

# OIKOS $\sigma$

Revista de economia heterodoxa  
nº 7, ano VI • 2007  
ISSN 1808-0235



patrocínio



## A economia política da União Européia: breves reflexões para a Integração Sul-Americana

---

**RAPHAEL PADULA** | raphaelpadula@consultoriadlc.com.br  
Doutorando em Engenharia de Produção pela COPPE/UFRJ;  
Economista pelo IE/UFRJ

**THIAGO VARANDA BARBOSA** | thiago.varanda@mds.gov.br  
Mestre em Relações Internacionais pela UnB; Economista pelo IE/UFRJ

**Resumo** Analisando o processo de integração da Europa, encontra-se um processo de integração baseada no comércio entre bens industriais de alto valor agregado e intensidade tecnológica, fundamentado na ampliação do mercado e em ganhos de escala e produtividades. A integração surgiu juntamente com o nacionalismo, afirmando o Estado Nacional, diante de contextos interno e externo bem particulares. Devido à instabilidade da economia, a política das nações no pós-guerra teve de ser internacionalizada em alguns pontos para ser bem-sucedida, resultando num processo flexível de ajustes na formação da União Européia (UE). O objetivo deste artigo é discorrer sobre os principais traços da economia política da UE, fazendo breves considerações sobre as lições para a integração sul-americana. **Palavras-chave** *União Européia, Economia Política, Integração Regional, Integração Sul-Americana.*

**Resumen** Analizando el proceso de integración de Europa, encontramos un proceso de integración basada en el comercio entre bienes industriales de alto valor añadido e intensidad tecnológica, fundamentado en la ampliación del mercado y en ganancias de escala y productividades. La integración surgió juntamente con el nacionalismo, afirmando el Estado Nacional, delante de contextos interno y externo muy particulares. Debido a la inestabilidad de la economía, la política de las naciones en la post-guerra tuvo que ser internacionalizada en algunos puntos para ser bien sucedida, lo que resultó en un proceso flexible de ajustes en la formación de la Unión Europea (UE). El objetivo de este artículo es discorrir sobre los principales trazos de la economía política de la UE, haciendo breves consideraciones sobre las lecciones para la integración sudamericana. **Palabras Clave** *Unión Europea, Economía Política, Integración Regional, Integración Sudamericana.*

## Introdução

Analisando o processo de integração da Europa, encontramos um processo de integração baseada no comércio entre bens industriais de alto valor agregado e intensidade tecnológica, fundamentado na ampliação do mercado e em ganhos de escala e produtividades nestes setores dinâmicos e modernos. Estes foram os traços gerais que formaram a economia política da integração européia.

A integração européia surgiu juntamente com o nacionalismo, como um estágio a mais na afirmação do papel do Estado Nacional, diante de contextos interno e externo bem particulares. Devido à instabilidade da economia, a política das nações no pós-guerra tinha de ser *internacionalizada* em alguns pontos para ser bem-sucedida. Tal quadro resultou num processo flexível de ajustes na formação da União Européia (UE). O objetivo deste artigo é discorrer sobre os principais traços da economia política da UE, fazendo breves considerações sobre as lições para a integração sul-americana.

Para isso, além desta introdução, este artigo conta com mais seis seções. A seção 2 analisa o contexto internacional, enquanto a seção 3 discorre sobre o cenário interno. Na quarta seção, será abordada a importância do papel do Estado. Na seção 5, discorre-se sobre a economia política da integração européia. Na seção 6, enfoca-se o papel fundamental da Alemanha como pivô comercial da integração. Na última seção, serão feitas breves considerações sobre as lições para a integração sul-americana.

## 1. Contexto Internacional

O início do processo de integração regional na Europa pós-guerra se deu em um contexto internacional favorável marcado pela Guerra Fria e pela predominância do pensamento *embeded liberal*. Tal quadro resultou na aceitação e mesmo promoção do desenvolvimento por parte da potência líder do sistema capitalista, os Estados Unidos, tentando isolar seus aliados do “fantasma do comunismo”, especialmente em áreas estratégicas, por razões geopolíticas e ideológicas (HELLEINER, 1994). Assim, seus aliados, países da Europa Ocidental, deveriam apresentar crescimento econômico, principalmente em termos de padrão de consumo e bem-estar – o que de fato ocorreu.

Para os países da Europa Ocidental, a política externa dos Estados Unidos foi fundamental para a integração. A ajuda financeira do Plano Marshall almejava a formação de uma união aduaneira entre os países da Europa Ocidental, em torno do dó-

lar, visando fomentar o desenvolvimento, assim como objetivos de segurança, com a Alemanha integrando este sistema. A confecção do Sistema de Bretton Woods se deu de forma a gerar ampla liquidez no sistema monetário internacional, gerando condições favoráveis ao desenvolvimento, nas quais políticas macroeconômicas intervencionistas eram toleradas e permitidas pelos Estados Unidos. Controles de capitais e de câmbio, com taxas administradas e desvalorizadas competitivamente em relação ao dólar, orçamentos governamentais altos e desequilibrados, altos dispêndios com investimento e políticas sociais, faziam parte do Estado de Bem-Estar Social do Pós-Guerra na Europa. Estes eram os mecanismos de política interna dos países para formar uma economia de demanda efetiva, com um crescente mercado interno.

Assim, ao mesmo tempo em que incentivavam a integração, os Estados Unidos estavam empenhados na arquitetura comercial e financeira do bloco capitalista, configurada em Bretton Woods.<sup>1</sup> A este arcabouço sistêmico Alan Milward (1993) dá o nome de *arcabouço da interdependência*. A tese central da pesquisa organizada por Milward é que os diferentes governos europeus saíram da guerra enfrentando demandas de seus eleitores não só por paz, mas por segurança social também. E essa segurança deveria ser alcançada pelo desenvolvimento da estrutura econômica nacional sob autoridade de cada governo. O problema é que esse arcabouço de interdependência era incompatível com certas políticas domésticas, principalmente as voltadas ao fomento das economias nacionais, como as políticas industriais e de proteção dos mercados internos. Assim, alguns países foram descobrindo gradativamente, pela experiência, que, com o *arcabouço da integração*, eles poderiam implementar algumas dessas políticas domésticas que o arcabouço da interdependência inviabilizava.

Com o avanço da integração, passaram a ocorrer pressões de grupos de interesse domésticos nos Estados Unidos, contra o processo e contra aspectos comerciais da política de apoio à integração, já que a recuperação econômica da Europa começava a afetar negativamente alguns setores da economia estadunidenses com o aumento da concorrência internacional. No entanto, prevaleceu a visão do objetivo político maior, subordinando assuntos econômico-comerciais (MILWARD e ROMERO, 1993; HELLEINER, 2002).

O aumento do superávit comercial dos Estados Unidos com os chamados “Seis” – como ficaram conhecidos os seis países fundadores do processo de integração: Alemanha, França, Países Baixos, Itália, Bélgica e Luxemburgo – fez com que os

<sup>1</sup> Os arquivos oficiais estadunidenses e europeus do pós-guerra demonstram que os Estados Unidos apoiavam amplamente a idéia de integração, embora não se soubesse exatamente o que isso significava (MILWARD e ROMERO 1993).

grupos opositores silenciassem.<sup>2</sup> Quando o superávit comercial dos Estados Unidos caiu de US\$ 6,1 para US\$ 3,3 bilhões de dólares em 1958 e o déficit do balanço de pagamentos atingiu US\$ 3,5 bilhões, levantaram-se as vozes protecionistas em relação à recém-criada Comunidade Econômica Européia (CEE) e, nas palavras de Romero (1993, p.200), neste momento acabou o período pós-guerra e o tipo de apoio dado pelos Estados Unidos ao processo de integração.

