

Uma Nova Agenda Econômica e Social
para a América Latina



**Integração regional e inserção internacional
dos países da América do Sul:
evolução histórica, dilemas atuais
e perspectivas futuras**

Paulo Roberto de Almeida

2008

Este trabalho foi escrito entre 2007 e 2008 como contribuição ao projeto *Uma Nova Agenda Econômica e Social para a América Latina*, realizado pelo iFHC – Instituto Fernando Henrique Cardoso e pela CIEPLAN – Corporación de Estudios para Latinoamérica. O projeto foi realizado graças ao apoio da AECI – Agencia Española de Cooperación Internacional, BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. As informações e opiniões apresentadas pelos autores são de sua responsabilidade pessoal e não representam necessariamente nem comprometem as instituições associadas ao projeto.

Coordenadores do projeto: Simon Schwartzman e Ignacio Walker.

Equipe Executiva: Sergio Fausto, Patricio Meller, Simon Schwartzman e Ignacio Walker.

Copyright ©: iFHC/CIEPLAN. 2008. São Paulo, Brasil, e Santiago de Chile.

O texto, em parte ou em sua totalidade, pode ser reproduzido para fins não comerciais dentro dos termos da licença de Creative Commons 3.0

<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/deed.pt>



Integração regional e inserção internacional dos países da América do Sul: evolução histórica, dilemas atuais e perspectivas futuras

Paulo Roberto de Almeida*

Introdução: problemática, organização, metodologia, resumo executivo

Os processos de integração na América Latina, em geral, e os da América do Sul, em especial, encontram-se, atualmente, em uma fase de transição, dos velhos modelos de tipo “livre cambista” do passado, para realidades mais diversificadas e abrangentes do presente, inclusive no plano propriamente geográfico. O próprio fato de colocar o sujeito da frase precedente no plural, e não no singular, como regularmente aparece na literatura pertinente, é revelador desse novo cenário: não existe um único processo ou modelo de integração; os existentes atualmente não recobrem as mesmas realidades a que se estava acostumado no passado; essa difusão de modelos, a diversidade das metas e, talvez, a divergência metodológica dos processos tenderão a se ampliar no futuro imediato, independentemente da aproximação ou da convergência entre alguns desses processos no futuro de médio e longo prazo. Não se imagina uma consolidação dessa diversidade, pois o que é próprio à variedade atual (e provavelmente futura) dos processos sub-regionais de integração é que eles continuem a evoluir e a se transformar, segundo o comportamento objetivo dos fluxos de comércio e de investimentos (majoritariamente privados) e, também, em função das tendências institucionais do sistema multilateral de comércio e das próprias iniciativas que serão tomadas no âmbito dos esquemas regionais, da região e fora dela, iniciativas, aliás, que derivarão bem mais de ações dos principais países protagonistas do que de decisões dos blocos, em si.

As constatações acima não expressam propostas pessoais ou preferências subjetivas, mas revelam, como indica o próprio conceito de “constatação”, uma realidade presente, verificável nos diferentes esquemas em curso na região, envolvendo um número variável de países, alguns deles manifestamente alheios à noção tradicional de América Latina (como é o caso dos EUA, que participa, mesmo indiretamente, dos principais processos decisórios). As

* Doutor em Ciências Sociais, mestre em Planejamento Econômico, diplomata de carreira, professor de Economia Política no Mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasília - Uniceub (www.pralmeida.org; pralmeida@mac.com). Os argumentos e opiniões expressos no presente trabalho são exclusivamente pessoais e não correspondem a posições ou políticas das entidades às quais se encontra vinculado o autor.

razões para isso não são difíceis de serem identificadas. Ocorreu, embora em ritmos variados, a gradual convergência das práticas e das políticas econômicas (não apenas comerciais) para padrões e modalidades mais próximos do que se poderia chamar de “mainstream economics”, o que, em termos concretos, significa um conjunto de políticas públicas (macroeconômicas e setoriais) que se aproximam de um “modelo OCDE” de administração pública. Em que pese a existência, hoje, de experimentos divergentes em relação a esse padrão, nos chamados “países bolivarianos”, esse modelo tenderá a se firmar como o mais consentâneo em face dos requisitos da modernidade capitalista global. Ainda que a América Latina possa exibir, aqui e ali, certos descompassos em relação ao que se passa no resto do mundo, em termos de ritmos de crescimento ou mesmo de “modelos de desenvolvimento”, acumulando atrasos em determinados campos, a convergência para padrões “consensuais” de administração econômica e de interdependência prática na esfera da economia global tende a se impor naturalmente, no futuro imediato ou de mais longo prazo. Não existem razões, a não ser opções políticas estritamente conjunturais, para que os países da América Latina não efetuem, igualmente, sua transição para padrões de administração econômica que conjuguem os elementos principais desse modelo: estabilidade macroeconômica, abertura à competição no terreno microeconômico, busca de bons indicadores de governança e de qualidade na formação de recursos humanos e, por fim, uma inserção econômica internacional mais ativa, via abertura ao comércio e aos investimentos estrangeiros.

Os processos de integração regional – mais exatamente sub-regional – podem contribuir, pelo menos em parte, para o êxito dessa inserção internacional, com ganhos de produtividade e nos campos da governança e dos recursos humanos, uma vez que eles já constituem, a rigor, uma espécie de “mini-globalização”, a que os países participantes se submetem voluntariamente, antes de se abrir aos circuitos mais amplos da globalização planetária. Eles o fazem, entretanto, desde que sua lógica formadora – ou seja, as modalidades e instrumentos mobilizados nos processos concretos de cooperação estreita entre os países – coincida, ou não divirja muito das tendências que já animam a economia global, na qual se inserem os países mais dinâmicos que, de modo não coordenado, determinam o seu curso na atualidade. Se, ao contrário, esses processos permitirem isolar os países da competição global, alimentando o caráter introvertido de políticas públicas do passado, eles terão falhado ao teste da modernidade global.

Estas são as hipóteses de trabalho, ou as premissas metodológicas, que guiaram a concepção e a elaboração do presente trabalho, centrado na realidade atual e na evolução futura dos processos sul-americanos de integração, com alguma atenção a outros esquemas e

realidades conexas. Ele está organizado em dez “capítulos” substantivos, inclusive dois iniciais de balanço do passado, e uma seção conclusiva que aponta para a continuidade, quase que por inércia, poder-se-ia dizer, das tendências atuais, mas que não deixa de formular recomendações ou sugestões de políticas dirigidas a essa realidade complexa, com base nas constatações efetuadas, mas também como fruto de reflexões sobre como deveriam ser processos “ideais” de integração. A rigor, esses processos deveriam ser abertos e inclusivos, isto é, propensos à interdependência ativa – não apenas na região, mas também com o resto do mundo –, bem como tendentes ao estabelecimento de políticas transparentes de nação-mais-favorecida e de tratamento nacional, que possam reforçar a competitividade setorial dos agentes produtivos dos países membros em escala global. O “tipo ideal” de integração não pode, contudo, obscurecer o fato de que, mesmo nos atuais esquemas em funcionamento – Mercosul e CAN, por exemplo –, a realidade é feita de pequenas (ou grandes, conforme o caso) “transgressões” aos princípios do livre comércio e aos objetivos da união aduaneira, tal como fixado nos principais acordos existentes. Embora todos eles pratiquem o livre comércio, para a maior parte do comércio intra-bloco, setores importantes – teoricamente considerados “sensíveis” – não foram ainda liberalizados e vários outros continuam submetidos a regulações protecionistas, bem como a práticas mercantilistas. Quanto aos princípios e regras de funcionamento de uma verdadeira união aduaneira, eles são geralmente ignorados na prática, em favor de uma administração puramente nacional dos intercâmbios externos.

Colocada essa problemática, o trabalho se dedica a analisar as razões e as causas pelas quais os objetivos relativamente abrangentes da integração econômica não foram alcançados em praticamente nenhum dos casos, seja porque as metas eram efetivamente mais ambiciosas do que a situação econômica concreta dos países permitiria alcançar, nos prazos fixados originalmente, seja porque as lideranças políticas decidiram não empreender o difícil caminho das reformas internas – que, em alguns casos envolviam deslocamentos setoriais de emprego e reconversão agrícola ou industrial –, em face dos custos políticos e sociais envolvidos. O trabalho parte de uma revisão histórica dos diferentes processos empreendidos desde os anos 1960, faz um balanço seletivo das experiências mais relevantes e tenta tirar as lições dos sucessos e fracassos desses exemplos. Em seguida, ele analisa o impacto de recentes mudanças globais sobre os processos de integração e nos países da região, em grande medida determinadas pela ascensão de países emergentes (entre eles a China e vários asiáticos), repassa as estratégias nacionais adotadas para a integração e para a inserção internacional dos principais países e examina criticamente o fracasso da Alca em face da oposição de países sul-americanos (Argentina, Brasil e Venezuela) a esse projeto dos EUA

(que o substituiu por uma estratégia “minilateralista” de atração individual de países da região, no quadro de acordos de liberalização comercial moldados à imagem do Nafta).

Os dilemas e os problemas da integração sul-americana são analisados em seguida, com uma discussão das vias alternativas adotadas pelos países: em lugar de buscar a consolidação dos esquemas existentes, teoricamente voltados para a liberalização comercial e a construção de um espaço econômico comum, esses países decidem optar por uma espécie de “fuga para a frente” de tipo político, concentrando-se bem mais em projetos de tipo social ou cultural, ademais de uma pretensa “integração política” que seria realizada por um “parlamento” do bloco, sem dispor, contudo, dos instrumentos de tomada de decisão pertinentes a tal ampliação do escopo do bloco. Outro desafio é representado pela emergência de países ditos “bolivarianos” que, ao adotar uma retórica nacionalista e práticas estatizantes, contribuem, de fato, para o retrocesso dos processos existentes, na medida em que eles tendem a substituir os requerimentos da abertura econômica recíproca em favor de projetos “políticos” e “sociais” de inspiração vagamente anti-capitalista e fortemente “anti-imperialista”, que desviam os esquemas existentes de seus principais objetivos e instrumentos (que, obviamente, continuam a ser o livre comércio e a abertura econômica).

Na prática, a despeito de forte retórica integracionista, que se propaga através da criação de novas entidades sub-regionais – Comunidade Sul-Americana de Nações, logo substituída pela União de Nações Sul-Americanas –, o que se assiste é a uma fragmentação política e econômica dos processos, na medida em que são poucos os elementos de convergência entre os objetivos “nacionais” das diferentes lideranças sul-americanas. Tal convergência pediria que metas comuns fossem estabelecidas no quadro de um vigoroso processo de reformas setoriais, de modo a alinhar a América do Sul com a evolução recente da economia global, o que não parece perto de ser realizado em vista de sérias deficiências de visão política (e de racionalidade econômica) entre essas lideranças.

As conclusões e recomendações são, realisticamente, pouco ambiciosas, em vista do quadro de indefinições políticas e de divergências persistentes entre os principais governos, que deveriam ser os líderes de um processo de reestruturação da integração. O que se requer, de fato, seria menos retórica política em “favor” da integração e maior engajamento prático nas reformas necessárias para que esse processo consiga superar seus obstáculos substantivos e formais, todos eles situados no plano nacional (não, alegadamente, pela ausência de “institucionalidade” ou em função de um suposto “déficit democrático”, como pensam alguns). Consciente de que projetos ambiciosos de integração uniforme e abrangente podem ser atualmente inexecutáveis, em vista das divergências registradas quanto às próprias

prioridades nacionais – sobretudo tendo-se em conta os retrocessos “bolivarianos” em termos de estatismo e de mercantilismo –, o trabalho recomenda uma ênfase seletiva em projetos parciais de integração parcial, sobretudo no plano da integração física (infra-estrutura) e na facilitação dos negócios, até que as condições estejam reunidas para a retomada de um processo “multilateral-regional” de integração econômica, em bases próprias. Uma velha fórmula francesa, utilizada por Lênin, recomendava: “reculer pour mieux sauter”...

No plano metodológico, para não sobrecarregar o texto com um aparato quantitativo ou bibliográfico por demais extenso, preferiu-se eliminar notas, referências, tabelas estatísticas ou qualquer outro tipo de remissão suplementar que pudesse desviar a atenção do leitor dos fatos e argumentos expostos e defendidos no presente trabalho. O que pode ser assegurado, em toda honestidade intelectual, é que o trabalho resulta de extensas leituras, em todas as fontes possíveis de informação sobre os processos de integração regional, de uma experiência prática e pessoal (isto é, negociadora) com os mais importantes experimentos regionais – em particular no âmbito do Mercosul e da Alca – e multilaterais – no quadro da OMC e de outros foros econômicos – e, também, que ele condensa ensinamentos e reflexões adquiridos ao longo de toda uma carreira de diplomata profissional e de acadêmico voluntário. O trabalho, escusado dizer, representa unicamente o pensamento do autor, à margem de qualquer posicionamento oficial ou político.

1. Breve síntese histórica sobre a evolução do regionalismo político e comercial na região

A integração econômica e política dos países latino-americanos tem uma longa história, quase tão longa quanto a do processo congênere da Europa ocidental, com a diferença substancial de que, no caso latino-americano, ela sempre foi muito mais conduzida no plano das intenções, ou promessas, do que no dos compromissos efetivamente cumpridos. As diferenças não radicam apenas nas metas fixadas e nos resultados alcançados, mas também nos instrumentos mobilizados para concretizar os respectivos projetos de integração, e no grau de adesão dos países membros aos objetivos fixados nos diferentes acordos políticos assinados para tal efeito. Na Europa, o ponto de partida – bem mais de *Realpolitik*, do que animada por supostos “nobres ideais” – foi a “desnacionalização” e a administração supranacional dos setores considerados estratégicos para fins bélicos, quais sejam, o carvão e o aço (Tratado de Paris criando a CECA, 1951), seguido da extensão de regime jurídico similar para o conjunto dos setores produtivos, com a intenção de criar um mercado comum de bens, passando por uma liberalização integral dos intercâmbios até se alcançar uma união aduaneira completa (tratados de Roma, criando a Comunidade Econômica e a Euratom,

1957). Existiam claros motivos políticos para esse salto indiscutível em direção da supranacionalidade, ou seja, para a renúncia de soberania, assim como existiam pré-condições e um substrato econômico comum ao núcleo original de países membros.

Tais condições dificilmente existiam na América Latina dos anos 1950, como tampouco existia uma forte compulsão para a renúncia de soberania e para o estabelecimento de vínculos fortes de interdependência econômica, na medida em que a maior parte das economias da região possuía uma interface de comércio excêntrica à própria região, feita de laços privilegiados com as economias setentrionais, importadoras das principais *commodities* que os países latino-americanos remetiam ao exterior. Ainda assim, existiam complementaridades entre alguns dos países, notadamente no Cone Sul, o que justificava um experimento de integração em bases mais restritas. Entretanto, em vista das características do regime multilateral de comércio em vigência exclusiva na época (Artigo 24 do GATT), essa tentativa não pôde assumir a forma de um acordo de preferências tarifárias entre os países diretamente interessados no estabelecimento gradual de um processo mais amplo de integração, como teria sido desejável (e provavelmente factível), mas teve, desde o início, de assumir o caráter de um acordo completo de liberalização comercial, o qual foi materializado sob a forma da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (Tratado de Montevideu, 1960). Obviamente, não ocorreu nenhuma “desnacionalização” das atividades produtivas, nem a criação de órgãos supranacionais implicando cessão de soberania estatal. O processo de liberalização comercial recíproca avançou até o limite máximo permitido pelas competitividades nacionais respectivas – ou seja, redução tarifária em linhas de importação que eram “obrigatórias”, e quase nenhuma concessão nos itens objeto do processo “substitutivo de importações” – sem que houvesse real intenção de avançar no caminho do desmantelamento dos programas nacionais de desenvolvimento econômico, todos fortemente introvertidos.

O fato é que a Alalc avançou pouco no caminho do livre-comércio, tendo alguns países mais comprometidos com a idéia da integração explorado a possibilidade de avançar mais rapidamente, segundo um modelo tendencialmente “europeu” no plano institucional. Tal foi a origem do Grupo Andino (Pacto de Cartagena, 1969), que pretendeu formular políticas comuns nos mais diversos campos – industrial, agrícola, tecnológico, obviamente comercial – de atuação setorial dos países membros, com algum grau de “supranacionalidade” embutida nos dois órgãos que deveriam supostamente guiar o processo: “Junta” (um simulacro de Comissão) e o Tribunal Andino, dotado de poderes teóricos, mas sem real eficácia sobre as infrações nacionais às metas fixadas no projeto de integração. O Chile da era Pinochet

abandonou (em 1975) o Grupo Andino por não pretender impor maiores constrangimentos estatais ao setor privado da economia ou afugentar o investimento direto estrangeiro. No resto da região, os projetos de integração foram sendo colocados em segundo plano, seja em virtude de crises episódicas – petróleo, dívida externa –, seja em função da orientação estreitamente nacionalista e autárquica dos regimes autoritários que dominavam a política nacional em muitos países. Apenas com a volta da democrática, em meados dos anos 1980, foi possível dar novo alento ao processo de integração, desta vez marcado pela modalidade especificamente sub-regional dos novos projetos.

