIRON (2004) é na segunda metade da década, que o processo de “estrangerização” se consolida no México, acompanhado da modificação na política econômica e da privatização dos fundos de pensões.

De forma similar ao México, o governo Chile realizou, sob a inspiração do modelo neoliberal, no final do Século XX e nos primeiros anos do Século XXI, profunda reforma em matéria de serviços, através da privatização de muitas indústrias do setor de serviços, flexibilização de seu marco regulatório e redução de medidas que discriminam o tratamento e o acesso dos provedores estrangeiros de serviços.

As privatizações que ocorreram no sistema bancário chileno a partir do ano de 1985, fizeram parte de uma estratégia governamental que contemplou a melhoria da regulação e da supervisão, a capitalização dos bancos e a liquidação daqueles que não tinham condições de sobreviver. Um sistema financeiro privado, sólido e moderno, passou a ser a partir da década de 1990 uma peça fundamental de uma economia de mercado.

Conforme já mencionado, a saída do Chile do Pacto Andino permitiu o início da abertura legal do setor de serviços financeiros para o capital internacional, na medida em que deixou aquele país livre das restrições do acordo regional relativas à propriedade estrangeira no segmento.

Não obstante, é somente a partir dos anos 1990 que o processo de desnacionalização dos bancos chilenos ganha força, em especial pelos compromissos assumidos diretamente junto ao Fundo Monetário Internacional e, a nível multilateral, na OMC.

Quanto à atratividade de investimentos no setor, o México foi o país, de todos os latino-americanos, que mais atraiu interesse dos bancos estrangeiros. O

investimento direto estrangeiro (EID) no setor financeiro mexicano atingiu a surpreendente marca de US$ 24 bilhões no período de 1991-2005, sendo que os maiores investimentos se consolidaram a partir da implantação do NAFTA em 1994.

Outro dado impressionante é que em 1990 a participação de estrangeiros no sistema financeiro mexicano era de apenas 2% do capital total, em 2004 esse número superou o percentual de 82% (DOMANSKI, 2005).

Por sua vez, o setor financeiro chileno recebeu, no período 1991-2005, investimentos estrangeiros diretos (IED) da ordem de aproximadamente US$ 7 bilhões em IED 1991-2005 no setor financeiro. A participação de corporações financeiras internacionais no capital do setor financeiro chileno era de 19% no Ano de 1990. Com o processo de desnacionalização esse percentual cresceu para 42% em 2004.

Os acordos de livre comércio do Chile com os Estados Unidos e União Européia, apesar de que mais recentes que os do México, por envolverem uma liberalização ampla do setor, serviram não somente para abrir ainda mais o mercado chileno a presença estrangeira[47], mas também consolidou a já considerável atuação que esses bancos tinham na nação.

As transformações da indústria bancária mexicana, de forma similar ao ocorrido em outros países emergentes, promoveram processo de concentração decorrente das fusões e aquisições. Atualmente, uma das principais fontes de receitas dos bancos mexicanos são as tarifas cobradas por serviços financeiros prestados. O que se destaca nessa indústria mexicana é que as fusões e aquisições foram em quase a sua totalidade promovidas por instituições financeiras internacionais que compravam bancos locais

[47] Na década de 1990, a legislação chilena continha um dispositivo de "quarentena" para os capitais estrangeiros investidos no país, que pretendia representar um mecanismo de proteção para o chamado "Capital Volátil" que foi responsável por crises financeiras em países como México e alguns países asiáticos. Por conta dos novos acordos de livre comércio celebrados pelo Chile, essas restrições cairiam em meados da década de 2000.

Destacam-se, como evidências do processo de desnacionalização no México, as principais aquisições ocorridas no período de 1991-2004:

a) o espanhol Banco Bilbao Viscaya (BBVA) adquiriu, ao longo de um período de 10 anos (1991-2001), cinco bancos: Mercantil (1991), Promex (1992), Crena (1997), Onente (1997) e finalmente em 2000 comprou o Bancomer, um dos maiores bancos mexicanos;

b) o também espanhol Banco Santander adquiriu em 1994 o Banco Mexicano (que já havia se fundido com o Banco Somex) e em 2000 adquiriu o controle do Banco Serfin.

c) O grupo canadense Bank of Nova Scotia adquiriu em 1998 o Banco Invertat;

d) no primeiro semestre de 2001, o Citibank comprou, por US$ 12,5 bilhões, o segundo maior banco do país, o BANAMEX. Em 1993, já havia comprado o Banco Confia;

e) em 2002, o grupo HSBC, comprou o Banco BITAL (esse já havia comprado o Banco Atlântico em 1997);

f) em 2003, o grupo norte-americano National Bankshares adquiriu 75% das ações do Banorte que, por sua vez, havia adquirido 5 bancos: Bancen (1992), Mercantil do Norte (1993), Banpaís (1997), Banoro (1997) e Bancrecer (2001).

A indústria bancária chilena também experimentou, nos últimos anos, processo de consolidação, verificando-se aquisições, compras e fusões de entidades bancárias em uma tendência similar à observada no âmbito mundial. Destacam-se, como evidências do processo de desnacionalização no Chile, as principais aquisições ocorridas no período de 1991-2004:

a) em Abril de 1996 o Banco Santander adquiriu o controle do Banco Osorno, absorvendo suas operações;

b) em Janeiro de 1997 se fundiram o Banco Santiago e o Banco O´Higgins;

c) ainda em 1997, o Banco Santander absorveu as operações da financeira Fusa;

d) em Setembro de 1998, o Banco Bilbao Vizcaya (BBV) de Espanha subscreveu um aumento de capital efetuado pelo Banco Bhif, passando a controlar 55% de seu capital;

e) no mesmo ano de 1998, Corp Banca comprou os ativos da financeira Corfinsa, que correspondia à divisão de consumo do Banco Sudamericano, e posteriormente, a Financeira Condell;

f) em 1999, após a fusão internacional do Banco Santander da Espanha e do também espanhol Banco Central Hispano, o Banco Santander Central Hispano tomou o controle dos Santander Chile e Santiago;

g) nesse mesmo ano de 1999, o Banco Citibank adquiriu a Financeira Atlas;

h) em Julho de 1999, a entidade canadense Bank of Nova Scotia assumiu o controle do Banco Sudamericano, ao aumentar sua participação na propriedade de 28% para 60.6% do capital, passando a Chamar-se Scotiabank Sudamericano ao final de 2001;

i) em 2000, iniciaram suas operações o Deutsche Bank e se outorgou uma licença para o brasileiro Banco Safra;

j) no começo de 2001, o grupo Luksic, controlador do Banco Edwards desde o ano 1999, adquiriu o controle do Banco de Chile, fusionando ambos os bancos os quais a partir de Janeiro de 2002 passaram a funcionar de forma conjunta;

k) durante o ano de 2001, o BankBoston adquiriu a carteira de crédito ao consumidor do Banco ABN Amro;

l) durante o mês de Abril de 2002, a Superintendência de Bancos e Instituições Financeiras autorizaram o Banco Santander Central Hispano a aumentar sua participação no Banco Santiago mediante a aquisição de 35.45% das ações deste último;

m) em Maio de 2002, a Superintendência de Bancos e Instituições Financeiras autorizou a fusão dos bancos Santander Chile e Santiago, permitindo converter-se na principal instituição de colocação de títulos no mercado bancário chileno[48];

n) entre 2003 e 2005 foram apresentados seis novas solicitações de licenças bancárias para instituições estrangeiras perante a Superintendência de Bancos e Instituições Financeiras.

Quanto à origem do capital, os principais países de origem das empresas com investimentos no setor financeiro do México são os Estados Unidos, Canadá e os países da União Européia, justamente as mesmas nações que tem acordos de livre comércio na área de serviços financeiros com o México. Os Estados Unidos lideram com mais de 66% dos investimentos no setor, seguido da Espanha (15,5%), Reino Unido (4,1%), Canadá (3,3%) e Alemanha (2,2%), conforme demonstra a Tabela 4.

No Chile, cerca de 30% do total de investimentos estrangeiro (IED), durante o período 1990-2002, proveio dos Estados Unidos, o país com maiores investimentos no Chile. Os investimentos norte americanos estão diversificados nos três setores da economia, primário e secundário, mas em boa parcela no de serviços. Neste setor destacam-se os investimentos no sistema financeiro, em especial em aquisições de instituições bancárias.

[48]O Banco Santander Chile, de capital espanhol, primeiro Banco do sistema financeiro chileno por volume de negócio, rentabilidade e eficiência. Conta com mais de 350 escritórios e 2 milhões de clientes.

Tabela 4

País de Origem das Empresas com IED em Serviços Financeiros no México 2002

País	Quantidade de Empresas	Participação %
Estados Unidos	179	66,1
Espanha	42	15,5
Reino Unido	11	4,1
Canadá	9	3,3
Alemanha	6	2,2
Itália	3	1,1
Chile	3	1,1
Holanda	2	0,7
Outros países	11	4,1
Total	271	100,0

Fonte: Governo de México, Secretaria de Economia, Direción General de Inversion Estranjera. México. 2003

Em dezembro de 2005, os cinco maiores bancos mexicanos tinham controle estrangeiro do capital: BANAMEX, BBVA BANCOMER, SANTANDER SERFIN, BANORTE e HSBC. No mesmo período, dos cinco maiores bancos privados chilenos, três já são controlados por estrangeiros: o líder Santander Santiago, seguidos dos bancos Corp. Banca e BBVA Chile (THEBANKER, 2005).

O Quadro 4 consolida de forma comparada a análise do comportamento dos sistemas financeiros Mexicano e Chileno no período 1991-2005.

Quadro 4
Sistemas Financeiros Mexicanos e Chilenos 1990-2005

País	Particip. estrangeira % na indústria bancária (1990)	Ano do Acordo de Livre Comércio com os EUA	Ano do Acordo de Livre Comércio com a União Européia	Compromisso de abertura na Rodada Uruguai (1994)	Compromisso adicional de abertura pré-rodada Doha (1995-2000)	IED acumulado no setor 1991-2005	Particip. estrangeira % na indústria bancária (2004)	Número de Bancos com controle estrangeiro entre os 5 maiores*	Principal origem dos investimentos
México	2	1994	2000	Sim	Sim	U$ 24 bi.	82	5	EUA e Europa
Chile	19	2003	2002	Sim	Sim	U$ 7 bi.	42	4	EUA e Europa

* excluídos os bancos públicos
Fonte: tabela construída pelo autor, dados dos Bancos Centrais Nacionais e do BIS, www.bis.org, em 31.08.2005

Dessa forma, pode-se concluir que no processo de globalização econômica, a América Latina foi o destino predileto dos investidores estrangeiros em fusões e aquisições no setor financeiro no período de 1991-2005. O ritmo de crescimento dos investimentos tem se mantido de forma contínua.

Os bancos de atuação global e regional aumentaram sua presença na região como estratégia de ampliação de seus negócios, geralmente já saturados no mercado de origem, e adotaram táticas agressivas de atuação em segmentos que não tinham tradição como o varejo bancário.

A participação dessas instituições forâneas na propriedade dos bancos nacionais cresceu tanto no período a ponto de expor o sistema bancário local mais diretamente a mudanças globais e impor riscos para os países hospedeiros devido à migração do processo de decisões e das incongruências da estrutura organizacional dos bancos que pertencem a estrangeiros e o sistema regulatório e legal do país.

Os compromissos assumidos pelos países latino-americanos na OMC serviram como patamar mínimo de liberalização dos serviços financeiros na base do princípio da nação mais favorecida e novas negociações mais abrangentes continuam a ser conduzidas atualmente na Rodada Doha da OMC.

Não obstante, foram através dos acordos de livre comércio com os Estados Unidos e União Européia que se efetivaram os mais amplos benefícios e concessões já realizadas no planeta por nações soberanas, constituindo-se entre os países em questão, de fato, em uma área de livre comércio de serviços financeiros.

Há evidências suficientes que comprovam o fenômeno da desnacionalização da indústria financeira, tanto do México, quanto do Chile. No México, o percentual de participação estrangeira chega perto de 90%, sendo que em 1990 era em torno de 2%. No Chile, apesar do processo de desnacionalização ter se dado em uma velocidade menor, também é evidente o crescimento da participação estrangeira.

Por outro lado, há evidências também que esse processo de desnacionalização foi diretamente favorecido pela abertura comercial provocada pelos acordos de livre comércio de serviços, quer seja a nível multilateral, mas principalmente nos acordos com Estados Unidos e União Européia. Uma evidência importante é que entre os bancos estrangeiros com participação em ambos os países estudados a maioria tem nacionalidade de origem na América do Norte ou na Europa, exatamente as regiões abrangidas pelo acordo.

É interessante observar, ainda, que os maiores bancos do planeta em ativos financeiros são os grandes bancos japoneses[49] e nenhum deles tem participação significativa nos mercados mexicanos e chilenos, talvez porque o Japão não tinha, até então, celebrado acordos do gênero com nenhum dos dois países.

[49] Encontram-se entre os dez maiores bancos do planeta em ativos financeiros os seguintes bancos japoneses: Mizuho Financial Group, Sumitomo Mitsui Banking Corporation e o Mitsubishi Tókio Financial Group.

CAPÍTULO VII

A INDÚSTRIA FINANCEIRA, OS ACORDOS DE LIBERALIZAÇÃO E O BRASIL

O setor financeiro no Brasil apresenta semelhanças e diferenças se comparado com os do México e do Chile. Todos passaram por um processo de saneamento, concentração e internacionalização nos anos 1990. No entanto, a abertura do setor no Brasil foi limitada, tendo em vista que o país somente assumiu compromissos de liberalização em fóruns multilaterais, não celebrando acordo de livre comércio com os Estados Unidos ou com a União Européia, ao contrário de seus vizinhos latino-americanos.

Não obstante, nos primeiros anos do século XXI, o grande interesse estrangeiro colocou o setor no centro das negociações da OMC, do acordo Mercosul-União Européia e da ALCA. Nesse sentido, necessário se faz analisar a evolução da participação estrangeira na indústria bancária nacional, as concessões em serviços financeiros realizadas pelo Brasil nos acordos da OMC e no Protocolo de Serviços Financeiros do Mercosul, a trajetória do projeto brasileiro de associação via livre comércio com a União Européia e na ALCA.

1. A Indústria Financeira no Brasil: Nacionalização x Desnacionalização

A participação de bancos estrangeiros no sistema financeiro nacional remonta a instituições inglesas que se instalaram no Brasil, ainda no século XIX. A partir de 1939 dá-se uma alteração profunda no sistema bancário. Cumpria, na época, suprir a lacuna aberta com a liquidação de bancos estrangeiros tornados pela guerra inviáveis no país. Essa linha de atuação permitiu, de um lado, a

implantação de organizações bancárias tipicamente nacionais e, de outro lado, o fortalecimento dos bancos estrangeiros remanescentes (VIDIGAL, 1978:9-10).

O sistema financeiro brasileiro sofreria novas transformações na década de 1960, através de leis específicas que ficaram conhecidas como a legislação da "reforma bancária" [50]. As limitações à entrada de novas instituições financeiras no Brasil foram decorrentes do desenho do setor nas reformas promovidas a partir daquela época que, além de segmentar o mercado, criaram barreiras de entrada estrangeira. A Constituição de 1988 extinguiria o mecanismo de "cartas patentes" [51] para bancos, mas manteria restrições à entrada estrangeira.

O Artigo 192 da Constituição de 1988 estabelecia que as condições da participação do capital estrangeiro nas instituições financeiras dependeriam de lei complementar específica. A atual redação deste artigo[52], estabelece que:

> O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do país e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que **disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram** (SENADO FEDERAL, 2003).

O Artigo 52 do Ato das Disposições Transitórias à Constituição de 1988 dispõe ainda:

> Até que sejam fixadas as condições do Artigo 192, são vedados:
>
> I – a instalação, no País, de novas agências de instituições financeiras domiciliadas no exterior;

---

[50] A reforma bancária, como se tomou conhecida a Lei nº 4.595, de 31.12.64, é o diploma legal que desenhou a estrutura atual do Sistema Financeiro Brasileiro, com a criação do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central, complementada posteriormente pela Lei º 4.728, de 14.07.65, que dispôs sobre o mercado de capitais e a Lei nº 6.385, de 07.12.76, que criou a Comissão de Valores Mobiliários.

[51] Essa barreira a entrada de novas instituições foi arquitetada pelos governos do regime militar e se constituía em uma autorização discricionária do poder público.

[52] Redação dada pela emenda constitucional nº 40, de 2003. Essa emenda permitiu, basicamente, que a regulamentação do sistema financeiro brasileiro, por ser complexa, se faça por partes ao invés de através de uma única lei complementar. Dessa forma, temas como participação estrangeira e serviços reservados aos bancos públicos poderão ser definidos em normativos distintos.

> II – o aumento do percentual de participação, no capital de instituições financeiras com sede no País, de pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no exterior.
>
> Parágrafo único. A vedação a que se refere este artigo **não se aplica às autorizações resultantes de acordos internacionais, de reciprocidade, ou de interesse do Governo brasileiro** (SENADO FEDERAL, 2003).

Dessa forma, a própria constituição brasileira prevê que as condições de participação do capital estrangeiro na indústria bancária devem considerar o estabelecido nos acordos internacionais, no mesmo nível de importância dos interesses nacionais.

Não obstante, a regulamentação em lei complementar desse artigo nunca foi realizada, privando o Brasil de um marco legal satisfatório sobre esse tema de importância para a nação. A falta deste marco regulatório tem sido uma das principais críticas de nações estrangeiras nas negociações de livre comércio que envolvem o Brasil. A manutenção do atual *status quo* permite manter um estado de insegurança legal para os investidores estrangeiros.