No fim dos anos 60, os Estados Unidos começaram a incorrer em crescentes déficits globais de conta corrente, e a conversibilidade do dólar passou a ser desafiada. A partir daí, visando manter sua autonomia política como emissor da moeda internacional, diante da decadência do comunismo e da URSS e da ascensão do neoliberalismo, os Estados Unidos começaram a pressionar os demais países para a adoção de políticas macroeconômicas ortodoxas, pela liberalização financeira, e declararam unilateralmente a inconversibilidade do dólar e o fim do padrão dólar-ouro, em 1973 (HELLEINER, 1994). Assim, houve uma inflexão na política externa norte-americana praticada no recente pós-guerra. Posteriormente, em 1979, os Estados Unidos estabelecem o padrão dólar-flexível e se tornam propagadores da ortodoxia monetarista-neoliberal, diretamente e através de organismos internacionais.

## 2. Cenário Interno

Após os danos provocados pela Crise de 1929 e pela Grande Guerra, a população européia tinha uma série de demandas políticas, econômicas e sociais insatisfeitas, que só o Estado poderia atender. O Estado Nacional estava de certa forma desacreditado e incapaz de estabelecer um consenso geral e duradouro, por isso precisava se afirmar atendendo estas demandas concretas e imediatas, que iam além de meras questões de segurança e provimento de leis e serviços públicos e de infraestrutura básicos. Tais demandas se materializavam na proteção de salários e criação e extensão de direitos trabalhistas e benefícios sociais do *Welfare State*, além de políticas de bem-estar que englobavam todas as políticas econômicas e sociais de habitação, saúde, educação, lazer, infra-estrutura, entre outras.

Portanto, o Estado pós-guerra foi reconstruído sobre um consenso político mais amplo, no qual, conforme Milward (2000) assinala, três grandes grupos se destacavam

2 A evolução do superávit comercial dos EUA com os Seis: 1954, US\$ 908 milhões; 1955, US\$ 980 milhões; 1956, US\$ 1.463 bi; e 1957, US\$ 1.636 bi (Romero, in MILWARD, 1993).

na coalizão de poder do pós-guerra, grupos esses que anteriormente não tinham demandas respondidas satisfatoriamente: trabalhadores, produtores agrícolas e beneficiários do *Welfare State* (aliança de grupos de renda mais baixa e média).<sup>3</sup>

Esta coalizão de interesses na Europa Ocidental influenciou muito a integração regional, determinando a operação da máquina política e atendendo demandas sociais e econômicas da população. O resultado foi uma economia de demanda efetiva estável, de pleno emprego e alto crescimento, na qual a integração regional teve papel fundamental. Reforçando e sustentando o processo de integração, juntamente com o objetivo de atender demandas materiais imediatas, havia o ideal (sonho) de formar uma Europa unificada e integrada, um grande Estado com projeção no jogo de poder internacional (diferente do projeto norte-americano de formar um bloco de segurança em torno de França e Alemanha). Ambos os aspectos, material e não material, foram fundamentais para a superação de impasses no processo de integração.

## 3. A participação do Estado na Economia

O período de 1945-60 caracteriza-se pelo crescimento da indústria, comércio, propriedade de bens e poder de compra sem precedentes. Para atender demandas e manter o consenso, o dispêndio total dos governos em relação ao PIB cresceu de forma geral na Europa no período recente pós-guerra (MILWARD, 2000, p.35),<sup>4</sup> onde o Estado operava livre do compromisso de equilíbrio fiscal, através de

3 Havia um grande desejo de segurança, que só o Estado poderia prover. Os partidos políticos responderam de forma pragmática a esses impulsos, tornando-se a medida sensível da opinião pública mais ampla e a transmissão de demandas ao centro parlamentar, conseguindo manter o consenso através do que pode ser traduzido no que Alan Milward (2000, p.26) chamou "plebiscito diário". Na esfera política, parlamentares ratificavam as demandas políticas, mesmo as mais locais, respondendo às pressões mais de baixo. Um dos resultados de tal quadro foi o apoio do Estado pós-guerra a rendas no setor agrícola, que se tornaram uma prática geral e em grande escala - foram europeizadas, nas palavras de Milward -, estreitando a diferença de renda entre manufatura e agricultura (cidade e campo), fundamental para manter a base política e formar um amplo mercado interno, já que essa havia sido uma das causas da fratura da base política da democracia no período entre-guerras. As políticas do Estado atendiam ¾ dos fazendeiros da Europa Ocidental, com amplo suplemento para suas rendas, representando um enorme peso político. A agricultura foi institucionalizada pelo estado, com criação de ministérios por todos os países.

4 O sistema de habitação também teve presença marcante do Estado. As habitações completadas pelas autoridades públicas, geralmente pelos governos locais, mas com o suporte de receitas do Estado, contabilizam mais de 70% das novas construções em 1949, na França, Alemanha, Holanda, Noruega, Suécia e Reino Unido (Milward, 2000, p.33). A seguridade social como um todo contabilizou um dispêndio médio de 9,3% do PNB em 1950 e 13,4% em 1965. Se incluirmos o gasto em educação e em habitação contabilizamos cerca de 25% do PNB em 1950 e cerca de 45% no meio dos anos 70. Suporte às rendas agrícolas, altos níveis de gasto público com construção civil e outros, como defesa e seguridade social, foram essenciais para sustentar um alto nível de emprego pelo sustento da demanda.

política fiscal e orçamentária (HANSEN, 1969). As empresas estatais e o consumo governamental impulsionavam a economia. Os planos econômicos foram importantes, indicando caminhos e estimulando todos os setores da economia. O Estado facilitou investimentos, promoveu a implantação e o desenvolvimento de tecnologias mais avançadas (modernização), mudanças estruturais e de ocupação da mão-de-obra para setores mais avançados da economia. Os Estados nacionais buscavam o crescimento da economia e o aumento da produtividade no processo de integração.<sup>5</sup>

No contexto de crescente integração comercial entre os Estados da Europa Ocidental, reforçada pela criação da UPE<sup>6</sup> (União de Pagamentos Européia), as políticas tarifárias eram mais suaves e as políticas não-tarifárias (cotas, barreiras sanitárias e específicas, por exemplo) foram as mais usadas, combinadas com política macroeconômica ativa e o grau de proteção advindo das desvalorizações monetárias.<sup>7</sup> Os Estados da Europa Ocidental escolheram manter os controles de capitais, um dos principais pilares do ativismo macroeconômico, introduzidos desde os anos 30 frente à Grande Depressão. Conforme Helleiner (1994) atesta, os controles de capitais permaneceram como peças centrais na política econômica externa desses países, no período recente pós-guerra, e quando suas moedas foram tornadas conversíveis ao dólar, no fim dos anos 50 e início dos 60, eles optaram, com permissão e amplo apoio estadunidense, por restringir a conversibilidade à conta corrente (mantendo restrições sobre a conta de capitais).<sup>8</sup>

5 Milward (2000) destaca que entre 1945-1973 os Estados da Europa Ocidental apresentavam três características comuns provenientes do consenso político e da Economia Política da demanda efetiva resultante: 1) altos níveis de emprego; 2) o apoio para a renda agrícola; 3) o conjunto de políticas que formavam os regimes de bem-estar. Os sistemas de pensões e os direitos de cobertura passavam por contínuas extensões e reformas.

6 A UPE foi o primeiro sistema monetário regional europeu, no qual os países participantes acordaram, dentro de limites definidos, fazerem suas moedas conversíveis para objetivos "comerciais", criando um sistema de compensação central entre moedas européias a partir de um aporte em dólares proveniente de Bretton Woods, mas desatrelando suas transações comerciais intra-regionais da demanda de dólar – que era a idéia presente no Plano Marshall. As moedas nacionais tiveram de se tornar livremente transferíveis entre bancos centrais até os limites estabelecidos no acordo para a liquidação de déficits/superávits de conta corrente. As liquidações eram feitas pelo BIS (Banco de Liquidações Internacionais), órgão multilateral funcionando como mediador de compensações multilaterais.

O capital de funcionamento da UPE era constituído por cotas iniciais de moeda de cada país membro, estabelecidas de acordo com estimativas comerciais baseadas em seu peso econômico, mais 350 milhões de dólares da ajuda do Plano Marshall. Essas cotas originais determinavam os limites das transferências monetárias realizadas automaticamente em liquidações. Os déficits eram liquidados mensalmente por compensações multilaterais entre os vários débitos e superávits, realizados pelo BIS nos termos da unidade de conta própria da UPE, o écu, cujo valor era equivalente ao dólar.