Entretanto, ao não ter realizado o seu objetivo da zona de livre-comércio continental, a Alalc foi substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (Tratado de Montevideo, 1980), que, a despeito do nome mais ambicioso, passou na verdade a representar nada mais do que o quadro jurídico formal – já ajustado às disposições mais flexíveis da “cláusula de habilitação”, da Rodada Tóquio (1979), antes que aos requerimentos mais estritos do Artigo 24 do GATT – de uma vasta área de preferências tarifárias, feitas de acordos bi, tri ou plurilaterais, congregando apenas interesses limitados de algumas poucas linhas produtivas sob a forma de acordos de alcance parcial ou de “complementação econômica” (um eufemismo para ajustes de divisão de mercados entre empresas, geralmente multinacionais, dominando mercados nacionais). A Aladi tampouco conseguiu avançar decisivamente no caminho da integração continental, tendo sido submetida à dupla competição dos projetos sub-regionais de integração – dentre os quais o mais importante foi e continua sendo o que congrega o Brasil e a Argentina – e da proposta dos Estados Unidos em prol de uma “área hemisférica de livre-comércio”, ou Alca.

O processo Brasil-Argentina, iniciado em 1986 e consolidado sob a forma de um tratado para a formação de um mercado comum bilateral em dez anos (Tratado de Integração, 1988), foi “acelerado” pela Ata de Buenos Aires (1990), que automatizou o ritmo da liberalização tarifária e reduziu à metade os prazos acordados no tratado de 1988, dando assim novo ímpeto à idéia de um mercado comum completo. Os mecanismos definidos para tal meta eram intergovernamentais e assim permaneceram quando se passou do plano bilateral para o quadrilateral, ao se decidir pela adjunção do Paraguai e do Uruguai ao processo iniciado bilateralmente. O Tratado de Assunção, criando o Mercosul (1991), reproduziu *ipsis litteris* os dispositivos da Ata de Buenos Aires no que se refere aos mecanismos e instrumentos para a formação de um mercado comum, definido como uma zona de livre-comércio completa – ao serem reduzidas a zero as barreiras tarifárias e não-tarifárias num espaço de quatro anos –, agregada de uma Tarifa Externa Comum, o que caracterizaria a união aduaneira a ter início

em 1995. Paralelamente, o Grupo Andino opera uma reversão de seu antigo projeto de integração profunda para objetivos meramente comerciais; o grupo também tenta converter-se em união aduaneira, idéia consagrada na sua transformação, em 1996, em uma Comunidade Andina de Nações (CAN), sem maior efetividade, porém, em vista da recusa de alguns membros em aderir à Tarifa Externa Comum e a outros elementos constitutivos da unificação aduaneira. Mercosul e CAN iniciaram as discussões para a conformação de uma zona de livre-comércio regional em 1998, processo que seria concluído apenas em 2004, ainda assim com inúmeras exceções e “peculiaridades” bilaterais.

O Mercosul conheceu forte impulsão nos seus primeiros oito anos de existência, mas não conseguiu concretizar o mercado comum prometido no artigo 1º do Tratado de Assunção, ou, sequer, completar os requisitos da união aduaneira, a começar pela definição de um código e pelo estabelecimento de uma autoridade aduaneira única. Ele enfrentou crises e retrocessos a partir de 1999, quando ocorreu a desvalorização e flutuação da moeda brasileira e deu-se o esgotamento do modelo cambial argentino, baseado na plena conversibilidade e na paridade fixa com o dólar. Seguiu-se um declínio temporário dos fluxos de intercâmbio e o desestímulo à continuidade da liberalização recíproca, com introdução de salvaguardas unilaterais da Argentina contra produtos brasileiros, a busca de soluções nacionais aos problemas de competitividade e o abandono prático dos projetos de coordenação das políticas macroeconômicas (tal como fixados em Florianópolis, em 2000). O intercâmbio voltou a crescer a partir de 2005 e os membros decidiram acolher de forma “política” a demanda da Venezuela para seu ingresso no bloco, no imediato seguimento da saída desse país da CAN, em protesto, segundo seu presidente, pela assinatura de acordos de livre comércio entre dois dos seus membros – Peru e Colômbia – com os Estados Unidos.

Enquanto isso, as negociações visando à conformação da Alca, seriamente paralisadas por desentendimentos entre os dois países co-presidentes – Brasil e EUA –, acabaram suspensas sem previsão de retomada durante a cúpula das Américas de Mar del Plata (novembro de 2005). Em resposta ao desafio da Alca, o presidente da Venezuela, Hugo Chávez, propôs uma “Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América” (Alba), formalizada tão somente entre o seu país, Cuba e a Bolívia, e fortemente impregnada de comércio administrado e de iniciativas estatais. O México e o Chile, cada qual a seu modo, constituem capítulos à parte em todos esses processos hemisféricos de liberalização comercial. Tendo operado, a partir dos anos 1980, trajetórias de abertura econômica unilateral e de integração comercial em bases puramente livre-cambistas, esses países sentem-se confortáveis com os esquemas existentes – e em negociação – de aprofundamento das

preferências comerciais trocadas com quase todos os parceiros regionais, tanto quanto com a preservação de seus laços exclusivos com as grandes potências comerciais do hemisfério – e além –, na medida em que isso lhes garante um acesso privilegiado aos mercados mais dinâmicos, sem competidores na própria região. Ambos países, Chile e México, conformaram ampla rede de acordos de liberalização comercial que lhes assegura, aproximadamente, acesso aos mercados de países que representam, todos somados, entre 2/3 e 4/5 do PIB mundial, o que não é nada desprezível, sobretudo para uma economia pequena como a do Chile.

No plano político sul-americano, o protagonismo brasileiro conseguiu fazer com que os projetos de integração física na região – iniciados numa reunião em Brasília em 2000, criando a Iniciativa de Integração Regional Sul-americana, IIRSA – fossem formalizados na Comunidade Sul-Americana de Nações, criada no Peru (dezembro de 2004), apenas para vê-la substituída, já sob a forte influência do presidente da Venezuela, pela União das Nações Sul-Americanas (Unasul, abril de 2007), dotada de um secretariado em Quito. Em dezembro de 2007 persistiam dúvidas quanto ao *status* futuro da Unasul no quadro dos processos e esquemas de integração sul-americano, bem como quanto ao tipo de relacionamento – coabitação ou coordenação – que ela deveria manter com os esquemas existentes: Mercosul, CAN, Aladi, Sela, Alba, IIRSA, etc.

2. Balanço dos experimentos de integração mais importantes realizados na América do Sul

O crescimento do comércio intra-regional no âmbito da Alalc, e provavelmente também no quadro da Aladi, deveu-se menos a projetos coordenados multilateralmente que respondessem a um programa articulado ou coerente de integração econômica através da complementaridade recíproca entre os países, do que, pragmaticamente, a reduções tarifárias pontuais, que sempre interessaram mais alguns ramos industriais (ou mesmo determinadas indústrias específicas), do que propriamente o conjunto da economia, e aos esquemas poupadores de divisas, criados desde o início do processo. Com efeito, o Convênio de Santo Domingo (1965) estabeleceu um sistema de créditos recíprocos, liquidados por meio de compensações periódicas entre os bancos centrais. Sendo assim, o comércio crescia até um certo ponto e depois permanecia estagnado, dada a ausência de medidas complementares de abertura econômica ou de projetos comuns nos terrenos da infra-estrutura física ou no das políticas setoriais.

De forma geral, as políticas macroeconômicas e setoriais seguidas no plano nacional, fortemente orientadas a maximizar o crescimento e a distribuição social – embora aqui com as

conhecidas limitações nacionais, sob a forma de regimes “oligárquicos” ou “elitistas” – não eram naturalmente conducentes à maior intensificação possível dos laços de integração, na medida em que a maior parte dos países, nos anos “clássicos” das políticas substitutivas, estavam engajados no reforço às respectivas bases produtivas nacionais, com políticas diversas de proteção industrial “à la List” e políticas comerciais, geralmente protecionistas ou fiscalmente dependentes das receitas de comércio exterior. Cabe, também, reconhecer que os regimes autoritários, que se disseminaram na região entre os anos 60 e 80, contribuíram para a perda de “entusiasmo” para com a causa da integração regional, tanto pela rigidez política natural desses regimes e sua oposição de princípio em “ceder” soberania nacional, como pelo nacionalismo econômico e os projetos de “reforço” do poderio industrial nacional que cada um deles perseguia.

O bloco político que mais deliberadamente tentou impulsionar o processo de integração com base em políticas setoriais ativas, o Grupo Andino, buscou superar as limitações do esquema puramente livre-cambista da Alalc, sem, no entanto, conseguir transpor o conjunto de normas acordadas no plano multilateral para a realidade das políticas econômicas nacionais, fracassando, assim, em avançar em direção de um pretendido modelo “europeu” de integração sub-regional. O Chile pós-golpe de Pinochet (1973), convencido de que esquemas muito intrusivos ou dirigistas de administração econômica afastavam tanto os investimentos estrangeiros como o dinamismo natural dos mercados, acabou afastando-se do Grupo Andino (1975). Os países menores da região – centro-americanos ou caribenhos – sempre careceram de peso específico para formular e implementar um processo dinâmico de integração econômica, permanecendo no meio do caminho (ou até mesmo em etapas embrionárias) dos objetivos pretendidos retoricamente.

O outro grupo que mais enfaticamente buscou construir uma “integração profunda” em escala sub-regional, o Mercosul, passou por fases sucessivas ou alternadas de crescimento, de expansão dos intercâmbios recíprocos e com terceiros mercados, por crises financeiras e cambiais – deslançadas tanto a partir de desequilíbrios internos quanto de choques externos, como visto nas turbulências financeiras dos anos 1990 – e por momentos de maior ou menor atratividade de investimentos externos – em grande medida europeus –, eventualmente coincidentes com os processos internos de desmonopolização estatal e de privatização. O bloco parece ter conseguido alcançar grau suficiente de consolidação política para não sofrer alguma ameaça inopinada de desmantelamento institucional. Mas, ele tampouco conseguiu cumprir as metas principais fixadas no artigo 1º do Tratado de Assunção, quais sejam: o mercado comum que deveria supostamente existir a partir de 1995, sobre a base de uma união

aduaneira completa, e a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais. Ainda hoje, ele se debate com descumprimentos nacionais e regionais aos compromissos fixados no plano inter-governamental. Os observadores atribuem as dificuldades existentes a problemas institucionais e jurídicos – ou seja, a ausência de estrito cumprimento (*enforcement*) das decisões adotadas a quatro – e a razões de natureza estrutural: as chamadas “assimetrias”, que estariam impedindo a liberalização completa dos intercâmbios recíprocos. Estas duas questões serão reexaminadas em outra seção deste ensaio, mas caberia, desde logo, destacar o relativo “sucesso” do Mercosul em inserir mais enfaticamente os países membros na economia mundial.

De fato, o Mercosul já nasceu como uma resposta de Brasil e Argentina aos desafios que se colocavam, na conjuntura econômica internacional de meados dos anos 1980, aos países ditos “periféricos”, que precisavam inserir-se, sem outras opções, nos processos de globalização e de regionalização então nascentes. Ele parecia uma resposta adequada ao caminho não mais apenas “multilateralista”, mas também “minilateralista” que começava a ser desenhado pelas potências do sistema multilateral de comércio, a saber os EUA e as, então, Comunidades Européias. O primeiro acabava de concluir um acordo de livre-comércio com Israel, em 1985, e preparava-se para negociar um de maior escopo com o Canadá – concretizado em 1998. Quanto ao bloco europeu, ele dava a partida, pelo Ato Único de 1986, ao processo que levaria à consolidação do mercado unificado, em 1993, mas que a muitos parecia a constituição de uma “fortaleza Europa”. A Argentina e o Brasil, não apenas como desejo de superar os experimentos autoritários e excêntricos que tinham caracterizado suas trajetórias respectivas nas duas décadas anteriores, mas também para responder a, ou replicar esses desafios minilateralistas impulsionando o seu próprio projeto de integração regional, sob a forma, primeiro, de um programa de cooperação econômica (PICE, 1986), baseado em protocolos setoriais, depois, de um tratado bilateral de integração (1998), que pretendia realizar um mercado comum bilateral em dez anos, sempre sob a modalidade da integração gradual e flexível de cadeias produtivas e do estabelecimento de complementaridades recíprocas nas áreas que iam sendo negociadas. Na primeira fase do Mercosul, mais de duas dúzias de protocolos setoriais foram negociados, para compor a base da futura integração produtiva, modalidade fortemente sustentada por fluxos de comércio administrado e por políticas ativas nas áreas industrial, agrícola e tecnológica.

Essa modalidade de integração paulatina foi abandonada em julho de 1990, a partir da Ata de Buenos Aires, assinada pelos presidentes Menem e Collor, adotando-se a metodologia deliberadamente livre-cambista que correspondia à filosofia econômica então

emergente. O impacto foi imediato na sub-região, com demanda de consultas e ampliação do processo bilateral pelos países vizinhos, o que levou à ampliação do esquema e à incorporação de novos membros. O Chile não aderiu ao Mercosul em virtude, basicamente, da incompatibilidade de estruturas tarifárias, uma vez que sua tarifa já tinha adotado o regime da alíquota singular – então a 11%, mas já com perspectiva de redução –, ao passo que os países do Mercosul pretendiam manter a flexibilidade tarifária, refletida num leque de proteção diferenciada segundo as sensibilidades setoriais. O Paraguai e o Uruguai, que já realizavam a maior parte do seu comércio exterior com os dois grandes vizinhos platinos, foram incorporados ao novo esquema, que simplesmente convertia em quadrilaterais os mecanismos e instrumentos que tinham sido concertados no plano bilateral entre o Brasil e a Argentina, com algumas concessões menores em termos de prazos.

O balanço que se pode efetuar da trajetória do Mercosul – malgrado os percalços, as crises enfrentadas e alguns recuos táticos em relação aos objetivos proclamados, como a recaída nos protecionismos setoriais e, até, o abandono dos objetivos comerciais e sua compensação por uma *fuite en avant* “social” – é essencialmente positivo, na medida em que o bloco oferece, ao menos, a oportunidade aos países membros de praticarem exercícios de “mini-globalização”, na ausência de estratégias consistentes de inserção econômica internacional. De fato, o Mercosul aumentou a inserção internacional dos países membros do Mercosul, ainda que o tenha feito de forma diferenciada, segundo as conjunturas econômicas vividas pelos países membros e segundo o ritmo da economia mundial, bastante diferentes em função das fases de expansão ou retração das dinâmicas econômicas. Ele o fez moderadamente em algumas ocasiões – em momentos de crise do sistema internacional, por exemplo, quando das turbulências financeiras dos anos 1990 e início de 2000 – e de forma mais intensa em outros momentos, quando os países estavam se ajustando para crescer, se abrindo economicamente de maneira mais resoluta, ou liberalizando seus intercâmbios externos.

É um fato que os primeiros anos do Mercosul, coincidiram com uma etapa importante de estabilização macroeconômica e de reformas liberalizantes das economias dos países membros, o que permitiu expandir o comércio recíproco e mesmo o comércio total dos países com o resto do mundo de forma bem mais intensa. Também é um fato que desequilíbrios acumulados no Brasil – com os déficits crescentes na balança comercial e nas transações correntes – e a diminuição do crescimento e a enorme dívida acumulada pela Argentina, levaram ambos os países, o Brasil em 1998-99 e a Argentina em 2000-2001, a severas crises cambiais que resultaram em programas negociados com o FMI (no caso da

Argentina, à moratória da dívida externa). Essas graves crises e os subsequentes processos de ajuste resultaram numa contração temporária do comércio intra-Mercosul, cujo impacto também foi sentido nas economias menores. A redução linear dos fluxos de intercâmbio comercial foi acompanhada, em diversos casos, de novas restrições à importação de bens do Mercosul e de fora do bloco, bem como da introdução de salvaguardas unilaterais e de outras medidas de defesa comercial, que provocaram fricções na gestão da união aduaneira.

O Mercosul poderia ter contribuído de forma mais acentuada para a inserção econômica internacional dos países membros, se estes tivessem avançado na consolidação do mercado comum, como era a intenção original, e se não tivessem ficado numa zona de livre-comércio com algumas exceções (açúcar e setor automotivo, por exemplo), e numa união aduaneira recheada de exceções nacionais à Tarifa Externa Comum. Pode-se argumentar que os países não avançaram em função do que se costuma chamar de “assimetrias”, ou seja, desníveis muito grandes nas suas respectivas capacidades industriais, o que redundava em diferenciais de competitividade recíproca. Deve-se também reconhecer que os países membros são relativamente introvertidos nos planos comercial e industrial, visando bem mais os mercados dos vizinhos do que os mercados externos. Eles ainda conservam alguma proteção externa, quando não aumentaram-na no decurso das crises financeiras e cambiais do final dos anos 1990 e início dos 2000.

Por um lado, o Mercosul parece ter sido benéfico para a economia mais industrializada que é o Brasil e bastante desafiador para seu sócio principal, a Argentina, que teve de enfrentar a dura concorrência do vizinho mais avançado no plano produtivo, recorrendo esta a medidas de defesa comercial – salvaguardas e antidumping, em vários casos de maneira abusiva – como forma de proteger seus industriais “atacados” no seu próprio mercado. O uso de barreiras contra o sócio maior constitui, entretanto, uma contradição com o próprio espírito de uma união aduaneira, uma vez que os industriais argentinos dispõem, teoricamente, de todo o mercado do território comum, não sendo válido o argumento das economias de escala utilizado “contra” as indústrias do Brasil. A alegação, por outro lado, de que as empresas brasileiras usufruem de políticas “industriais” e de crédito facilitado (BNDES) obscurece o fato sistêmico, do chamado “custo Brasil”, ou seja, as “deseconomias” de escala que o empresariado enfrenta em decorrência de um sistema tributário extorsivo e de outras desvantagens ligadas ao ambiente de negócios.