Outra questão importante, que indiretamente tem relação com os tratados internacionais é definir qual é o papel das instituições financeiras públicas e privadas previstas no Artigo 192. Essa definição é importante basicamente por três razões. Primeiramente, nos principais acordos internacionais já celebrados ou em negociação há disposições que permitem aos estados nacionais reservarem certos serviços de caráter público, excluindo-os da liberalização aos bancos internacionais, trata-se de uma exceção ao princípio de tratamento igualitário dado ao capital forâneo. A justificativa é a reserva para os governos de medidas de cunho público que atendam ao interesse geral da população nacional cuja prestação prefere o estado manter exclusiva em instituições de caráter público. O problema é que se essas exceções ou serviços de caráter público não estiverem claramente definidos e regulamentados pelo estado, poderão ser reivindicados por instituições forâneas com base nas disposições dos acordos de livre comércio, ou

seja, o que não estiver expressamente excluído do acordo, está automaticamente liberalizado.

Esses serviços de caráter público têm sido executados tradicionalmente no Brasil pelos bancos estatais federais. Há no sistema financeiro brasileiro, um banco de desenvolvimento – o BNDES – e quatro bancos que possuem carteira de operações comerciais, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e dois bancos regionais, BASA (Banco da Amazônia) e BNB (Banco do Nordeste do Brasil). Há diversos serviços de caráter público distribuídos entre esses bancos, como a administração de fundos governamentais, financiamentos ao comércio exterior, á agricultura, ao setor imobiliário de baixa renda, loterias governamentais, crédito educativo, microcrédito e desenvolvimento regional que não são realizados por bancos privados. Esses bancos, não poucas vezes, têm atuado de forma concorrencial, disputando mercado e clientes de forma predatória, sendo que o principal controlador é o mesmo. O setor público ainda detém parcela considerável no sistema financeiro brasileiro, se somado todos os bancos federais com carteira comercial.

A regulamentação clara das funções de cada um destes bancos, ainda que não se discuta a necessidade ou não de manutenção do controle público, passa a ser, com os acordos internacionais, não somente um elemento de racionalização da administração dos órgãos públicos, mas uma condição *sine qua nom* de preservar a exclusividade de tais serviços contra questionamentos de instituições estrangeiras que se sentirem lesadas com base nos acordos de livre comércio.

Outro aspecto é que os acordos internacionais de livre comércio promovem a possibilidade dos bancos estrangeiros atuarem em todas as áreas em que bancos nacionais estão autorizados, como o marco legal da atuação estrangeira no Brasil depende da regulamentação do referido artigo, é importante estabelecer de forma clara o que são os serviços financeiros abertos aos bancos que poderão ser livremente explorados.

Na tradição regulatória Brasileira, o Sistema Financeiro Nacional (STN) brasileiro é formado por três tipos de instituições – as seguradoras, as instituições financeiras bancárias e as instituições não bancárias. Basicamente, essas instituições são reguladas por diversas agências do Ministério da Fazenda, sendo a instância primordial o Conselho Monetário Nacional – CMN. Subordinado a ele, estão os órgãos reguladores executores das políticas determinadas pelo CMN: o Banco Central – BACEN, a Comissão de Valores Mobiliários – CVM, a Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, e a Secretaria de Previdência Complementar – SPC.

Ao longo dos anos 1990, as restrições ao IED na economia brasileira de um modo geral, foram sendo gradualmente abolidas, porém, no setor bancário, a legislação brasileira é ainda considerada uma das mais restritivas ao capital estrangeiro. Uma nova regulamentação infraconstitucional, introduzida pelo governo FHC de tendência neoliberal, permitiu de forma restrita a entrada de investimento estrangeiro no capital das instituições financeiras nacionais, através de um decreto presidencial autorizativo caso a caso, até que o Artigo 192 da Constituição Federal fosse regulamentado. Basicamente, bancos estrangeiros foram autorizados a terem o controle acionário quando participaram do processo de privatização dos bancos estaduais.

A indústria financeira brasileira é, nos primeiros anos do Século XXI, uma das mais rentáveis e lucrativas do planeta. A excelente rentabilidade dos bancos brasileiros sempre se deveu, desde os anos 1990, às altas taxas de juros praticadas na economia brasileira, consideradas as maiores do mundo. É natural que esse modelo atraia o interesse do capital internacional. A abertura propiciada pelos acordos de livre comércio é, sob a ótica de banqueiro internacional, a melhor solução que atende seus interesses, na medida em que permitiria a entrada de novas instituições ou a ampliação das já instaladas.

Com base em dados do Banco Central do Brasil, de todos os setores da economia com investimentos estrangeiros, o setor financeiro é o que mais remeteu mensalmente lucros e dividendos para o exterior (Quadro 5). O destino

dessas remessas é quase que exclusivamente instituições sediadas nos Estados Unidos e Europa.

Quadro 5

Setores da Economia Brasileira que mais remeteram lucros para o exterior – Janeiro/2005

Setores	Valores em US$ milhões
Indústria Financeira	584
Máquinas e Equipamentos	88
Produtos Químicos	70
Indústria Automobilística	62
Comércio	57

Fontes: Banco Central do Brasil, 2005, www.bacen.gov.br

Outro dado interessante é que os lucros apresentados pelas principais instituições financeiras no Brasil têm crescido a partir do final da década de 1990. No ano de 2005 varias instituições tiverem recordes de lucros em seus resultados. O lucro do Bradesco foi de R$ 5,51 bilhões, seguido do Banco Itaú (R$ 5,25 bilhões), do Banco do Brasil (R$ 4,15 bilhões), da Caixa Econômica (R$ 2,07 bilhões), Unibanco (R$ 1,83 bilhão) e Banespa (R$ 1,64 bilhão). Não existe setor ou indústria bancária no planeta com essa rentabilidade, o interesse do capital internacional no Brasil, dessa forma, tem crescido desde a década de 1990, quando o setor enfrentava problemas com falências de bancos estaduais.

2. Evidências do avanço da participação dos bancos estrangeiros na indústria bancária brasileira.

Conforme já mencionado, a partir de meados da década de 1990, com o alinhamento pelo governo brasileiro a uma linha de pensamento político econômico de cunho neoliberal, e também tendo em vista os compromissos assumidos pelo Brasil em acordos internacionais, as regras de investimento estrangeiro no setor são flexibilizadas. Apesar da flexibilização no setor ter sido considerada restrita, o capital internacional participou intensamente do processo de privatização dos bancos estaduais promovido a partir do governo FHC.

Segundo Gonçalves (1999:104), o processo de abertura para o capital estrangeiro não pôde ser separado de um processo de liberalização financeira. A desregulamentação financeira, ainda que não tenha extinguido a restrição constitucional a entrada de novos bancos, criou condições mais favoráveis para a atuação das instituições de capital estrangeiro atuantes no país. Essa liberalização envolveu a criação de novos mecanismos de entrada do capital estrangeiro no país e, portanto, funcionou como estímulo à operação de novas instituições financeiras estrangeiras, bem como a expansão daquelas já instaladas no Brasil (ANDIMA, 1998). Dentre esses mecanismos podem-se mencionar os Fundos de Privatização (Capital Estrangeiro). De fato, há evidência de ingressos maciços de capital estrangeiro nos fundos de privatização quando da ocorrência de leilões de privatização (Ibid., p.138).

No caso do setor de financeiro, o aumento da concentração bancária tem sido associado à entrada de bancos estrangeiros (FGV, 1998). Nesse período, cabe destacar as aquisições feitas em 1998 do Banco Excel pelo Espanhol Bilbao Vizcaya, no valor de um bilhão de dólares, e a do Banco Real pelo holandês ABN Amro Bank, estimada em dois bilhões de dólares. O Bamerindus foi adquirido pelo HSBC, o Multiplic, pelo Lloyds Bank, o Noroeste, pelo espanhol Santander (que mais tarde adquiriu o BANESPA), o Garantia, pelo Crédit Suice, e o Credit Agricole entrou no processo de aquisição e fusão do Banco Boavista.

Em dezembro de 1988, do conjunto de bancos então existente no Brasil, 57% pertenciam a bancos com controle privado nacional, 34% pertenciam a bancos sob controle governamental (21,55% pertenciam ao Banco do Brasil) e pouco mais de 6 % pertenciam a bancos com controle estrangeiro. Esse percentual equivalia a 26 bancos, aí incluídas 19 filiais diretas de bancos estrangeiros (CHIARI, MELLO e SHINZATO, 2004).

Após um processo de abertura “moderada” do setor, incentivada pelo modelo liberalizante então dominante e do acordo de livre comércio de serviços da OMC (GATS), e pela privatização de boa parte dos bancos estaduais brasileiros, o percentual de controle estrangeiro no sistema financeiro nacional subiria para 27% em 2004 (DOMANSKI, 2005).

Ressalta-se que do total de instituições financeiras pertencentes a grupos estrangeiros, em dezembro de 2000, 20 instituições eram antigos bancos nacionais que foram adquiridos por grupos estrangeiros, sendo que 11 desses grupos não atuavam no país antes de 1988. Os ativos destas 20 instituições perfaziam 41,93% do total dos ativos dos bancos sob controle estrangeiro.

Outras 40 instituições pertenciam a grupos estrangeiros já atuantes no sistema financeiro como sócios menores de instituições nacionais ou como filiais estrangeiras. E havia também, grupos que já atuavam no país por meio de outro tipo de instituição, tais como corretoras, distribuidoras, financeiras ou bancos de investimento que optaram por expandir suas atividades passando a atuar como bancos comerciais e múltiplos. Os ativos deste subgrupo chegavam a 56,21% do total dos bancos sob controle estrangeiro.

O quadro acima evidencia, ainda, um importante fenômeno que guarda relação direta com o processo de globalização econômica e a adoção de modelo econômico alinhado ao ideário neoliberal predominante no Brasil, principalmente a partir de 1994. Trata-se do processo de privatização dos bancos estatais e redução do setor público no setor financeiro. Foram privatizados diversos bancos

estaduais, sendo que em parcela relevante dos processos os compradores eram estrangeiros[53].

Dessa forma, o setor bancário registrou no período 1991-2005 um amplo e profundo processo de reestruturação, marcado, em grande medida, pela concentração e pela desnacionalização. A concentração bancária aumentou significativamente e deveu-se a processos de liquidação extrajudicial de um grande número de bancos, bem como às fusões e aquisições ocorridas no período (GIRÓN, 2004). Somente nos anos 1995-1998 foram vendidos pelo menos 25 bancos de porte grande e médio, que envolveram mudança de controle por meio de participação majoritária no Capital. No mesmo período, onze bancos brasileiros foram vendidos para estrangeiros[54].

No período 2000/2001 o processo de privatização dos bancos estaduais tem continuidade com a venda de dois bancos – o Meridional e o BANESPA – para o Espanhol Santander.

Já no governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva, com praticamente o fim da privatização dos bancos estaduais[55] e a impossibilidade de ingresso por conta das restrições legais, a estratégia dos grandes bancos internacionais de participar do rentável sistema bancário brasileiro parece ter sido o aumento de participação minoritária em instituições financeiras brasileiras que não implica em aquisição de controle acionário. Nesse sentido, como se verá mais adiante nesta tese, foi autorizada pelo governo a participação de até 25% de estrangeiros no capital da Nossa Caixa (banco pertencente ao Estado de São Paulo) e se estuda a mesma fórmula para a venda parcial das ações do Banco do Brasil.

---

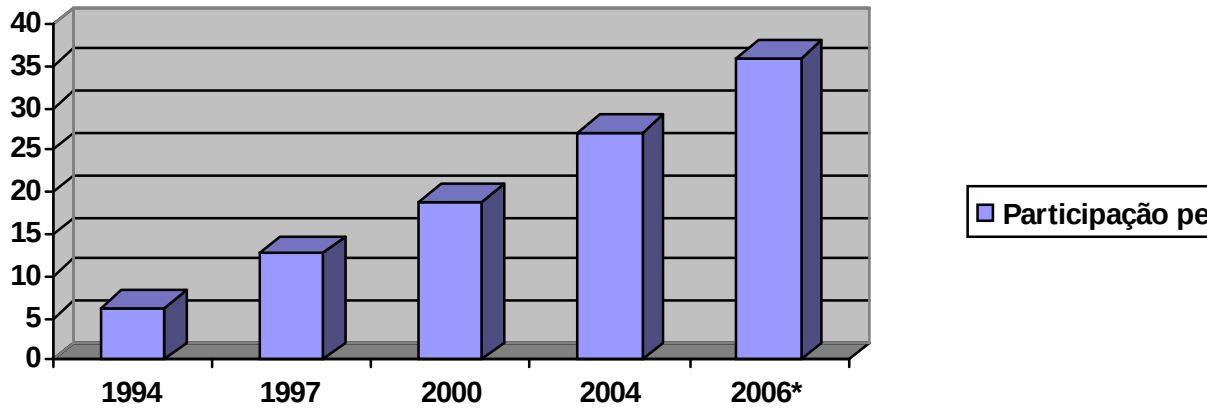
[53] Em fevereiro de 2006, permaneciam estatais os quatro bancos federais – Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste do Brasil – além do Banco do Estado do Espírito Santo (Banestes), Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul) e o Banco Regional de Brasília (BRB). O último banco estadual privatizado foi o Banco do Estado do Ceará, comprado pelo Bradesco em 2005. Os bancos de desenvolvimento – como o BNDES e BDMG – não se incluem no estudo.

[54] Os bancos vendidos para estrangeiros no período foram: Econômico, Bamerindus, Geral do Comércio, Boavista, Multiplic, Bandeirantes, Noroeste, Garantia, ExcelEconômico, América do Sul e Real.

[55] Somente um banco foi privatizado no período: em 2005 o Banco do Estado do Ceará foi comprado pelo Bradesco

Se esse quadro se confirmar – 25% do capital do BB e da Nossa Caixa na mão de estrangeiros - pode-se ter ainda em 2006, mesmo sem a liberalização comercial promovida pelos acordos de livre comércio financeiros, a participação dos estrangeiros no capital das instituições aumentada para algo próximo a 40% do sistema bancário brasileiro (Gráfico 7).

Gráfico 7 - Participação estrangeira no capital da indústria bancária brasileira



Fonte: Banco Central do Brasil, 2005, www.bacen.gov.br. Obs.: os dados de 2006 são projeções considerando o possível aumento da participação estrangeira no capital do Banco do Brasil.

No setor de seguros, a participação de grupos estrangeiros cresceu significativamente a partir de 1996, quando a Advocacia Geral da União (AGU) emitiu parecer afirmando que não havia necessidade de autorização prévia do Governo para ingresso do capital estrangeiro no País, como ocorre no setor bancário. Essa desregulamentação foi determinante nas estratégias de ingresso das grandes companhias seguradoras internacionais no Brasil. Ademais, deve-se ressaltar o extraordinário potencial oferecido pelo mercado brasileiro para os produtos das companhias de seguros.

A participação do capital estrangeiro no total dos prêmios do mercado de seguros brasileiro passou de apenas 4,16% em 1994 para mais de 35% em 2002. Esse processo de internacionalização testemunhou perdas e saídas de algumas empresas do mercado nacional e evidenciou que a concorrência internacional contribui para enxugamento do número de empresas no mercado.

Outro aspecto que merece destaque é que, além de terem participado ativamente do processo de privatização dos bancos públicos estaduais, em especial no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, a participação acionária no capital dos bancos públicos brasileiros tem crescido nos primeiros anos do Século XXI.

Em 2005, por exemplo, o governo federal, através de decreto presidencial, autorizou a participação de investidores estrangeiros no capital social do Banco Nossa Caixa, de São Paulo, até o limite de 25%.

Somente nos três primeiros anos do Governo Lula, a participação de investidores estrangeiros no capital do Banco do Brasil praticamente quadruplicou. Em dezembro de 2002, os estrangeiros detinham minguados 0,9% de todas as ações do Banco do Brasil. Ao final de 2005, já respondiam por 3,4% do capital do banco.

São os estrangeiros os principais responsáveis pela forte valorização do mercado acionário do país e, de certa forma, dos papeis do BB. No mesmo período que ampliaram a participação do capital da instituição, os preços das ações saltaram de R$ 10,27 para R$ 44,45 – uma alta de 333%.

A maior participação dos estrangeiros no capital do BB parece ser bem vista no Ministério da Fazenda. Decreto presidencial, conforme disposições contidas no Artigo 192 da Constituição Federal, alterou, em Abril de 2006, o limite máximo de 5,6 % para 12,5% relativo à participação estrangeira no capital do banco estatal. Tal medida pode ser um primeiro passo para que o tesouro nacional, dono de 72% das ações do BB, possa se desfazer de parte dos papeis, mantendo, porém, o controle acionário. O objetivo seria ampliar o percentual de

ações do banco em poder do mercado para um mínimo de 25%, somente assim o BB poderia ingressar no chamado Novo Mercado da Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa), no qual estariam listadas as empresas de primeira linha, com alto grau de transparência e de respeito aos acionistas minoritários (NUNES, 2006:14).

No mercado de resseguros, há grande expectativa pelas companhias resseguradoras internacionais, pela aprovação de lei complementar específica que abriria o mercado ao capital estrangeiro, atualmente monopólio do IRB (Instituto de Resseguros do Brasil) [56]

A definição dos serviços de interesse oficial, por meio da regulamentação do setor, além de isentar o estado da obrigação de abertura desses serviços à iniciativa estrangeira, permitiria, ao estabelecer marcos legais de atuação das instituições oficiais, maior interesse estrangeiro nas ações desses bancos, valorizando assim o patrimônio do tesouro nacional.

Em resumo, é importante destacar que todas as reformas implementadas pelo governo brasileiro que envolveram, a partir dos anos 1990, uma reorganização no sistema financeiro nacional mediante programas de intervenção do Banco Central, privatização, desnacionalização e aumento da presença privada no capital dos bancos oficiais, foram concebidas com objetivos prudenciais, de saneamento do sistema. Tendo como pano de fundo esse contexto, pode-se entender a política de abertura do comércio de serviços financeiros no Brasil como forma de conseguir maior solidez no sistema (OLIVEIRA e OUTROS, 2005).