7 As tarifas eram crescentemente vistas como inúteis ao desenvolvimento. Desde 1931, tarifas tinham se tornado menos importantes na Europa que barreiras não-tarifárias, particularmente cotas, estabelecendo controles físicos. As tarifas ficaram reservadas a negociações com países como os Estados Unidos, onde ainda tinham papel legal.

8 Para Beluzzo (1999, p.100): "No Pós-Guerra, o rápido crescimento das economias capitalistas esteve apoiado numa forte

Em síntese, todos os países da Europa Ocidental partícipes do processo de integração no pós-guerra: 1 – mantiveram controle sobre fluxo de capitais e câmbio, para isolar suas economias de movimentos especulativos de capitais, e só liberalizaram muito cautelosamente e sob pressão estadunidense no fim dos anos 60 e início dos anos 70; 2 – administraram e desvalorizaram competitivamente suas moedas em relação ao dólar, em 1949, e mantiveram taxas de câmbios fixas, mas ajustáveis (competitivamente); 3 – mantinham orçamentos expansivos, alta taxa de investimento público e estavam relaxados da hipótese de fazer equilíbrio fiscal, podendo incorrer em déficits. Conforme Medeiros (2006) sublinha, as duas primeiras características foram a única forma de coordenação macroeconômica externa definida entre os Estados no processo de formação da União Européia. É importante ressaltar que o keynesianismo foi possível devido à forma como os Estados Unidos operavam o sistema monetário internacional.

Na visão de Milward (1993, 2000), o Estado-Nação conduziu o processo de integração, rejeitando as teses funcionalistas de integração a partir das instituições supranacionais, que, uma vez criadas, ganhariam força e fariam a integração avançar por cima das vontades nacionais. A integração ofereceu benefícios imediatos para os envolvidos, implicando, portanto, numa negociação pragmática entre Estados e não num discurso de um mundo mais bonito a ser conquistado com a harmonia entre povos vizinhos (o que até serviu como suporte politicamente). A integração oferecia caminhos para atender ao interesse nacional, que o paradigma tradicional da interdependência não podia garantir (como o protecionismo, discriminação de mercado e bem-estar). Sem interesses concretos envolvidos, nada avançaria.<sup>9</sup>

participação do Estado, destinada a impedir flutuações bruscas do nível de atividade e a garantir a segurança dos mais fracos diante das incertezas inerentes à lógica do mercado. Essa ação de regulação dos mercados e de promoção do crescimento supunha a redução da influência dos condicionantes externos sobre as políticas macroeconômicas domésticas. Os controles de capitais era prática corrente e assim as políticas monetárias e os sistemas financeiros nacionais estavam voltados para a sustentação de taxas elevadas de crescimento econômico. Comandadas por políticas monetárias acomodatórias, os sistemas financeiros – incluídos os bancos centrais – funcionavam como redutores de incertezas para o setor privado, que, por sua vez, sustentava elevadas taxas de crescimento. (...) O círculo virtuoso entre gasto público, oferta de crédito barato, investimento privado e estabilidade financeira foi a marca registrada da economia da demanda efetiva".

9 Para Milward, a produção de conhecimento pelas ciências sociais é influenciada pelo poder político e econômico circundante. Para ele, a teoria funcionalista, a de maior impacto na fase inicial da integração, estava impregnada do ambiente da Guerra Fria; essa teoria surgiu nos Estados Unidos e atravessou o Atlântico Norte: "Desde os anos 1950 o pensamento americano da Guerra Fria dominou nossa compreensão conceitual da integração européia (...) Uma vez que a unidade da Europa Ocidental tornou-se objetivo da política externa dos EUA, teorias políticas que previam as chances desse objetivo ser atingido proliferaram" (Milward, 1993, p.1). Segundo o conceito de spill-over, ou transbordamento, a integração deveria começar num setor econômico e, uma vez consolidada nele, transbordaria para outros setores e assim avançaria. A tese funcionalista e sua noção de spill-over eram largamente aceitas na academia como explicativas do processo de integração e eram assumidas também

No contexto do pós-guerra e dos anos dourados de crescimento, até a década de 1970, a intervenção do Estado na economia era aceita no contexto internacional e muito praticada na Europa. Com a integração, os Estados-membros encontraram formas de atuação diversificadas que auxiliaram na manutenção do Estado de bem-estar. Por meio do arcabouço da integração, os governos europeus implementaram políticas que seriam inviabilizadas no arcabouço da interdependência internacional. Diversas transformações aconteceram no sistema internacional, entre a consolidação desse Estado de bem-estar nos vinte e cinco anos após as Guerras Mundiais e hoje. Um novo padrão internacional de acumulação se consolidou a partir da década de 1970, com a esfera financeira ganhando importância sobre a esfera produtiva. Alguns eventos marcantes da década foram a desarticulação de Bretton-Woods pelos próprios Estados Unidos, quando romperam com o sistema ouro-dólar e passaram a emitir o dólar — a moeda internacional — sem lastro; as duas crises do petróleo; e o grande aumento dos juros nos Estados Unidos no fim da década. Desde então, consolidou-se a globalização financeira, as empresas transnacionais ganharam importância como atores do sistema internacional e os Estados nacionais passaram a conviver com um sistema financeiro internacional que movimentou somas crescentes e tornou-se cada vez mais volátil. A distribuição do poder militar, econômico e político mundial se concentrou nos Estados Unidos e houve grande empenho da potência em pressionar os países para abertura comercial e financeira e por uma menor atuação do Estado na economia.

Essa pressão internacional também incidiu sobre os governos europeus, ao mesmo tempo em que suas grandes empresas transnacionais se beneficiaram do esforço de liberalização internacional dos Estados Unidos. O arcabouço da integração continuou a funcionar como uma alternativa e um anteparo para os governos e populações a esse arcabouço da interdependência de cunho mais liberal. Mas houve transformações na forma como os governos e as autoridades políticas comunitárias intervêm na economia. O caso da Política Agrícola Comum (PAC) é emblemático. Ela é parte do sistema de proteção ao setor agrícola na Europa, que inclui subsídios, proteção contra

---

por muitos políticos e burocratas envolvidos no processo. Seu mérito estava em seu pragmatismo, na capacidade de desenhar uma linha de ação política que resultasse em fortalecimento da integração (MILWARD; ROMERO, 1993). Segundo os funcionalistas, a integração se irradiaria a partir do passo fundador num processo onde ela ganharia momentum e prosseguiria de forma algo inercial em relação aos EN e obedecendo crescentemente à lógica das instituições supranacionais. Os resultados iniciais da CECA (Comunidade Européia do Carvão e do Aço) corroboravam a tese funcionalista, pois a integração nos setores de carvão e aço causou impactos sobre outros setores econômicos, criando uma pressão pelo seu aprofundamento. Mas, instrumental ao projeto de integração, a tese funcionalista carregava um otimismo exagerado em relação ao sucesso do projeto. Quando o processo travou com a crise da cadeira vazia (1965), em que o Governo francês não enviou representante a uma cimeira do Conselho, temendo o exacerbamento da supranacionalidade, a tese funcionalista perdeu força.

concorrência externa, controle de preços e garantia da demanda. Esse arranjo específico de políticas intervencionistas passou a sofrer muita pressão internacional contrária. Gradativamente e negociando vantagens no processo, a UE e seus membros reduzem esse arranjo protecionista. Em termos relativos, os substanciais recursos da PAC perderam espaço no orçamento europeu a partir dos anos 1980, com ganho de espaço especialmente para a política regional, que é aceita internacionalmente como uma forma de intervenção do Estado que não distorce a concorrência. Há ainda, na Europa, uma preocupação e uma consciência de que o livre jogo do mercado produz efeitos indesejáveis que devem ser limitados pela ação do Estado. A preocupação com a competitividade do sistema econômico comunitário e sua eficiência é central, mas há outras preocupações, como a manutenção do nível de emprego e a busca de um mínimo de homogeneidade entre os níveis de vida dos Estados-membros.