Por outro lado, e em contrapartida, o Mercosul pode ter sido pouco compensador para as duas economias menores, em virtude de sua baixa capacidade para aproveitar as oportunidades criadas nos dois grandes mercados (que continuaram praticando políticas

objetivamente pouco integradoras). Desde o início da década, praticamente, os dois sócios maiores tentam conceber mecanismos para compensar as desvantagens competitivas do Paraguai e do Uruguai, o que pode incluir a permissão, via flexibilização das regras de origem, de se incluir maior proporção de conteúdo estrangeiro nos produtos “fabricados” – em alguns casos, meramente assembled – em seus territórios respectivos, além de facilidades para o acesso desses produtos aos mercados dos dois grandes. Um requisito exigido pela UE para negociar um acordo de liberalização comercial com o Mercosul – qual seja, a eliminação da dupla cobrança da TEC, que afeta os produtos europeus ingressados num primeiro porto de acesso e trasladado para o território de outro membro – vem sendo obstaculizado pelo Paraguai, extremamente dependente das receitas fiscais de suas aduanas e sem condições de renunciar a essa fonte de recursos.

A dupla cobrança da TEC, justamente resulta, entre outros motivos, da inexistência de uma autoridade aduaneira no Mercosul, que pudesse, por meio de um Código Aduaneiro, determinar a alocação da receitas de importação, que, ainda hoje, recaem sob a competência constitucional de cada Estado parte. A legislação sobre investimentos estrangeiros ainda pertence ao escopo doméstico, persistindo notáveis diferenças entre os países, inclusive devido à não entrada em vigor dos dois protocolos – de Buenos Aires e de Colônia – que deveria regular os investimentos intra e extra-Mercosul. Na ausência, alguns países fizeram acordos bilaterais com países desenvolvidos, que podem conceder-lhes um tratamento mais favorável do que aos membros do Mercosul. Em qualquer hipótese, e a despeito desses percalços, o Mercosul contribuiu para a inserção econômica internacional dos países membros uma vez que a abertura recíproca que se estabeleceu entre eles permite às empresas nacionais competirem entre si, o que constitui uma espécie de “mini-globalização”, como mencionada acima, ou seja, um exercício útil para que eles se preparem para a grande globalização em escala planetária.

No que se refere ao outro grande esquema de integração econômica sub-regional, o Grupo Andino, derivado do Acordo de Cartagena (maio de 1969), sua trajetória pode ter sido relativamente diferente daquela seguida no Mercosul, mas ele tampouco teve maior êxito na consecução do seu projeto de integração. Tendo sido concebido segundo um modelo mais elaborado e supostamente avançado de institucionalidade – com uma comissão executiva e um tribunal –, do que o então vigente na Alalc, ele padeceu dos mesmos problemas que obstaculizaram a consecução do livre-comércio na região, quais sejam, um modelo de desenvolvimento *hacia adentro*, com forte proteção do mercado interno – ainda que, nesse caso, em nível sub-regional, de maneira a criar as economias de escala requeridas em

quaisquer experimentos desse tipo – e as mesmas dificuldades dos países membros em cumprir, ou sequer internalizar, as medidas adotadas conjuntamente.

O padrão de comércio no Grupo Andino era ainda mais “primário-exportador” do que o vigente no Cone Sul e as restrições nacionais introduzidas em fases de crises e choques externos não pouparam sequer os próprios parceiros do esquema sub-regional, com o que se aprofundou a inadimplência em relação aos mecanismos e instrumentos que tinham sido desenhados para efetuar a integração progressiva das cadeias produtivas segundo modelos elaborados de criação de complementaridades recíprocas nas diversas áreas objeto de políticas conjuntas (setores industrial, agrícola, tecnológico, propriedade intelectual, investimento direto estrangeiro etc.). A instabilidade macroeconômica – com diversos surtos hiperinflacionários nacionais –, os desajustes cambiais (e o caráter errático das políticas cambiais), bem como a dispersão tarifária entre os países membros foram, provavelmente, de maior magnitude do que os processos correspondentes no Cone Sul, o que pode explicar as dificuldades registradas no estabelecimento da união aduaneira regional. Ainda que a decisão tenha sido tomada de comum acordo, em meados dos anos 1990, de passar à fase de união aduaneira – depois dos sucessivos adiamentos, nos anos 80, da entrada em vigor da Tarifa Externa Comum –, desta vez como Comunidade Andina de Nações (CAN, pelos Protocolos de Trujillo e de Sucre, em 1997), o fato é que nem os pressupostos mínimos da união aduaneira, nem a convergência para uma tarifa comum foram seguidos pelos países membros, preservando-se não só a dispersão tarifária como políticas comerciais díspares.

A despeito da decisão de se conferir novos poderes a um Secretário-Geral e ao Conselho da CAN, em substituição à antiga Junta de Cartagena, e de se ter fixado o ano de 2005 como marco inicial do mercado comum pretendido, o fato é que a zona de livre comércio – teoricamente em vigor desde 1992 – permaneceu com diversas inadimplências nacionais, da mesma forma como a Tarifa Externa Comum – em princípio em aplicação desde 1995 –, que não foi incorporada por diversos membros. A despeito da adoção de um regime comum aduaneiro, em 2006, a vigência da TEC foi novamente prorrogada para 2008, sendo que o comércio intra-bloco tende, de fato, a diminuir. As dificuldades no plano externo não foram menores. De fato, as políticas econômicas e as orientações em matéria de relacionamento externo também permaneceram centrífugas, com o que os países da CAN avançaram individualmente ou em ordem dispersa no contexto dos grandes processos negociadores dos anos 1990 e 2000 – Rodada Uruguai, Alca, negociações com o Mercosul, iniciativas dos EUA e da UE, rodada de Doha, acordos bilaterais etc. –, com escassa coordenação entre eles. Mais importante, como para o caso do Mercosul, a maior parte dos

programas “nacionais” de desenvolvimento é desenhada segundo orientações que permanecem exatamente com essa característica, “nacional”, sem a perspectiva, portanto, de uma agregação de objetivos no plano “comunitário”. Ainda assim, a CAN esperava negociar um acordo de livre comércio com a UE, tendo vários dos seus membros – entre eles o Peru e a Colômbia – indicado que preferiam fazê-lo individualmente, a passo que a Comissão Européia manifestou interesse em negociar com a união aduaneira da CAN, até o momento mais ficcional do que realidade.

Entre 1998 e 2004 se negociou um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a CAN, finalmente concretizado sob a forma de um acordo-marco (2004) e diferentes acordos bilaterais de liberalização comercial, com muitas disposições especiais e exceções *ad hoc* que resultam, ao fim e ao cabo, em uma liberalização limitada dos fluxos de intercâmbio. Por outro lado, a decisão de dois países – Peru e Colômbia – de negociarem um acordo de livre comércio com os EUA – que também haviam aberto essa possibilidade ao Equador, finalmente recusada pela presidência Rafael Correa – gerou uma reação inusitada do presidente da Venezuela, Hugo Chávez, que o levou a anunciar a retirada do país da CAN e a solicitar seu ingresso no Mercosul. Assinado o protocolo de adesão em 2006, a Venezuela passou a participar das reuniões do Mercosul como “membro pleno em processo de adesão”, sem que no entanto tivessem sido cumpridos todos os trâmites de ratificação – notadamente no Congresso brasileiro – para seu acesso pleno.

3. Conquistas e limitações dos esquemas existentes: causas e conseqüências dos principais casos

A pergunta implícita a esta seção parece ser esta: por que, a despeito do crescimento paulatino do comércio intra-regional e da intensificação de laços de diversos tipos entre os países da América do Sul, a começar pelos próprios vínculos físicos, os países não avançaram de modo mais afirmado em direção de esquemas de integração comercial mais elaborados ou para graus de interpenetração econômica recíproca mais reforçados? Talvez a primeira pergunta, na verdade, deveria ser, preliminarmente: por que eles deveriam fazê-lo, se toda a sua história foi marcada por movimentos de intercâmbio excêntricos ao próprio continente, vinculando cada uma dessas economias a centros de produção, consumo, mercados de tecnologia e de capitais situados todos no hemisfério norte? Por que contrariar, se não a geografia, pelo menos a história e a tradição de relações com os principais fornecedores de bens e serviços, os mercados mais importantes, os grandes provedores de financiamento e de tecnologia?

De fato, o registro histórico e as realidades econômicas fizeram dos países europeus e dos Estados Unidos os principais parceiros econômicos, comerciais, financeiros e tecnológicos de cada um dos países da região, em que pese o aumento gradual do intercâmbio recíproco nas duas últimas décadas e a mais recente diversificação de mercados em direção dos países asiáticos e do Oriente Médio. Pode-se dizer, em resposta a esse tipo de argumento, que – como, aliás, confirmado pela própria experiência da aproximação e da diluição das fronteiras econômicas na América do Norte e na Europa ocidental – a integração regional é o caminho natural para a evolução futura de economias geograficamente contíguas, na medida em que as empresas, antes apenas voltadas para o mercado interno, começam a ensaiar vôos nos mercados globais (e, a esse título, os mercados regionais constituem, como se disse, um bom exercício de aprendizado).

Mas, um contra-argumento de resposta – também ilustrado por recentes acordos de livre comércio entre europeus e americanos e parceiros distantes – seria que, com a multiplicação de meios de locomoção e transportes, com a aceleração das velocidades e a diminuição nos custos absolutos e relativos dos transportes e comunicações, as distâncias intercontinentais não parecem tão desencorajadoras quanto antes, inclusive porque, no caso da América do Sul, continuam a ser formidáveis as barreiras geográficas à sua integração física (como, por exemplo, a selva amazônica e o espinhaço andino). Com efeito, tanto agora quanto anteriormente, velhas estruturas econômicas agro-exportadoras sempre vincularam mais intensamente cada um dos países sul-americanos a seus parceiros privilegiados no hemisfério norte, inclusive mais recentemente com o retorno das antigas metrópoles ibéricas aos postos de grandes investidores diretos nesses países.

Entretanto, nem a história, nem a geografia deveriam constituir impedimentos de monta a processos bem estruturados de integração sub-regional, preparando o terreno para a unificação futura dos diferentes esquemas parciais num grande espaço econômico integrado. De fato, mesmo sem o aperfeiçoamento dos mecanismos e instrumentos existentes – uma vez que os acordos concluídos apresentam limitações jurídicas e restrições formais ao pleno estabelecimento do livre comércio na região –, os fluxos de comércio entre os países tem apresentado crescimento sustentado nos últimos anos, cabendo registrar que sua composição apresenta, reciprocamente, maior valor agregado do que é o caso das exportações de cada um dos países para fora da região, caracterizadas por um perfil mais tradicional, concentrado, portanto, nas *commodities*.

Na verdade, os principais obstáculos à intensificação dos laços econômicos entre os países podem não estar nas chamadas assimetrias estruturais ou nos relevantes obstáculos

físicos, mas sim nas próprias políticas econômicas domésticas, pouco propensas ao esforço de quebra de barreiras burocráticas – na prática, reações defensivas ou protecionismo ostensivo – e dotadas de reduzida disposição para superar a conhecida postura de preservação da soberania na maior parte dos países. Com efeito, são poucos os países que mantêm dispositivos constitucionais ou posturas políticas declaradamente abertas e favoráveis à integração regional, mesmo quando esse tipo de objetivo chega a figurar no próprio texto constitucional, como é o caso do Brasil. Os entraves jurídicos e o baixo comprometimento das burocracias nacionais – em alguns casos, também, das mesmas lideranças políticas que proclamam retoricamente sua adesão à integração – com o conjunto de tarefas e medidas de caráter interno que constituem requisitos essenciais ao desarme aduaneiro recíproco e à plena vigência das “ferramentas” da integração atuam como fatores paralisantes do aprofundamento da integração, ou simplesmente impedem a consecução das metas acordadas conjuntamente.

Tanto no Mercosul, quanto na CAN o descumprimento das decisões adotadas e a não internalização e entrada em vigor nacional das normas aprovadas consensualmente – pois este é o processo decisório em vigor – representam parte significativa da normatividade interna, cabendo dificilmente se falar de um equivalente ao *acquis communautaire* europeu. Em alguns casos, houve falhas na implementação dos laudos arbitrais do Mercosul, obrigando um reclamante a colocar seu pleito na esfera da OMC; no caso da CAN, são diversos os laudos do seu tribunal não respeitados pela parte reclamada. Em ambos os esquemas, decisões políticas informalmente acordadas obstam a que a solução de determinadas controvérsias seja buscada pela via normal dos mecanismos judiciários ou arbitrais previstos nas respectivas instituições. A insegurança jurídica pode, pois, afetar correntes de comércio, mesmo nos casos em torno dos quais os países decidiram acatar as regras do livre comércio.

De maneira geral, o caráter errático de muitas políticas econômicas, a prolixidade na inovação legal, sobretudo no âmbito tributário, e o caráter puramente doméstico de grande parte das medidas adotadas na esfera econômica contribuem para reduzir a intensidade de comércio entre os países membros de um esquema de integração. Um exemplo em pauta seria a legislação tributária brasileira: não apenas o sistema dos impostos indiretos constitui um “arquipélago” de regimes fiscais fragmentados pelos estados da federação – o que denotaria, num certo sentido, a ausência de “mercado comum” dentro mesmo do Brasil –, como também as reformas pensadas ocasionalmente para substituir ou melhorar o sistema, e que são regularmente submetidas ao exame de governadores e parlamentares, raramente levam em conta a necessidade de tornar esse sistema compatível com estruturas fiscais mais suscetíveis de acomodar o projeto da integração com os vizinhos. Em suma, a volatilidade das políticas

setoriais torna particularmente difícil o objetivo da harmonização das legislações nacionais em diversos campos de interesse para a futura coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais.

A consequência mais evidente do descompasso entre a retórica da integração, ostentada por praticamente todos os chefes de Estado da região – pois ninguém, voluntariamente, se proclama realista nessa matéria, apontando, por exemplo, os eventuais desvios de comércio e de investimentos que podem ser provocados por um processo de integração à *outrance*, que não leve em conta os dados reais da economia e as tendências de mercado –, e a realidade “nacionalista” das políticas econômicas efetivamente seguidas é que esse processo, pelo menos na dimensão essencial da liberalização recíproca, tende a avançar muito lentamente, na medida em que os atos não seguem as palavras. A multiplicação de esforços nesse sentido, com a criação de instituições, medidas e iniciativas sempre “inovadoras”, pode representar uma “fuga para a frente”, na qual os velhos problemas e obstáculos à integração – que são as restrições nacionais à liberalização efetiva dos intercâmbios e o medo à competição – não são enfrentados resolutamente, ao mesmo tempo em que surgem novos foros para “impulsionar a integração”, o último dos quais sendo constituído pela Unasul (cujo tratado constitutivo ainda estava sendo negociado no momento da redação destas linhas). Levando em conta essas estratégias nacionais diferenciadas – que serão analisadas em outra seção –, pode-se prever um lento e sinuoso itinerário para a integração na América do Sul.

4. Impacto de recentes mudanças globais sobre os processos de integração e nos países da região

Qualquer que seja a ênfase que se dê aos fenômenos políticos, econômicos ou culturais em curso desde o início dos anos 1990, aproximadamente – eventos e processos que, grosso modo, correspondem ao final do “modo de produção socialista” e ao virtual desaparecimento do “Segundo Mundo” nas relações internacionais –, é evidente que esses processos, vinculados à “terceira onda” da globalização, não poderiam deixar de causar impactos nos esquemas de integração regional, em geral, e nos exercícios de integração sul-americana, em particular. Parece claro, em primeiro lugar, que esses impactos, que se manifestam tanto no plano global como em escala regional, seriam bem maiores na alocação de investimentos diretos e no redirecionamento de certos fluxos de comércio intra-setorial, de modo amplo, do que propriamente nos planos financeiro, tecnológico ou científico, que continuam, de certo modo, sob a hegemonia de um pequeno grupo de países avançados,

basicamente o pelotão de frente da OCDE. Isso se explica pela natureza diferenciada dos diversos processos associados à incorporação plena dos países socialistas à economia mundial capitalista.

Com efeito, o fim do socialismo não agregou muito, em seu início, ao PIB mundial, ao comércio de tecnologia ou aos fluxos financeiros, uma vez que os países socialistas eram, quase todos, praticamente marginais nesses aspectos. Mas o impacto em termos de divisão internacional do trabalho, isto é, exército industrial de reserva, foi bastante significativo, conduzindo ao rápido deslocamento dos investimentos diretos para aproveitar as novas oportunidades assim criadas com a incorporação de imensos contingentes de trabalhadores industriais aos circuitos produtivos da globalização contemporânea. Estamos falando basicamente da China, mas a mesma realidade se aplica, *mutatis mutandis*, a outros países que, mesmo não tendo sido socialistas ou dirigistas, se incorporaram de modo mais afirmado às redes da interdependência global, inclusive alguns na América Latina. O importante a sublinhar neste trabalho, contudo, é como essas novas realidades da economia global impactaram as experiências de integração regional na América do Sul, bem como as próprias políticas nacionais voltadas para o comércio e os investimentos internacionais.