Portanto, a estratégia de internacionalização do setor financeiro não teve, até então, o objetivo de aumento da competição, mas, sim, ganhos em termos de melhor capitalização, maior acesso a mercados internacionais e redução do risco do sistema como um todo. Explica-se, dessa forma, a razão da resistência brasileira em assumir maiores compromissos comerciais no sentido de

---

[56] Projeto de lei complementar estava na comissão de finanças da Câmara dos Deputados em Abril/2006, aguardando aprovação, conforme ROCHA, J. *Brasil volta a atrair as multis de Resseguros*. Valor Econômico. 10.04.2006. Pág. C8

implementar uma real abertura. Essa postura, não obstante, começa a mudar nos primeiros anos do século XXI quando os negociadores brasileiros percebem que o setor, considerado competitivo, pode ser uma excelente moeda de negociação em troca de uma abertura dos mercados para os produtos agrícolas brasileiros.

3. Negociações Multilaterais de liberalização do comércio de serviços financeiros

O Brasil sempre teve um papel de certa resistência na abertura do seu mercado de serviços de um modo geral, o que também não foi diferente no setor financeiro. Nos últimos anos, entretanto, com a perspectiva de uma maior abertura para os produtos agrícolas nacionais em mercados como União Européia e Estados Unidos, a posição brasileira tem mudado para uma postura mais flexível sobre o assunto.

Tanto nas negociações com a União Européia em 2004, na qual o Brasil fez uma oferta generosa de abertura do setor financeiro, quanto nas negociações da Rodada Doha em Hong Kong, em Dezembro de 2005, quando os negociadores brasileiros sinalizaram uma abertura significativa em serviços financeiros caso as nações desenvolvidas também apresentassem ofertas proporcionais no setor agrícola.

Outra questão importante, é que já há nos técnicos e negociadores brasileiros do Banco Central e do Itamaraty o convencimento que a ampla abertura do setor seria benéfica para o país, basicamente por três razões. Primeiro, o sistema bancário brasileiro é considerado, mesmo pelo governo, como competitivo e rentável, estaria preparado, então, para concorrer em igualdade de condições com as grandes corporações financeiras internacionais. Segundo, ao se inundar o sistema com investimentos internacionais se contribuiria para a queda das taxas de juros e do *spreed* bancário, o que seria saudável para o setor

produtivo nacional. Por fim, a concorrência com novos atores faria com que o consumidor final saísse ganhando, na medida em que teria uma oferta maior de serviços com tarifas mais reduzidas.

As primeiras ofertas multilaterais relativas a ofertas sobre o comércio de serviços foram consolidadas no GATS, em 12 de abril de 1994, quando a Ata Final da Rodada Uruguai foi assinada pelos países signatários, em Marraqueche (Marrocos). Foi estabelecido um conjunto de princípios gerais e específicos para regular a atividade internacional de comércio de serviços com vista à sua expansão sob condições de transparência e liberalização progressiva. Mais precisamente, o acordo foi constituído em duas partes, a primeira com normas abrangentes e a Segunda, integrada por anexos, com regras específicas para alguns setores (inclusive serviços financeiros). Foram listadas também as ofertas dos países, indicando os sub-setores que pretendiam desregulamentar e qual o grau de abertura que podiam imprimir. Dessa forma, o GATS estabeleceu uma estrutura normativa e um mecanismo multilateral para o comércio de serviços, ao mesmo tempo em que procurou compatibilizar essas regras com a necessidade de os diferentes Estados preservarem as condições de seus mercados internos.

Os ministros presentes na reunião de abril de 1994 em Marraqueche acordaram prolongar as negociações de serviços financeiros para além da entrada em vigor da OMC, em 1° de Janeiro de 1995. A nova data para o término das negociações tornou-se 30 de Junho de 1995. A partir da entrada. O Brasil fez uma oferta modesta e condicional que incluía revisões que tratavam da futura consolidação na OMC de resultados da reforma bancária no Congresso Nacional, assim como da participação de capital estrangeiro na privatização de instituições financeiras públicas (MARCONINI, 2003:264).

Após inúmeras negociações sobre o conteúdo apresentado nas listas de ofertas, em 12 de dezembro de 1997 foi concluído o Protocolo sobre os Serviços Financeiros, já no âmbito da OMC, consolidando-se o acesso a mercados já existentes e proporcionando tratamento não-discriminatório às instituições financeiras já estabelecidas nos países membros. Além disso, em alguns países, o

Acordo contemplou uma abertura adicional dos mercados de serviços financeiros à participação estrangeira.

Para cada setor de serviços negociado, cada país listou as restrições e discriminações que foram anexadas ao GATS, no que se refere ao tratamento nacional, acesso a mercados e exceções à cláusula de nação mais favorecida. Essas listas representam compromissos que cada país assumiu, pois, a partir da entrada em vigor do Acordo, os seus membros não podem tratar os estrangeiros de forma mais desfavorável do que o especificado. É por esse motivo que as listas são também chamadas de ofertas (PELLEGRINI, 1997: 2).

A oferta de serviços de um país na OMC consiste em listas contendo as exceções ao tratamento de nação mais favorecida, se houver, e as restrições e discriminações aos fornecedores estrangeiros de serviços existentes naqueles sub-setores em que o país se dispôs a apresentar compromissos.

Pelo exposto, pode-se observar que, naquela rodada de negociações, a não-discriminação não era automática, mas negociada, não era rígida, mas flexível. Os países participantes tinham o direito de negociar isenções à aplicação da cláusula de nação mais favorecida para certas medidas preferenciais e discriminatórias que concedem a determinados parceiros comerciais. Os países participantes negociaram também as listas de compromissos com relação ao acesso a seus mercados e ao tratamento concedido em seus mercados para setores específicos (MARCONINI, 1997: 53). Os compromissos específicos de cada país em relação às atividades de serviços financeiros estão estabelecidos de acordo com as disposições do Anexo sobre Serviços Financeiros do GATS. Esse Anexo apresenta a lista dos serviços financeiros cobertos pelo GATS e complementa as definições e regras básicas do Acordo, de forma a permitir que as características específicas do setor sejam levadas em consideração.

Quadro 6

Compromissos em Serviços Bancários, Instituições Financeiras

DOCUMENTO GATS/SC/13/SUPPL.3 (Parte)

Setor ou Subsetor	Limitações ao Acesso ao Mercado	Limitações ao Tratamento Nacional	Complemento
B. Atividades bancárias e outros serviços financeiros			
Para os propósitos destes compromissos, instituições financeiras são definidas como bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de investimentos, sociedades de crédito, financiamento e investimento, sociedades de crédito imobiliário, sociedades de arrendamento mercantil, sociedades corretoras e sociedades distribuidoras. Cada qual pode exercer somente aquelas atividades permitidas pelo Conselho Monetário Nacional, Banco Central do Brasil e/ou pela Comissão de Valores Mobiliários. Instrumentos financeiros, tais como títulos e valores mobiliários, futuros e opções, quando registrados para negociação em bolsa, não podem ser negociados em mercado de balcão. Todos os administradores de provedores de serviços financeiros devem ser residentes permanentes no Brasil. Escritórios de representação não podem exercer atividades comerciais.			
Serviços Providos por instituições financeiras Recebimento dos seguintes fundos do público: I. depósitos à vista I. depósitos a prazo; I. depósitos de poupança destinados a financiamento habitacional Empréstimos de todos os tipos, incluindo: I. crédito ao consumidor I. crédito hipotecário; I. financiamento de transações comerciais	1) Não Consolidado	1) Não Consolidado	Para os serviços de cartão de crédito e “factoring”, tratamento nacional será concedido para presença comercial, se estes serviços forem definidos como serviços financeiros em legislação futura Adotada pelo Congresso Nacional
	2) Não Consolidado	2) Não Consolidado	
	3) O estabelecimento de novas agências e subsidiárias de instituições financeiras estrangeiras, assim como o aumento da participação de pessoas estrangeiras no capital de instituições financeiras incorporadas segundo a lei brasileiras, são somente permitidos quando sujeitos à Autorização caso-a-caso pelo Poder Executivo, por meio de Decreto Presidencial. Condições específicas podem ser requeridas aos investidores interessados. Pessoas estrangeiras podem participar do programa de privatização de instituições financeiras do setor público e em cada caso a presença comercial será concedida, também por meio de Decreto Presidencial. Em outras situações, a presença comercial não é permitida. Para os bancos estabelecidos no Brasil antes de cinco de outubro de 1988, o número agregado de agências é limitado ao existente naquela data. Para aqueles bancos autorizados a operar no Brasil depois daquela data, o número de agências está sujeito às condições determinadas, em cada caso, à época em que a autorização é concedida. Instituições financeiras, a menos que de outra forma especificada, serão constituídas na forma de sociedade anônima quando incorporadas segundo a lei brasileira.	3) Nenhuma	
	4) Não consolidado, exceto pelo inscrito como compromissos horizontais na presente lista	4) Não consolidado, exceto pelo inscrito como compromissos horizontais na presente lista	

Obs.: Modos de prestação: 1) Prestação Trans-fronteiriça 2) Consumo no Exterior
3) Presença Comercial 4) Presença de Pessoas Físicas
Fonte: Organização Mundial do Comércio, documento GATS/SC/13/SUPPL.3, de 12.12.1997

Conforme orientação do GATS, a oferta brasileira de serviços financeiros foi dividida em dois sub-setores: os seguros e serviços relacionados, e bancos e outros serviços financeiros, inclusive as atividades referentes aos mercados de capitais. A oferta brasileira foi apresentada através de um documento datado de 12 de dezembro de 1997 (Gats/SC/13/Suppl.3). A lista brasileira em serviços bancários do documento está consolidada no Quadro 6:

De modo geral, a oferta brasileira incorporou os avanços verificados no processo de saneamento do sistema financeiro doméstico, respeitando sempre as limitações constitucionais (Art. 192 da Constituição de 1988). Ademais, o Brasil permitiu somente o aumento ao acesso estrangeiro através da presença comercial no país, ou seja, mediante o investimento direto no sistema financeiro. Manteve-se a restrição aos serviços prestados de fora do país, em função das dificuldades de balanço de pagamentos que os mesmos poderiam gerar (CINTRA, 1999: 62-76). O caráter relativamente modesto do nível de compromissos pode ser entendido como uma decisão tática por meio da qual o País reservou para si mesmo um espaço que lhe permitiu fazer alguns esforços regulatórios necessários para se fortalecer antes de sentar à mesa de negociações novamente (TÓTH, 2004:35).

A oferta brasileira sobre o mercado de seguros, apresentada ao Comitê de Serviços Financeiros da OMC, assumiu o compromisso de garantir que as seguradoras estrangeiras poderão ter presença comercial no mercado doméstico com controle total do capital em vários mercados, tais como vida, fretes, propriedade, responsabilidade e saúde, condicionados à presença comercial, consagrando definitivamente a realidade atual. Assim, as seguradoras estrangeiras ficaram autorizadas a entrar no mercado doméstico, desde que cumpram os pré-requisitos fixados pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP).

A oferta brasileira incluiu, ainda, o seguro de casos de embarcações cadastradas no Registro de Embarcações Brasileiras (REB), inclusive no caso de operações transfronteiriças, e o seguro de acidente de trabalho, apenas para

mencionar que essa atividade constitui monopólio do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). Neste último caso, assumiu novos compromissos relacionados à presença comercial estrangeira em dois anos a partir da aprovação da regulamentação da atividade privada. Finalmente, flexibilizou a oferta em resseguros, citando o monopólio do Instituto de Resseguro do Brasil (IRB) como temporário, à espera da regulamentação da atividade privada do setor. Neste caso, também se comprometeu com novos compromissos relacionados à presença comercial estrangeira no setor durante dois anos a partir da aprovação da regulamentação da atividade privada. Foi permitida aos estrangeiros, ainda, o estabelecimento no país para trabalhar na atividade de corretagem.

Quanto aos bancos e outros serviços financeiros, a oferta brasileira também se baseou na realidade praticada internamente. Até 1995, a entrada de novas instituições permanecia muito restrita por questões constitucionais mencionadas anteriormente. Uma maior flexibilidade, tomando como base a definição do interesse nacional, de fortalecer o sistema financeiro, foi incorporada à oferta brasileira. As instituições estrangeiras poderiam estabelecer novas filiais e subsidiárias, assumir o controle acionário, assim como aumentar a participação no capital das instituições existentes no país, desde que autorizadas, caso a caso, pelo Presidente da República, a partir de proposta do Banco Central. Ou seja, a presença comercial foi admitida, embora condicionada à autorização, caso a caso, pelo poder executivo.

No âmbito do mercado de capitais, a oferta brasileira acrescentou autorização de presença comercial estrangeira para fornecedores de alguns serviços não caracterizados como instituições financeiras pela lei brasileira. Foram eles: negociação por conta própria ou de terceiros de títulos sujeitos ao regime da Lei No. 6.385/76 e dos derivativos, exceto operações de swaps; liquidação de títulos de qualquer espécie e de derivativos; serviços de assessoramento e de classificação, pesquisa de investimento e portfólio e análise de crédito; administração de fundo de investimento de títulos regulados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM); e oferta pública de títulos regulados pela Lei No.

6.385/76 no mercado de balcão. A oferta brasileira comprometeu-se, também, com a presença comercial estrangeira em novas atividades financeiras – factoring e cartão de crédito – desde que definidas como serviços financeiros, em regulamentação do setor pelo congresso.

O acordo sobre serviços financeiros no âmbito da OMC foi concluído em 12 de dezembro de 1997 e resultou na incorporação de novo Protocolo (o quinto) ao GATS. O acordo entrou em vigor em Março de 1999. Dessa forma, qualquer desrespeito às regras estabelecidas sujeitará o país infrator a sanções, tais como painel de negociação, multas, compensações e anulações de medidas restritivas que vierem a ser adotadas pelos países signatários (como no comércio internacional de bens).

Em resumo, as maiores concessões naquela rodada de negociações versaram sobre serviços não necessariamente fornecidos por instituições não bancárias, relacionadas, em grande medida, ao mercado de capitais. No que tange à presença comercial, foram completamente liberalizados, exigindo-se que os serviços fossem oferecidos por sociedade incorporada sob as leis brasileiras.

A nova rodada de negociações com objetivos de liberalização comercial de bens e serviços teve início no final de 2001, em Doha. As negociações relativas ao comércio de serviços sob a ótica do GATS foram integradas à rodada de Doha, de modo que o tema serviços tem sido negociado conjuntamente com temas ligados a agricultura e bens industriais.

A ausência de um marco regulatório do setor financeiro no Brasil - ainda que o presidente da república possa de forma discricionária, autorizar o estabelecimento de instituições estrangeiras -, tem sido um dos alvos centrais de pressões nas negociações em andamento no sentido de consolidar a situação real do mercado na sua lista de compromissos específicos, que demandaria no âmbito nacional regulações legislativas.

Nesse aspecto, as negociações buscam a eliminação de qualquer medida que direta ou indiretamente interfira no comércio de serviços financeiros entra as nações, das quais podem ser citadas:

a) limitações sobre o número de prestadores dos serviços financeiros;

b) limitações sobre o valor dos ativos ou das transações de serviços financeiros;

c) limitações sobre o numero total de operações de serviços ou da quantidade total de serviços produzidos;

d) medidas que exijam e restrinjam tipos específicos de pessoa jurídica ou *joint ventures*;

e) limitações sobre a participação de capital estrangeiro.

O Brasil é, tradicionalmente, defensivo no tema serviços financeiros. Nota-se que há, nas três grandes arenas – OMC, EU-Mercosul e ALCA - uma grande diferença entre a disposição do Brasil em se comprometer com a abertura comercial do setor financeiro e as requisições feitas pelas nações tradicionalmente vistas como demandadoras. Segundo Oliveira e Outros (2004) as discussões giraram em torno dos seguintes pontos:

> Direito de Estabelecimento: sob essa rubrica, colocam-se as demandas no sentido de se firmar compromissos com o objetivo de garantir que investimentos feitos não sejam expropriados pelos governos nacionais.
>
> Acesso a Mercado e Tratamento Nacional: nessa rubrica inserem-se os temas de regulação doméstica e discriminação de estrangeiros. Numa versão moderada, implica a adoção de padrões gerais, aplicáveis a todos os provedores de serviços, em qualquer um dos modos de prestação. Uma interpretação mais abrangente exigiria a adoção mandatária de *standards* internacionais de regulação e prudência, editadas pelo BIS, IAIS e pela Iosco[57] .
>
> Provisão transfronteiriça de serviços financeiros: esse é um dos temas mais contenciosos, tendo em vista a gama de possibilidades abertas pelos avanços tecnológicos. No geral, os problemas apontados dizem respeito aos seguintes temas:

[57] BIS: Banco Internacional de Compensações; IAIS: International Association of. Insurance Supervisors e IOSCO: Organização Internacional das Comissões de Valores

i) limitações de acesso transfronteriço, impostas pelo país importador, a produtos no exterior, notadamente na área de seguros, consultoria, corretagem e fundos de investimentos;

ii) dificuldades de aprovação e autorização de novos produtos;

iii) restrições cambiais; e

iv) limitações impostas a estrangeiros no comércio de valores mobiliários locais.

Transparência na regulação: no setor financeiro, o princípio da transparência ganha conotações mais profundas do que o da garantia de segurança institucional e jurídica para o comércio. Dado que a assimetria de informação tem grandes efeitos sobre os mercados financeiros, a transparência tem também a função de proteger investidores, assegurar a revelação de informações cruciais e coibição de manipulação de informações e preços. As demandas, nesse sentido, incluem:

i) regras claras, objetivas e compreensíveis;

ii) aplicação não discriminatória;

iii) redução da margem de discricionariedade na aplicação;

iv) publicização das regras.

Quanto ao direito de estabelecimento, o Brasil permaneceu contrário à maior parte das demandas, inclusive quanto à limitação do poder da autoridade governamental de determinar a estrutura da oferta dos serviços – restrições no número de fornecedores, origem, quantidade de agências e expansão. Uma abertura nesse ponto significaria alterações na legislação interna brasileira. No que tange a resseguros, por conta de decisão do STF[58], o monopólio continua a ser do IRB – Instituto de Resseguros do Brasil.

No que se refere ao tema tratamento nacional e acesso a mercados, o Brasil teria margem para fazer concessões, principalmente no que se refere ao setor bancário. Isso porque o país já vem de longa data adotando os padrões regulatórios internacionais, no que diz respeito às exigências do BIS em termos de adequação de capital, proteção do poupador e supervisão bancária.[59] Prevê-se, ainda, a autorização para suprimento de novos serviços financeiros quando concedida a brasileiros, poderá ser estendida para estrangeiros.