## 4. A Economia Política da Integração na Europa

A integração européia sustentou um objetivo político, onde as relações políticas e econômicas de reciprocidade e sinergia entre as nações tinham o intuito de afirmar e fortalecer os Estados através da difusão do desenvolvimento, resolvendo demandas políticas, sociais e econômicas internas, pensando ainda nos ganhos políticos da integração diante do jogo de poder internacional.<sup>10</sup> (PADULA, 2005, p.32) Neste sentido, a idéia de europeização não se baseia na eficiência alocativa estática que surge nos 80, mas na formação e expansão do mercado interno, capaz de gerar o desenvolvimento endógeno — inspirado no grande mercado dos Estados Unidos. A Economia Política da integração européia era baseada em ganhos dinâmicos de escala e produtividade em setores de alto valor agregado e intensidade tecnológica (bens industriais), diminuindo as diferenças tecnológicas, os custos de produção e os preços, através deste grande mercado.

Podemos perceber no Tratado de Paris (1951) valores estruturantes da economia política da integração. A Comunidade Européia do Carvão, Ferro e Aço (CECA),

---

10 De acordo com Medeiros (2006), o projeto originário de constituição de um mercado europeu possuía claramente um objetivo geopolítico (a formação de um bloco político na Europa Ocidental em torno da França, no qual a Alemanha Ocidental era parte constituinte do projeto de segurança europeu), um objetivo econômico (o alargamento do mercado interno de forma a ampliar os ganhos de escala da indústria pesada) e um objetivo político-social (voltado à promoção dos direitos sociais e políticas de emprego).

criada em 1952 a partir deste tratado, foi o embrião do que 42 anos depois veio a se tornar a União Européia. A CECA referia-se à integração das indústrias do carvão e do aço da Europa Ocidental, entre os “Seis”. Este foi o primeiro cartel energético nestas matérias-primas vitais da Guerra, dando-se o primeiro passo ao processo de regionalização. A Bélgica tinha baixa produtividade no carvão, um bem estratégico como matéria-prima e para gerar emprego. No cartel, o preço estipulado encontrava-se acima do preço médio do país produtor de mais alta produtividade, onde a renda apropriada era dividida pelo cartel e usada para modernizar a produtividade da Bélgica.

Assim, ao mesmo tempo em que havia grande preocupação com a criação de um ambiente de concorrência para os agentes de mercado e uma interpretação de que o liberalismo regional poderia fortalecer a economia dos Seis, havia uma leitura dos possíveis impactos negativos do mercado comum sobre certas regiões ou setores. Isso quer dizer que existia uma preocupação com a eficiência e o aumento da riqueza, que a livre operação do mercado comum do carvão e do aço deveria alcançar; mas existiam diretivas do Tratado condicionando essa busca de maximizar eficiência a outros resultados sócio-econômicos, em especial à criação e manutenção de empregos. Onde a livre ação do mercado apresentasse efeitos deletérios sobre estruturas econômicas e sociais localizadas, previa-se a intervenção da autoridade supranacional ou a permissão desta para que o Estado-membro em questão intervisse. Segundo Milward, havia pressão internacional para redução das políticas protecionistas, “mas também havia acordo geral de que nem todas as cotas poderiam ser removidas, devido a sua centralidade nas políticas domésticas de desenvolvimento...” (MILWARD, 1993, p.9), como podemos observar no caso da indústria carbonífera belga na CECA. Trechos do Tratado de Paris descrevem possíveis intervenções da autoridade política sobre o mercado, como este a seguir:

*A Alta Autoridade pode facilitar a realização de programas de investimento concedendo empréstimos às empresas ou prestando garantias a outros empréstimos por ela contraídos. (...) A Alta Autoridade pode participar pelos mesmos meios financeiros no financiamento de obras e instalações que contribuam, diretamente e a título principal, para aumentar a produção, baixar os preços de custo e facilitar o escoamento dos produtos submetidos à sua jurisdição (art. 54).*

O Tratado de Roma (1957) buscou, entre outros objetivos, ampliar as áreas de integração dos países membros da CECA, criando a CEE (Comunidade Econômica Européia) e a Comunidade Européia de Energia Nuclear (Euratom). A CEE tem

uma lógica legal semelhante à da CECA<sup>11</sup>, mas abrange a totalidade das economias dos Estados-membros, ou seja, a CEE afeta diretamente todos os cidadãos dos países signatários. Por isso, prevêem-se políticas comuns orientadas pelos princípios gerais estabelecidos no artigo 2º do Tratado de Roma: o estabelecimento de um mercado comum, convergência de políticas econômicas entre os Estados-membros, desenvolvimento econômico harmonioso, expansão econômica, estabilidade, aumento acelerado do nível de vida e relações mais estreitas entre os países da Comunidade. Um de seus compromissos era de nivelar a provisão de bem-estar para o nível do país maior provedor, funcionando, portanto, como um suporte externo do *Welfare State*. No entanto, o Tratado foi mais objetivo no que diz respeito à liberalização comercial do que no que diz respeito aos princípios gerais que iriam orientar as políticas comuns.

A combinação de proteção e liberalização regional prevaleceu no processo de integração pós-guerra, através da *transição do protecionismo ao neomercantilismo (não ao liberalismo)* — usando a expressão de Milward (2000) — , *conciliando nacionalismo com regionalismo, visando atender às demandas da coalizão de poder vigente*.<sup>12</sup> Consta-se que a integração comercial se deu concomitantemente a projetos nacionais de industrialização. Identificam-se práticas neomercantilistas, caracterizadas não somente pela combinação entre rápida expansão do comércio regional e manutenção de proteções específicas (seletivas) às indústrias nascentes ou consideradas estratégicas, tal qual caracterizado por Milward (2000), mas também pelo intervencionismo macroeconômico dos Estados europeus no pós-guerra.

O processo de integração européia avançou forçando uma liberalização regional, com abertura de mercados — de bens, de serviços e de trabalho —, convergência de regulamentação e abertura financeira. Um dos fatores de produção segundo as teorias econômicas é o trabalho. Mas os processos de liberalização de cunho neoliberal, que vigoram atualmente, advogam somente abertura dos fatores de produção ligados ao capital, deixando o fator trabalho sob o controle das fronteiras nacionais. Na integração européia observa-se uma liberalização genuína, onde não só fatores

11 O Tratado da CEE é a base da evolução legal e institucional da Comunidade. D'Arcy o define como “fundação e base jurídica de todo o processo de construção européia” (1999, p.11), enquanto a CECA é definida como o “passo decisivo” (D'ARCY, 1999, p.11).

12 Por razões históricas, o livre-comércio era visto na época como reforçador da hegemonia britânica, e até os anos 50 não havia nenhuma experiência que garantisse prosperidade através do livre-comércio, o que gerava cautela na remoção de proteção. Como um resultado do grande boom no comércio exterior de 1954-57, a opinião mudou no meio dos anos 50. Houve rápido crescimento no comércio intra-europeu, com taxas de crescimento das rendas nacionais historicamente únicas, no qual a Alemanha teve papel de pivô destes mecanismos.

ligados ao capital, mas à circulação dos trabalhadores foi liberalizada.<sup>13</sup> Isso impõe uma responsabilidade política aos cidadãos e políticos de todos os Estados-membros em relação aos ganhos e perdas do processo de abertura. Se a liberalização trazida pela integração deprimir um setor produtivo ou toda uma economia nacional, os efeitos negativos podem se espalhar por meio dos imigrantes, que se destinam especialmente para as áreas de prosperidade. Este é um aspecto fundamental da economia política da UE materializado nas políticas de coesão econômica e social.