A realidade da integração latino-americana e da inserção econômica internacional dos países já vinha mudando desde a abertura da crise da dívida externa, no início dos anos 1980, quando diversos países, seja por necessidade ou por convicção, empreenderam reconversões significativas de suas políticas econômicas, todas apontando para uma maior abertura econômica, de modo geral, e ampla liberalização comercial, em especial. Foi assim que o México ingressou, finalmente, no GATT, em 1986, a tempo de participar da Rodada Uruguai, e que diversos outros países empreenderam reformas em suas políticas comerciais e de investimentos, direcionadas a reduzir o protecionismo embutido em políticas industriais substitutivas e a atrair maior volume de investimentos estrangeiros diretos. Essas trajetórias reformistas foram aprofundadas no decorrer da década seguinte, não sem razão conhecida como sendo a “era neoliberal”, muito embora os processos de ajustes, de estabilização macroeconômica e de reformas setoriais tenham sido incompletos na maior parte dos casos, com uma ou outra exceção, e tenham sido insuficientes para engajar os países latino-americanos numa via de “crescimento sustentado com equidade social” (como rezava o novo mantra da Cepal, depois de anos de promoção da industrialização com base numa administração cuidadosa da “fragilidade financeira externa”).

O país que mais longe levou o processo de ajustes e de reformas foi, quiçá, o Chile e não necessariamente devido ao golpe do general Pinochet, em 1973, uma vez que o país

demorou quase uma década para encontrar o caminho da estabilidade e do crescimento. A orientação geral da política econômica foi, de todo modo, no sentido da ortodoxia, com adaptações pontuais às circunstâncias do país, reconciliado com a realidade de suas vantagens comparativas “naturais” e não mais engajado num custoso processo de industrialização à *outrance*, segundo os cânones da escola desenvolvimentista. Depois de uma crise bancária que provocou severa redução do PIB, o Chile empreendeu uma série de reformas liberalizantes, sobretudo na política comercial e nas regras relativas ao capital estrangeiro e os resultados começaram a aparecer logo em seguida.

Outro país que empreendeu diversas reformas e se reconciliou com sua geografia foi o México, durante décadas empenhado em “não depender” dos EUA, promovendo políticas de desenvolvimento “autônomo” e de “mudanças na ordem econômica internacional”. A nova orientação implicou em mudança sensível nas políticas setoriais, com ênfase na abertura econômica e na liberalização comercial. Logo depois da assinatura do acordo de livre-comércio EUA-Canadá, o México solicitou a negociação de acordo similar com os EUA, o que motivou, inclusive, a adoção de nova postura deste último país para a região, materializada na “Iniciativa para as Américas” (1990). Pouco adiante, a conclusão das negociações para a criação do Nafta (1993), coincidiu, igualmente, com a aceitação do ingresso do México na OCDE, a primeira ampliação dessa entidade desde os anos 1960, notável a mais de um título: por um lado, ela representou o acesso de um país em desenvolvimento à organização parisiense – importante em si, uma vez que os “relativamente menos desenvolvidos” que tinham sido incorporados anteriormente, Turquia, Portugal e Grécia, o fizeram no quadro da Guerra Fria – e, por outro, ela deu início à adesão de uma série de outros países, em grande maioria ex-socialistas, sinalizando assim a concretização da interdependência econômica global que constitui o leitmotiv da OCDE.

Esse conjunto de mudanças estruturais e institucionais, ademais das dificuldades de se empreender reformas ou de se ter avanços substantivos nas agendas das principais organizações econômicas multilaterais – em vista, justamente, da ampliação do número de membros e da crescente diversificação dos interesses –, fez com que a locomotiva do multilateralismo, a força principal do sistema econômico mundial na era da Guerra Fria, passasse a sofrer a competição do, e fosse de certa forma suplantado pelo regionalismo ou, o que mais apropriadamente passou a ser chamado de “minilateralismo”, ou sejam, os acordos restritos a poucos membros *like-minded*. Daí a proliferação de blocos comerciais, de acordos bilaterais de livre-comércio e de grupos a vocação regional, com motivações, por vezes, mais políticas do que propriamente comerciais ou econômicas, embora o desejo “mercantilista” de

conquistar mercados, de ampliar as exportações e de ceder o mínimo possível na abertura de seus próprios mercados esteja sempre presente no cálculo estratégico dos negociadores nacionais.

Na América Latina, após a primeira “corrida para a frente”, no sentido da (re)criação de novos agrupamentos sub-regionais – Mercosul, recomposição da CAN, revitalização do Caricom etc. – e de assinatura de acordos bi ou trilaterais de livre-comércio, o cenário da integração ficou aparentemente dividido em linhas mais ou menos abertas de liberalização econômica e de abertura comercial, segundo se pretendia aderir à onda “hemisférica”, patrocinada pelos EUA através do projeto da Alca, ou se decidia preservar espaços de “liberdade” e autonomia, por meio de esquemas puramente sul-americanos de integração. O México, preventivamente agregado ao Nafta, podia manter uma posição confortável em relação às negociações da Alca, na medida em que esta poderia lhe trazer novos mercados ao sul, mas não lhe agregaria nada ao norte, a não ser a divisão desses mercados com os demais países latino-americanos. Em função disso, o México acolheu, precisamente, muitos investimentos diretos, tanto de terceiros países desenvolvidos, como de outros latino-americanos – entre eles o Brasil –, visando os mercados norte-americanos. Num segundo momento, porém, o ingresso da China na OMC – e a conseqüente atribuição da cláusula de nação-mais-favorecida em caráter incondicional e ilimitado – e o aumento dos fluxos de investimentos internacionais para aquele mercado, com a disparada das exportações chinesas, fizeram com que a China passasse a roubar não só mercados do México, mas também empregos no próprio país, deslocados em número crescente a partir dos 2000.

Os países centro-americanos e caribenhos, de economia mais frágil, mono-exportadores ou dependentes de serviços, não tinham outra perspectiva negociadora que não algum tipo de acordo preferencial com o maior mercado do hemisfério, o que foi contemplado sucessivamente em esquemas de acesso ao mercado dos EUA em condições facilitadas mas discriminatórias. Na etapa decisiva do processo negociador da Alca, consoante a estratégia “minilateralista” fixada pelos EUA, suas ofertas aos países latino-americanos foram divididas em quatro grupos de acesso preferencial aos seus mercados, sendo que as menos atrativas e delongadas era, obviamente, as reservadas aos países do Mercosul, com os quais era mais difícil um entendimento no capítulo da agricultura, de um lado, e das contrapartidas requeridas em termos de produtos industriais, serviços e investimentos, de outro. Os andinos deveriam receber ofertas intermediárias, entre as mais generosas concedidas às pequenas economias e as mais restritivas atribuídas aos países do Cone Sul, o que dividiu-os

politicamente, levando alguns a buscar soluções individuais num entendimento direto com os EUA.

Quando as negociações da Alca, depois de um difícil entendimento visando a conformar um mecanismo diferenciado – dito *à la carte* – no quadro de um entendimento único, como acertado na conferência ministerial de Miami (novembro de 2003), foram interrompidas, de fato, pela oposição conjunta da Argentina, do Brasil e da Venezuela – na conferência de cúpula de Mar del Plata, em novembro de 2005 –, os negociadores dos EUA já estavam mais do que preparados para estender suas ofertas de FTAs – acordos bilaterais de livre comércio – a vários países da região. Tendo começado a nova onda com o Chile – que, aliás, aguardava na fila de negociações desde 1992 –, eles logo aplicaram o mesmo modelo negociador, extremamente abrangente no plano temático e de cobertura setorial, a três países andinos: Peru, Colômbia e Equador (este último país se excluiu a si mesmo, a partir da eleição do presidente Rafael Correa). A Venezuela, obviamente, estava fora de qualquer tipo de oferta por uma questão de incompatibilidade política fundamental, a despeito mesmo do crescimento dos fluxos de comércio entre ambos os países.

Independentemente do que possa vir a ocorrer com as negociações da Rodada Doha, o padrão do bilateralismo seletivo praticado tanto pelos EUA como pela UE – de corte nitidamente mercantilista no plano comercial, mas politicamente motivado quanto aos parceiros mais solícitos às demandas dos dois grandes atores comerciais – promete estender-se geograficamente a partir de adjunções oportunistas ao que já foi classificado pelo professor Jagdish Bhagwati como sendo um “prato de spaguetti”, com os imensos problemas causados por regras de origem inteiramente díspares entre si (e que devem converter na próxima agenda de trabalho de unificação normativa no âmbito da OMC). Nesse *tableau de chasse* comercial – quadro no qual apenas os poderosos tendem a levar vantagens, em virtude de condições totalmente assimétricas de barganha negociadora –, os países da América do Sul, com poucas exceções, parecem desprovidos de condições favoráveis para uma inserção positiva nos fluxos mais dinâmicos do sistema de comércio mundial. Exportadores de matérias primas e, sua grande maioria, de produtos intensivos em recursos naturais, eles tendem a reproduzir velhos padrões de comércio, perdendo mais e mais espaços nos fluxos de intercâmbio, ainda que possam ter suas *commodities* ocasionalmente valorizadas em função do comportamento favorável da economia mundial.

5. Estratégias nacionais adotadas em relação à integração econômica e à inserção internacional

A América Latina, ainda que isolada dos fluxos mais dinâmicos do comércio mundial, é uma das regiões de maior intensidade e volume de acordos “minilateralistas” hoje registrados, contraídos tanto dentro, quanto fora da região (ainda que o elevado número de acordos não se reflita, necessariamente, em grande intensidade de comércio recíproco). De fato, desde a conferência internacional americana de Washington, em 1889 até a experiência frustrada da Alca, o hemisfério como um todo tem sido recorrente nas tentativas de unificação comercial, sem que tais esforços tenham sido materializados, até aqui, em esquemas suscetíveis de enquadrar os fluxos existentes nas poucas regras básicas do que veio a ser conhecido como “regionalismo aberto” (que permanece um conceito praticamente vazio). A noção de regionalismo aberto implicaria a interpenetração dos vários arranjos bi- ou plurilaterais feitos pelos países da região, na ausência de tendências excludentes ou regras exclusivas. O que se tem observado, na prática, é o chamado *spaghetti bowl problem* de Jagdish Bhagwati, com diferentes formatos de acordos preferenciais sendo servidos com molhos (regras de origem) de diferentes sabores.

No caso do Mercosul, a pergunta recorrente é a de saber se o esquema minilateralista tem servido para, como afirmado no preâmbulo ao Tratado de Assunção, “lograr uma adequada inserção internacional para os países membros” ou se, ao contrário, tem permitido mais desvio do que criação de comércio. O argumento negativo é obviamente oferecido por economistas de corte liberal, que utilizam o mau exemplo da indústria automobilística para confirmar os efeitos potencialmente distorcivos do comércio “induzido” no bloco sub-regional. Numa primeira fase do Mercosul, a dinâmica do crescimento geral de comércio, dentro e fora do bloco, superava a tendência ao enclausuramento minilateralista, o que permitia rejeitar as alegações desses economistas, sob pretexto de que os efeitos “criacionistas” seriam superiores aos “desviantes”. Todavia, os conflitos recorrentes em matéria de bens industriais no comércio bilateral Brasil-Argentina – que não amainaram, com o tempo, ao contrário, levaram inclusive à sua oficialização mediante um “mecanismo de adaptação competitiva” que mantém o comércio administrado –, bem como a recondução continuada desse tipo de comércio administrado no setor automobilístico oferecem, justamente, a comprovação dos problemas potenciais trazidos pelos acordos minilateralistas quando baseados estritamente nos ganhos recíprocos de mercado, num relativo isolamento das pressões competitivas globais.

Desde o surgimento desse debate, em meados dos anos 1990, o Mercosul não teve sucesso no estabelecimento do prometido mercado comum e sequer chegou a completar a sua união aduaneira, havendo ainda algumas lacunas em sua zona de livre-comércio. As crises econômico-financeiras respectivas nos seus dois principais membros demonstram,

igualmente, que Brasil e Argentina estão dispostos a utilizar o Mercosul para ganhos mercantilistas de comércio ou enquanto plataforma comercial para o exterior, desde que ele não obrigue cada um deles a empreender reformas muito amplas em suas políticas industrial, tributária e mesmo comercial. Dada a menor dependência do Brasil do comércio intra-regional e a maior competitividade de sua indústria, relativamente à modesta capacitação e modernização produtiva da Argentina, o protecionismo moderado do Brasil oferece um menor potencial de risco do ponto de vista das regras multilaterais de comércio, o que não parece ser o caso, atualmente, da Argentina, engajada num sério esforço de reindustrialização. Esse elemento, como se sabe, tem dificultado a conformação de uma posição negociadora uniforme para a rodada Doha, o mesmo ocorrendo no caso das negociações inter-regionais UE-Mercosul.

Ambos os países convergem, na presente conjuntura, para uma recusa decidida do modelo de FTA apresentado pelos EUA, ao mesmo tempo em que se empenham em multiplicar os arranjos preferenciais de comércio contraídos na própria região, ao abrigo da Aladi ou mesmo de forma independente. Paradoxalmente, a mesma estratégia tem sido adotada, com maior sucesso relativo, pelos EUA que, desde o “empantanamento” da Alca – depois da cúpula de Québec, em abril de 2001 –, também seguiram o caminho minilateralista, fracionando suas ofertas segundo a disposição dos parceiros (necessariamente mais frágeis). Ao Mercosul ficaram reservadas as ofertas mais delongadas e, previsivelmente, as maiores exceções (setorialmente concentradas nas áreas de maior competitividade sistêmica da Argentina e do Brasil).

Como referido, os EUA passaram a negociar bilateralmente acordos comerciais (que eles chamam de “liberalização competitiva”), fazendo crer que sua propagação levará, no futuro, à liberalização multilateral. Coincidentemente, nesses acordos bilaterais, os EUA logram introduzir a série completa de temas paralelos que eles têm dificuldades de impulsionar no plano regional e no quadro multilateral: propriedade intelectual, liberalização dos movimentos de capitais, regras laborais e ambientais. Como os pequenos países não têm poder de barganha, essas conquistas, que podem ser classificadas propriamente de “imperiais”, cumprem seu papel “diversionista” em vários sentidos: elas repercutem bem, politicamente, no Congresso e fazem avançar a causa americana no âmbito das negociações comerciais mais amplas. Como a UE decidiu adotar os mesmos procedimentos a partir de 2006, não parece haver reversão fácil do quadro de potencial fragmentação do sistema multilateral de comércio, com estratégias oportunistas sendo praticadas por todos os parceiros (à exceção dos menores, que não têm nenhuma condição de jogar com essas regras desiguais).

O minilateralismo do Brasil, a exemplo do americano e do europeu, também pode ser politicamente motivado, mas, além de defensivo, ele tem conotações geopolíticas ainda mais marcadas do que as dos EUA e da UE na presente conjuntura. De fato, a estratégia minilateralista seguida pelos EUA parece ser bem mais preventiva, visando garantir antecipadamente ganhos potenciais que depois poderão ser incorporados em esquemas multilaterais. A estratégia seguida pelo Brasil e seus parceiros do Mercosul tem características mais defensivas, servindo como uma espécie de compensação, ou de seguro *ex-post*, em vista das dificuldades, reais ou percebidas, em concluir acordos comerciais ditos de terceira geração, que são os privilegiados atualmente no *great game* do sistema “minilateral” de comércio.

Diversamente dos acordos que tanto o México como o Chile fizeram com seus principais parceiros – que, como no caso do Mercosul, são os EUA e a UE, aos quais aqueles países agregam vários asiáticos, inclusive a China, o Japão e a Coreia –, o Brasil parece perseguir, metodicamente, tanto por vias próprias como através do Mercosul, uma política de atração de países em desenvolvimento, na América do Sul, na África, no Oriente Médio e na Ásia. Esses objetivos políticos, parte da estratégia de relacionamento “Sul-Sul”, têm adquirido preeminência especial em face dos requerimentos estritamente comerciais que acordos desse tipo costumam ostentar, podendo inclusive afetar de modo negativo a estratégia microeconômica das empresas exportadoras, forçadas a buscarem elas mesmas os mercados e os parceiros que os diplomatas não lhes tem sabido garantir.

Quaisquer que sejam os méritos ou defeitos relativos desse tipo de estratégia comercial, ela tem pelo menos a qualidade de se inserir num processo de busca de novos mercados, novos ou velhos, amplos ou restritos, de tipo decididamente comercialista, com base nas vantagens comparativas que o Brasil e a Argentina possuem no plano internacional. Diferente é a situação dos países ditos “bolivarianos” – Venezuela, Bolívia, Equador –, que não apenas tem recusado engajar-se na negociação de novos acordos concebidos segundo os padrões normais de competição via mercados, como tem buscado, inclusive, denunciar os velhos acordos firmados na fase relativamente “livre-cambista” dos anos 1990. Tal ocorreu, por exemplo, com o G-3 (1995), que unia o México, a Colômbia e a Venezuela, atualmente sendo recomposto sem a presença deste último país, que preferiu estabelecer o seu próprio modelo de “liberalização comercial”. Sob a presidência de Hugo Chávez, a Venezuela pretende oferecer, em contraposição ao que seria o esquema “unilateralista” da Alca, o seu modelo dito “Alba”, que consiste, tão simplesmente, de acordos de comércio administrado envolvendo sobretudo empresas estatais e dotados de escasso, se algum, objetivo de integração econômica efetiva. O primeiro acordo da “Alba” foi assinado em abril de 2006

entre a Venezuela, Cuba e Bolívia e vem sendo, aparentemente, estendido à Nicarágua e ao Equador, nas mesmas bases de “solidariedade ativa” que caracterizam as relações entre os dois primeiros países desde o início da década, mas que não oferecem reais perspectivas comerciais à maioria dos países sul-americanos. Trata-se, sob qualquer critério de racionalidade econômica estrito senso, de um tipo de acordo inviável para a criação e a diversificação de fluxos de comércio entre economias funcionando em bases de mercado.