---

[58] O Supremo Tribunal Federal entendeu que a abertura do mercado ressegurar brasileiro somente é possível através de lei complementar, conforme dispõe o artigo 192 da Constituição Federal.

No que tange a provisão transfronteiriça de serviços financeiros, o Brasil argumentou que muitas das demandas implicariam a abertura da conta de capitais – o que estaria excluído da agenda negociadora do país. Há demandas para liberalização da provisão transfronteiriça para empréstimos, administração de fundos de investimentos, depósitos bancários a vista ou a prazo e fundos de pensão (TÓTH, 2004: 40).

Quanto às obrigações de transparência e objetividade na regulação, o Brasil conta com sistemas de publicização, divulgação de normas e, até mesmo, discussão anterior com o público do conteúdo da regulação. Audiências públicas para discussão do texto de normas a serem editadas, inclusive, desde a década de 1990 tem sido a prática corrente da CVM. Nesse sentido, o Brasil tem grande margem para fazer concessões. Nesse quesito, percebeu-se claro esforço e disposição dos negociadores brasileiros para assumir compromissos (OLIVEIRA e OUTROS, 2004:134). O Brasil parece caminhar no sentido de oferecer maior transparência na concessão de autorização para funcionamento de redes de prestadores.

As negociações em serviços na Rodada Doha progrediram em duas vertentes: acesso a mercados com a entrega e negociação de ofertas iniciais ou revisadas por parte dos países participantes; e, a negociação de regras, seja no aprimoramento de disposições já existentes no GATS como é o caso do Artigo VI sobre Regulamentação Doméstica[60], seja no esforço de criação de novas disciplinas tais como medidas de salvaguarda, subsídios ou compras governamentais. Contrariamente às negociações de bens industriais e da agricultura, em serviços não há fórmulas ou elementos mais tangíveis que possam balizar de forma mais clara as negociações.

Serviços financeiros não tem tido um foro de negociação propriamente seu. Existe um comitê de serviços financeiros que faz o trabalho burocrático do setor e

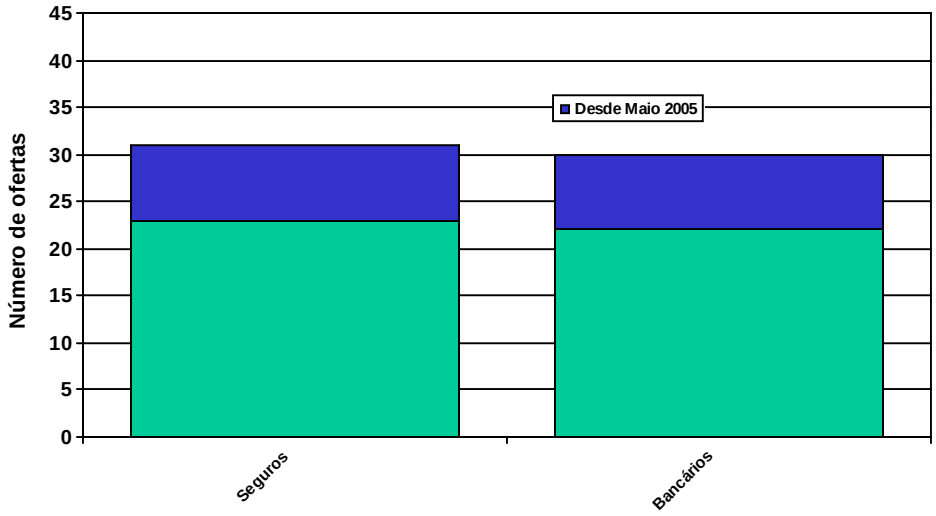
---

[59] Destaca-se a adoção pelo Brasil do Acordos da Basiléia I e II que tratam da supervisão e boa governança bancária.

[60] O artigo VI do GATS está relacionado com a regulamentação doméstica de um dos principais fundamentos do acordo: a não discriminação entre provedores e serviços domésticos e estrangeiros.

que tem a ver com o dia-a-dia da OMC e não propriamente com as negociações da Rodada de Doha. Específico do setor de serviços financeiros, existe apenas um grupo informal autodenominado de "Friends of Financial Services" que busca congregar uma "massa crítica" de países que possam avançar mais rapidamente na liberalização das transações financeiras. O Brasil não participa deste grupo.

Gráfico 8 - Ofertas com Melhoras Setor Financerio, Junho 2005



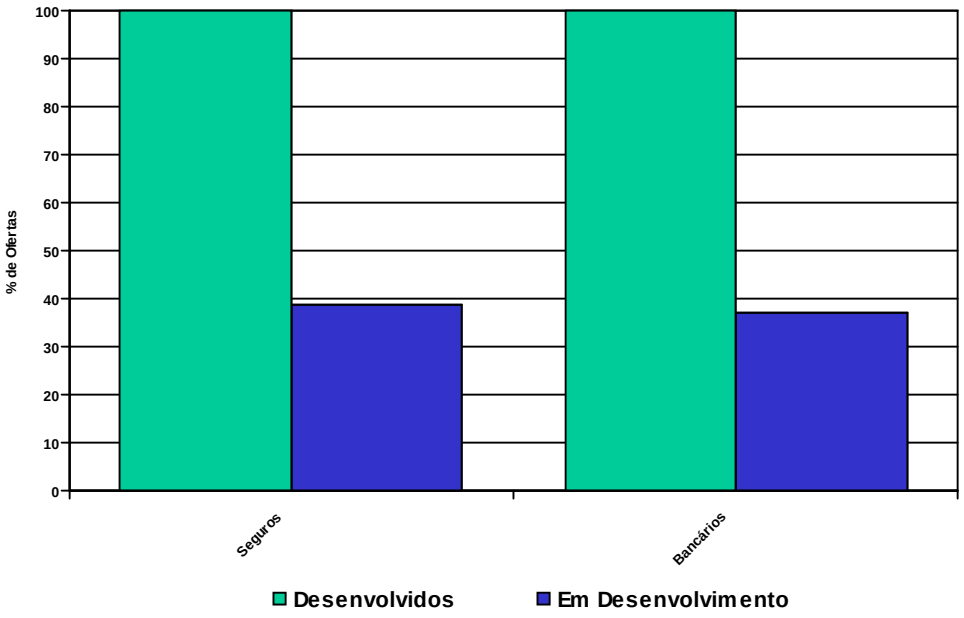
Fonte: Organização Mundial do Comércio, www.wto.org, 20.06.2005

O Gráfico 8 demonstra o total de ofertas por setor, sendo que para cada setor o número de melhoras é indicado em azul. O que se torna imediatamente claro é que a maior parte das ofertas na rodada Doha não inclui melhoras substanciais. Os setores financeiros de seguros e de bancos tiveram respectivamente 8 de 23 ofertas (ou 26% do total) e 8 de 22 ofertas (ou 27% do total) com melhoras na presente rodada de negociações.

O Gráfico 9 apresenta as ofertas por tipos de países (desenvolvidos e em desenvolvimento) e por setores – em porcentagens. Assim, os setores financeiros que foram incluídos em 100% das ofertas dos países desenvolvidos – o nível mais alto de compromissos por países desenvolvidos entre todos os setores de serviços. No entanto, os setores financeiros foram incluídos apenas em 39% e

37% dos países em desenvolvimento no tocante a serviços de seguros e bancários respectivamente. Isso demonstra, por um lado, um maior interesse na liberalização do setor financeiro (bancário e seguros) pelos países desenvolvidos e, por outro lado, uma percepção por parte desses países que suas indústrias bancárias e de serviços são suficientemente competitivas para angariar vantagens comerciais em um ambiente de liberalização.

Gráfico 9 - Ofertas por grupos de países, setores financeiros, julho 2005



Fonte: Organização Mundial do Comércio, www.wto.org. 20.06.2006

É de se destacar que até as negociações do ano de 2005, os serviços financeiros foram objetos de ofertas por parte de mais de 70% dos países participantes.

Não obstante, o modo de prestação que mais está ausente das consolidações ofertadas (ou seja, os países optam por mantê-lo sem consolidar para poder cambiar sua regulamentação em casos de emergência ou mudança de

planejamento estratégico) é o modo transfronteiriço – fato que confirma a percepção por parte do setor financeiro nacional de que o aspecto mais sensível da negociação diz respeito, de fato, à prestação transfronteiriça.

4. Negociações do Mercosul

O Brasil tem atuado de forma conjunta com seus parceiros do Mercosul nas negociações com a União Européia e da ALCA. No processo de integração intra bloco, os, até então, quatro países membros firmaram um protocolo que disciplina a matéria e foi inspirado em modelo semelhante adotado na União Européia. A Venezuela terá até quatro anos para aderir ao protocolo após o ingresso como membro pleno no Mercosul.

O Protocolo de Montevidéu sobre o Comércio de Serviços entrou em vigor no segundo semestre de 2005, após oito anos de sua assinatura em Fortaleza e longo processo de ratificação pelos parlamentos dos quatro países membros originais do bloco. O protocolo possui um anexo específico sobre serviços financeiros onde são consolidadas as ofertas de cada país do bloco. O protocolo juntamente com o acordo do GATS são as únicas normas provenientes de acordos internacionais internalizadas no quadro jurídico legal brasileiro que trata de livre comércio internacional de serviços.

As negociações sobre esses compromissos específicos têm ocorridas desde então e o bloco realizou até fevereiro de 2006 seis rodadas de negociações. A atual lista de compromissos do Brasil assim é o documento oficial circulado pelo Brasil em nível internacional que mais consolida a situação regulatória do país. Apenas no setor financeiro há uma pequena diferença: na lista ofertada à União Européia em outubro de 2004, o Brasil comprometeu-se a eliminar até mesmo o decreto presidencial para o estabelecimento de bancos

estrangeiros enquanto esta exigência perdura nas listas negociadas pelo Brasil no Mercosul.

Assim, as principais características do compromisso atual do Brasil no contexto do Protocolo de Montevidéu do Mercosul na área financeira são as seguintes:

a) abertura do acesso ao setor bancário, ainda que sujeito a um decreto presidencial, embasado no art. 52 ADCT da Constituição Federal;

b) abertura para consumo no exterior de serviços financeiros ainda sem consolidar em muitos casos;

c) consolidação no comércio transfronteiriço dentro das possibilidades hoje existentes, porém menos consolidado do que na lista Mercosul-U.E.;

d) compromissos no setor de seguros dentro das possibilidades permitidas pela legislação atual;

e) em relação ao setor de seguros, é possível apenas a contratação de seguros no exterior para casos determinados, para riscos que não possam ser cobertos no país, ou não sejam “convenientes” para o país.

f) permissão para que pessoas físicas estrangeiras possam prestar exames para exercer funções reguladas pela CVM;

g) em relação a pessoas físicas na área de mercado de capitais, a oferta permite a prestação de serviços por pessoas físicas estrangeiras, desde que estejam inscritas na CVM e passem por um exame - o que os obriga, na prática a saber português e a legislação local.

Vale ressaltar que os serviços financeiros também são objeto de um subgrupo cujo trabalho é de natureza distinta mas muito proximamente relacionada com a abertura de mercados no setor: o SGT-4 que trata de assuntos financeiros, focando em grande medida questões regulatórias e de possível harmonização e/ou reconhecimento mútuo entre países membros do bloco.

Uma das dificuldades do processo de liberalização completa no Mercosul foi o fato de que o Brasil é o único país do Mercosul que mantém restrições de acesso a seu mercado, enquanto todos os outros fizeram ofertas ao GATS bastante abrangentes e não deram nenhuma preferência ao Mercosul. Caso conceda acesso preferencial ao Mercosul no setor de serviços financeiros, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai poderão transformar-se em plataformas de penetração no mercado interno brasileiro (CINTRA, 1999:66). Assim sendo, as regras de origem dos serviços beneficiados pelo processo de liberalização sob o âmbito do protocolo de serviços do Mercosul precisam ser bem definidas, determinando o nível de participação de capital estrangeiro permitido em uma empresa para que seja considerada de origem brasileira, argentina, paraguaia ou uruguaia para fins desse Protocolo. O texto do referido Protocolo e as disposições específicas sobre os serviços financeiros por país estão consolidadas no Anexo 1 desta tese.

No que tange às negociações do Mercosul com a União Européia, apesar de virem se desenvolvendo desde 1995, quando da assinatura do Acordo Marco, ganharam fôlego a partir de 2000 e tiverem um momento de ofertas importantes por ambas as partes em Outubro de 2004. Naquela ocasião, o Brasil, na expectativa de obter contrapartidas importantes na agricultura, fez forte movimento com seus parceiros ao incluir o setor financeiro numa oferta ampla e profunda de liberalização. A oferta de abertura do setor foi a mais avançada e ousada já apresentada em todas as negociações que o Brasil havia participado até então. Não obstante, a oferta foi considerada insuficiente pela União Européia e tão pouco houve a esperada contrapartida na agricultura.

A minuta do acordo de serviços entre o Mercosul e a União Européia, em cima da qual se realizaram as negociações[61] assemelha-se em sua estrutura ao GATS. As primeiras semelhanças se referem à adoção de princípios básicos do GATS: acesso a mercado, tratamento nacional, liberalização progressiva e nação

[61] A versão original da minuta data de 27.08.2001 e foi usada como base de negociação para a redação do futuro acordo até Outubro de 2004, quando as negociações entraram em um período de “stand by”, aguardando avanços na conclusão da Rodada Doha.

mais favorecida. Os investimentos em serviços estão abrangidos pela proposta de acordo.

Os serviços financeiros são objeto de Capítulo específico na minuta do acordo (a exemplo dos setores de Transporte Marítimo Internacional e Telecomunicações). O Capítulo Serviços Financeiros foi dividido em seis tópicos que tratam de: regulamentação efetiva e transparente, novos serviços financeiros, processamento de dados em serviço financeiro, compromissos especiais em serviço financeiro, consultas e exceções específicas.

É inquestionável o interesse europeu na abertura do setor financeiro, em especial a indústria bancária, sendo este um dos pontos principais de demanda daquela UE. A oferta brasileira apresentada em 2004 contemplava:

a) acesso ao mercado bancário sem a necessidade de decreto presidencial;

b) abertura para consumo no exterior de serviços financeiros, mantidas algumas exceções;

c) consolidação ampla no comércio transfronteiriço dentro das possibilidades hoje existentes;

d) compromissos no setor de seguros dentro das possibilidades permitidas pela legislação atual;

e) em relação ao setor de seguros, é possível apenas a contratação de seguros no exterior para casos determinados, para riscos que não possam ser cobertos no país, ou não sejam “convenientes” para o país.

f) permissão para que pessoas físicas estrangeiras possam prestar exames para exercer funções reguladas pela CVM.

Conforme mencionado, essa foi a oferta mais liberalizante do setor que o governo brasileiro já apresentou em todos os acordos em negociação e, ainda assim, foi considerada insuficiente pela União Européia. Dois fatores contribuíram

para uma redução na velocidade de negociação no ano de 2005. Primeiramente, o término do mandato negociador da comissão européia em Outubro de 2004 obrigou a constituição de novos negociadores e novos mandatos. Em segundo lugar, aguardou-se uma definição nas negociações multilaterais da rodada de Doha, que seria tomada como patamar mínimo de abertura, dessa forma, o acordo Mercosul-União Européia deverá superar o acordo multilateral em termos de abertura e liberalização de ingresso do capital estrangeiro.

As negociações para constituição da Área de Livre Comércio nas Américas – ALCA tiveram início em 1994, na Cúpula de Miami e evoluíram até sua quase paralisação em 2004, por conta de divergências entre os Estados Unidos e o Mercosul, especialmente o Brasil. Não obstante, a terceira minuta de acordo da ALCA, de novembro de 2003, já apresentava avanços acordados significativos para a área de serviços financeiros.

O Capítulo de serviços da terceira minuta de acordo da ALCA é mais amplo e mais detalhado daquele proposto para o acordo com a União Européia. A primeira parte do Capítulo contém aspectos gerais relacionados às definições dos termos utilizados no acordo, ao alcance e à cobertura setorial. A segunda trata das regras e dos princípios gerais que regerão o comércio de serviços no continente, e se baseia em princípios do GATS, tais como de nação mais favorecida, tratamento nacional e acesso a mercados. Encontram-se na terceira parte disposições sobre procedimentos e instituições. O Capítulo encerra-se, de forma similar ao GATS, tratando de setores e temas específicos, entre eles uma seção específica sobre serviços financeiros.

Existe, ainda, um debate nos fóruns de negociação sobre qual o modelo de liberalização que seria adotada na ALCA: o adotado pelo NAFTA, conhecido como lista negativa; e (ii) o adotado pelo Mercosul, baseado em listas positivas de compromissos. No modelo do NAFTA há um compromisso maior por conta do princípio: o que não está formalmente excluído está liberalizado, enquanto no Mercosul se adotou o modelo de liberalização progressiva, preservando em parte a possibilidade de controle do processo de liberalização por parte do estado

nacional. No NAFTA os serviços financeiros foram objeto de um Capítulo específico, no Mercosul optou-se por um protocolo de serviços com um anexo sobre serviços financeiros, esse último modelo prevaleceu na terceira minuta da ALCA, a última negociada.

É interessante observar que todos os acordos celebrados pelos Estados Unidos com a América Latina após a celebração do NAFTA em 1991, seguiram esse primeiro acordo nos dispositivos que tratam de serviços financeiros, ou seja, permitiram expressamente uma ampla liberalização da indústria financeira dos países signatários. Além do México, os Estados Unidos celebraram acordos de livre comércio com o Chile, com o Panamá, com os países membros do CAFTA (Central América Free Trade Agreement) e com a República Dominicana. Está em negociação no ano de 2006, um acordo semelhante com os países do Pacto Andino (Peru, Equador e Colômbia).