No pós-guerra, França, Alemanha e Itália usaram cotas sobre importações para proteger um amplo conjunto de indústrias nascentes, como a automobilística, por exemplo. Neste período houve uma importante mudança estrutural na Europa Ocidental e a indústria passou a ser o setor predominante na Alemanha (PADULA, 2005, p.32).<sup>14</sup> Quanto à França, a outra grande força do processo de integração europeia, especialmente até o fim da década de 1960, o Estado usou planos indicativos, empresas estatais, barreiras não-tarifárias e políticas industriais específicas (mantendo proteção para carros, aço e refinamento de petróleo, por exemplo), com o objetivo de alcançar as nações mais avançadas. Além disso, contou com a desvalorização de sua moeda em relação ao dólar em 1949 (PADULA, 2005, p.34-5). Medidas gerais de relativa liberalização intra-europeia foram acompanhadas de medidas específicas de proteção não-tarifária, evitando que o programa de liberalização da OCEE (Organização para Cooperação Econômica Européia) pusesse em risco qualquer dos objetivos estatais de modernização industrial expressos nos planos quinquenais. A liberalização só seria vista como benéfica pelos planejadores a partir do momento em que as indústrias pudessem competir com êxito. De forma geral, o programa de liberalização comercial supervisionado e mediado pela CEE — fórum para discutir conflitos entre liberalização e barreiras não-tarifárias — mostrou-se controverso e irregular. Mesmo economias menores, como Noruega e Holanda, fizeram grandes esforços protecionistas. A

opinião quanto à união comercial variava de acordo com interesses nacionais. Conciliando nacionalismo com regionalismo, o processo avançou. Houve uma gradação na liberalização e adequação de tarifas, caminhando para uma tarifa externa comum.

É importante sublinhar que a regionalização não se deu baseada no dólar, como era o projeto inicial dos Estados Unidos para a Europa (e como ocorreu na Ásia recentemente), mas com a regionalização do marco alemão. A Alemanha demandava dólar para petróleo, matéria-prima e reservas, mas nas transações com a Europa Ocidental o dólar não foi a moeda veículo, e sim o marco. As moedas europeias convertiam-se no sistema de pagamentos da UPE, que teve papel importante na regionalização do marco e na expansão do comércio intra-regional. A Alemanha valorizou sua taxa de câmbio durante Bretton Woods, porém, como a produtividade também crescia, em termos reais a taxa de câmbio se desvalorizou. O marco continuou com papel preponderante durante a fase da serpente monetária até a adoção do euro, quando o país passou a sediar o Banco Central Europeu.

Dois importantes processos motrizes nas relações internacionais — o conflito pelo desenvolvimento e o conflito pela hegemonia — ganham relevância no contexto da integração europeia. De um lado há o esforço do desenvolvimento pelos Estados-membros atrasados, por outro, a construção da UE está relacionada com a disputa entre grandes potências pela hegemonia mundial. Quatro potências fazem parte da União Européia, Alemanha, França, Inglaterra e Itália. Tal é a assimetria de poder político-militar atualmente, que apenas em conjunto existe a possibilidade de rivalizar o poder dos Estados Unidos. E não há nenhuma convergência clara entre esses países de como se posicionarem no mundo e de como se aproveitarem do advento comunitário para fazer avançar interesses geopolíticos que são impossíveis de avançar pelo paradigma da interdependência, seguindo o raciocínio de Milward apresentado anteriormente.

A principal potência econômica da comunidade é a Alemanha — não por acaso, é a sede do Banco Central Europeu —, mas o país tem capacidade militar limitada devido a sanções do pós-Segunda Guerra Mundial: não pode desenvolver armamento nuclear e suas forças armadas devem se voltar para a defesa. A Inglaterra, desde que perdeu o posto hegemônico, é alinhada privilegiada dos Estados Unidos na esfera político-militar. O país não adotou o euro e é, em geral, contrário ao aprofundamento da integração, colocando-se contra atos que transfiram soberania nacional para a União. A Itália não tem apresentado bom rendimento na economia, passou um período alinhada à estratégia geopolítica dos Estados Unidos de combate ao terrorismo, como na invasão do Iraque em 2003, mas rompeu o alinhamento automático no atual

13 Claro que existem barreiras culturais e a movimentação de trabalhadores dentro da UE gera atritos.

14 "Embora a Alemanha tivesse menor tarifa nos manufaturados e fosse líder na liberalização nos anos 50, inclusive removendo cotas, mantinha proteção considerável em alguns setores, como energia (petróleo e derivados), e tinha proteção maior que outros países da Europa Ocidental em setores específicos como automobilístico (contra a competição italiana), papel, porcelana, pneus, entre outros. Até 1955, exportadores alemães receberam apoio tanto através de incentivos fiscais quanto de instituições especiais criadas para ajudá-los". Além de taxas especiais, ajudas de assistência financeira às exportações através de garantias dadas aos exportadores para contratos de reembolso de médio prazo sobre exportações de bens de capital, primeiro pela Corporação de Crédito de Reconstrução (Kreditanstalt für Wiederaufbau) e com o fim do Plano Marshall através da Corporação de financiamento de exportação ligada ao Banco Central. O Estado também criou uma companhia de seguro de exportações (Hermes A.G.) com seguros comerciais abaixo das taxas privadas. As exportações também foram apoiadas por organizações de crédito às exportações, principalmente exportações de bens de capital.

governo. A França se apresenta no discurso como um contraponto ao poder estadunidense. Há uma indefinição sobre o papel da UE no mundo, segundo Nuno Teixeira (2003), e isso parte da própria configuração interna da União. Na esfera econômica, ela é de fato uma comunidade, funciona como União; mas, na esfera política, diplomática e de segurança, a UE tem uma natureza intergovernamental.<sup>15</sup> Teixeira lança uma pergunta que explica bem o dilema europeu atual, de como participar da disputa pelo topo da hierarquia de poder mundial:

*Mas será possível, no mundo unipolar de hoje, desenvolver uma visão própria orientada para “soft policies” e fazê-la valer na ordem internacional sem desenvolver, simultaneamente, “hard policies”. Isto é, sem ter uma voz única no plano político e uma capacidade militar mínima que lhe dê credibilidade no plano diplomático? (TEIXEIRA, 2003, p.2)*

A União Européia foi criada em 1992 com o Tratado de Maastricht, ou da União Européia, que incorporou e modificou os tratados anteriores. Segundo o Tratado de Maastricht, a UE deve funcionar de acordo com os seguintes objetivos:

- ▶ A promoção de um progresso econômico e social equilibrado e sustentável, nomeadamente mediante a criação de um espaço sem fronteiras internas, o reforço da coesão econômica e social e o estabelecimento de uma União Econômica e Monetária, que incluirá, a prazo, a adoção de uma moeda única, de acordo com as disposições do presente Tratado;
- ▶ A afirmação de sua identidade na cena internacional, nomeadamente através da execução de uma política externa e de segurança comum, que inclua a definição, a prazo, de uma política de defesa comum, que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum;
- ▶ O reforço da defesa dos direitos e dos interesses dos nacionais dos seus Estados-membros, mediante a instituição de uma cidadania da União;
- ▶ O desenvolvimento de uma estreita cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos;

- ▶ A manutenção da integridade do acervo comunitário e o seu desenvolvimento, a fim de analisar, nos termos do procedimento previsto no nº 2 do artigo N, em que medida pode ser necessário rever as políticas e formas de cooperação instituídas pelo presente Tratado, com o objetivo de garantir a eficácia dos mecanismos e das Instituições da Comunidade. (Tratado da União Européia, Artigo B).

O trecho destacado do Tratado evidencia traços da economia política da UE. No campo econômico está a construção de um grande mercado interno “sem fronteiras” para o progresso econômico e social equilibrado, com ênfase na coesão. No campo geopolítico está a vontade de fortalecer sua “identidade” no sistema internacional. Essas definições de princípios resultam da articulação de aspectos convergentes de diferentes interesses nacionais. Há uma transferência de soberania dos Estados-membros para autoridades comunitárias, mas num processo negociado e seguindo objetivos mais amplos, onde se dá vazão ao interesse nacional dos diferentes membros. Assim, o Tratado de Maastricht (1992) regulamentou oficialmente o nome de União Européia e lançou a União Econômica e Monetária (UEM) com o euro como moeda.<sup>16</sup> Apesar disso, engessou a política macroeconômica dos países-membros, através de uma coordenação regional estabelecendo metas fiscais comuns. Tais metas são relativamente flexíveis diante de um arcabouço liberal de interdependência e, sobretudo, atendem ao arcabouço da economia política da integração e são compensadas por outros mecanismos, como a política regional e a Política Agrícola Comum, que atraem o interesse de países menos desenvolvidos da região a se candidatarem à UE.