6. Problemas do sub-regionalismo e da liberalização hemisférica: o caso frustrado da Alca

O projeto de uma Área de Livre Comércio das Américas foi proposto inicialmente pelos Estados Unidos – sob a forma original da “Iniciativa para as Américas”, do presidente George H. W. Bush (1990), esta concebida como uma simples extensão do acordo de livre comércio com o Canadá (1988) aos demais vizinhos hemisféricos, primeiramente estendida ao México pela via do Nafta (1993) – e consolidado num acordo político formalizado no encontro de cúpula de Miami (dezembro de 1994), pelo qual os chefes de Estado e de governo de toda a região – à exceção de Cuba, por não cumprir esta requisitos democráticos hipoteticamente válidos para todos os demais países – se comprometiam formalmente em negociar, num prazo de dez anos até 2005, um acordo de livre comércio hemisférico, a entrar em vigor depois dessa data. As consultas e estudos iniciais se desenvolveram de 1995 a 1998, após o que teve início, de verdade, o processo negociador. Definições importantes quanto ao formato e modalidade das negociações foram obtidos nas conferências ministeriais de Belo Horizonte (1997) e de Santiago (1998), quando foram acertados alguns princípios que deveriam reger essas negociações: *single undertaking* – ou seja, pacote único e unificado de entendimentos –, resultados equilibrados, com vantagens proporcionalmente concedidas aos diferentes parceiros, inclusive as economias menores, preservação dos esquemas sub-regionais, considerados como *building blocks* do projeto hemisférico, preservado, portanto, o Mercosul e a CAN, em lugar da abordagem privilegiada pelos EUA, que pretendiam diluir todos esses esquemas num acordo abrangente modelado em função dos objetivos e espírito do Nafta.

Depois de progressos conceituais e operacionais que permitiram a elaboração de projetos (ou rascunhos “colchetizados”) de acordos setoriais – segundo os diversos grupos negociadores especializados –, a trajetória em direção a um acordo abrangente começou a sofrer percalços de diversos tipos, geralmente de natureza defensiva, que evidenciavam as sensibilidades nacionais e setoriais dos países participantes. Na segunda reunião de cúpula do

processo hemisférico – Québec, 2001 –, algumas das dificuldades postas pelos representantes diplomáticos ficaram mais evidentes e foi possível detectar a natureza dos obstáculos a serem vencidos. Nesse encontro, o Brasil, representado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, estabeleceu, de maneira clara, as condições sob as quais o Brasil poderia vir a aceitar uma Alca, e elas eram bastante estritas em termos de requerimentos liberalizadores e de acesso aos mercados para os principais produtos brasileiros de exportação, ao mesmo tempo em que se declarava nossa disposição para avançar no processo da Alca, desde que respeitados certos princípios de equilíbrio entre as concessões a serem feitas como resultado do acordo e os benefícios e vantagens dele derivados, bem como um possível mecanismo de reconversão de atividades inviabilizadas pela abertura generalizada (não necessariamente tão ampla quanto o imaginado pelo setor privado, em vista de restrições setoriais adotados pelos países membros).

Em 2002, Brasil e Estados Unidos assumiram, de acordo com decisões de organização dos trabalhos adotadas desde a reunião ministerial de Santiago, a co-presidência do processo negociador, sendo eles não apenas os dois países reconhecidamente mais importantes em termos de “mecânica negocial” e de defesa de interesses nacionais, mas também os mais recalcitrantes em termos de abertura e de aceitação de compromissos de liberalização. Sem entrar no plano das responsabilidades individuais, o fato é que o processo negociador da Alca encontra-se paralisado desde o terceiro encontro de cúpula – Mar del Plata, novembro de 2005 –, sendo pouco provável sua retomada e conclusão nas bases originalmente estabelecidas (ainda que de forma vaga) na cúpula de Miami. Os motivos que levaram a esse impasse têm a ver com um conjunto de fatores, estruturais ou contingentes, que podem ser resumidos a seguir: o bloqueio do processo se deve tanto a elementos estruturais – ou seja, as conhecidas assimetrias entre os países, a importância econômica intrínseca de cada um deles, sua participação no comércio global e regional e a própria composição desse comércio, isto é, a natureza dos fluxos e os fatores de competitividade que caracterizam cada economia –, como a elementos institucionais – que se relacionam com a formulação das posições negociadoras e com a natureza do processo decisório, o que no país proponente, os EUA, tem a ver com o poder do Congresso – e, também, a fatores propriamente conjunturais, ou seja, variáveis dependentes do comportamento econômico de curto prazo ou de atitudes políticas dos governos envolvidos no processo negociador. As divergências naturais ou politicamente motivadas existentes entre os países são, grosso modo, as mesmas que dificultam a conclusão de outros processos negociadores, seja no plano multilateral, regional ou bilateral. No que toca, porém, o projeto da Alca, os conflitos

negociais se revelaram mais difíceis em razão dos debates terem se desviado do plano puramente técnico-comercial e extravasado para o nível político-ideológico, inclusive tendo o processo negociador sido submetido a intensa pressão de alguns grupos de interesse, supostamente “sociais”, com motivações bem mais políticas do que economicamente justificadas pelos prováveis impactos da abertura prevista.

Os Estados Unidos carregam, provavelmente, a maior parte de responsabilidade pelos impasses e previsível fracasso do processo da Alca, embora não exclusivamente, e ela se deve, basicamente, à baixa disponibilidade do Congresso americano em modificar condições setoriais de acesso aos seus mercados – com ênfase na questão agrícola, infelizmente com uma interface rigorosamente coincidente com os produtos brasileiros de maior competitividade na mesma área – e em diminuir o seu ímpeto liberalizador de natureza sistêmica em áreas que apresentam dificuldades para os demais governos, como serviços, propriedade intelectual e investimentos. A recusa do Congresso em conceder uma abertura mesmo reduzida nos produtos de maior interesse brasileiro – e de outros produtores competitivos do setor primário – e as exigências pouco razoáveis formuladas nas áreas de fronteira indicadas acima atuaram como um claro desincentivo político-econômico para o convencimento das burocracias governamentais de que a Alca pudesse representar ganhos reais segundo os interesses nacionais.

Fatores políticos foram, porém, os maiores determinantes no descarrilamento da Alca e na sua inviabilidade prática a partir de 2005. Nem se necessita considerar a pressão indevida e ideologicamente motivada – posto que na ausência de qualquer acordo que pudesse sustentar um debate racional sobre o tema – por parte de pequenos grupos organizados da chamada “sociedade civil” – na verdade, militantes de causas duvidosas, de inspiração vagamente anti-capitalista ou anti-imperialista – como representando o fator decisivo na criação do impasse da Alca, uma vez que governos responsáveis deveriam, em princípio, ser imunes a esse tipo de ação política – normalmente pouco representativa dos interesses coletivos. Na verdade, os fatores políticos são devidos exatamente aos governos e ao *establishment* político, em geral, com menor incidência de empresários movidos por interesses protecionistas, como argumentado a seguir.

Dentre os obstáculos políticos à consecução do projeto americano da Alca figura em primeiro lugar a própria postura negocial adotada pelo governo dos EUA, sob injunção do Congresso e de grupos de interesse especial. Cabe mencionar, antes de tudo, as restrições impostas pelo Congresso aos negociadores do Executivo: a *Trade Promotion Authority* (TPA) aprovada pelo Congresso em 2002, por exemplo, continha disposições que, na prática,

retiravam da negociação setores importantes de interesse dos países exportadores, como a agricultura, ademais de impor exigências naquelas áreas de interesse americano – serviço, propriedade intelectual e investimentos – e restrições em aspectos normativos, como o *antidumping*.

Do lado do Executivo, a decisão de fracionar a oferta de acesso de bens ao seu mercado em quatro grupos diferenciados segundo os níveis respectivos de competitividade – com as economias menores recebendo acesso mais amplo e rápido, sendo os países membros do Mercosul relegados aos prazos mais longos e a maior número de exceções não reversíveis – determinou uma primeira fissura no princípio do *single undertaking*, abrindo caminho a táticas similares ou equivalentes. Os negociadores do USTR adotaram uma posição negociadora contraditória, pois afirmavam não ser possível negociar no plano hemisférico questões ditas sistêmicas, como agricultura, *antidumping* ou subsídios (que eram remetidos ao âmbito multilateral), ao mesmo tempo em que insistiam em manter dentro da Alca outras questões sistêmicas, como propriedade intelectual, concorrência, investimentos, compras governamentais, além dos serviços, nas quais é evidente o interesse maior dos Estados Unidos.

Em resposta a essa fragmentação do processo negociador, o Brasil e os países do Mercosul foram igualmente levados a propor a passagem do tratamento de determinados itens da agenda negociadora (investimentos e propriedade intelectual, por exemplo) ao plano multilateral da Rodada Doha, da OMC. Em face da estratégia perseguida pelos EUA de separar o hemisfério americano em quatro áreas de liberalização diferenciada, contrariando o espírito e até mesmo a letra de uma zona de livre-comércio, vários outros países, com o Brasil à frente, passaram a adotar táticas negociadoras que também representavam, na prática, uma aplicação da cláusula de nação-mais-favorecida de forma condicional e limitada, com a fragmentação do acordo da Alca em um conjunto de acordos parciais, tendo no seu centro um núcleo mínimo – não definido – de obrigações comuns, complementado por acordos parciais, voluntários e diferenciados, segundo a vontade respectiva de cada par de países. Essa fórmula, ambigualmente adotada na conferência ministerial de Miami (novembro de 2003), acabou não sendo levada à fase de implementação formal em virtude da ausência de acordo sobre o que constituiria o núcleo mínimo de obrigações comuns e como seriam administrados os acordos parciais negociados entre pares de países.

Ademais dos desacordos operacionais em torno de um futuro acordo da Alca, lato senso, persistia, também, uma má vontade manifesta contra o próprio princípio do acordo, em si, por parte de vários governos da região, entre eles os da Venezuela, da Argentina e do Brasil, os mais ativos na recusa de um acordo nas linhas propostas pelos EUA. Essa pequena

coalizão de países conseguiu, finalmente, bloquear a continuidade do processo negociador na reunião de cúpula de Mar del Plata (novembro de 2005), situação de impasse que continuou no período subsequente. Em resposta ao impasse, os EUA aceleraram a sua tática de negociar acordos de liberalização comercial, segundo seu próprio modelo, com grupos de países ou bilateralmente: depois do Chile, dos países do Caribe e da América Central, novos acordos bilaterais foram negociados com o Peru e a Colômbia, erodindo ainda mais o projeto brasileiro de uma convergência dos países da América do Sul em torno do Mercosul – ou de uma área de livre comércio sul-americana – como a base política para uma negociação conjunta com os EUA. Aparentemente, como a economia mais poderosa da região, dispendo de condições negociadoras assimétricas e prometendo tão simplesmente o acesso consolidado ao seu mercado de um conjunto limitado de ofertas de bens e serviços dos países demandantes, os EUA têm mais chances de impor suas condições aos demais países, reduzindo a margem de manobra dos países do Mercosul. Essa “rede informal” de acordos de liberalização *American style* é a que tem prevalecido, até o momento, sobre qualquer novo projeto de retomada das negociações da Alca, que parece assim remetida ao arquivo morto de projetos diplomáticos irrealizáveis.

7. Dilemas e problemas da integração: consolidação ou fuga para a frente de tipo político?

Todo processo de integração atravessa ciclos, ou fases, de avanços e recuos, ou seja, de aceleração ou de desaceleração no cumprimento dos diversos requisitos de liberalização recíproca e de desmantelamento de barreiras tarifárias e não-tarifárias, bem como na consecução das tarefas de harmonização legal e de convergência normativa entre os seus membros. Assim ocorreu com o projeto de maior êxito nos registros históricos da integração econômica, a construção da atual União Européia e não poderia ser diferente nos diversos esquemas em curso na América Latina. As variabilidades diferenciadas que existem entre um exercício ou outro podem ser explicadas pela natureza dos instrumentos utilizados para a implementação do espaço econômico conjunto, pelo grau de compromisso político – *commitment* – demonstrado pelas lideranças nacionais com o cumprimento das medidas mutuamente acordadas em acordos formais e também por fatores institucionais – que têm a ver com a “arquitetura” do esquema de integração pretendido – ou de natureza conjuntural, normalmente vinculados ao meio ambiente internacional ou regional, tanto no plano político como econômico (ciclos econômicos de expansão ou retração, por exemplo).

No caso da Europa ocidental, os progressos sensíveis observados desde o início podem ser explicados pela situação de fragilidade política, econômica e militar na qual se encontravam as principais nações continentais no seguimento da Segunda Guerra Mundial e pela percepção de que tal situação somente poderia ser superada pela união mais estreita dos países e economias, a começar pelos elementos mais diretamente ligados aos cenários precedentes de conflito e de oposição entre os seus principais Estados. Daí a razão pela qual o processo de integração teve de partir da “desnacionalização” do carvão e do aço e de uma arquitetura institucional que já previa um processo decisório supranacional, baseado no direito comunitário, com renúncia de soberania pelos Estados partes e um esquema ponderado de adoção de decisões. Os avanços subseqüentes foram baseados no aprofundamento desses instrumentos, ainda que os progressos registrados tenham variado ao longo do tempo, em função não apenas da vontade política das autoridades nacionais engajadas no processo, como também, e talvez principalmente, do comportamento do ciclo econômico. Quando, por exemplo, a Europa se preparava para avançar uma etapa adicional em seu processo de plena integração econômica e fazia planos, no final dos anos 1960 e no início dos 70 para criar uma moeda comum, o mundo foi surpreendido pela decisão unilateral dos EUA de suspender a conversibilidade do dólar em ouro – como acordado em Bretton Woods – e deixar essa moeda flutuar. A mudança subseqüente no convênio constitutivo do FMI – que lhe dava um mandato para administrar a estabilidade cambial dos países membros –, a flutuação generalizada das principais moedas e o conseqüente aumento nos preços do petróleo – determinado, em grande medida, pela erosão do poder de compra internacional do dólar, e não só pelo conflito político e militar no Oriente Médio – abriram um período de turbulências econômicas de abrangência mundial que mergulhou os países da OCDE naquilo que foi denominado de “estagflação” e os países da então CE num outro tipo de estagnação do processo de integração conhecido como “euroesclerose”. Ao mesmo tempo, os países da CE relutavam em fazer esforços adicionais para cumprir o objetivo final de um mercado verdadeiramente unificado, o que apenas começou a ser implementado a partir da assinatura do Ato Único Europeu (1986), sob o forte impulso do grande estadista europeu que foi Jacques Delors. Quando, por outro lado, o conjunto de tarefas mapeado naquele instrumento – conduzindo ao mercado unificado – estava próximo de seu acabamento, o salto seguinte, em direção de uma união monetária, impôs-se lógica e racionalmente, como uma conseqüência natural do novo espaço econômico integrado. Ainda assim, essa etapa monetária engaja ainda um número limitado de países, sobretudo na atual fase de expansão à leste da UE, com o potencial de produzir um

“overstrecht” geográfico e possivelmente político, no que se refere aos mecanismos decisórios e sua repartição equilibrada entre os países membros.

A questão da “super-extensão” do número de membros – *membership* ou *membrecia* – dos processos de integração da América Latina, de um lado, e a da abrangência – no sentido da densidade, ou complexidade – dos objetivos fixados podem estar na origem de alguns dos percalços observados nesses processos, desde a origem, aliás. Na primeira formatação do projeto, na segunda metade dos anos 1950, com emulação ou não do modelo europeu, a intenção dos “desenhistas” originais – os países do Cone Sul da América do Sul – era a de simplesmente conformar uma área de preferências tarifárias com poucos membros (em princípio Argentina, Brasil, Chile e Uruguai), para, a partir daí evoluir gradualmente para objetivos mais ambiciosos. Essa intenção se viu, porém, duplamente frustrada em vista, por um lado, de o Acordo Geral de Tarifas e Comércio – GATT – não prever, naquele momento, esse tipo de esquema de integração, mas tão somente as zonas de livre comércio ou uniões aduaneiras previstas no seu Artigo 24, e em função, por outro lado, de o México ter formalmente solicitado sua incorporação ao processo. Este logo ampliou-se para os demais vizinhos sul-americanos, vindo a resultar na Alalc, tal como criada pelo primeiro tratado de Montevideú (1960). A conformação de uma área de preferências tarifárias só viria a ser alcançada quando, em 1980, um segundo tratado de Montevideú, criando a Aladi, pôde ser firmado ao abrigo da chamada Cláusula de Habilitação, aprovada na Rodada Tóquio do GATT, desta feita contendo requisitos menos exigentes do que aqueles estipulados originalmente no artigo 24 do Acordo Geral.