A amplitude da ALCA representa um acordo amplo que pretende abranger os serviços, inclusive os financeiros, as compras governamentais e os investimentos. Nesse sentido, procura aprofundar os processos de desregulamentação econômica e financeira, em um contexto de enormes assimetrias econômicas, financeiras e tecnológicas entre os Estados Unidos e os demais países da região. A elevada assimetria entre os países da ALCA pode ser observada na magnitude do Produto Interno Bruto (PIB): o PIB dos Estados Unidos corresponde a mais de três vezes a soma dos outros 33 países (inclusive Canadá, Brasil, México e Argentina), isto é, 75,65% do PIB da ALCA, enquanto os demais países representam 24,35%. As pequenas economias – onze dos 34 países da ALCA tiveram em 1995 um PIB inferior a US$ 1 bilhão, sendo que oito destes nem sequer chegavam a US$ 100 milhões de PIB anual – conseguiram um compromisso dos demais países de que terão tratamento diferenciado. A heterogeneidade também fica evidente se compararmos a renda per capita: entre os 34 países, o Canadá ostentava a maior renda per capita, no início da década, no valor de US$ 28,3 mil, nas Guianas, era de US$ 250,00, menos do que o salário mínimo no Chile; já os pequenos países como Antígua e Barbuda,

Barbados e São Cristóvão e Névis, menos populosos do que as grandes cidades brasileiras, apresentavam renda per capita superior às da Argentina e do Brasil.

No que se refere aos serviços financeiros, a assimetria também fica patente: cada uma das novas instituições financeiras, produto das megafusões (Citicorp/Travelers, NationsBank/BankAmerica, BancOne/First Chicago) que ocorreram nos Estados Unidos em 1998, detinham ativos superiores à soma dos cinco maiores bancos privados brasileiros.[62]

Apesar da virtual paralisação das negociações da ALCA nos anos de 2004 e 2005, a possibilidade de conclusão da Rodada Doha pode impulsionar a ALCA e fomentar, ainda mais, o interesse dos grandes bancos norte-americanos no mercado brasileiro.

5. Impactos na Indústria Bancária Brasileira

O Brasil é um mercado muito interessante para os bancos internacionais. O Brasil garantiu o maior lucro na América Latina do grupo espanhol SANTANDER, que teve lucro recorde de 6,22 bilhões de EUROS (US$ 7,46 bilhões), representando 9,8% do lucro total do grupo no mundo. No México e no Chile, onde a liberdade de atuação é maior, o crescimento do lucro foi ainda maior, mas o resultado final foi menor, US$ 468 milhões e US$ 420 milhões. Conforme já mencionado, os bancos brasileiros tiverem lucros expressivos nos anos de 2004 e 2005, considerados padrões mundiais de rentabilidade.

Mesmo com bons resultados, estudo recente do FMI critica ineficiência dos bancos nas América Latina, por terem o custo de seus serviços baseado principalmente elevadas taxas de *spread* bancário. Sugere o estudo que o mercado brasileiro seja amplamente aberto aos conglomerados bancários

[62] CINTRA, Marcos A. M. *A participação brasileira em negociações multilaterais e regionais sobre serviços financeiros.* Revista Brasileira de Política Internacional. 42 (1): 62-76 [1999]

internacionais de forma a permitir uma maior concorrência e redução do spread e da taxa de juros.

Também sob essa ótica de idéias trabalham os técnicos do Banco Central Brasileiro e do Itamaraty nas negociações em andamento. Parece estar próximo um consenso sobre a capacidade do setor financeiro enfrentar a concorrência internacional, sobretudo no tocante ao estabelecimento de instituições financeiras no país. A idéia principal é que a abertura seria salutar para a indústria bancária, para a população e para a economia de um modo geral.

Outro argumento no campo das idéias econômicas é que as mudanças ocorridas no sistema financeiro brasileiro permitiram a concentração ou oligopolização da indústria em um grupo restrito de instituições e que a abertura a participação estrangeira minimizaria esse problema. MENDES (1988) entende que, afora outras razões, um dos motivos para o sistema financeiro brasileiro ser considerado oligopolizado é justamente em função das barreiras à entrada de novas instituições que tem vigorado no Brasil. A liberalização do setor, por conseguinte, traria, a médio prazo, benefícios gerais ao consumidor bancário na medida em que aumentaria a competitividade bancária ainda mais.

Por outro lado e ainda no campo das idéias econômicas, as experiências de desnacionalização do México e Chile servem como experiências de impactos negativos, cuja repetição do fenômeno no Brasil não deve ser desconsiderada. Mesmo na Argentina, já em 1998, como decorrência de um processo de abertura unilateral iniciado em 1994, entre os dez maiores bancos por ativos, sete pertenciam ao capital estrangeiro (os quatro primeiros, o sétimo, o nono e o décimo).

Comparativamente, o processo brasileiro difere do mexicano e do Chileno basicamente por ainda não se terem sido firmados acordos com a União Européia e com os Estados Unidos, apesar das negociações em andamento. Conforme demonstrado no Quadro 7, os três países se comprometeram com aberturas multilaterais no acordo do GATS e apresentaram compromissos adicionais nas

negociações pré-Doha. Os investimentos estrangeiros no Brasil no período de 1991-2005 alcançaram o total de US$ 17 bilhões, maior que o Chile (US$ 7 bilhões), porém inferior ao México (US$ 24 bilhões). As disposições mais favoráveis ao investimento estrangeiro constantes nos acordos incentivaram os grandes bancos internacionais a investir nesses países e explica o fato que o montante foi maior no México, ainda que o país tenha uma economia menor que a brasileira.

Quadro 7
Sistemas Financeiros Mexicanos e Chilenos 1990-2005

País	Participação estrangeira % na indústria bancária (1990)	Ano do Acordo de Livre Comércio com os EUA	Ano do Acordo de Livre Comércio com a União Européia	Compromisso de abertura na Rodada Uruguai (1994)	Compromisso adicional de abertura pré-rodada Doha (1995-2000)	Investimento estrangeiro acumulado no setor 1991-2005	Participação estrangeira % na indústria bancária (2004)	Número de Bancos com controle estrangeiro entre os 5 maiores*	Principal origem dos investimentos
México	2	1994	2000	Sim	Sim	U$ 24 bi.	82	5	EUA e Europa
Chile	19	2000	2001	Sim	Sim	U$ 7 bi.	42	4	EUA e Europa
Brasil	6	Não	Não	Sim	Sim	U$17 bi.	27	2	Europa

* excluídos os bancos públicos
Fonte: Quadro construído pelo autor, com base em dados dos bancos centrais nacionais e do BIS, www.bis.org, 02.04.2006

Ainda que sem acordo com os Estado Unidos e Europa, a abertura iniciada na década de 1990 aumentou a participação dos estrangeiros na indústria bancária de 6% para o patamar de 27% em 2004. Dos cinco principais bancos privados no Brasil, dois já pertenciam a estrangeiros e 2005.

Quanto às negociações da Rodada de Doha, apesar dos conflitos internos entre os chamados “países desenvolvidos”; “países em desenvolvimento” e “países mais pobres”, os principais negociadores devem chegar, ainda em 2006, a um acordo que permita algum tipo de liberalização do setor financeiros de

economias emergentes como Brasil e Índia, em troca de liberalização na Agricultura.

Sob essa questão, vale destacar a preocupação dos órgãos de classe que representam os Bancos na economia brasileira, em especial da FEBRABAN (Federação Brasileira dos Bancos), que receia que o setor financeiro seja usado como fator de negociação ou moeda de troca em favor de abertura no setor agrícola dos países desenvolvidos. Essa política de negociação segue a lógica que "não há almoço de graça", ou seja, qualquer abertura em um setor deverá ser compensada com abertura proporcional em outro setor das partes negociantes.

Interessante observar que esse modelo se aplica claramente nas negociações da Rodada Doha da OMC, bem como naquelas relativas à ALCA e à União Européia. Os países em desenvolvimento têm negociado uma maior abertura no setor de serviços em troca de uma abertura semelhante no mercado de bens agrícolas da União Européia, Estados Unidos e Japão[63].

Outro impacto é o aumento da pressão pela regulamentação do artigo 192 com base nos conceitos de tratamento nacional e acesso a mercado adotados pela OMC. Em princípio, todos os serviços podem ser objeto de negociações no âmbito dos acordos da OMC, com exceção daqueles prestados no exercício de autoridade governamental, não sendo oferecidos em bases comerciais ou competitivas, conforme minuta de texto sobre comércio de serviços de Hong Kong:

> (...) todas as medidas que afetem o comércio de serviços prestados por instituições não governamentais de todos os níveis do governo quando funcionam com poderes conferidos por autoridades do governo (OMC, 2005).

Há, no entanto, necessidade de se estabelecer o marco legal de são os serviços financeiros que são prestados no âmbito de autoridade governamental, sob o risco de estarem automaticamente liberalizados.

---

[63] Segundo Gilpin, o protecionismo setorial não é novidade e há muito que nações protegem determinados setores de sua economia, como acontece com a agricultura na Europa e no Japão. O elemento novo seria a negociação crescente de fatias de mercado, em uma base setorial. Dessa forma, as concessões de um país em determinado setor poderiam ser compensadas por outro país, em outro setor.

Da mesma forma, os financiamentos e subsídios à exportação na agricultura deverão sofrer reduções até serem extintos totalmente em 2013, esse processo obrigará a revisão das normas de crédito bancário para o segmento no Brasil, conforme acertado na ata final da reunião ministerial de Hong Kong em dezembro de 2005:

> Subsídios à exportação terão que acabar até 2013 com uma parte substancial da eliminação tendo que ocorrer até 2010;
>
> Disciplinas sobre créditos à exportação, garantias de crédito à exportação ou programas de seguros, empresas estatais de comércio e ajuda alimentar devem ter concluídas até 30 de abril de 2006 (OMC, 2005)

Uma abertura multilateral proporcionada pela OMC poderia beneficiar, em especial, os grandes conglomerados financeiros do planeta, que tem grande capacidade de investimento. Vale destacar que dos dez maiores bancos por ativos financeiros do planeta, apenas três tem algum tipo de atuação efetiva no Brasil[64], o que permite inferir a existência de um espaço de expansão capitalista ainda inexplorado por boa parte dos capitalistas financeiros estrangeiros que poderia ser objeto, não somente de interesse, mas de investimento direto estrangeiro caso o Brasil venha a celebrar acordos de liberalização dos serviços financeiros.

Esses grandes conglomerados internacionais podem, sob a ótica da legislação sobre serviços financeiros do Mercosul, utilizar um dos três países sócios do Brasil como uma plataforma de lançamento e penetração no mercado brasileiro, uma vez que essa legislação já permite tratamento nacional para empresas e bancos legalmente instalados na Argentina, Paraguai e Uruguai. Essa possibilidade passou a ser um ameaça real aos bancos e seguradoras brasileiras.

STUDART e HERMANN (2001) entendem, ainda, que a integração dos sistemas financeiros do Mercosul deve ser analisada com maior profundidade, considerando as conseqüências da abertura e integração dentro do processo político-econômico da região:

---

[64] GLOBAL FINANCIAL INTELLIGENCE. *The Banker*. London. United Kingdom. January 2006.

> A integração dos sistemas financeiros no MERCOSUL é uma tendência subordinada ao processo de integração dos mercados financeiros internacionais. O perfil e a velocidade desse processo serão condicionados pelas políticas financeiras em curso – ou a serem implementadas – nos países do bloco, para estimular, se for o caso, a redução das discrepâncias entre sistemas regulatórios domésticos.
>
> Analisar o processo de desenvolvimento recente e a integração financeira das economias do MERCOSUL implica, portanto, estudar os desenvolvimentos em curso nos sistemas financeiros domésticos estimulados pelas mudanças dos quadros macroeconômicos e regulatórios em curso, incluindo obviamente o impacto da globalização financeira (STUDART e HERMANN, 2001).

No que tange a futura implantação da ALCA, somente o PIB dos Estados Unidos representa, conforme mencionado, mais de ¾ do PIB de todos os países das Américas somados, o impacto da maior indústria financeira do planeta no resultado ou no aumento da concorrência no sistema bancário brasileiro não pode ser desconsiderado, porém, o efeito mais provável poderá ser a aquisição e desaparecimento de bancos nacionais e conseqüente desnacionalização desse segmento da economia, a exemplo do que aconteceu no México e Chile.

6. Perspectivas do setor no Brasil

Há evidências suficientes para afirmar que, ao longo dos anos 1990 e nos cinco primeiros anos do Século XXI, a indústria bancária brasileira sofreu processo de desnacionalização e concentração. O avanço do capital estrangeiro ocorreu tanto em aquisições no setor privado como no setor público. Ainda que tenha havido influência do primeiro Acordo Geral do Comércio de Serviços - GATS – esse processou também foi influenciado por idéias de saneamento macroeconômico do sistema brasileiro.

Apesar do governo ter permitido uma abertura limitada do setor ao capital estrangeiro nos processos de privatização iniciados na década de 1990, persiste

restrição constitucional a entrada de novos bancos no país, salvo quando decorrentes de acordos internacionais.

Uma regulamentação de cunho neoliberal do Artigo 192 da Constituição é demanda permanente das principais nações desenvolvidas (Estados Unidos, União Européia e Japão) nos fóruns internacionais de negociação. A regulamentação também serviria para definir o papel dos bancos públicos, que ainda detém considerável parcela no sistema brasileiro.

É perceptível, também, o interesse dos grandes conglomerados financeiros internacionais em aumentar sua participação no mercado brasileiro, considerando sua rentabilidade e as altas taxas de juros existentes no Brasil.

Apesar de ter dado passos largos em direção ao pensamento neoliberal de abertura total da economia, o Brasil ainda é considerado um dos mais fechados ao Capital estrangeiro do mundo. Um estudo da consultoria AT KEARNEY atribuiu ao Brasil o 57º em uma lista com as economias mais abertas do mundo[65].

Sob a ótica das idéias econômicas, os negociadores brasileiros parecem entender que a abertura pode ser benéfica para o Brasil, na medida em que contribuiria para a queda das taxas de juros e aumento da concorrência, em benefício do cidadão e consumidor final.

Outro argumento para a uma maior abertura brasileira consiste na alegação que os investimentos podem ser canalizados para países como China, se o setor financeiro nacional se mantiver fechado ao capital internacional. Em 2004, os investimentos estrangeiros no setor de serviços na China, atingiram o patamar de 8,7% dos capitais das empresas nacionais e “explodiram” no setor financeiro daquele país (REALLI, 2005:b6).

Nos três grandes fóruns de negociações – OMC, Mercosul-União Européia e ALCA – o setor financeiro foi o mais demandado pelas nações desenvolvidas.

---

[65] BBC BRASIL. “Europeus não devem aceitar proposta do Brasil” in *Informe BBC Brasil.* Edição eletrônica no sítio: www.bbc.co.uk/portuguese. 05.12.05.

Nesse sentido, há a perspectiva real de sua abertura ser utilizada como “moeda de troca” frente à abertura da agricultura, maior foco de interesse brasileiro.

O desenrolar das negociações da Rodada de Doha irá produzir importantes efeitos nas negociações de âmbito regional. Nesse sentido parece improvável que não se chega há algum tipo de acordo na Rodada de Doha ainda em 2006. Doha seria considerado então como ponto de partida para aberturas mais audaciosas nos acordos com a União Européia e na ALCA.

Apesar de conflitos internos, os principais negociadores do planeta reforçaram a necessidade de manter uma “inércia positiva” ao longo de todas as rodadas de negociações. Essas avançam no sentido de propiciar um nível de abertura bem mais elevado na indústria financeira do que aquele proporcionado pelo acordo GATS, nos anos 1990. Ao se confirmar uma abertura propiciada pelos acordos de livre comércio, há evidências suficientes que sugerem que a participação estrangeira no setor financeiro continuará subindo. Nesse sentido, as experiências de desnacionalização do México e Chile não devem ser desconsideradas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desse estudo, analisaram-se diferentes perspectivas que confirmam a hipótese que os acordos de livre comércio, informados pelos ideais neoliberais, contribuíram para a desnacionalização de setores produtivos do México, Chile e Brasil, em especial o setor financeiro.

Podem-se inferir algumas conclusões desta análise. Para facilitar uma melhor compreensão, são divididas em dois grupos. As do primeiro grupo referem-se às idéias e conceitos que sustentam os acordos celebrados pelos países latinos americanos no período, bem como às críticas de autores da região ao modelo neoliberal, notadamente aquelas relacionadas à preocupação com a desnacionalização. As últimas são decorrentes das investigações realizadas relativas ao setor escolhido para estudo nas experiências de inserção do México e Chile em áreas de livre comércio e o projeto de inserção do Brasil.

A preocupação com a desnacionalização de setores produtivos internos já estava presente na literatura teórica latino-americana nos primeiros modelos de integração propostos para países do hemisfério no pós-guerra. Esses modelos se baseavam na premissa da industrialização interna como melhor forma de obter desenvolvimento e encontra exemplo na fracassada experiência da ALALC. É possível afirmar que a ALALC serviu como a primeira experiência de integração na América Latina, baseada em um modelo de “regionalismo fechado”, que propunha a liberalização do comércio de bens, sem envolver os setores de serviços, e mantendo fechado o mercado interno para países terceiros.

Nesse momento histórico, entre as críticas formuladas pelos principais teóricos da época – em especial Kaplan, Munhoz e Ferrer - destacavam-se os riscos de desmantelamento das cadeias produtivas, por conta de beneficiamento de empresas transnacionais ávidas por mercados maiores. O receio da elite política empresarial latino americana, da mesma forma, se referia a

desnacionalização de setores da economia de competitividade relativa, e viria a informar restrições legais a entrada do capital estrangeiro nos principais países da região.

Dois outros pontos merecem destaque sobre os primeiros modelos de acordos na América Latina. O primeiro ponto refere-se ao fato que pouco ou nada se tratava, ainda que no nível das idéias, da liberalização do comércio de serviços nas Américas. Se a liberalização do comércio de bens estava ainda em um estágio incipiente, o comércio de serviços continuava sem qualquer tipo de livre cambismo. Acreditava-se que somente após avançar na obtenção de livre comércio de bens é que o comércio de serviços poderia se expandir. O segundo é a saída do Chile do Pacto Andino e o início de estratégia de abertura comercial progressiva adotada pelo governo daquele país.