## 5. A Alemanha como principal centro dinâmico e a lógica dos alargamentos para a periferia européia

A UE apresenta um centro dinâmico — com destaque para Alemanha, França, Inglaterra e Itália — e uma periferia — como Portugal, Grécia e os novos membros do leste europeu. A adesão de novos membros à Comunidade se deu em

<sup>15</sup> “A UE é, hoje, uma potência mundial na esfera econômica. Mas não tem uma voz política. E quando a tenta, não tem força militar. E, no entanto, em momentos vários, tem expressado uma visão própria da ordem internacional. Quer uma ordem multipolar, baseada no respeito pelo Direito Internacional. Quer uma ação externa que ponha a tônica nas chamadas « soft policies », a cooperação, a ajuda ao desenvolvimento, as missões humanitárias e as operações de paz. Isto é, quer ser um pólo na cena internacional que equilibra e multilateraliza as relações internacionais. Numa palavra, transformar-se numa potência global” (TEIXEIRA, 2003, p.2).

<sup>16</sup> Os principais pontos do Tratado, também conhecido como Tratado da União Européia, são: o início do processo da união monetária que reúne todos os Estados-membros que cumpriram os critérios econômicos estabelecidos para fazer parte do euro; a reforma da PAC; os Fundos Estruturais e o Fundo de Coesão; a ampliação da noção de cidadania dos cidadãos da UE; a Política Externa e Segurança Comum; e a cooperação em matéria de Justiça e Assuntos Internos.

sucessivos alargamentos. Na maior parte dos casos, um dos novos membros passou a ocupar a posição de maior atraso dentro da Comunidade. Os alargamentos significam, entre outras coisas, ampliação do mercado interno comunitário. Mas levaram a aumentos de disparidade entre os níveis de desenvolvimento econômico dos Estados-membros, o que dificulta a adoção de medidas que aprofundem a integração. O esforço da UE e dos Estados-membros para a redução dessas disparidades por meio de estímulos ao desenvolvimento das regiões mais atrasadas somados à convergência de normas e à liberalização comercial e financeira, criam várias oportunidades de negócios que tendem a ser aproveitadas por grupos empresariais e financeiros poderosos dos países centrais da UE.

O comércio exterior da Europa Ocidental com a Alemanha Ocidental se tornou fundamental para o crescimento e estabilidade da região como um todo. A Alemanha possui posição geográfica favorável na Europa e assumiu o papel de pivô comercial da integração regional, servindo como maior abastecedor de bens industriais, especialmente bens de capital, e ao mesmo tempo como o maior e mais importante mercado para os bens industriais dos demais países. Assim, suas exportações e, principalmente, importações são importantes para explicar a integração.

A diferença entre os PIBs das economias nacionais e a similaridade dos produtos per capita favoreceram a constituição de um comércio intra-regional horizontal entre indústrias similares de alta tecnologia e valor agregado. Os demais países tinham a mesma renda per capita, mas a Alemanha tinha o PIB muito maior e, quando crescia, arrastava as demais economias através do comércio. Exportações intra-regionais, e especialmente para a Alemanha, tiveram uma grande contribuição quantitativa para o crescimento das exportações como um todo e para a mudança qualitativa na estrutura das exportações para aqueles setores modernizantes de manufaturas de alto valor agregado, que os governos nacionais desejavam encorajar. Assim, foi possível expandir o comércio mantendo proteções específicas. Na Alemanha, o crescimento das exportações era mais rápido que o das importações, da produção industrial e do PIB. Entre 1951-58, a Alemanha obteve grandes superávits de balança comercial e de conta corrente. À medida que os lucros aumentavam, aumentava a poupança e os investimentos, estes últimos impulsionando as importações industriais.<sup>17</sup>

O crescimento das exportações estimulou o investimento e ao mesmo tempo evitou dificuldades no Balanço de Pagamentos. Nos anos 50, as exportações de al-

guns países cresceram mais rápido que a produção e que o PIB, e as taxas de produtividade cresceram mais rapidamente nos países onde isto ocorreu (MILWARD, 2000, p.127). Em países como Alemanha e Holanda, as exportações manufatureiras cresceram mais do que duas vezes mais rápido que o crescimento do PIB. A exportação da Europa Ocidental para os Estados Unidos nos anos 50 foi extremamente variável. A média anual do aumento do valor das exportações dos países da região para a Alemanha (A) e para a Europa Ocidental (E), entre 1951-58, foi muito superior, com (A) chegando a mais de sete vezes em alguns países (Bélgica-Luxemburgo: A=13,8 vezes e E=1,8 vezes) (ver ANEXO).

A influência estabilizadora das exportações para a Alemanha estava ligada à sua composição: exportações industriais. A Alemanha tinha tarifas menores nos manufaturados em relação a outros países da Europa e foi líder na remoção de cotas e outras formas de liberalização nos anos 50 — embora mantivesse grande proteção a áreas estratégicas. As áreas importantes em que foi menos protecionista foram: automóveis e autopeças, papel, porcelana e pneus. Para Milward (2000), em última instância, não foram as políticas monetária e fiscal da Alemanha responsáveis pelos superávits de exportações, mas a insaciável demanda da Europa Ocidental por bens de engenharia de ponta (*high techs*) germânicos e na demanda interligada por importações de metais, máquinas e semi-manufaturados da Alemanha, altamente satisfeitas por outros países da região. Tais foram as razões que sustentaram este comércio.

A exportação de bens de capital na Alemanha cresceu 30% mais que exportação de bens de consumo entre 1950-1960.<sup>18</sup> De acordo com Milward (2000, p.154), “o crescimento das exportações germânicas estava em função dos níveis excepcionalmente altos de investimento na Europa Ocidental. Foi a indústria germânica que reequipou a indústria da Europa Ocidental de 1949 em diante”. Em 1959, as exportações do país eram: 22,6% do total de importações da Suécia, 20,7% da Holanda, 20,5% da Dinamarca e 20,1% da Noruega (idem, p.157-8).<sup>19</sup> Embora em 1959 em torno de 60% das exportações alemãs em valor ainda fossem para mercados da Europa Ocidental, os países menores (ver nota 20) continuaram sendo uma força impulsionadora por trás da expansão destas exportações.

18 Ao menos desde 1890, a Alemanha tem sido o principal supridor europeu de bens de capital (máquinas, equipamentos e aço). Ela volta à tendência que prevalecia desde 1870 e emparelha com a Inglaterra em 1955.

19 Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Áustria, Suíça, Suécia, Dinamarca e Noruega (países menores), por sua capacidade manufatureira menor, continuaram a sustentar altos níveis de importação de bens de capital per capita em comparação com as economias maiores. Entre 1950-59, quase 1/3 do aumento nas exportações mundiais de bens de capital foram atribuídas à demanda deles, o que representou vantagem para a Alemanha por ser exportador para o mercado mais dinâmico.

17 A Alemanha tinha baixa parcela de renda disponível e alta taxa de poupança, se comparada a outros países de mesmo PNB. Por outro lado, tinha taxa de investimento alta, refletindo-se em importações industriais.

Depois de assinados os Tratados de Roma, o processo de integração europeu avançou com velocidade, especialmente no tocante à união aduaneira. Houve aumento do comércio entre os Estados-membros. Os funcionalistas viam suas teses serem corroboradas; para eles a integração estava ganhando *momentum* e deveria transbordar (efeito *spill-over*) para outros setores; a renúncia de soberania pelos governos nacionais fortaleceria a autoridade supranacional que, ganhando força, conduziria o avanço da integração. Era uma visão algo inercial do processo de integração da Europa, criada na academia estadunidense e adotada por políticos e acadêmicos europeus. Mas, em 1965, o Governo francês não enviou representante a uma cimeira do Conselho temendo o exacerbamento da supranacionalidade, criando um impasse conhecido como a crise da cadeira vazia. Foi falseado, então, o otimismo funcionalista e também outro aspecto mais importante da teoria: a retirada do Estado-nação como unidade central da organização política. A crise da cadeira vazia foi uma afirmação do poder do Estado nacional e de seu controle sobre o processo de integração; o interesse nacional, construído num processo político complexo, está na base de cálculo dos governos nas negociações comunitárias (MILWARD, 1993, p.4).