O fato é que, em suas duas encarnações, Alalc ou Aladi, a integração na América Latina permaneceu aquém de seus objetivos declarados, em grande medida em virtude de sua cobertura abrangente – todo o continente sul-americano, mais o México – e de suas pretensões amplamente multilateralistas (a despeito da distinção entre três categorias de membros, segundo o princípio do tratamento mais favorável para as economias mais frágeis, e de facilidades adicionais para estas). Estes motivos de “entorpecimento” de progressos mais ágeis na busca de uma integração mais afirmada entre países dispostos a avançar mais rapidamente estiveram, provavelmente, na origem das iniciativas de “sub-regionalização” do processo, primeiro sob a forma do Grupo Andino – que buscou mais claramente emular o modelo europeu –, depois num plano estritamente bilateral, quando a Argentina e o Brasil formularam o projeto de constituição progressiva de um mercado comum completo, começando pela via mais prudente dos protocolos setoriais de integração, que deveriam ser seguidos por outros processos de complementaridade recíproca entre ambos. Neste caso,

também, o simples deslanchar do esquema bilateral despertou o interesse imediato de vizinhos regionais, com o que o processo acabou assumindo a forma quadrilateral do Tratado de Assunção (sendo que a não adesão do Chile se deveu unicamente a motivos de incompatibilidade tarifária, numa primeira abordagem do desenho da Tarifa Externa Comum, em face do modelo já consolidado de uma tarifa única no país andino).

Assim, a despeito de uma “geografia” mais limitada, tanto o Grupo Andino-CAN, como o Mercosul acabaram “sucumbindo”, talvez, sob o peso de objetivos muito ambiciosos e, no caso da CAN, em virtude de sua arquitetura excessivamente grandiosa, eventualmente “barroca”, tendo em vista o perfil econômico mais limitado de cada um dos países membros. Um e outro grupo de integração pareceram avançar rapidamente no começo – como já tinha ocorrido, aliás, nas etapas iniciais da Alalc – para diminuir o ritmo do desarme recíproco a meio do caminho, chegando à quase paralisia alguns anos mais à frente, quando os desafios mais relevantes tocando em indústrias consolidadas nas paisagens nacionais foram concretamente colocadas na agenda de trabalho das autoridades econômicas e das lideranças políticas. O recuo, ou pelo menos a *stasis* do processo, passou a marcar ambos os processos, uma vez completada a primeira fase da integração.

Em cada um dos casos, tanto na CAN como no Mercosul, crises econômicas delongadas e ciclos de instabilidade política e social foram responsáveis, embora em momentos diversos, pelo não cumprimento dos compromissos assumidos e pela introdução ou reforço de medidas restritivas ao comércio intra-bloco, confirmando reações protecionistas, ainda que setoriais, em face do que era percebido como ameaças de perda de emprego ou de “desindustrialização”. Em alguns casos, como ocorreu na Argentina pós-crise de 2001, foram as próprias autoridades que promoveram de modo deliberado restrições aos fluxos normais de intercâmbio no âmbito do Mercosul, empreendendo ações setoriais de salvaguardas ao ingresso de bens brasileiros que iam de encontro ao espírito, e até mesmo à letra, dos compromissos assumidos nos instrumentos pactuados oficialmente. A pretexto de supostas assimetrias entre os países derivadas de causas estruturais ou de políticas setoriais nacionais, restrições aos fluxos de determinadas mercadorias têm sido aplicadas de maneira unilateral, sem que se tenha estabelecido a conexão causal entre a suposta ameaça de dano e a competição intra-bloco no mesmo setor ou ramo industrial. Outras medidas defensivas ou derrogações ao tratamento esperado em uma zona de livre comércio têm sido introduzidas, com a complacência das autoridades encarregadas de velar pelo cumprimento pleno das obrigações assumidas. No caso do Mercosul, se chegou a conceber um “mecanismo de adaptação competitiva” bilateral – válido unicamente entre o Brasil e a Argentina – como

forma de “legalizar” as salvaguardas introduzidas abusivamente pelo segundo país ou, pelo menos, para minimizar sua aplicação unilateral.

De modo geral, a integração regional pouco avançou, na fase recente, nos terrenos que lhe são próprios, a saber, a liberalização comercial, a abertura econômica, a harmonização de regras relativas à atividade produtiva e a convergência de práticas normativas ou institucionais, de modo a se poder avançar em outros terrenos que são essenciais, até mesmo estratégicos, para o aprofundamento e a consolidação da integração, que são a convergência de políticas macroeconômicas e a possível coordenação de políticas setoriais. Em lugar de suprimir os obstáculos ao adensamento das trocas comerciais e de enfrentar os problemas setoriais que ainda afetam a competitividade intra-ramos, os governantes interessados na consolidação da integração preferiram adentrar em novas áreas, não estratégicas ou puramente acessórias ao processo central da integração, que são os setores sociais ou políticos.

Assim, a partir de 2003, o Mercosul empreendeu dezenas de reuniões de caráter social, cultural ou educacional, das quais resultaram novos foros, instâncias ou mesmo instituições, sem que, por outro lado, se tenha conseguido eliminar obstáculos remanescentes à plena consecução da zona de livre comércio ou ao acabamento da união aduaneira. Um “Parlamento do Mercosul” foi criado, sem que suas funções decisórias tenham ficado explícitas, atuando ele nas mesmas bases consultivas que anteriormente. Um “fundo de convergência econômica” (Focem), para a correção das “assimetrias estruturais” entre os países membros, foi criado, numa espécie de mimetismo dos fundos compensatórios existentes no sistema europeu, mas os recursos são notoriamente insuficientes – US\$ 100 milhões, apenas, se integralizado por completo, ou cerca de 1% do PIB do Mercosul – seja para impulsionar a capacitação produtiva dos países mais frágeis em termos de estrutura econômica, seja para expandir as trocas dentro bloco (como também parece ser a intenção) e a sua competitividade internacional. Um outro aspecto, ademais, poderia ser enfatizado em relação a tais planos para a “correção de assimetrias estruturais”, qual seja: se as iniciativas governamentais se afastam das tendências que os mercados normalmente seguiriam, em termos de alocação ótima de investimentos e adequação às vantagens comparativas reais, eles podem consistir em um reforço adicional ao desvio de comércio e investimentos que é tradicional na experiência dos processos de integração.

Por fim, a tendência ao alargamento geográfico do Mercosul, como a base de uma futura área de livre comércio sul-americana, deve ser concebida num contexto de pleno atendimento dos requisitos próprios ao Mercosul como união aduaneira e zona de livre comércio, inclusive quanto à sua dimensão democrática, do contrário sua expansão pode

resultar no acréscimo indevido de fatores de vulnerabilidade, mais do que o seu reforço institucional e econômico. A questão já se coloca, concretamente, no caso da adesão “política” da Venezuela, em vista das escolhas políticas já feitas pela República “bolivariana” e das decisões de política econômica já tomadas pela sua atual liderança política, todas elas razoavelmente conflitantes com o registro histórico das opções tomadas pelos países do Mercosul nessas várias dimensões.

Quando se discute a questão do alargamento na UE, as negociações com os candidatos à adesão se dão em torno de requerimentos precisos em termos de reforma econômica, instituições democráticas, respeito aos direitos humanos e, sobretudo, a capacidade do país candidato de incorporar o conjunto de normas e regulamentos que enquadram a arquitetura institucional e regulatória da UE, ou seja o chamado *acquis communautaire*. De fato, em contraste com o caráter aparentemente aberto da “união” sul-americana – seja no formato do Mercosul em processo de ampliação, seja no caso da nova Unasul –, na Europa, os candidatos têm de cumprir requisitos mínimos, que são os padrões gerais exigidos em matéria de respeito ao Estado de direito, de funcionamento independente da justiça e dos demais órgãos de Estado, de luta contra a corrupção, de defesa dos direitos humanos e outros valores e princípios ligados ao sistema democrático, à economia de mercado e aos direitos individuais, políticos e sociais. Além disso, há todo o conjunto de normas e regulamentos próprios à união aduaneira e ao mercado comum da UE que devem absolutamente ser internalizados se o candidato aspira integrar a união. O processo geralmente se inicia por um calendário de reformas que serão rigorosamente avaliadas a cada etapa do processo negociador para a incorporação à UE.

Não se espera, talvez, que os processos de associação ou de adesão aos esquemas de integração em vigor na América do Sul sejam tão exigentes, ou burocraticamente regulamentados e monitorados, como são os da UE, uma instituição política altamente “weberiana” em seus fundamentos e funcionamento. Mas, há um conjunto mínimo de obrigações a serem cumpridas pelos candidatos a membros de um esquema formalmente regulado por um conjunto de decisões e normas adotadas racionalmente, como é o caso do Mercosul, que devem ser cumpridas integralmente, sob pena de o bloco reforçar suas vulnerabilidades, em lugar de diminuí-las.

8. Fragmentação política e econômica dos processos?: os desafios dos países “bolivarianos”

Uma visão realista sobre a evolução de médio e longo prazo do continente sul-americano não pode tomar como garantida a constituição de um bloco político-econômico, próprio à região, que seja, ao mesmo tempo, coeso politicamente, dinâmico economicamente e relevante no plano geopolítico regional ou internacional. Apesar do forte engajamento político, diplomático e econômico dos principais atores, em especial do Brasil, no esforço de constituir, primeiro a Comunidade Sul-Americana de Nações, depois a União de Nações Sul-Americanas, ademais do Banco do Sul – este patrocinado sobretudo pela Venezuela –, não se percebe, no atual momento, uma visão integrada, compartilhada por todos os dirigentes políticos atualmente nos cargos, sobre quais devam ser as prioridades e estratégias para a integração regional ou continental.

São muitas as variáveis que influenciarão essa evolução, a começar por fatores internos, entre eles a conformação das políticas econômicas nacionais: elas poderão ser mais propensas à interdependência ativa das economias, ou, alternativamente, assumir um sentido crescentemente nacionalista e estatizante, o que obviamente determinará cursos distintos para os processos de liberalização comercial e de abertura econômica recíproca. Outros fatores internos, como a baixa dinâmica de crescimento ou a dominância de forças políticas de inclinação oposta à integração comercial e econômica – mas dispostos a discutir outras formas de integração, como a física ou a energética –, podem gerar descontinuidades num projeto voltado exclusivamente para a América do Sul, cuja intensidade de comércio recíproco talvez não seja suficiente para sustentar um bloco homogêneo num continente caracterizado pelo distanciamento físico – ou melhor, por obstáculos geográficos consideráveis –, por desigualdades sociais e por assimetrias estruturais.

A questão da evolução política recente dos países sul-americanos – e provavelmente de outras sub-regiões também – está no centro do itinerário que pode seguir a integração continental nos próximos anos (e, talvez, décadas). Independentemente do julgamento que se faça sobre as causas, ou sobre as razões políticas e os fundamentos econômicos, das transformações em curso no cenário político regional, é inegável que eventuais trajetórias distintas dos projetos políticos e econômicos a serem adotadas pelos governos da região influenciarão decisivamente o formato e as características da integração continental nos anos à frente. As trajetórias individuais dos países podem, e deverão, ser variadas ao extremo, como corresponde a situações políticas e econômicas diversas, mas, talvez, duas tendências possam ser detectadas como alternativas de políticas de desenvolvimento social e econômico.

De um lado do atual espectro político latino-americano, figuram países que estão buscando consolidar estruturas institucionais democráticas e estáveis, caracterizadas pela independência dos poderes, abertas ao jogo político pluripartidário, propensas à convivência

regional com base nos princípios do direito e do pleno respeito das obrigações e dos compromissos assumidos no plano externo. Do outro, figuram aqueles que atravessaram sucessivas crises políticas, econômicas e sociais, que atravessaram fases de turbulências intensas, com rupturas do processo democrático normal, em alguns casos com interrupções de mandatos presidenciais, em todos os casos com falência dos sistemas partidários tradicionais e, via de regra, entraram numa fase de recomposição das forças políticas e sociais que influenciam e determinam a orientação das principais políticas econômicas e sociais, com substituição das lideranças políticas e dos grupos sociais com acesso ao poder político.

Esses países, que já romperam com o *status quo* doméstico – quando não com o quadro jurídico formal da legalidade pré-existente –, inclusive no plano econômico, são também os mais propensos a contestar o *status quo* externo, passando a propor modelos de integração econômica e política que, por vezes, se afastam consideravelmente do perfil tradicional das experiências conhecidas na região, grosso modo baseadas em economias de mercado e na liberalização dos intercâmbios a partir de fatores de competitividade apoiados no setor privado, mais do que em políticas públicas ativas, como esses países tendem a sustentar. De resto, mesmo alguns países que não conheceram rupturas dos seus sistemas políticos no período recente, enfrentaram processos eleitorais bastante disputados, nos quais essas duas perspectivas estiveram diretamente confrontadas, não sendo de se excluir, tampouco, que as forças que apóiam a segunda configuração político-econômica, e que foram temporariamente derrotadas, venham a alcançar o poder em próximos escrutínios eleitorais.

A segunda “visão do mundo” vem sendo conhecida pela sua designação auto-atribuída de “alternativa bolivariana”, do nome do principal libertador das colônias hispano-americanas, mas é duvidoso que a ideologia política e os propósitos “revolucionários” que animam seus atuais patrocinadores constituam uma representação fiel das idéias defendidas no início do século XIX por Simón Bolívar, bem mais voltadas para os princípios de liberdade e democracia do que para a consecução da “justiça social” ou da “igualdade”, como pretendem seus atuais seguidores. Essa visão, que pretende ser uma doutrina – que, como tal, já sustentou a substituição da Constituição venezuelana de 1961 pela nova Constituição da República Bolivariana da Venezuela, adotada em 1999, sob a liderança “revolucionária” do presidente Hugo Chávez –, vem sofrendo mudanças centralizadoras desde a sua origem, no sentido de fazê-la caminhar para o que foi designado como sendo o “socialismo do século XXI”, na verdade, um personalismo de tipo estatizante mais próximo dos modelos fascistas do que dos socialismos democráticos.

No que interessa ao processo de integração regional, cabe referir que o modelo adotado na Venezuela, e seguido parcialmente em dois outros países da América do Sul – a Bolívia e o Equador –, não se conforma aos propósitos geralmente liberalizantes dos esquemas até aqui conhecidos na região, buscando, mais exatamente, promover uma integração de tipo mercantilista – ou seja, baseada numa idéia de intercâmbios equilibrados, de maneira defensiva – e fortemente apoiada em trocadas controladas pelos respectivos governos, como corresponde, aliás, ao ideal dos primeiros signatários do acordo da “Alba”, a alternativa bolivariana das Américas: a própria Venezuela, Cuba e Bolívia. Os princípios que guiam esse acordo – original, a mais de um título, nos anais da diplomacia mundial – não obedecem, está claro, tradicionais considerações de custo-oportunidade ou estímulos econômicos baseados na livre movimentação dos fatores de produção, como é o caso da maior parte das economias de mercado da região, sendo duvidoso, assim, que o “modelo bolivariano” venha a constituir uma real alternativa para os demais países do continente.

É ainda mais duvidoso que os propósitos que animam o “modelo da Alba” possam vir a sustentar as próximas etapas da integração sul-americana, voltada, num primeiro momento, para a idéia da integração física, animada agora por objetivos de “união política”, ademais da integração econômica, que continua constituindo o objetivo prioritário do Brasil na região. Com efeito, nas duas primeiras reuniões dos presidentes da América do Sul – realizadas, respectivamente, em Brasília, de 31 agosto a 2 de setembro de 2000, e em Guayaquil, em 26 de julho de 2002 – o que constou das agendas e das declarações finais foi, ademais da liberalização comercial, democracia política e cooperação em programas de desenvolvimento, a prioridade a ser dada a projetos de integração física, sobretudo em comunicações, transportes e energia. Para tal, se decidiu criar o secretariado informal da Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana (IIRSA), tecnicamente viabilizado pelo BID-INTAL (Buenos Aires), com vistas a se constituir uma carteira de projetos nessas várias áreas da infra-estrutura, em função das quais os países se esforçariam em viabilizar sua arquitetura financeira e sua implementação logística.

Esse processo sofreu mudanças de ênfase e operacionais a partir da nova administração brasileira em 2003, tendo o governo Lula patrocinado fortemente a causa da “comunidade sul-americana de nações”, finalmente viabilizada na terceira reunião de presidentes da América do Sul, realizada em Cusco, no Peru, em dezembro de 2004. Apesar de o Brasil ter oferecido sediar no Rio de Janeiro um secretariado técnico para a Casa, na primeira cúpula da comunidade sul-americana, ali realizada em setembro de 2005, a idéia só foi concretizada em reunião organizada sob os auspícios do presidente Chávez – na

ilha venezuelana de Margarita, em abril de 2007, sob a forma da I Cúpula Energética Sul-americana –, quando a Casa foi substituída pela Unasul, com secretariado designado em Quito. No intervalo, a segunda reunião de cúpula, realizada em Cochabamba, em dezembro de 2006, já tinha exposto a divergência de opiniões entre os presidentes: enquanto Evo Morales, da Bolívia, defendia uma articulação dos dois mecanismos de integração regionais, o Mercosul e a CAN, Chávez rejeitava essa possibilidade, dizendo ser necessário abolir ambos os esquemas e fundar um novo, “não elitista” ou “não neoliberal”.