A acelerada transformação mundial que se vivia no final da década de 1980 e o esgotamento do modelo de substituição de importações obrigariam os países latino-americanos a dar resposta aos novos desafios. No México, Chile e Brasil, a alternativa escolhida foi a abertura comercial e a adesão, em maior ou menor grau, ao receituário neoliberal do FMI e aos preceitos do GATT/OMC. O modelo neoliberal de “economia de mercado” passa a ser a tônica do discurso das principais potencias capitalistas.

No campo das idéias econômicas, no período 1991-2005, tanto no fórum planetário quanto nos citados países, tornou-se hegemônico o ideário neoliberal com forte apelo pela não intervenção do estado na economia, ajustes fiscais, privatizações e, no campo externo, livre comércio.

O conceito de “regionalismo aberto” informou os principais acordos de associação via livre comércio ao longo dos anos 1990 nas Américas. Esse modelo pressupõe a existência de uma associação não excludente, sustentada por economias abertas, compatível com a liberdade comercial de bens e serviços e livre circulação do capital. A liberalização comercial de bens e serviços tornou-se um instrumento importante para o processo regional. Os países latino-americanos

foram aderindo, um a um, ao modelo de livre comércio do GATT e iniciaram a celebração de uma nova geração de acordos.

O que se constata é que, a partir do final do século XX há, por conta do processo de globalização, um aumento exponencial dos fluxos de capitais internacionais pelo globo, bem como aumento expressivo dos investimentos externos diretos (IED), pelo capital internacional, em nações em desenvolvimento consideradas seguras e inseridas no modelo neoliberal. Essa lógica prevalece também para as nações latino-americanas.

Nesse sentido, a integração progressiva dos sistemas financeiros nacionais é defendida no campo multilateral, seja pelo Fundo Monetário Internacional ou na difusão de idéias sobre o livre comércio, com o objetivo de propiciar maior transparência e segurança a investidores estrangeiros e “equilíbrio” à economia mundial. A teoria liberal sustenta que o processo de integração dos mercados financeiros é positivo para as economias nacionais (MORILLO, 2005).

O processo de globalização financeira contribuiu para a prevalência da estratégia de internacionalização e integração que, no campo das idéias, surge como reação às crises das economias capitalistas e à insuficiência de demanda agregada interna nos países capitalistas maduros. Modelo que então passa a ser ativamente promovido por governos e empresas transnacionais. Uma das formas de materializar esse estratégia é a abertura econômica via celebração de acordos de livre comércio, sejam bilaterais, multilaterais ou regionais.

Como conseqüência desses fenômenos observou-se um enfraquecimento na capacidade dos estados nacionais modernos controlarem os movimentos de capitais, deixando suas economias, não poucas vezes, *a mercê* de decisões que são tomadas fora das suas fronteiras nacionais. A questão reside na redução da capacidade do Estado Nacional se contrapor à conduta das corporações transnacionais investidoras que não convirjam para o atendimento de interesses gerais da nação. A maior presença de empresas estrangeiras significa, na prática, mudança na correlação de forças econômicas na nação, isso porque possuem

fontes externas de poder, que lhe conferem uma “alavancagem política”, que os grupos privados nacionais não têm.

Por outro lado, foi perceptível no período o crescimento da importância do setor financeiro frente ao setor produtivo-industrial da economia nas principais nações do globo. De forma semelhante, o comércio internacional de serviços, aí incluído os serviços financeiros, cresceu a taxas superiores do que ao comércio internacional de bens.

O consenso internacional obtido em 1995 que resultou na criação do GATS estabeleceu um processo de liberalização gradual que se daria através de negociações periódicas de ofertas e de demandado conteúdo de listas individuais de compromissos para os diversos tipos de serviços em negociação. O acordo GATS estabeleceu, então, as bases tanto para um novo acordo de liberação do comércio na Rodada Doha como definiu marcos legais para acordos bilaterais e regionais no âmbito de serviços começaram a serem firmados na década de 1990.

O princípio fundamental de um novo tipo de acordo econômico que se proliferaria no planeta a partir daquela década é a não discriminação do capital estrangeiro do nacional, cujo tratamento deve estar amparado em normativa idêntica. O livre comércio de bens e, agora também, de serviços se transformou em uma meta a ser atingida.

Outro aspecto apontado é que esses acordos, quer sejam multilaterais, bilaterais ou bi-regionais, diferentes dos propostos nos modelos históricos anteriores, não podem ser classificados como acordos de integração, basicamente por que não tem em seus objetivos uma integração plena, política e monetária completa, com livre trânsito de pessoas, bens e serviços. Constituem-se, na realidade, de acordos de associação baseados no livre comércio.

Dotados de economias mais vulneráveis no setor de serviços, países como Brasil, México, Argentina e outras nações em desenvolvimento, resistiram a uma maior abertura comercial de serviços nas negociações multilaterais, mas tal processo não ocorreu nos acordos bilaterais de livre comércio celebrados, por

exemplo, por México e Chile com os Estados Unidos e com a União Européia, onde a abertura do mercado nacional de serviços foi condição necessária para a celebração do acordo. No campo multilateral, o consenso obtido em 1995 que resultou na criação do GATS estabeleceu um processo de liberalização gradual que se dará através de negociações periódicas de ofertas e de demandado conteúdo de listas individuais de compromissos para os diversos tipos de serviços em negociação.

Tanto os acordos celebrados por México e Chile com os Estados Unidos e a União Européia quanto os ainda em negociação ALCA e o acordo Mercosul-União Européia possuem elementos de liberalização ampla do comércio de serviços, um dos pontos de maior interesse tanto para os europeus quanto para os norte-americanos. Os dispositivos que permearam as negociações conduzidas por México e Chile limitam a capacidade dos estados nacionais adotarem medidas regulatórias internas e permitem que investidores privados questionem legalmente estados que promoverem medidas contrárias aos termos negociados. Por outro lado, o interesse demonstrado por empresas transnacionais revela o potencial impacto que um acordo de livre comércio pode promover em economias menos desenvolvidas, em especial a desnacionalização de setores menos competitivos da economia.

Entre as principais críticas aos modelos de acordos de livre comércio merecem registro aquelas que afirmam que há dispositivos que propiciam: margem cada vez mais estreita para definir a política econômica; condições privilegiadas para os investimentos estrangeiros; obrigatoriedade de conceder tratamento de empresa nacional às organizações transnacionais; enorme e crescente influência dos grupos financeiros sobre as decisões de política monetária, fomento da economia especulativa em detrimento da produtiva e possibilidade do estado ser acionado legalmente por investidores estrangeiros em caso de descumprimento.

Além do interesse demonstrado nas negociações da ALCA, com a União Européia e na OMC pelas corporações financeiras internacionais, em todos os

acordos existem capítulos ou menções específicas relativas à liberalização do comércio de serviços financeiros.

Importante conseqüência que se constata da análise do processo de globalização, especialmente na sua viés financeira, é a prevalência da estratégia de internacionalização e integração que, no campo das idéias, surge como reação às crises das economias capitalistas e à insuficiência de demanda agregada interna nos países capitalistas maduros. Modelo que então passa a ser ativamente promovido por governos e empresas transnacionais. Uma das formas de materializar esse estratégia é a abertura econômica via celebração de acordos de livre comércio, sejam bilaterais, multilaterais ou regionais.

Sob a ótica empírica, a análise dos textos negociados e do comportamento da economia dos três países estudados, no período de 1991-2005, revelou evidências de desnacionalização nos setores primários, secundários e terciários por conta do processo de abertura comercial promovido.

A despeito da componente ideológica que envolve o tema da desnacionalização da economia, há também evidências suficientes que corroboram a afirmação de que a aquisição de empresas nacionais, pelo capital estrangeiro, resulta em eliminação de postos de trabalho; no curto prazo, pela reorganização produtiva e, no médio prazo, pela eliminação da concorrência.

A forma súbita como se processou a abertura das economias do México e Chile nos acordos de livre comércio e na liberalização comercial no Brasil parece ter sido deletéria para a sobrevivência de cadeias produtivas de bens e serviços locais. Não há dúvidas de que os setores de ponta, historicamente dominados pelas empresas transnacionais, rapidamente se adaptaram à nova conjuntura. Entretanto, boa parte das empresas que integravam essas cadeias, em grande proporção formadas a partir de capitais nacionais, não pôde resistir à concorrência externa, sucumbiram ou foram incorporadas por outras transnacionais.

A privatização baseada no capital estrangeiro acelerou o avanço do processo de desnacionalização da economia brasileira, seja pelo encolhimento

tanto do setor produtivo estatal quanto do setor privado nacional. Comparativamente ao México e Chile, no entanto, o Brasil foi o que menos se abriu ao investimento estrangeiro no final do século passado, o que pode corroborar com a perspectiva de eventual vulnerabilidade e perspectiva de desnacionalização de setores específicos menos preparados quando da abertura plena dos mercados.

Entre os setores que apresentaram evidências de desnacionalização nos três países estudados no período destacam-se, além do financeiro, os setores petrolíferos, automotivos e agrícolas no México, as indústrias de base, telecomunicações, previdência social e educação superior no Chile. No Brasil, registram-se os setores de varejo e supermercados, a indústria financeira, telecomunicações e meios de comunicações por satélite. Há grande interesse do capital internacional também nos setores de educação, indústria cultural e de entretenimento e transporte no Brasil.

O estudo do caso do setor financeiro revelou ainda:

a) a América Latina foi o destino predileto dos investidores estrangeiros em fusões e aquisições no setor financeiro no período de 1991-2005. O ritmo de crescimento dos investimentos tem se mantido de forma contínua;

b) a participação dessas instituições forâneas na propriedade dos bancos nacionais cresceu tanto no período a ponto de expor o sistema bancário local mais diretamente a mudanças globais e impor riscos para os países hospedeiros devido à migração do processo de decisões e das incongruências da estrutura organizacional dos bancos que pertencem a estrangeiros e o sistema regulatório e legal do país;

c) os compromissos assumidos pelos países latino-americanos na OMC serviram como patamar mínimo de liberalização dos serviços financeiros na base do princípio da nação mais favorecida e novas negociações mais abrangentes continuam a ser conduzidas atualmente na Rodada Doha da OMC.

d) os acordos de livre comércio celebrados pelo México e Chile com os Estados Unidos e União Européia efetivaram os mais amplos benefícios e concessões ao capital estrangeiro em acordos da espécie realizados por nações soberanas, constituindo-se entre os países em questão, de fato, em uma área de livre comércio de serviços financeiros.

e) há evidências suficientes que comprovam o fenômeno da desnacionalização da indústria financeira, tanto do México, quanto do Chile. No primeiro, o percentual de participação estrangeira chega perto de 90%, sendo que em 1990 era em torno de 2%. No segundo, apesar do processo de desnacionalização ter se dado em uma velocidade menor, também é evidente o crescimento da participação estrangeira.

f) esse processo de desnacionalização foi diretamente favorecido pela abertura comercial provocada pelos acordos de livre comércio de serviços, quer seja a nível multilateral, mas principalmente nos acordos com Estados Unidos e União Européia. Uma evidência importante é que a maioria dos bancos estrangeiros no Chile e México tem nacionalidade de origem na América do Norte ou na Europa, exatamente as regiões abrangidas pelos acordos;

g) no Brasil, no período 1991-2005, a indústria bancária brasileira sofreu processo de desnacionalização e concentração. O avanço do capital estrangeiro ocorreu tanto em aquisições no setor privado como no setor público. Ainda que tenha havido influência do primeiro Acordo Geral do Comércio de Serviços - GATS – esse processo também foi influenciado por idéias de saneamento macroeconômico do sistema brasileiro;

h) uma provável eliminação da restrição à entrada de bancos estrangeiros no Brasil, como decorrência de imposição de acordo internacional, aliada ao crescente interesse dos grandes conglomerados financeiros internacionais em aumentar sua participação no rentável mercado bancário brasileiro, pode representar, a médio prazo, um processo de desnacionalização

ainda mais acentuado no país. Processo semelhante deve ocorrer no segundo de companhias seguradoras, tendo em vista a iminente abertura do setor.

O estudo comparativo das três economias latino americanas revelou que a desnacionalização no setor financeiro foi maior no México do que o Chile, não pelos termos dos acordos celebrados com Estados Unidos e União Européia, mas basicamente pelo tempo decorrido entre a implantação dos acordos e o final do período da análise. Não obstante, o sistema financeiro chileno passa, atualmente, por processo semelhante. No caso do Brasil, ainda que tenha celebrado somente os acordos multilaterais da OMC e o de livre comércio de serviços financeiros do Mercosul, ocorreu desnacionalização na década de 1990 e permanece o forte interesse estrangeiro pelo setor.

O processo de celebração de acordos de livre comércio parece ser irreversível, ainda que avancem num ritmo menor que o esperado. É provável que não haja acordo com a União Européia e com a ALCA sem antes se obter um consenso mínimo com relação à Rodada de Doha e é possível que todos os três acordos caminhem juntos ou paralelos. Neste aspecto, algum tipo de liberalização dos serviços em nível multilateral se espera em Doha que seria seguido com uma liberalização ainda maior nos acordos regionais.

Quanto ao Brasil, permanece o interesse em negociar os três principais acordos em questão, até por que a liberalização dos serviços e bens industriais teria como contrapartida uma maior liberalização no setor agrícola, o segmento de maior interesse para o país. As negociações com a União Européia foram retomadas em Março de 2006, com a disposição expressa do governo brasileiro de apresentar nova oferta sobre serviços financeiros (MARIN, 2006: A7), em troca de melhorias na proposta agrícola européia.

Por fim, vale a pena registrar, sob a ótica das idéias, uma das principais preocupações em comum elencadas por autores brasileiros acerca das conseqüências deste processo de desnacionalização a longo prazo para as nações latino americanas: a perda da capacidade de regulação da própria

economia nacional e a perda da importância do estado nacional num processo de livre mercado global (GONÇALVES 1999, FURTADO 1998 e DOS SANTOS 2002).

Segundo os citados autores, o modelo adotado nas nações que aliam a privatização aos Investimentos Estrangeiros Diretos, deixa como herança a transferência do processo de tomada de decisão para o exterior, que fragiliza ainda mais a capacidade do Estado de formulação e execução de políticas, assim como gera um fluxo perpétuo de remessas de recursos para o exterior, que agrava mais a vulnerabilidade externa do país. Cabe destacar, ainda que, se por um lado, as autoridades governamentais rejubilam-se com fluxos de entrada de Investimentos Estrangeiros, por outro, negligenciam completamente tanto as remessas de lucro, que estão crescendo exponencialmente, quanto a crescente desnacionalização da nação (GONÇALVES, 1999:193).

Dessa forma, neste início do século XXI, no qual idéias nacionalistas que preconizam o fechamento da economia ao capital estrangeiro são taxadas de “populistas” na América Latina, registra-se a importância dos meios acadêmicos em ciências sociais e da sociedade em geral continuarem estudando o tema por conta de suas conseqüências a longo prazo. Não parece haver dúvidas, porém, que o principal legado permanente seja o aumento da dependência das economias nacionais a instituições e organizações financeiras cujo centro decisório esteja além fronteiras.

ANEXO

PROTOCOLO DE SERVIÇOS DO MERCOSUL

MERCOSUL/CMC/DEC N.º 9/98

PROTOCOLO DE MONTEVIDÉU SOBRE O COMÉRCIO DE SERVIÇOS DO MERCOSUL – ANEXOS COM DISPOSIÇÕES ESPECÍFICAS SETORIAIS E LISTAS DE COMPROMISSOS ESPECÍFICOS INICIAIS

TENDO EM VISTA: O Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto, a Decisão N.º 13/97 do Conselho do Mercado Comum e as Resoluções N.º 67/97 e 32/98 do Grupo Mercado Comum.

CONSIDERANDO:

Que a Dec. CMC 13/97 dispõe que os Anexos ao Protocolo de Montevidéu com disposições específicas setoriais sejam aprovados pelo Conselho do Mercado Comum.

Que a Dec. CMC 13/97 e o Protocolo de Montevidéu prevêem a aprovação pelo Conselho das Listas de Compromissos Específicos Iniciais dos Estados Partes.

O CONSELHO DO MERCADO COMUM

DECIDE:

Art.1. Aprovar os seguintes Anexos ao Protocolo de Montevidéu sobre o Comércio de Serviços do MERCOSUL, que estabelecem disposições específicas setoriais:

Movimento de Pessoas Físicas Fornecedoras de Serviços

Serviços Financeiros

Serviços de Transporte Terrestre e Aquático

Serviços de Transporte Aéreo

Art. 2. Aprovar as Listas de Compromissos Específicos Iniciais dos Estados Partes.

Art. 3. Os Anexos ao Protocolo de Montevidéu mencionados no art. 1 constam como Apêndice I e fazem parte da presente Decisão.

As Listas de Compromissos Específicos Iniciais dos Estados Partes mencionadas no art. 2 constam como Apêndice II e fazem parte da presente Decisão.

Art. 4. A partir da data da aprovação da presente Decisão, serão iniciados nos Estados Partes os procedimentos internos necessários para a aprovação legislativa e ratificação do Protocolo de Montevidéu sobre o Comércio de Serviços do MERCOSUL.

XIV CMC – Buenos Aires, 23/VII/98.

APENDICE AO PROTOCOLO - ANEXO SOBRE SERVIÇOS FINANCEIROS

1. Alcance ou Âmbito de Aplicação

a) O presente Anexo se aplica a todas as medidas de um Estado Parte que afetem a prestação de serviços financeiros. Referências neste Anexo à prestação de um serviço financeiro significam a prestação de um serviço financeiro segundo a definição que figura no parágrafo 2 do artigo II do Protocolo.

b) Para efeito da alínea b) do parágrafo 3 do artigo II do Protocolo, entender-se-á por "serviços prestados no exercício das autoridades governamentais dos Estados Partes" as seguintes atividades:

i) as atividades realizadas por um banco central ou uma autoridade monetária ou por qualquer outra entidade pública dos Estados Partes na aplicação de políticas monetária ou cambial;

ii) as atividades que formem parte de um sistema legal de seguro social ou de planos públicos de aposentadoria;

iii) outras atividades realizadas por uma entidade pública por conta ou com garantia dos Estados Partes ou com utilização de recursos financeiros deste último

c) Para fins da alínea b) do parágrafo 3 do artigo II do Protocolo, se um Estado Parte autorizar a seus prestadores de serviços financeiros a desenvolver qualquer das atividades mencionadas nos incisos ii) e iii) da alínea b) do presente parágrafo em competição com uma entidade pública ou com um prestador de serviços financeiros, o termo "serviços" compreenderá essas atividades.

d) A definição da alínea c) do parágrafo 3 do artigo II do protocolo não se aplicará aos serviços cobertos pelo presente Anexo.