A Alemanha ganhou com a integração porque, nos últimos 50 anos, diversos setores que formam o interesse nacional alemão foram contemplados com o processo — bancos, indústrias, trabalhadores, políticos e o cidadão de maneira geral. Inclusive após a queda do muro de Berlim, o país recebeu somas significativas de recursos dos Fundos Estruturais comunitários, o que ajudou a reunir as “duas Alemanhas”. Se a integração avançou até os dias de hoje, foi porque não só o interesse nacional alemão foi contemplado, mas o interesse nacional dos demais Estados-membros. As outras potências européias realizaram alguns de seus interesses nacionais por meio da integração, ganharam escala para suas indústrias, proteção para alguns setores, maior segurança energética, ampliação de mercados para seus trabalhadores, intercâmbios acadêmicos, intercâmbios culturais e a estabilidade geopolítica, que foi um dos objetivos centrais no início da integração.

Os sucessivos alargamentos foram fundamentais para ampliar o mercado interno europeu, mas contribuíram para o aumento das disparidades entre as economias nacionais da Comunidade. Aderiram países atrasados em relação à média dos Estados-membros, como Irlanda, Grécia, Espanha e Portugal até meados da década de 1980. Neste milênio, o número de membros já passou de 15 para 25. Podemos identificar dentro da UE a dicotomia centro-periferia apontada por Prebisch, ou seja, alguns Estados-membros criam e exportam tecnologia e outros se desenvolvem a partir da absorção dessa tecnologia. Para Prebisch o excedente econômico é fundamental para se entender

o funcionamento da economia capitalista e a relação entre o centro e a periferia, pois é a destinação do excedente que define a reprodução e ampliação dos fatores econômicos (PREBISCH, 1981:216-217). Uma das características do capitalismo periférico, segundo o autor, é a transferência de parte do excedente<sup>20</sup> para o centro dinâmico gerador do progresso técnico, prejudicando a acumulação de capital na periferia.

Quando, por exemplo, Portugal aderiu à CEE, sua economia ficou mais exposta à concorrência européia. Houve uma série de aquisições de empresas portuguesas por estrangeiros e o processo de privatização implicou em mais desnacionalização. Além disso, o país teve de passar por um ajuste macroeconômico para poder adotar o euro, devendo seguir os padrões macroeconômicos definidos no Tratado de Maastricht. Por outro lado, Portugal se beneficiou de uma grande transferência de recursos comunitários, principalmente dos fundos estruturais. O país conseguiu melhorar sua infra-estrutura e seu sistema de educação e assistiu a um processo de convergência de sua renda per capita para a média européia. A população apresentou melhora de padrões sócio-econômicos. Além disso, foi conquistado outro objetivo do país com a adesão à UE, a consolidação da democracia tendo passado grande parte do século XX sob uma ditadura.

Como uma pequena economia periférica em tempos de globalização financeira, Portugal estaria exposto à instabilidade do sistema financeiro. Com o euro, o país se viu protegido dessa instabilidade. Deve-se observar que o ajuste macroeconômico, ponto negativo da moeda comum para o país, foi também uma realidade para o resto da periferia do sistema,<sup>21</sup> que, como Portugal, enfrentou uma onda de privatização e de desnacionalização de empresas. Ou seja, se forem considerados os constrangimentos do sistema internacional à periferia do sistema com a globalização financeira, observa-se que Portugal obteve vantagens com a integração. Analisou-se nesta seção como o arcabouço da integração viabilizou o interesse nacional de Portugal e da Alemanha, países com posições diferentes na UE e com aspirações diferentes diante da Comunidade e do sistema internacional.

20 Prebisch define assim o excedente: “Así surge el fenómeno estructural del excedente. Podríamos definirlo como aquella parte del fruto de la creciente productividad que, en la medida en que no fue compartido por la fuerza de trabajo en el juego espontáneo del mercado, tiende a quedar en manos de los propietarios de los medios productivos, además de la remuneración de su trabajo empresarial en virtud de su capacidad, iniciativa y dinamismo, así como del riesgo que corren” (PREBISCH, 1981, p.56).

21 O Brasil, por exemplo, adota rigores macroeconômicos superiores aos critérios de Maastricht, que definiu uma série de regras de conduta macroeconômica e monetária para os países que quisessem adotar o euro. A relação dívida/PIB do Brasil em torno de 50% está abaixo do critério de Maastricht, assim como o superávit primário no Brasil sempre maior que 3% nos últimos anos está muito acima do limite de déficit primário de 3% do PIB para os países da zona do euro.

## 6. Considerações finais: breves reflexões para a América do Sul

Nesta última seção, faz-se um breve relato das principais lições que o processo de integração européia pode trazer para a integração sul-americana, levando-se em conta as especificidades da região. Ao analisar a integração européia, encontra-se uma forma de integração industrializante, baseada no comércio entre bens industriais de alto valor agregado e intensidade tecnológica, em ganhos de escala e de produtividade, com um amplo mercado ao seu dispor. Com isso, promoveu-se a industrialização e a convergência produtiva e tecnológica nos países da região, conforme desejavam os governos europeus. Malgrado houvesse similaridade no PIB per capita e diferenças no tamanho do PIB, a integração trabalhou pela coesão e redução de assimetrias sociais, incluindo socialmente e afirmando o Estado, que desempenhou papel fundamental no processo. Os objetivos sociais do Estado estavam vinculados ao processo de integração da Europa.

Tal forma de integração deve ser seguida pela integração sul-americana, buscando promover o desenvolvimento e reduzir assimetrias produtivas, econômicas, sociais e tecnológicas entre os países partícipes. Para isso, é necessário prover uma infra-estrutura adequada a estes objetivos. Na área de transportes, deve haver uma interligação entre os principais centros produtores e consumidores e áreas estratégicas, e não somente um foco na nossa infra-estrutura historicamente primário-exportadora (colonial) voltada para fora, contemplada na IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana). Assim, conforme tem ocorrido em alguns países da região, é desejável que os Estados mudem o viés neoliberal de intervenção mínima e atuem em prol de objetivos definidos no processo político.

O pontapé inicial para a UE se deu através da CECA, ou seja, da integração energética, aprofundada com a Euratom. Na América do Sul, também há oportunidade de construir uma integração energética baseada na interdependência e em ganhos recíprocos para todos os países, através da construção de um anel energético de gasodutos, ligando as principais fontes (Venezuela, Bolívia e Peru) e mercados. E a oferta de energia é fundamental para que ocorra a implantação de projetos industriais por todos os países. Já vem ocorrendo importantes projetos conjuntos que devem ser cada vez mais explorados, por exemplo, nas áreas de refino, petroquímica e gaseificadoras, especialmente entre países com assimetrias econômicas — entre Venezuela, Brasil, Bolívia, Argentina e Equador.

A criação de um sistema de créditos recíprocos na Europa, com a UPE, foi fundamental para promover e consolidar o comércio intra-regional, promovendo a industrialização e o desenvolvimento, assim como regionalizando o marco e livrando a região de restrições da moeda internacional. A coordenação macroeconômica externa, controlando capitais e estabelecendo taxas de câmbio competitivas, foi fundamental para promover o desenvolvimento e a estabilidade macroeconômica, promovendo a indústria (exportações e mercados) e isolando as economias dos movimentos de capitais especulativos. Tais mecanismos seriam fundamentais para a integração sul-americana, assim como a criação de um banco de desenvolvimento e de um fundo monetário regionais. A criação de uma moeda única não deve ser vista como um fim, mas uma consequência do processo e meio para sua consolidação. A questão de coordenação de políticas macroeconômicas previamente estabelecidas, como metas fiscais, deve ser vista no mesmo sentido, uma vez que tais políticas diminuem a autonomia de atuação dos Estados — que possuem suas diferenças — e do próprio processo de integração.