Ficou evidente, desde então, a inexistência de uma visão integrada quanto aos caminhos da integração regional, o que pode explicar os atrasos na elaboração do tratado constitutivo da Unasul, organização que deveria ser dotada de personalidade jurídica internacional e contar ainda com um tribunal e um parlamento próprios – sendo este último uma assemblagem provável dos parlamentos do Mercosul, Andino e dos demais países integrantes (Chile, Suriname e Guiana), com representantes dos “parlamentos” indígena e amazônico. As escolhas políticas e econômicas das nações ditas “bolivarianas”, assim como o ativismo diplomático e militar do presidente da Venezuela – dotado de recursos abundantes, em “petrodólares”, para dar início ao que pode vir a ser uma nova corrida armamentista na região –, constituem os principais fatores de divisão entre os países engajados nas atuais iniciativas de integração, sem contar, igualmente, perspectivas distintas no que tange a coordenação e o aproveitamento dos abundantes recursos energéticos do continente. Ainda não se chegou, a esse propósito, a uma visão comum sobre como estabelecer uma matriz integrada das fontes energéticas – fósseis, como petróleo e gás, a hidroeletricidade e os combustíveis renováveis – existentes na América do Sul, permanecendo pendentes de definição técnica, e de ulterior viabilização financeira e ambiental, várias idéias nessa área.

Tensões remanescentes em torno de alguns litígios fronteiriços – Chile e Peru-Bolívia, Venezuela-Colômbia, Venezuela-Guiana –, potenciais *spill-overs* diplomáticos de conflitos civis – como as guerrilhas da Colômbia e suas ramificações em termos de crime organizado, como o tráfico de drogas e de armas, assim como a lavagem de dinheiro – mas, sobretudo, o potencial militar adquirido pela Venezuela podem constituir novos obstáculos não apenas à consolidação de processos de integração, mas à simples convivência normal entre os governos da região. Para minimizar as fontes de conflito em algumas dessas áreas sensíveis, o governo brasileiro sinalizou com a possível constituição de um fórum de defesa sul-americano, integrado à Unasul, e que constituiria uma espécie de Junta de Defesa sub-regional – à exclusão, portanto, dos países do norte do hemisfério –, abrindo o diálogo entre os chefes militares da América do Sul.

Quaisquer que sejam as iniciativas que se tomem nos terrenos econômico, político, cultural, social ou militar, parece clara a sobrecarga de trabalho diplomático a ser desenvolvido nos próximos meses, ou anos, de maneira a começar a reduzir o potencial de divergências em torno das prioridades regionais exibidas pelos diferentes países ou grupos de países da região. A contradição principal radica, provavelmente, no nacionalismo econômico e no estatismo exagerado exibidos pelas nações “bolivarianas”, princípios de administração de políticas públicas que dificilmente podem ser conciliados com a interdependência e a abertura recíproca requeridas por um genuíno processo de integração econômica e comercial, base inegável dos esforços de integração nas demais áreas. O mais provável, assim, é que a integração sul-americana continue ostentando esquemas sub-regionais dotados de geometrias e arquiteturas muito variadas, voltados para objetivos nacionais diversificados, animados por mecanismos e instrumentos peculiares a cada um deles e movendo-se em ritmos distintos, segundo as disposições ou capacidades políticas (e econômicas) dos pares ou grupos de países, sem deixar de considerar os muitos laços que já prendem vários deles ao principal protagonista hemisférico, os EUA, que continuarão, em toda probabilidade, determinando alguns dos desenvolvimentos sistêmicos e conjunturais na região.

O que se pode antecipar, contudo, seria que o Brasil, a Argentina e alguns outros países dotados de visão similar quanto ao processo de integração, continuarão a reforçar os seus laços econômicos e políticos, criando as bases para mudanças estruturais mais significativas na região, no sentido de torná-la menos dependente do atual gigante hemisférico e mais voltada para trocas dentro da própria América do Sul, inclusive nas dimensões tecnológica e financeira, que ainda são relativamente secundárias no conjunto dos intercâmbios regionais.

9. Perspectivas da integração sul-americana no atual contexto internacional: para além da crise?

A América Latina apresenta um dos menores coeficientes de comércio intra-regional de todos os continentes, provavelmente situado abaixo de 20% do total, em face de volumes significativamente mais elevados nas demais regiões. Ao passo que a Europa já passou dos 60% de comércio intra-regional, e que a Ásia ultrapassou a metade do seu comércio total, a América Latina continua a ostentar o mesmo caráter excêntrico que marcou toda a história do seu comércio exterior. Essa característica está vinculada às especializações nacionais e à baixa complementaridade recíproca das economias latino-americanas, o que pode estar começando a ser superado em virtude do surgimento de empresas multinacionais da própria região, cujas

bases iniciais de investimentos diretos no exterior costumam ser os países vizinhos. Essa baixa densidade do comércio intra-bloco na região tem a ver mais com as posturas políticas dos governos – ou com suas opções em matéria de políticas econômicas – do que, propriamente, com a falta de complementaridade intrínseca entre as economias, uma vez que o fraco volume do comércio recíproco tem a ver com a atitude reticente na abertura comercial de modo geral, uma vez esses governos continuam a manter a visão mercantilista de ganhar acesso aos mercados externos, sem necessariamente conceder acesso irrestrito aos seus próprios mercados, mesmo para os parceiros de um acordo de integração.

Obviamente, não existe nenhuma oposição de princípio entre o crescimento do comércio regional e um processo uniforme de expansão comercial para todas as demais regiões do mundo, não fazendo muito sentido o estabelecimento de programas estatais que pretendem estimular a criação de novos fluxos de comércio na direção sul-sul ou a indução de “programas competitivos de substituição de importações” em favor dessas regiões preferenciais, se o que se pretende é a busca de vantagens competitivas em bases de mercado, ou seja, com base nas dotações próprias de fatores das empresas privadas. A “nova geografia comercial” está sendo criada e recriada constantemente, a partir dos fluxos de investimentos diretos e de transferências tecnológicas que se realizam de acordo com movimentos decididos pelos próprios agentes privados, cabendo aos poderes públicos atuar na facilitação dos negócios, na criação de externalidades positivas e na manutenção de um ambiente favorável a esses investimentos e intercâmbios de todos os tipos, a começar pela infra-estrutura e pela educação.

Não é, tampouco, verdade, que a integração econômica só possa ocorrer entre “iguais”, ou seja, entre países pertencentes a um mesmo arco geográfico e sócio-econômico, dotados de características similares e partilhando as mesmas instituições básicas. Por certo que negociações comerciais costumam ser “mais fáceis” entre países situados num patamar relativamente similar de desenvolvimento econômico e social, mas as possibilidades de desenvolvimento e de transição tecnológica são proporcionalmente superiores entre países desiguais, ou “assimétricos”. A teoria econômica e as evidências empíricas confirmam que processos de transformação estrutural, com especializações crescentes em ambos os lados, são mais suscetíveis de ocorrer com a mobilização de parceiros “desiguais” num mesmo projeto de integração, quando a alocação de fatores pode desenvolver-se em sua extensão “ótima” com base, justamente, nos diferenciais de produtividade – e de remuneração – que caracterizam cada uma das economias. Essa tese é amplamente evidenciada pela experiência dos países menores e menos desenvolvidos incorporados à UE e pela do México no Nafta,

sendo ainda visível nos diferentes processos de integração informal em curso na região asiática. Em outros termos, os países da América do Sul – como os de qualquer outra região – podem continuar a impulsionar processos negociadores com a UE e os EUA, em paralelo e complementarmente a seus próprios processos de integração sub-regional, não havendo nenhum tipo de benefício especial (ou prejuízo) derivado de qualquer “exclusivo” comercial.

O próprio Brasil e o Mercosul oferecem amplas evidências em favor dessa tese. O Brasil possui um comércio fundamentalmente equilibrado com todas as regiões do mundo, tendo sido observado, no período recente, um maior crescimento das exportações em direção do Sul, o que é perfeitamente lógico em função do maior crescimento econômico dos países emergentes, da maior demanda por alimentos e matérias primas proveniente dessas regiões e das possibilidades maiores de expansão dos fluxos de comércio como resultado da abertura e exploração desses novos mercados. O Brasil, hoje, realiza pouco mais da metade do seu comércio com países em desenvolvimento, mas os dados do comércio global também confirmam que quase a metade do comércio internacional é feito entre países do sul, o que torna a opção governamental pelos laços “sul-sul” absolutamente condizente com os dados da nova “geografia comercial” que vem sendo criada naturalmente. Ao ter aumentado significativamente o volume de suas exportações, em ritmo superior ao do crescimento do comércio internacional, era natural, por outro lado, que o peso do Mercosul diminuísse relativamente no conjunto das vendas externas do Brasil, aliado ao fato da crise argentina e do retrocesso no intercâmbio regional no período recente, agora em fase de reabsorção. Mesmo com o peso do Mercosul tendo diminuído de 15 a 10% do total no último decênio, a participação da Aladi aumentou, porção ainda mais relevante que ela concentra grande volume de produtos de alto valor agregado no conjunto da pauta brasileira de exportações. Mas, os EUA e a UE continuam os maiores parceiros comerciais, tomados individualmente, o que também é válido para os demais países do Mercosul e do resto da região. É amplamente lógico, portanto, que o Brasil e o Mercosul procurem concluir acordos comerciais com os países e blocos que representam o maior volume do comércio e as fontes principais de capitais e tecnologia.

Esses elementos conceituais e empíricos quanto à natureza dos intercâmbios efetivos e dos possíveis incrementos nos fluxos existentes militam, portanto, em favor da maior amplitude possível de acordos de liberalização comercial e de abertura econômica entre o Mercosul, seus vizinhos sul-americanos e com todos os demais países e blocos engajados no grande movimento da globalização contemporânea. Em resumo, independentemente da trajetória (complicada) das negociações comerciais multilaterais, no âmbito da OMC – o que

deve ser perseguido em seu mérito próprio e como expressão da pura racionalidade econômica, *stricto sensu* – o Mercosul e o Brasil precisam perseguir uma estratégia comercial *tous azimuts*, ou seja, em todas as direções, como compete a protagonistas que se pretendem *global players*.

Isso corresponde, também, ao que já vem fazendo atualmente o Mercosul, na frente das negociações externas, embora até agora muito timidamente. Além de acordos de preferências tarifárias – em grande medida fixas – com o México e com a Índia, o Mercosul encontra-se negociando novos acordos com a União Aduaneira da África Meridional (SACU) e com Israel, havendo ainda possibilidades com o Conselho de Cooperação do Golfo, com a Coreia do Sul, com a Rússia e possivelmente com países da Asean. As vendas para a África e, sobretudo, para a Ásia Pacífico podem crescer exponencialmente, uma vez que esses mercados apresentam maior propensão a absorver produtos do Mercosul do que os saturados mercados desenvolvidos.

Não resta dúvida, porém, de que os países da América do Sul vêm perdendo espaço nos segmentos mais dinâmicos do comércio internacional, em benefício das economias flexíveis e mais abertas da região asiática. Ademais de dominarem as exportações de manufaturados em escala mundial, os países da Ásia-Pacífico também figuram entre os principais exportadores e importadores de produtos agrícolas. Na verdade, a região em seu conjunto figura como o segundo maior exportador desses produtos, depois da UE, com uma participação de 18% nas exportações mundiais em 2005, superando a posição latino-americana (13%). O peso da Ásia-Pacífico como importador foi, também, ligeiramente maior, com uma participação de aproximadamente 21%.

A culpa por esse tipo de desenvolvimento desfavorável incumbe, em primeiro lugar, aos próprios países sul-americanos, em virtude de uma postura protecionista e basicamente defensiva no plano comercial e dos investimentos estrangeiros. As deficiências educacionais e de infra-estrutura são outros elementos-chave nessa equação das “desvantagens comparativas” dos sul-americanos. Não se pode pensar, por outro lado, que esquemas limitados e basicamente concessionais, no quadro de programas governamentais de orientação mercantilista e defensiva – como os do Banco do Sul, o Fundo de Convergência Econômica, para a correção de assimetrias no Mercosul ou, ainda, programas de intercâmbio “tecnológico” entre “países do sul”, dotados de um viés politicamente orientado contra a proteção à propriedade intelectual – possam se substituir aos grandes fluxos de capitais privados e de tecnologias proprietárias que constituem, atualmente, os grandes vetores de

modernização produtiva, de inovação tecnológica e de inserção competitiva na economia global.

10. Visões e estratégias possíveis: estarão as lideranças à altura dos desafios internos e externos?

Uma avaliação integrada dos problemas enfocados até aqui indicaria, sumariamente, as áreas nas quais os países da América Latina fizeram progressos nos últimos anos, ou décadas, e aquelas nas quais eles ainda apresentam deficiências notórias, ou nas quais recuaram em relação a conquistas do passado. Parece claro, em primeiro lugar, que depois dos grandes desequilíbrios fiscais do passado e de surtos de permissividade monetária – isto é, emissões em excesso –, que conduziram esses países a recordes históricos absolutos em matéria inflacionária, as economias da América do Sul estão convergindo para taxas de inflação mais próximas da média mundial, o que constitui um desempenho positivo, em vista da instabilidade macroeconômica crônica que caracterizava a região. Em segundo lugar, parece também evidente – com as exceções conhecidas em relação a empresas públicas de áreas consideradas “estratégicas” e de alguns retrocessos em certos países – que a propensão dos países a encontrar respostas estatais a todas as deficiências de abastecimento e de provimento de serviços coletivos diminuiu bastante ao longo das duas últimas décadas. São em número extremamente reduzido os economistas ou líderes políticos que, hoje, recomendariam a manutenção da oferta estatal em serviços de telecomunicações ou de logística. Poucos acreditam, por outro lado, que as universidades públicas consigam atender à demanda crescente por ensino superior em todos os países da região.

No terreno específico das políticas comerciais e setoriais – industrial ou tecnológica, por exemplo –, a crença em velhas teses ditas “desenvolvimentistas” sobre o “intercâmbio desigual” ou a “deterioração contínua dos termos do intercâmbio” – erosão dos preços das matérias primas contra valorização constante dos manufaturados –, da mesma forma como a defesa de posturas comerciais ultra-protetionistas ou dos controles sobre os movimentos de capitais e limitações aos investimentos diretos estrangeiros encontram poucos proponentes entusiastas atualmente, como era o caso ainda pouco tempo atrás. As evidências empíricas sobre os efeitos da competição e da globalização, assim como a experiência de países emergentes bem sucedidos diminuíram bastante o apelo a magias do passado e a expedientes de duvidosa eficácia macroeconômica, como a tese esdrúxula de que um “pouco” de inflação pode ser benéfica para o crescimento e para o emprego. Desse ponto de vista, sobretudo nos terrenos fiscal e monetário, os países latino-americanos fizeram alguns progressos dignos de

nota, ainda que comportamentos irresponsáveis sejam ainda visíveis aqui e ali, sobretudo entre economistas ditos “heterodoxos” e políticos equivocadamente considerados “progressistas”. Certas crenças ou “doutrinas” econômicas têm vida longa e velhos hábitos custam muito a morrer. O importante é que poucos líderes políticos se arriscam, hoje, a propugnar gastos irresponsáveis ou endividamento excessivo do Estado em troca de uma suposta bonança na frente do crescimento e do emprego. O aprendizado foi duro, mas a lição parece ter sido absorvida, mesmo se alguns aventureiros econômicos localizados têm ainda a pretensão de subverter a lei da oferta e da procura e de comandar tabelas de preços.

De modo geral, a maior parte das lideranças políticas na região prega hoje as virtudes da estabilidade macroeconômica e da competição no plano microeconômico. Algumas se arriscam a engajar seus países na via da liberalização comercial e da abertura econômica, embora a maioria ainda relute em admitir que a derrubada de barreiras comerciais é positiva em seu mérito próprio, não apenas como elemento de barganha nas negociações comerciais internacionais. Nesse terreno e em vários outros de sua interface externa, os países da América Latina, com raras exceções, têm ainda de fazer enormes progressos no sentido de se inserir mais decisivamente nos circuitos da globalização, seja em relação aos fluxos de comércio, seja no tocante aos investimentos diretos estrangeiros. O baixo coeficiente de abertura externa ainda reduz os ganhos que se podem esperar de uma maior exposição aos intercâmbios globais. Em todos os países e em todas as épocas, os maiores salários, as maiores rendas de fatores e os maiores progressos tecnológicos estão sempre associados à interface externa dos sistemas produtivos, e nisso a América Latina ainda necessita fazer enormes progressos. Nesse terreno, porém, reações protecionistas, pecados subvencionistas e tentações setoriais a defender interesses de grupos restritos, atuando com base em fortes *lobbies* políticos – contra o bem-estar do conjunto da sociedade, como ocorre em indústrias defasadas, em especial na área agrícola – não são exclusivos dos países da América Latina, pois que essas atitudes estão amplamente disseminadas nos países desenvolvidos também. A exceção notória, nesta área, é o Chile, que já construiu para si, por meios de dezenas de acordos de livre comércio, acesso consolidado aos mercados de uma série de países que representam, conjuntamente, boa parte do PIB mundial e cerca de dois terços do comércio internacional.