2. Transparência e Divulgação de Informação Confidencial

Para efeito dos artigos VIII e IX do Protocolo e para uma maior clareza, entende-se que nenhuma disposição do Protocolo será interpretada no sentido de obrigar um Estado Parte a revelar informação relativa aos negócios e à contabilidade de clientes particulares nem nenhuma informação confidencial ou de domínio privado em poder de entidades públicas.

3. Medidas Prudenciais

a) Nenhuma disposição deste Protocolo será interpretada como um impedimento para que os Estados Partes possam adotar ou manter medidas razoáveis por motivos prudenciais, para:

i) proteger os investidores, depositantes, participantes no mercado financeiro, titulares de apólices ou pessoas com as quais um prestador de serviços financeiros tenha contraído uma obrigação fiduciária.

ii) garantir a solvência e liquidez do sistema financeiro.

Quando essas medidas não estejam em conformidade com as disposições do Protocolo, não deverão ser utilizadas para fugir aos compromissos e obrigações contraídas pelos Estados Partes sob o marco do Protocolo.

b) Ao aplicar suas próprias medidas relativas aos serviços financeiros, um Estado Parte poderá reconhecer as medidas prudenciais de outro Estado Parte. Tal reconhecimento poderá ser:

i) outorgado unilateralmente,

ii) poderá ser efetuado mediante harmonização ou de outro modo,

iii) ou poderá ser baseado em um acordo ou convênio com o Estado Parte em questão.

c) O Estado Parte que outorgue a outro Estado Parte reconhecimento de medidas prudenciais em conformidade com a alínea b) concederá oportunidades adequadas aos demais Estados Partes para que possam demonstrar a existência de equivalência nas regulamentações, na supervisão e na aplicação de ditas regulamentações, e se for o caso, nos procedimentos para o intercâmbio de informação entre as partes.

d) Quando um Estado Parte outorgue a outro Estado Parte reconhecimento às medidas prudenciais conforme a alínea b) iii e as condições estipuladas na alínea c) existam, este concederá oportunidades adequadas aos demais Estados Partes interessados para que negociem sua adesão a tais acordos ou convênios ou para que negociem com ele outros acordos ou convênios similares.

e) Os acordos ou convênios baseados no princípio de reconhecimento serão informados prontamente e, ao menos anualmente, ao Grupo Mercado Comum e à comissão de Comércio do MERCOSUL a fim de cumprir com as disposições do Protocolo (Art. VIII e Art. XXII).

4. **Compromisso de Harmonização**

Os Estados Partes comprometem-se a continuar avançando no processo de harmonização, conforme as pautas aprovadas e a serem aprovadas pelo Grupo Mercado Comum, nas regulamentações prudenciais, nos regimes de supervisão consolidada e no intercâmbio de informação em matéria de serviços financeiros.

5. **Definições**

Para fins do presente Anexo

a) Por serviço financeiro entende-se todo o serviço de caráter financeiro oferecido por um prestador de serviços financeiros de um Estado Parte.Os serviços financeiros compreendem todos os serviços de seguros e relacionados com seguros e todos os serviços bancários e demais serviços financeiros.

Não obstante, os Estados Partes comprometem-se em harmonizar as definições das atividades dos diversos serviços financeiros, tendo como base o parágrafo 5 do Anexo sobre Serviços Financeiros do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) da Organização Mundial do Comércio (OMC).

b) Um prestador de serviços financeiros significa qualquer pessoa física ou jurídica de um Estado Parte que preste ou deseje prestar um serviço financeiro, mas a expressão “prestador de serviços financeiros” não inclui uma entidade pública.

c) Por “entidade pública” se entende:

i) um governo, um banco central ou uma autoridade monetária de um Estado Parte, ou uma entidade de propriedade ou controlada por um Estado Parte, que se dedique principalmente a desempenhar funções governamentais ou a realizar atividades para fins governamentais, excluindo-se as entidades dedicadas principalmente à prestação de serviços financeiros em condições comerciais; ou

ii) uma entidade privada que desempenhe as funções normalmente desempenhadas por um banco central ou uma autoridade monetária, enquanto exerça essas funções.

FONTES

1. Impressas

ACORDO DE ASSOCIAÇÃO ECONÔMICA E COOPERAÇÃO POLÍTICA ENTRE MÉXICO E UNIÃO EUROPÉIA. Gobierno de México. 1997.

ACORDO DE ASSOCIAÇÃO INTER-REGIONAL DE COOPERAÇÃO ENTRE O MERCOSUL E A UNIÃO EUROPÉIA. Secretaria do Mercosul. Montevidéu. 1995.

ACORDO DE ASSOCIAÇÃO POLÍTICA E COMERCIAL ENTRE CHILE E A UNIAO EUROPÉIA. Gobierno de Chile. 2002.

ACORDO DE LIVRE COMÉRCIO ENTRE O CHILE E O CANADÁ. Gobierno de Chile. 2002.

ACORDO GERAL SOBRE COMÉRCIO DE SERVIÇOS (GATS). Capítulos I ao XXVIII. 1994

ANAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Parecer do relator do Deputado João Hermann sobre decreto legislativo que ratificava o Protocolo de Serviços do Mercosul, 1997.

ANAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Seminário “O Brasil e a ALCA”, Câmara dos Deputados, dias 23 e 24.10.2001.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Relatório Estatístico Síntese da Economia Brasileira. 2004.

CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA. Artigo 192. Senado Federal. 1988

CONSTITUIÇÂO BRASILEIRA. Emenda Constitucional 40. Senado Federal.1988

NORTH AMERICA FREE TRADE AGREEMENTS NAFTA. Gobierno de México. 1994.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Estatísticas sobre Comércio Mundial. 2003

PROTOCOLO DE MONTEVIDÉU SOBRE O COMÉRCIO DE SERVIÇOS DO MERCOSUL. Secretaria do Mercosul. Montevidéu. 1997.

TRATADO DE ASSUNÇÃO DE CONSTITUIÇÃO DO MERCOSUL. Secretaria do Mercosul. Montevidéu. 1991.

TRATADO DE CONSTITUIÇÃO DA ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS. Terceira Minuta. Secretaria da ALCA. 2003.

TRATADO DE LIVRE COMÉRCIO ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA DO CHILE E O GOVERNO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Gobierno de Chile. 2003.

TRATADO DE LIVRE COMÉRCIO ENTRE A UNIÃO EUROPÉIA E O MÉXICO TLCUEM. Gobierno de México. 2000.

WORLD BANK. World Development Indicators, CD-ROM, 1998

2. Periódicos

CORREIO BRASILIENSE. BRASIL. 2003 A 2006

FOLHA DE SÃO PAULO. BRASIL. 2003 A 2005

GAZETA MERCANTIL. BRASIL. 1998

VALOR ECONÔMICO. BRASIL. 2005 e 2006

REVISTA BRASILEIRA DE COMÉRCIO EXTERIOR. 1994 a 2003

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Marcelo de Paiva. *Globalização e Regionalização, Tendências da Economia Mundial*, IPEA, 1994.

ALEIXO, José Carlos Brandi. *Os Estados Nacionais e o Princípio da Não-Intervenção*. 1a. Edição. Editora da UNB. Brasília 1988.

ALIZAL, Laura del. *Europa América Latina n.º 7 Uma nova etapa nas relações entre México e União Européia*. Fundação Konrad Adenauer. Rio de Janeiro. Setembro 2002

ALMEIDA, Wilson J. B. *Integração Assimétrica – Efeitos do processo de integração do Mercosul nas áreas periféricas (1985-2000)* Universidade de Brasília. Dissertação de Mestrado. 2001

AMOR, Bernardo Sepúlveda e outros. *Las Empresas Transnacionales em México.* El Colégio de México. México (DF) 1974.

AMORIN, CELSO L.N. - A América Latina na Nova Ordem Mundial pós Rodada Uruguai: Uma análise preliminar". *Coletânia la Ronda Uruguay y el desarrollo de America Latina*, Centro Latinoamericano de Economia y Politica Internacional, Chile

ANDERSON, Perry. "Balanço do neoliberalismo". In: SADER, Emir e GENTILI, Pblo (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1996

---------- "Marrakesh e depois", *O ESTADO DE SÃO PAULO.* 21.06.94

ANPHLAC, Associação de Pesquisadores em História Latino Americana e Caribenha. Texto introdutório disponível no sítio da ANPHLAC na Internet em 17.01.2003

ARRICHI, Giovanni. *O Longo Século XX*. Editora Unesp. 1996

AGLIETTA, Michel, *Globalization Financiere: L'Aventure Obligee*, Paris, Ed. Economica, 1990

BALASSA, Bela. *Teoria da Integração Econômica.* Editora Lisboa. 1961

BARLOW, Maude. *A ALCA e a Ameaça aos Programas Sociais, à Sustentabilidade Ambiental e à Justiça Social nas Américas*. Texto publicado no sítio na Internet em 03.12.2001: http://www.portoalegre2003.org/publique/cgi/public/cgilua.exe/web/templates/htm/1P4OP/printerview.htm?editionsectionid=96&user=reader&infoid=2158

BAUMANN, R. (1993), "Oportunidades abertas para o Brasil face aos fluxos globais de investimento de risco e de capitais financeiros nos anos 90", em *Estudo de Competitividade da Indústria Brasileira,* Campinas, MICT/FINEP/PADCT.

BBC BRASIL. "Europeus não devem aceitar proposta do Brasil" in *Informe BBC Brasil.* Edição eletrônica no sítio: www.bbc.co.uk/portuguese. 05.12.05

BEBIANO, Rui. *Temas e problemas da história do presente*. Novembro de 2001

BENSTON, George, *Universal Banking, Journal on Economic Perspectives* (Americam Economic Association), Summer 1994, pp 121-143

BERNAL-MEZA, Raul. *A política Exterior do Brasil: 1990-2002.* RBPI, ano 45, n.1, 2002, p 43-44.

BHAGWATI, J. “International trade in services and its relevance for economic development”. In: Giarini, Orio. *The emerging service economy*. Oxford: Pergamon Press, 1987

BIDERMAN, Maria T.C. *Dicionário Contemporâneo de Português.* Editora Vozes. Petrópolis. 1992

BOBBIO, Norberto*. Locke e o Direito Natural.* Editora UNB. 1997. 1a. Edição. Brasília.

BOECHAR, Jefferson Chaves. *A Integração Hemisférica no Contexto do Plano de Ação da Cúpula de Miami: as Américas Navegando em Águas desconhecidas.* Dissertação de Mestrado. UNB. Brasília. 1996

BOERSNER, Demetrio. *Relaciones Internacionales de América Latina Breve Historia*. Editora Nueva Sociedad. Caracas. Venezuela. 1994

BORGES, Altamiro. Para entender e combater a ALCA. Editora Anita Garibaldi. 2002.

BOURDIER, P. *O Poder Simbólico* Difel. 1989. Lisboa

BOUZAS, Roberto. ALCA pós-Miami: a análise dos especialistas in *Revista Brasileira de Comércio Exterior,* Nº 78, Ano XVIII, Janeiro/Marco de 2004.

BRAGA, Carlos A.P. *Liberalizing Telecomunications and the Role of the World Trade Organization.* Public Policy for Private Sector, World Bank Group, note n. 120, jul 1997. Disponível na internet em: www.worldbank.org/html/fpd/notes/notelist.html.

BROWNING, Harley L., and SINGELMANN, Joachim. *The emergence of a service society; demographic and sociological aspects of the sectorial transformation of the labor force in the USA, Springfield.* VA, National Technical Information Service, 1975

BUIRA, Ariel, Reflexiones sobre el Sistema Monetário Internacional: Reflexiones sobre el Sistema Monetário Internacional, in *Capítulos del SELA* , 43, Abril-Junio 1995

BUZAN, Barry - "New Patterns of global security in the twent-first century", *International Affairs*, 67, 3 (1991)

CAMERON, Maxwell A. and TOMLIN, Brian W. *The Making of NAFTA: How the Deal Was Done*. Ithaca: Cornell University Press, 2000

CANUDO, Otaviano. Tadeu, Gilberto. Alexandre, Michel *Investimentos externos em serviços e efeitos potenciais da negociação da ALCA.* Estúdios y perspectivas. Oficina de la CEPAL em Brasília. 2003

CARDOSO, Antônio Dimas. *A ALCA e as Elites Empresariais do Cone Sul: Desafios e Contradições.* Tese de Doutorado. UNB. Brasília 2004.

CARDOSO, Ciro Flamarione S. *A Cidade-Nação Antiga*. Editora Ática. 1985.

CARNEIRO, M.C. Fontainha e BORGES, L.F.Xavier. *Financiamentos das telecomunicações no Brasil: Balanço e Perspectivas. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v.9, n.17, p. 153-168, Junho de* 2002.

CEPAL. *El regionalismo abierto em América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1994.

----------*, La Inversión Extrangera em América Latina y el Caribe. Informe 1998, Santiago, Comisión Econômica para América Latina y el Caribe. 1998.*

CERVO, Amado Luiz. *Relações Internacionais da América Latina: Velhos e Novos Paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001.

---------- e Rapoport, Mario (orgs.), *História do Cone Sul*. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

CHIARI, MELLO e SHINZATO. *Setor Financeiro: o impacto da expansão financeira e das mudanças estruturais e tecnológicas no Banco do Brasil.* FIPE/USP. Brasília. 2004.

CHESNAIS, F. (1995), *La Mondialisation du Capital*, Paris, Syros e Horst e Thompson, 1996

CINTRA, Marcos A. M. *A participação brasileira em negociações multilaterais e regionais sobre serviços financeiros.* Revista Brasileira de Política Internacional. 42 (1): 62-76 [1999]

COGGIOLA, Osvaldo. "Neoliberalismo – futuro do Capitalismo?". In: Neoliberalismo ou crise do capital. KATZ, Cláudio e COGGIOLA, Osvaldo (orgs.). São Paulo: Xamã, 1996

COOPER, Richard N. *Foreign Affairs*, May/June 2001

CORBUCCI, Paulo R. *O Brasil diante da Globalização e a Renovada Condição de País Periférico.* UNB. 1999.

CORDERA, Rolando. *Desarrollo y Crisis de la Economia Mexicana.* Fondo de Cultura Econômica. México (DF). 1981

CORREA, Manoel Pio. *O mundo em que vivi (2 vols).* Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1996.

CORSI, Francisco Luiz e MAZZEO, Antônio Carlos. A Globalização e a Crise dos Estados Nacionais. *A Folha de São Paulo*. 09.06.95

COUTINHO, Luciano. O Impacto social da Terceira Revolução Tecnológica, in *Globalização, Regionalização e Nacionalismo*. Editora UNESP. São Paulo. 1998

COWHEY, Peter F. & KLIMENCO, Mikhail M. The WTO Agreement and Telecommunications Reform. Policy Research Working Paper. N. 2601, World Bank. 2001. Internet: http://econ.worldbank.org.

COZENDEI, Carlos Márcio Bicalho. *Grandes Blocos Econômicos e a Ordem Econômica Internacional.* Brasília. UNB. Dissertação de Mestrado, 1993

CRISTINI, Marcela. *MERCOSUL – União Européia. Bases e perspectivas da negociação.* In Análises e Informações Nº 12. Fundação Konrad Adeunaer. Rio de Janeiro. 2003

CRUZ, Manuel A.C.M.L. *A Política Externa como Instrumento da Autonomia e do Desenvolvimento Nacionais.* Brasília. UNB. Dissertação de Mestrado, 1989

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Futuro do Estado.* Editora Contemporânea. 1980

DEUTSCH, Karl M. Integración y Conformación de comunidades políticas. Buenos Aires: INTAL, 1967

DOMANSKI, Dietrich. *Foreign banks in emerging market economies: changing players, changing issues.* BIS Quartely Review, Dezembro 2005

DRUCKER, Peter F. A Economia Global e o Estado Nacional. *Foreign Affairs.* Edição Brasileira. SET/97 - Pag 7

DURVAL, Noronha, *A OMC e os Tratados da Rodada Uruguai,* Editora Observador Legal, 1995

---------- *GATT, MERCOSUL e NAFTA*, Editora Observador Legal, 1993

FACCIOLI, Cezar. "Oportunidade para exportar serviços" in Jornal Correio Brasiliense. 31.08.2005.

FEDERAÇÃO BRASILEIRA DOS BANCOS FEBRABAN. *Relatório de estudos GT ALCA.* 2004

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa.* Editora Nova Fronteira. Rio de Janeiro. 1986. 2ª Edição.

FERRER, Aldo. *La viabilidad de la integración latinoamericana*. Revista Nueva Sociedad, Caracas, nº 37, ago. 1978

FERNANDEZ, Wilson Nerys. *Relaciones Mercosur – Estados Unidos (1988-1998) Uma perspectiva desde el Sur.* Tese de Doutorado. 2000.

FFRENCH-DAVIS, Ricardo. Economia Internacional: teorias y políticas para el desarollo. México: Fondo de Cultura, 1979.

FIORI, José Luis, *Globalização, Estados Nacionais e Políticas Públicas*, Editora Campus, 1992

FIORI, José Luis (Org.). *Poder e Dinheiro*. Editora Vozes. Petrópolis. 1997

FIORI, José Luis, LOURENÇO, M. S., e NORONHA, J. C. (org.) (1998), *Globalização: O Fato e o Mito*, Rio de Janeiro, Ed. Uerj.

FREEDMAN, Lawrence, Order and Desorder in the New World, *Foreign Affairs*, 71(2), 1992

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo liberdade*. Rio de Janeiro: Artenova, 1984.