Houve um contexto externo favorável para a integração européia, com o apoio dos Estados Unidos, diante da Guerra Fria. Já os países da região sul-americana, ao contrário, defrontam-se com a oposição estadunidense, pressionados para adotarem tratados bilaterais de livre comércio (TLCs) com a potência hegemônica e para estabelecer a ALCA.<sup>22</sup> Há ainda por parte da superpotência pressão pela adoção de políticas liberais e competição com os produtos da região, inclusive nos próprios mercados latino-americanos. Uma lição que a América do Sul pode tirar da UE é a necessidade de se integrar para ganhar mais força no cenário internacional e criar assim mais possibilidades para se distanciar da influência dos Estados Unidos, gerando oportunidades de desenvolvimento.

Apesar do apoio inicial dos Estados Unidos à integração na Europa Ocidental, é preciso que nós sul-americanos tenhamos em mente que o processo de construção da UE encontrou muitos desafios e obstáculos para avançar. A integração européia não é algo que ocorreu naturalmente, é fruto de um longo processo de construção política, com momentos de avanços rápidos e momentos de crise. Uma série de desafios se coloca à nossa frente para conseguirmos fazer avançar a integração na América do Sul. Mas é possível verificar alguns elementos que favorecem a integração sul-ame-

<sup>22</sup> A política externa dos Estados Unidos busca desestabilizar o processo de integração sul-americana por ser contrário aos interesses estadunidenses e um de seus princípios norteadores, não deixar que nenhuma potência emerja no hemisfério ocidental. Os EUA também revelam reais interesses no controle de regiões estratégicas, como a Amazônia, a Tríplice Fronteira e o Aquífero Guarany.

ricana: temos inserção semelhante no sistema internacional e constrangimentos parecidos. Temos, basicamente, apenas duas línguas (português e espanhol), podemos nos compreender com o “portunhol” e temos origem cultural parecida — na Europa são várias culturas e línguas diferentes. Alguns países têm igual responsabilidade de cuidar da Amazônia e seus recursos hídricos.<sup>23</sup> Há ainda a importante ligação entre os oceanos Pacífico e Atlântico.

Podem-se identificar similaridades ao contexto europeu, na medida em que grupos historicamente desfavorecidos ganham influencia no consenso político, determinam o vetor das políticas dos Estados e possam identificar no processo de integração um instrumento para resolução de suas demandas. O Estado, desacreditado pelos desastres da globalização e da vulnerabilidade macroeconômica e social, deve enfrentar estas demandas mudando sua postura e identificando no processo de integração um caminho para a afirmação do Estado nacional, para a superação do atraso, industrialização e mudanças sociais. No entanto, é preciso ressaltar com reserva o posicionamento de elites comprometidas com interesses internacionais, que visam ganhos de curto prazo e não são comprometidas com um padrão sustentável a longo prazo para a acumulação de capital na região.

O papel do Brasil, no âmbito político, deve ser de uma liderança cooperativa e dinamizadora dos sistemas econômicos dos países envolvidos na integração — isso pode aumentar a demanda por produtos brasileiros. É desejável a formação de um bloco coeso e forte no sistema internacional, tendo-se em vista a tendência observada de negociações em bloco em rodadas multilaterais. Tal qual a Alemanha, o país precisa se posicionar como pivô comercial regional, devido ao tamanho relativo de seu PIB e à amplitude de seu mercado, abrindo-se para as exportações dos países mais atrasados, e sendo fornecedor de bens industriais, principalmente bens de capital, conforme observado por Prebisch (2001). Neste sentido, necessita liderar o planejamento, confecção e execução de mecanismos de ajuste competitivo, por todos os países da região, formando uma cadeia produtiva de alto valor agregado por toda a região. Estes mecanismos já foram implantados entre Brasil e Argentina no fim de 2005 (Programa de Ajuste Competitivo e Mecanismo de Ajuste Competitivo — PAC e MAC), quando foram acordadas proteções temporárias para setores da indústria argentina, tendo como contrapartida investimentos em tecnologia e competitividade. A utilização de

Fundos Estruturais, como o recém criado Focem, deve se voltar para a redução de assimetrias econômicas, tecnológicas e sociais. Conforme as assimetrias forem reduzidas e os efeitos polarizadores atenuados, a liberalização do fluxo de trabalhadores torna-se mais viável. Cabe ressaltar aqui, que o problema da não complementaridade entre as economias da América do Sul — que muitos apontam como um empecilho à integração da região — foi também uma realidade na integração européia. Somente com o avançar da integração e a formação do mercado interno europeu as economias dos Estados-membros se tornaram mais complementares.

É importante que Brasil e Argentina estejam cientes de que o processo de liberalização do comércio e dos fluxos de capitais na região impõe riscos às economias menores. Os dois líderes da América do Sul precisam oferecer meios para minimizar impactos negativos da integração regional nas economias menores. Desde já seria conveniente escutar as reclamações de Paraguai e Uruguai a respeito do Mercosul. Neste sentido, pode-se criar um eixo dinâmico em torno de Brasil, Argentina e Venezuela — com melhora da inserção externa desses países — que reparta os ganhos entre os demais participantes da integração, criando-se um ciclo virtuoso de geração de riqueza e aproximação entre os países da América do Sul.

## Referências Bibliográficas

- BELUZZO, Luiz G. (1999). “Finança global e ciclos de expansão”. In: FIORI, José Luís (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis, Vozes, 2000.
- CEE, *Tratado que Institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço*. Bruxelas, 1984 (1951).
- \_\_\_\_\_. *Tratado que institui a Comunidade Económica Européia*. Bruxelas, Conselho, 1984 (1957).
- HANSEN, Bent. *Fiscal Policy In Seven Countries 1955-1965. Belgium, France, Germany, Italy, Sweden, United Kingdom, United States*. Paris, OECD, 1969.
- HELLEINER, Eric. *States and the Reemergence of Global Finance – From Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca and London, Cornell University Press, 1994.
- MEDEIROS, C. A. “Integração Sul-americana e as Experiências Internacionais”, *Oikos*, nº5, Ano 5, 2006.
- MILWARD, Alan. S, ROMERO, Federico (org.). *The frontier of national sovereignty: History and theory 1945-1992*. London, Routledge, 1993.

23 70% da bacia amazônica pertencem ao Brasil, mas poucas nascentes estão no Brasil. Se os outros países amazônicos poluírem ou secarem suas nascentes, não haverá como o Brasil preservar a Amazônia. Somente em conjunto os países amazônicos poderão fazer uma política de preservação efetiva, e a integração pode fortalecer ações conjuntas nesse sentido.

MILWARD, Alan S. *The European Rescue of the Nation-State*. Los Angeles, University of California Press, 2000.

PADULA, R. *Estratégias nacionais de desenvolvimento em uma perspectiva histórica: Se as Nações atualmente desenvolvidas praticaram o discurso que atualmente preconizam*. Dissertação de Mestrado, COPPE-UFRJ, Rio de Janeiro, 2005.

PREBISCH, Raúl. *Capitalismo periférico: crisis y transformacion*. Mexico, Fondo De Cultura Economica, 1981.

\_\_\_\_\_. “Entrevista inedita a Prebisch (1985): logros y deficiencias de la CEPAL”, *Revista de la CEPAL*, n° 75., pp.9-23., Dezembro 2001.

UE. *Tratado da União Européia*. Bruxelas, Jornal das Comunidades Européias N° C 191/1, 1992.

## Anexo

Crescimento relativo das exportações dos países da Europa Ocidental para o mundo, para os “Seis”, e para a Alemanha, 1951-1958 (aumento percentual em valores correntes em dólar)

País	Exportações totais	Exportações para a Europa Oc. exceto a Alemanha	Exportações para os “Seis”	Exportações para a Alemanha	Exportações para os EUA e Canadá
Áustria	102	55	151	257	85
Bélgica-Luxemburgo	16	8	49	121	30
Dinamarca	49	22	96	137	317
França	25	10	74	168	-11
Alemanha	154	-	135	-	186
Itália	54	24	75	185	145
Holanda	67	67	99	126	71
Noruega	20	14	28	119	47
Portugal	10	1	60	82	-23
Suécia	17	20	29	68	33
Suíça	44	39	65	174	21
Reino Unido	25	22	59	147	70

Fonte: OEEC, Statistical Bulletins of foreign Trade, series IV.

Elaborado por Milawrd, Alan S., *The European Rescue of the Nation-State*. Los Angeles, University of California Press.