Mais preocupante parece ser a deterioração, no decurso das últimas duas décadas, das instituições estatais e de governança em quase toda a região, sem que haja uma causa única para esse fenômeno. Em alguns países, a pressão demográfica colocou sob forte *stress* determinados serviços públicos, como escolas, hospitais, equipamentos urbanos e estradas,

por exemplo. Em outros, menos submetidos ao crescimento populacional irrefreado, processos de urbanização e de democratização, com incorporação de camadas mais amplas, vindas de baixo, aos mecanismos de decisão política, fizeram com que novas demandas coletivas – inclusive e principalmente na área previdenciária – pressionassem, por sua vez, os orçamentos públicos, levando à implosão de certos serviços, ao aumento da dívida pública ou construindo bombas-relógio no plano fiscal. Em quase todos eles, a qualidade da representação parlamentar se deteriorou – com comportamentos rentistas inaceitáveis por parte dos representantes do povo –, do mesmo modo como a prestação de serviços judiciários e de segurança pública. Também em todos eles, a erosão dos ambientes naturais, o aumento da poluição e as externalidades negativas das grandes metrópoles começam a constituir um peso excessivo para a vida dos cidadãos e um “imposto indireto” para a atividade das empresas.

Típico da América Latina – que nisso se distingue das demais regiões, com a exceção da África e, possivelmente, da Índia – é a preservação de grandes bolsões de pobreza e de miséria extrema, ao lado de uma perversa desigualdade social, resultado da concentração da renda e da riqueza e da má qualidade (ou, simplesmente, o não provimento) da educação. A baixa qualidade da educação está diretamente associada à desigualdade distributiva, à deterioração das chances de emprego bem remunerado, bem como a outras condições desvantajosas no plano da vida social, além da sua óbvia interface com a criminalidade e a própria degradação da representação política e de outras instituições públicas. Esta é, provavelmente, a dimensão mais deletéria encontrada na América Latina em relação às possibilidades de sua inserção competitiva na nova ordem mundial globalizada. Este é, seguramente, o elemento definidor das chances futuras da região no contexto da economia mundial, sem o qual os países da região continuarão a progredir lentamente, em relação a competidores de outras regiões comparáveis, e a sofrer novas perdas relativas de espaço nos mercados mundiais.

Com razão insistiu o presidente do Peru, Alan Garcia, na reunião de cúpula da Casa, em Cochabamba – dezembro de 2006 – na incorporação da problemática educacional na agenda de trabalho dos presidentes e na declaração final: os países da região precisam fazer extraordinários esforços para diminuir a lacuna gigantesca que os separam, não dos países desenvolvidos, mas dos países médios em termos de produtividade e de competitividade internacional. Não se trata apenas de investimentos adicionais nos três ciclos de ensino, mas de eficiência na gestão e opções mais condizentes com as necessidades da sociedade – como o foco nos dois primeiros ciclos e no ensino técnico-profissional, em lugar do ciclo superior,

predominantemente – na alocação dos orçamentos setoriais. Nessa área, como em outras dependentes da repartição de recursos públicos, as distorções acumuladas em muitos países da América Latina reforçam ainda mais as desigualdades distributivas e a concentração de renda.

Nesse terreno, como no da capacitação tecnológica e no da boa governança, a integração regional só consegue atuar acessoriamente, uma vez que as principais tarefas pertencem ao domínio, senão exclusivo, pelo menos predominante, das políticas domésticas, com forte ênfase na boa administração dos orçamentos públicos, do planejamento estratégico na oferta de bens públicos e de serviços coletivos e na qualidade da gestão governamental. Ainda assim, como demonstrado pelo exemplo da OCDE – que constitui um verdadeiro “gabinete ministerial” em nível intergovernamental, com constante monitoramento pelos pares e confronto de experiências bem sucedidas –, a cooperação focada em resultados aferíveis, com mecanismos de controle dos investimentos e dos retornos, segundo princípios de “market contestability”, pode representar uma boa contribuição para a melhoria dos padrões de governança e de bom uso dos recursos públicos. A América Latina, com poucas exceções, encontra-se pouco preparada, a começar pelas suas lideranças políticas, para engajar-se na via das reformas política, administrativa e gerencial que a habilitariam a ingressar num outro patamar de crescimento econômico. Um processo de crescimento sustentado, podendo conduzir a transformações estruturais que apontassem para um novo estilo de desenvolvimento, dependeria, ainda, de uma série de outras reformas – nos campos tributário, trabalhista, previdenciário e educacional, entre outras – que precisaria contar com lideranças esclarecidas e dirigentes resolutos, bem diferentes do habitual estilo populista a que estamos acostumados na região.

Eventualmente, os atrasos acumulados na região, em diferentes setores da vida pública e no confronto com outros países, a deterioração geral das condições de vida, a expansão do crime organizado, inclusive em direção do próprio Estado, a consciência de que “algo errado” se fez e que continua a ser feito em termos de governança e de gestão dos recursos públicos despertem nas lideranças políticas da América Latina o sentido da necessidade urgente dessas reformas e as engajem no caminho da correção das principais deformações do seu processo de desenvolvimento. Para alcançar o atraso acumulado, os países da América Latina teriam de crescer mais rapidamente do que todos os outros durante muitos anos seguidos, o que não é uma tarefa impossível, nos planos técnico ou material. A região já o fez em alguns momentos do passado, ainda que acumulando outras distorções – como a irresponsabilidade fiscal e as pressões inflacionárias – que explicam, aliás, algumas de suas atuais deformações (como a pobreza e a desigualdade). Nem se deixará de fazer o

necessário por falta de capitais, ou de conhecimento especializado, uma vez que eles são abundantes no mundo, bastando organização e receptividade para atraí-los para a região. A integração pode, sim, aqui, contribuir para um melhor encaminhamento desses processos, uma vez que ela tende, potencialmente pelo menos, a gerar boas práticas e bons métodos de gestão, na medida em que os parceiros são obrigados a competir e a exercer ao melhor os seus talentos nos planos gerencial e de implementação prática, tanto no setor público como na esfera privada. Se o processo de integração não for capturado, e desviado de seu curso competitivo, por burocracias rentistas, prebendalistas ou auto-centradas, ela poderia exercer algum estímulo para a melhoria dos padrões de governança na região. A recomendação, portanto, seria a de que ela fosse conduzida em bases as mais próximas possível dos princípios de eficiência, de maximização de resultados e de ganhos de produtividade que, normalmente, se encontram associados ao livre jogo da competição em mercados abertos, com os necessários anteparos regulatórios funcionando em regime de transparência.

11. Conclusões e recomendações: menos retórica, mais engajamento nas reformas

A análise da evolução possível da integração regional sul-americana pode ser feita tanto a partir do contexto mundial, como do cenário hemisférico, em especial levando em consideração as situações que se colocam do ponto de vista do sistema mundial de comércio e eventuais ações do grande protagonista regional, que continuam a ser os EUA. Parece claro que os processos de integração na América do Sul tendem a sofrer, em primeiro lugar, o impacto de opções estratégicas feitas pelos próprios governos envolvidos nesses esquemas, no âmbito de outros processos negociadores – nos planos multilateral (OMC) ou regional (acordos comerciais bi ou plurilaterais, em todo caso “minilateralistas”) –, ou como simples opções de políticas econômicas nacionais. A esse respeito, cabe constatar que a região como um todo, com as exceções “livre cambistas” conhecidas (Chile, México), sempre exibiu reticências a maior abertura a acordos de liberalização. Mesmo quando os países da região decidem avançar em acordos de integração, os processos logo ficam paralisados no meio do caminho, pela incapacidade das lideranças políticas nacionais em avançar além dos cortes tarifários mais elementares e mais fáceis (naquelas linhas aduaneiras cuja demanda interna por proteção é reduzida ou inexistente).

Em segundo lugar, há que considerar que esses processos de integração passam também a sofrer o impacto, por vezes longínquo (mas com conseqüências práticas concretas), de outros desenvolvimentos que ocorrem em regiões distantes nas áreas dos investimentos diretos, do comércio, dos intercâmbios tecnológicos. A esse título, as mudanças que ocorrem atualmente na região da Ásia Pacífico são suscetíveis de impactar fortemente a América do

Sul, tanto pelo lado das novas oportunidades oferecidas no fornecimento de *commodities* a uma região em forte crescimento, como pelo lado dos desafios de novas perdas de espaços – em terceiros mercados – que os competidores asiáticos podem impor aos sul-americanos (como já fizeram com o México). Esse quadro tende a se ampliar no futuro previsível, uma vez que os países asiáticos não apenas aumentam sua participação no comércio internacional, como começam a estabelecer uma rede de acordos de liberalização comercial que intensificará ainda mais a complementaridade recíproca daquelas economias e sua competitividade sistêmica nas áreas dinâmicas desse comércio (bens e serviços eletrônicos de comunicações e informação), relegando mais uma vez os sul-americanos aos velhos nichos das *commodities*. A Ásia Pacífico continua, ademais, a atrair os sul-americanos em seus próprios esquemas de integração – ou de liberalização comercial –, no quadro da Apec, foro que vem patrocinando esse tipo de movimento gradual; o Chile, por exemplo, já concluiu acordos de livre comércio com os asiáticos de maior peso no comércio regional e mundial.

Na outra vertente, a hemisférica, cabe reconhecer que, por mais que os sul-americanos pretendam construir “espaços” próprios de integração, com esquemas políticos e econômicos auto-centrados, é evidente que o outro grande “protagonista” do cenário econômico regional, os EUA, sempre exercerão, para todos os efeitos, um papel preponderante nas escolhas políticas desses países. Os países são, obviamente, bem menos dependentes dos mercados, tecnologia e finanças dos EUA do que já o foram no passado, mas o gigante norte-americano continua a ser, um interlocutor de primeiro plano, direta e indiretamente, nos diferentes temas da agenda de trabalho e dos esforços de desenvolvimento de todos e cada um dos países sul-americanos, com variações conjunturais ou temáticas que têm a ver com as lideranças políticas na região e com as próprias prioridades momentâneas da grande potência hemisférica e mundial. Sua importância

Estas constatações chamam a atenção para a realidade de que o chamado “regionalismo aberto” não pode ser percebido apenas como a adequação do esquema de integração aos requisitos do sistema multilateral de comércio e a abertura ao acolhimento de novos candidatos ao esquema existente, mas deve ser concebido, desde o início, como uma propensão à adoção de uma multiplicidade de estratégias comerciais, feita de acordos de diversos tipos – e até da decisão pela abertura unilateral –, todas essas estratégias direcionadas a aumentar os fluxos de comércio, absoluta e relativamente, como cabe a todos os países que perseguem a prosperidade econômica. Os países latino-americanos, durante muito tempo acostumados a doutrinas que condenavam o “intercâmbio desigual” e uma suposta “tendência regular” à “deterioração dos termos do intercâmbio” contra seus produtos de exportação, precisam convencer-se, definitivamente, que os ganhos de produtividade induzidos pela

competição comercial são essenciais para assegurar essa prosperidade e que os ganhos derivados do comércio são ainda maiores no plano das idéias – isto é, da modernização tecnológica – do que no simples terreno do intercâmbio de bens físicos.

A outra grande recomendação que se pode deduzir dos casos extensivamente analisados neste breve exame das experiências de integração sul-americanas é a de que a região padece de um excesso de iniciativas e de uma penúria de resultados. Talvez uma coisa tenha a ver com a outra, ou dela derive diretamente, justamente, pois a impressão que se tem, ao percorrer o largo itinerário de experimentos regionais no campo da integração é a de que, a cada novo fracasso, a aposta é recolocada sempre um patamar mais acima. Alguns anos depois do lançamento da Alalc, e na ausência resultados tangíveis dessa “simples” zona de livre comércio, uma declaração presidencial latino-americana – adotada em conferência realizada em Punta del Este, em 1967, na presença do presidente americano Lyndon Johnson –, os presidentes decidiram proclamar sua vontade de estabelecer um mercado comum num espaço de doze anos. Na seqüência, o grupo andino, insatisfeito com a baixa institucionalidade e os objetivos modestos da Alalc, decidem proclamar igualmente o objetivo do mercado comum, adotando inclusive o modelo europeu como paradigma de organização funcional.

O caso do Mercosul parece seguir um roteiro similar: tendo tido início por um esquema bilateral de integração gradual e flexível, por meio de instrumentos setoriais de complementação econômica, e decidindo, por um tratado, criar um mercado comum em dez anos, o bloco bilateral não apenas reduz o prazo à metade como torna automático o processo de derrubada de barreiras tarifárias e não-tarifárias, terminando por incorporar seus dois sócios menores numa ambiciosa iniciativa de integração que parecia desenvolver-se naturalmente, ao sabor das decisões adotadas de forma consensual. Abalado pela seqüência de crises financeiras – externas e internas, que atingiram os países membros a partir da segunda metade dos anos 1990 – o Mercosul estagnou em seu itinerário para o mercado comum, mas nem por isso deixou de lançar, sobretudo a partir de 2003, uma série de novas iniciativas que parecem dar a impressão de um mercado comum em movimento, quando a realidade é a de uma “fuga para a frente”, com escassos avanços no reforço da zona de livre comércio e na consolidação da união aduaneira, como caracterizado no trabalho.

As causas principais da paralisia nos processos sub-regionais de integração e as causas prováveis, também, da inoperância futura, ainda que relativa, da Unasul estão na baixa disposição efetiva dos países membros em cumprir compromissos acordados solenemente, o que por sua vez se explica pela pequena capacidade de engajar as reformas necessárias para atender aos requisitos do esquema de integração proposto no papel. Essas reformas incidem,

em primeiro lugar, sobre as políticas comerciais e, por extensão, sobre as demais políticas setoriais dos países membros, com destaque para as políticas industriais, agrícolas, tecnológicas e demais normas e regras que determinam o funcionamento e interações externas dos setores produtivos de bens e serviços dessas economias, que são os que serão colocados em competição nos processos ulteriores de abertura dos mercados com base na regra do tratamento nacional. O sentido geral das reformas a serem empreendidas, ou continuadas, pelos países envolvidos nos processos de integração deve ser, obviamente, o da abertura recíproca, o que nem sempre vem sendo observado, em função de pressões protecionistas setoriais ou como decorrência da própria orientação geral, de política econômica, do governo em questão. Um segundo conjunto de reformas tem a ver com as demais condições sistêmicas de competitividade, ou seja, questões tributárias, regulatórias e outras, que apresentam incidência para o próprio processo de integração, em seus aspectos sistêmicos.

Uma dificuldade adicional no processo de convergência de políticas públicas e setoriais que permitiriam avançar no processo de integração vem a ser a tendência de lideranças políticas em alguns países de marchar – talvez a palavra correta seja recuar – no caminho do nacionalismo e do estatismo, recuperando orientações e políticas que já fizeram parte do instrumental conhecido na região, mas que foram depois abandonadas por inadequação às novas condições da economia mundial ou até aos próprios requerimentos da economia nacional (em vista dos efeitos inflacionários ou distorcivos das antigas políticas de proteção e de centralização estatal). Essa orientação nacionalista e protecionista é de fato contrária ao espírito e à letra de qualquer projeto de integração e torna problemático o estabelecimento de metas uniformes em instâncias e foros já existentes – como a CAN ou o Mercosul, por exemplo – ou que venham a ser implementados – como seria o caso da Unasul.

Em conclusão, tendo em vista as limitações referidas ao desenvolvimento dos esquemas de integração existentes – que continuarão, portanto, a progredir de modo muito lento –, o caminho mais provável do processo sul-americano será o de um lento acumular de iniciativas isoladas, nem todas convergentes ou coordenadas em função do objetivo central do mercado comum – que permanecerá como uma meta distante e talvez impossível no futuro previsível –, ao lado de iniciativas mais pragmáticas, de cunho mais técnico do que político, e que poderão ter sua implementação em esquemas mais limitados (isto é, congregando poucos países, em lugar do conjunto), sustentados por instrumentos próprios, especialmente designados para tal efeito. Tal parece ser o caso das iniciativas de integração física, que encontram uma tramitação muito lenta no ambiente multilateral sul-americano que está sendo desenhado para essa finalidade, e que talvez encontrem encaminhamento mais rápido em esquemas de tipo bi, tri ou plurilateral, com suporte financeiro e coordenação estabelecidos de

maneira *ad hoc*, com uso diversificado dos instrumentos atualmente disponíveis (ou de outros em fase de criação, como o Banco do Sul).

Em síntese, o cenário ideal para a integração sul-americana seria uma convergência de políticas e posições entre as principais lideranças políticas na região e um alinhamento relativo, ainda que parcial, de políticas de abertura econômica, de liberalização comercial e de propensão ativa ao conjunto de reformas requeridas para o êxito desse processo (pelo menos, de parte delas, as mais relevantes para os objetivos da integração). Como esse cenário afigura-se problemático ou de difícil implementação, nas condições atuais da conjuntura sul-americana, uma possível via de progresso seria o desenho de projetos mais limitados de integração, dotados de arquiteturas adaptadas aos objetivos pretendidos, com a mobilização dos instrumentos mais adequados aos fins propostos. Afigura-se mais pragmático, assim, trabalhar em áreas como integração física (ou seja, em projetos de infra-estrutura, sobretudo em energia e comunicações) e de facilitação de negócios, não necessariamente no âmbito multilateral – mas possivelmente em escala bilateral ou plurilateral, com esquemas próprios de financiamento e implementação –, de maneira a preparar o terreno para a convergência futura dos esquemas e processos sub-regionais de integração.