FUKUYAMA, Francis. *The End of History and the last Man.* The Free Press. New York, 1992

FURTADO, Celso. *A Fantasia Organizada.* Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1985

---------- *Brasil: A Construção Interrompida*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

---------- *Globalização das Estruturas e Identidade Nacional*. Política Externa, Vol. 1, Nº 4, São Paulo, Março 1993.

GALLEGO, S., HERRERO, A.G. and LUNA, C. (2003): "Investing in the financial sector abroad: potential risks and how to manage them", central bank paper submitted for the CGFS Working Group on foreign direct investment in the financial sectors of emerging market economies (http://www.bis.org/publ/cgfs22cbpapers.htm).

GALVÃO, Thiago Gehre. *América do Sul: A construção de uma Idéia*. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília. 2003.

GARRIDO, C. e PERES, W. "Las Grandes Empresas y Grupos Industriales Latinoamericanos em los años Noventa", in W. Peres (org.), *Grandes Empresas y Grupos Industriales Latinoamericanos*, México: Siglo Ventiuno/CEPAL, 1998

GEERTZ, C*. Cultura, Senso Comum e Interpretação,* Saber Local: Novos Ensaios em Antropologia Interpretativa. Vozes, Petrópolis, 2000.

GIDDENS, A *As Consequências da Modernidade* Ed. UNESP, 2ª Edição, São Paulo, 1991

GILPIN, R. *The Political Economy of International Relations*. Princeton University Press, Nova Jersey, 1987

----------. *A Economia Política das Relações Internacionais*. Editora Universidade de Brasília. Brasília. 2002

GIRÓN, Alicia. Problemas Actuales da América Latina, el Sistema Financeiro Internacional e Inserción de México. Ciclo de Conferências realizadas no Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília. 2004

GLOBAL FINANCIAL INTELLIGENCE. *The Banker.* London. United Kingdom. January 2006.

GÓMEZ, Manuel Aguilera. *La Desnacionalización de la Economia Mexicana.* Fondo de Cultura Econômica. México (DF). 1975

GONÇALVES, Reinaldo (1992), *Empresas Transnacionais e Internacionalização da Produção,* Rio de Janeiro, Vozes

----------. (1994), *Ô Abre-alas: A Nova Inserção do Brasil na Economia Mundial*, Rio de Janeiro, Relume-Dumará.

----------. (1996), “Globalização Financeira e Inserção Internacional do Brasil”. In *Revista Brasileira de Comércio Exterior.* N° 1, Ano 39.

----------. (1999), *Globalização e Desnacionalização.* Editora Paz e Terra. São Paulo

----------. (2002), “Negociações sobre serviços e investimentos no projeto da ALCA”. In INESC. *O Brasil nas negociações internacionais de serviços e investimentos*, Argumento, n.9, Outubro de 2002.

GONTIJO, Cláudio. *Política de Estabilização e Abertura Externa: O Caso do México 1982-92.* Universidade Federal de Minas Gerais. 1994

GORENDER, Jacob. Globalização, mudanças Tecnológicas e Novos Processos de Trabalho e de Produção, in *Globalização, Regionalização e Nacionalismo*. Editora UNESP. São Paulo, 1999

GOVERNO DO CHILE. *TCL Chile-Estados Unidos: Contenidos e Impactos*. Direcion General de Relaciones Econômicas Internacionais. Agosto de 2003.

GRIEN, Raúl. *La integración econômica como alternativa inédita para América Latina.* México (DF): Fondo de Cultura Económica, 1994

HALL, T.P. *On goods and Services*. *Review of Income and Wealth*. 1977

HAYEK, F. A. *O Caminho da Servidão.* Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990

HOBBES, Thomas. *Leviatã ou Matéria , Forma e Poder de Um Estado Eclesiástico e Civil.* 4a. Edição. São Paulo. Editora Nova Cultural. 1988

HORISTA, Nilton. “Dinheiro Roda o Mundo Atrás de Investimentos”, *O Estado de São Paulo*, 25 de setembro de 1994

HUBERMAN, Leo. *A História da Riqueza do Homem.* Zahar Editores. 20a. Edição. 1985

HUNTINGTON, Samuel. *The Third Wave, Democratization in the late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press, 1991

----------. “The Clash of Civilizations”, In *Foreign Affairs*, summer 1993, pp 22-49

IANNI, O. (1995), *Teorias da Globalização*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

JAMES, A. *Sovereign Statehood: The Basis of International Society*. Londres. Allen & Unwin. 1986

KANT, Imanuel. *Filosofia de la História.* Editora Nova, Buenos Aires, 1958

KAPLAN, Marcos. *Problemas del desarrollo y de la integración em América Latina.* Caracas: Monte Ávila Editores C.A, 1968.

KATOUZIAN, M.A. *The development of the service sector: a new approach*. Oxford Economic Papers, 22, November 1970

KEYNES, Jonh Mainard. *Organon.* 1936

KENNEDY, Paul. *Preparando para o século XXI*. Editora Campus, Rio de Janeiro, 1993

---------- *Ascenção e Queda das Grandes Potências.* Editora Campus, Rio de Janeiro, 1989

KOMATSU, A. (1998), “Brasil mantém Mercado controlado”, Gazeta Mercantil, *Latino Americana,* 3 de agosto de 1998, p. 4.

LABROUSS, Alain e WALLON, Alain (org), *La planète des drogues (organizations criminelles, guerres et blanchimen.* Editions du Seuil, Paris, 1993

LACERDA, A. C. (1998), *O Impacto da Globalização na Economia Brasileira*, São Paulo, Contexto.

LAFER, Celso. Sentido Estratégico do Mercosul in *Mercosul: Desafios a Vencer. Conselho Brasileiro de Relações Internacionais. CBRI, São Paulo 1994*

LAGOS, Gustavo. "El processo de integración de América Latina. Significado y dimensiones". Conferência proferida em Buenos Aires, abr. 1965.

LAOS, Enrique Hernández e BOLTVINIK. "Origen de la crisis industrial: el agotamiento Del modelo de substituicion de importaciones. Um análisis preliminar" artigo publicado no livro *Desarrollo y Crisis de la Economia Mexicana***.** Fondo de Cultura Econômica. México. 1981

LAVIOLA, Marco Oiticica, Integração Regional Avanços e Retrocessos. Editora Aduaneiras. São Paulo. 2004.

LIPSEY, R.G. *The theory of customs unions: A general survey*. In: KRAUSS, Melvyn B. (org.). The economics of integration. London: George Allen&Unwin Ltd, 1973

LIST, George Frederich*. Sistema Nacional de Economia Política*. São Paulo: Nova Cultural, 1986

MANDEL, Ernest. *A formacão do Pensamento Econômico de Karl Marx*, Zahar Editores, 1968

MARCONINI, Mario. *OMC Acordos regionais e o comércio de serviços: normativa internacional e interesse brasileiro*. São Paulo. Aduaneiras, 2003.

----------. *Febraban: Posicionamento Preliminar sobre a ALCA***.** Federação Brasileira dos Bancos. Rio de Janeiro. 2004

MARCONINI, Mário e outros. *Acordo MERCOSUL-UNIÂO EUROPÉIA Além da Agricultura*. Konrad Adenauer Stiftung. Rio de Janeiro. 2003. pg. 38.

MARIN. Chrispim Marin. "Mercosul e EU voltam a negociar" in *Jornal do Comércio*. Rio de Janeiro. 21.03.2006. Pág. A-7.

MARKUSEN, James R., The Boundaries of Multinational Enterprises and the Theory of International Trade, *Journal on Economic Perspectives (Americam Economic Association)*, Summer 1995, pp 169-189

MAYAL, James (1991) - "Non-intervention, self-determination and the new world order*", Internation Affairs*, 67, 3

MEDEIROS, Carlos A. Globalização e a inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina. In TAVARES, M.C., FIORI, J.L. (org.). Poder e dinheiro: uma economia política da globalização. 3ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

MENDES, Aldo Luiz. *Concentração e Desintermediação Financeira no Brasil.* Universidade de Brasília. Departamento de Economia. Dissertação de Mestrado. 1988

MOREIRA, Assis. "França se protege da desnacionalização" in Jornal Valor Econômico. 05.01.2005

MORILLO P. Joaquim. "Globalização Financeira na América Latina; como melhorar o balanço custo-benefício" in HOFMEISTER, Wilhelm (org.) *Política Social Internacional Conseqüências Sociais da Globalização.* Fundação Konrad Adenauer. Rio de Janeiro. 2005.

MUNHOZ, Décio Garcia (org.). *ALALC: avaliação, perspectiva e importância do comércio regional para o Brasil*. Brasília: UNB, 1976

MUCCHIELLI, Louis, Céeliméne Fred. *Mondialisation et Regionalisation*, Ed. Economica, 1993

NEWHOUSE, John. A Ascensão do Regionalismo Europeu. *Foreign Affairs*. Edição Brasileira. Fevereiro. 1997.

NUNES, Vicente. "Banco do Brasil quer atrair mais estrangeiros" in Jornal *Correio Braziliense.* 24.01.2006.

O'BRIAN, Richard. *Global Financial Integration: The End of Geography.* Council on Foreign Relations Press, Nova York, 1992

OEA. *Toward Free Trade in the Americas*. (1995)

OECD. Science Technology industry: The service economy. *Business and Industry Policy Fórum Séries,* Paris: OECD Publications, 2000

OFFICE OF TECHNOLOGY ASSESSMENT, Congresso dos Estados Unidos. *International competition in services*, Washington, US Goverment Printing Office, 1987

OHMAE, Kenichi (1993) – "*The rise of the Region-State*", Foreign Affairs, 72(2) 78-79, spring

---------- (1994) *"The end of the Nation-State"*, Foreign Affairs*,* 73(1), 74-77, spring

---------- (1996) *O Fim do Estado Nação*. Rio de Janeiro. Editora Campus.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge (Coord.) e outros. “Serviços” in *O Brasil e os Grandes Temas do Comércio Internacional.* Editora Aduaneiras & Lex Editora. São Paulo. 2005.

OMAN, Charles. “O desafio para os países em desenvolvimento”, *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, N. 39, Abril, Maio e Junho de 1994.

OMC, World Trade Report, 2003

OPOCE. “Accord entre la Communauté économique européenne et les Etats Unis du Mexique”, em *Recueil dês accords conclus par lês Communautés européennes.* Vol.4. Bruxelas: OPOCE, 1978

PALLOIX, Christian (1998) “The Self-Expansion of Capital on a World Scale”, in The Review of Radical Political Economics, vol. 9, nº 2, Nova York, 1977, pp. 11, 13 e 16.

PEIXOTO, A.K. *A Erosão da Soberania e a Teoria das Relações Internacionais.* Dissertação de Mestrado. UNB. 1997

PIO, Carlos. *Relações Internacionais: Economia política e Globalização*. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Brasília. 2002.

POLANYI, K. (1944), *A Grande Transformação. Origens da Nossa Época*, Rio de Janeiro (1ª edição em português, 1980)

PROCÓPIO Filho, Argemiro. (1994) *Ecoprotecionismo, Comércio Internacional, Agricultura e Meio Ambiente.* Banco Mundial, PNUD, IPEA, Brasília,

---------- (1997) *O crime organizado no contexto da Globalização*. In Textos de Política e Relações Internacionais. UNB.

---------- (2005) *Os Excluídos da Arca de Noé.* Editora Hucitec, São Paulo.

PROCÓPIO Filho, Argemiro e VAZ, Alcides Costa. (1997) O Brasil no Contexto do Narcotráfico Internacional. *Textos de Política e Relações Internacionais*. UNB.

RATTI, Bruno. *Comércio Internacional e Câmbio.* Edições Aduaneiras. 8a. Edição. 1994

REALLI Junior. "China já é a 6ª maior economia do mundo" in *Folha de São Paulo*. 21.12.05. pág. B6

REYNOLDS, Clark W. *La Economia Mexicana Su Estructura y Crecimiento em el Siglo XX.* Agência para el Desarrollo Internacional (AID). México 1973.

RICARDO, David. *Princípios de economia política e tributação.* São Paulo: Abril Cultural, 1982.

RIFKIN, Jeremy. *O Fim dos Empregos*. Makron Books Editora Ltda. São Paulo. 1995

RISSE-KAPEN, Thomas (ed), *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*. Cambridge Univ. Press, 1995 (Introduction)

ROBERTS, Adam, (1991) *A New Age in International Relations*. International Affairs, 67, 3.

---------- (1993) - *"Humanitarian War: military intervention and Human right"*, International Affairs, 69, 3

ROCHA, *James. Brasil volta a atrair as multis de Resseguros*. Valor Econômico. 10.04.2006.

ROSECRANCE, Richard. *The Rise of The Trading State. Comerce and Conquest in The Modern World.* 1986

SANTOS, Roberto A. O. "Perspectivas do Mercosul: Direito Social do Tratado de Assunção". In: *Boletim de Integração Latino-Americana.* Brasília, MRE, nº 13, abr-jun/1994

SANTOS, Theotônio dos (1994), *A Economia Mundial*, Rio de Janeiro, Vozes

SATO, EIITI (1994) - *"Do GATT `a Organização Mundial do Comércio: as transformações da Ordem Internacional e a Harmonização de políticas comerciais",* Revista Brasileira de Política Internacional, 1994, N. 2

SARAIVA, José Flávio S. (Org.) *Relações Internacionais: Dois Séculos de História*, v. I e II, Brasília: IBRI, 2001

SAVINI, Marcos Rodrigues. *O Brasil e as Relações Entre o Mercosul e a União Européia, dos anos 80 a Nossos Dias.* Dissertação de Mestrado

SCHLESINGER Jr., Arthur. Há Futuro para a Democracia? *Foreign Affairs*. Edição Brasileira Setembro/1997. pag. 3

SCHAPOSNIK, Eduardo Carlos. As teorias da integração e o MERCOSUL: estratégias. Florianópolis: Ed. Da UFSC, 1997

SILVA, Reginaldo da. *O Acordo de Valorização Aduaneira do GATT e a Prática de Preços de Transferência pelos empresas Multinacionais.* Dissertação de Mestrado. UNB. 1988

SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações*. Rio de Janeiro: Tecnoprint, 1986

SORSA, PIRITTA. *"El medio ambiente en el contexto del comércio internacional",* Capítulos SELA, Enero-Marzo, 1994

STUDART, Rogério e HERMANN, Jennifer. *Estrutura e operação dos Sistemas Financeiros no MERCOSUL: Perspectivas a Partir das Reformas Institucionais dos Anos 1990*. Escritório da CEPAL no Brasil. Brasília. 2001

TAKESHI, Aoki e KEIICHI, Umada. Apec – Ajia Taiheiyou no atarashii tiikishugui (Apec – o novo regionalismo na Ásia- Pacífico). Tóquio: Nihon Hyouronsha, 1995, p.216.

TAVARES, Maria da Conceição. *Poder e Dinheiro,* Org. com José Luis Fiori. Ed. Vozes, Petrópolis, 1997

TAVARES, Maria da Conceição e MELIN, M. C. (1998), "Mitos Globais e fatos Regionais: A Nova Desordem Internacional", em Fiori, Skiner e Noronha (orgs.) (1998), pp. 41-54

THORSTENSEN, Vera. *O Brasil Frente a um Mundo Dividido em Blocos*. Editora Nobel. 1994

THORSTENSEN, Vera e JANK, Marcos S. (coord.). O Brasil e os Grandes Temas do Comércio Internacional. Editora Aduaneiras & Lex Editora. São Paulo. 2005.

TORRES, Igor G. *Comércio Internacional no Século XXI*. Editora Aduaneiras. São Paulo. 2000.

----------. *O Enfraquecimento do Estado Nacional Como Entidade Reguladora do Comércio Exterior.* Dissertação de Mestrado. UNB. 1997

TÓTH, Szilvia. *A Dinâmica das Negociações de Comércio de Serviços nos Foros da OMC, ALCA e EU-Mercosul*. UNB. 2004.

UNCTAD. *Informe sobre comércio e desenvolvimento.* 1988

----------. *Trade em Services: Sectorial Issues*. New York. 1989

UNCTAD & BANCO MUNDIAL. *Liberalizing International Transactions in Services: a handbook,* New York and Geneve: United Nations, 1994

VACCHINO, Juan Mario. "Esquemas latinoamericanos de integración: problemas y desarrollos". In: *Pensamiento Iberoamericano.* Revista de Economia Política. N. 15, enero-junio 1989.

VAILLANCOURT, François. "Os possíveis impactos dos acordos CUFTA/NAFTA sobre as relações federativas canadenses" In *Federalismo e Integração Econômica Regional Desafios para o Mercosul.* Fundação Konrad Adeunauer. Rio de Janeiro. 2005

VAZ, Alcides Costa. *Integração Econômica e a Crise Internacional: A Associação Latino-Americana de Integração (ALADI): 1980 a 1985*. Dissertação de Mestrado. UNB. 1987

----------. *Cooperação, Integração e Processo Negociador: a Construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002. p 275-287.

VEIGA, Pedro da Mota. *ALCA pós Miami: A Estratégia Brasileira e suas implicações potenciais.* Revista Brasileira de Comércio Exterior, Nº 78, Ano XVII – Janeiro/Março de 2004.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. *Integração Brasil-Argentina: o primeiro ensaio (1958-1962).* Dissertação de Mestrado. UNB. 2001

VIDIGAL. Gastão Eduardo de Bueno. *O Sistema bancário brasileiro, ontem, hoje e amanhã.* São Paulo, 1978.

VIEIRA, Jéferson de Castro. *Dinâmica Socioeconômica Frente à Globalização.* Tese de Doutorado. UNB. 2001.

WALCOTT, Ian Wendell. *Transformações na Economia Política Internacional: Énfase sobre os casos Brasil e Japão.* Brasília. UNB. Dissertação de Mestrado, 1995.

WATSON, Adam. *The Evolution of International Society: a Comparative Historical Analysis*. London and New York. Routledge, 1992

WIONCZEK, Miguel (org.). *A integração da América Latina: experiências e perspectives.* Rio de Janeiro: Edições O Cruzeiro, 1966