

O REGIONALISMO LATINO-AMERICANO NO CONFRONTO COM O MODELO EUROPEU: UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA DE SEU DESENVOLVIMENTO

*LATIN AMERICAN REGIONALISM IN CONFLICT WITH THE
EUROPEAN MODEL: A HISTORICAL PERSPECTIVE
OF ITS DEVELOPMENT*

Paulo Roberto de Almeida¹

SUMÁRIO: 1 Evolução do regionalismo nas duas regiões: breve síntese histórica. 2 Evolução dos processos de integração na América Latina. 3 Avanços e limitações dos esquemas existentes: causas e consequências. 4 Evolução recente dos principais processos de integração na América Latina. 5 Dilemas e problemas da integração: consolidação ou fuga para frente? 6 Perspectivas da integração sul-americana no atual contexto internacional. 7 Diagnóstico final: transição para algo ainda indefinido.

RESUMO: Trata-se de uma síntese histórica do desenvolvimento do regionalismo político e econômico na América Latina, com referência ao modelo europeu de integração. Identificam-se as características principais, as limitações e as dificuldades do processo e do diagnóstico final quanto à diversidade dos experimentos integracionistas na América Latina e à dispersão dos objetivos atualmente defendidos pelos países da região.

PALAVRAS-CHAVE: Integração. América Latina. Desenvolvimento histórico. Dificuldades presentes.

ABSTRACT: This article gives a historical summary of the development of political and economic regionalism in Latin America, with reference to the European model of integration. It identifies key features, limitations and difficulties inherent to the process, and to the final diagnosis of the diversity of integrationist experiments in Latin America and the dispersion of the goals currently pursued by the countries of the region.

KEY WORDS: Integration. Latin America. Historical development. Present difficulties.

1 Evolução do regionalismo nas duas regiões: breve síntese histórica

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 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.

Motivos e condições se vinculavam, ambos, ao contexto europeu pós-Segunda Guerra, em especial a chamada *Deutsche Frage* – a questão alemã, ou melhor, a da sua divisão e subordinação a cada um dos campos opostos durante a Guerra Fria –, e a necessidade de que os dois grandes contendores da “Segunda Guerra de Trinta Anos” (1914-1945), ocorrida basicamente entre a Alemanha e a França, encontrassem um modo de convivência aceitável para as tarefas de reconstrução, crescimento econômico e estabilização de seus regimes democráticos. A partir do *Memorandum Monnet*, o processo avança rapidamente para a definição de um esquema integracionista que praticamente eliminaria as fronteiras comerciais entre os países em um curto período de tempo.

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 Montevideú, 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 ideia 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

estritamente nacionalista e autárquica dos regimes autoritários que dominavam a política nacional em muitos países. Apenas com a volta da democracia, 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 Alal foi substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (Tratado de Montevidéu, 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 ideia 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 aos 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, ideia 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, nem 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.

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 os 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 Evolução dos processos de integração na América Latina

O crescimento do comércio intrarregional no âmbito da Alalc e, depois, no quadro da Aladi, deveu-se menos aos 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 ao 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 certo ponto e depois permanecia estagnado, dada a ausência de medidas complementares de abertura econômica ou de projetos comuns nos terrenos da infraestrutura física ou no das políticas setoriais. Não ocorreu, como no modelo europeu, um firme compromisso, implementado de forma praticamente automática, em vista dos mecanismos comunitários, com a consecução do livre-comércio pleno, como tampouco ocorreu, no caso do MERCOSUL, sua posterior complementação através da projetada união aduaneira.

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

Esse 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 intergovernamental. 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. Em todo caso, cabe, 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 Europeias. 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 negociadas 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 "miniglobalização", 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 aos mercados dos vizinhos do que os mercados externos. Eles ainda conservam alguma proteção externa, quando não a aumentaram 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 deveriam 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 “miniglobalização”, como mencionada anteriormente, 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) e de inspiração quase europeia, 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 intrabloco 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 centrifugas, 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 ocorreu também no 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 Europeia 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 Avanços e limitações dos esquemas existentes: causas e consequências

Por que, a despeito do crescimento paulatino do comércio intra-regional e da intensificação de laços entre os países da América Latina, 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, a Europa e os EUA?

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 que – como 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 voos nos mercados globais (e, a esse título, os mercados regionais constituem, como se disse, um bom exercício de aprendizado).

Um contra-argumento seria que, com a multiplicação de meios de locomoção, 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 agroexportadoras sempre vincularam mais intensamente cada um dos países sul-americanos a seus parceiros privilegiados no hemisfério norte, Europa e EUA, 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 têm 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 proximidade 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 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, 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, pode-se prever um lento e sinuoso itinerário para a integração na América do Sul, talvez muito mais longo do que aquele observado no caso do processo europeu.

4 Evolução recente dos principais processos de integração na América Latina

Na América Latina, após a primeira “corrida para 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 aos mercados norte-americanos. Num segundo momento, porém, o ingresso da China na OMC – e a consequente 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, monoexportadores 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 eram, 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 os dividiu politicamente, levando alguns a buscar soluções individuais num entendimento direto com os EUA.

Quando as negociações da Alca, depois de um difícil entendimento visando 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 Dilemas e problemas da integração: consolidação ou fuga para a frente?

Todo processo de integração, como evidenciado no caso europeu, 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 Europeia e não poderia ser diferente nos diversos esquemas em curso na América Latina.

As diferenças 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 subsequentes 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 subsequente 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 consequência natural do novo espaço econômico integrado. Ainda assim, essa etapa monetária engaja um número limitado de países, sobretudo na atual fase de expansão à leste da UE, com o potencial de produzir um *overstretch* geográfico e possivelmente político, no que se refere aos mecanismos decisórios e sua repartição equilibrada entre os países membros.

A questão da superextensão 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 se ampliou para os demais vizinhos sul-americanos, vindo a resultar na Alalc, tal como criada pelo primeiro tratado de Montevideu (1960). A conformação de uma área de preferências tarifárias só viria a ser alcançada quando, em 1980, um segundo tratado de Montevideu, 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 a 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 intrabloc, 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 intrabloco 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, chegou-se 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 intrarramos, 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. 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.

6 Perspectivas da integração sul-americana no atual contexto internacional

A América Latina apresenta um dos menores coeficientes de comércio intrarregional 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 intrarregional, 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 intrabloco 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 infraestrutura 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 socioeconômico, 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 provenientes 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 feita 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*.

Não resta dúvida, porém, de que os países da América Latina 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 latino-americanos, em virtude de uma postura protecionista e basicamente defensiva no plano comercial e dos investimentos estrangeiros. As deficiências educacionais e de infraestrutura 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.

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.

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 em 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.

A integração poderia 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, prebendelistas ou autocentradas, ela poderia exercer algum estímulo para a melhoria dos padrões de governança na região. A integração ganharia muito a ser conduzida com base nos 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.

7 Diagnóstico final: transição para algo ainda indefinido

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 estavam acostumados 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. Os países da América Latina podem efetuar uma transição para padrões de administração econômica que conjuguem: estabilidade macroeconômica, abertura à competição no terreno microeconômico, busca de bons indicadores de governança e de qualidade na formação de recursos humanos e 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 “miniglobalização”, 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.

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 à 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 consequências 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 autocentrados, é evidente que o outro grande “protagonista” do cenário econômico regional, os EUA, sempre exercerá, 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.

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 ideias – 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 num 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 sequência, 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 sequência 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.

As conclusões e recomendações são, portanto (e 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 “*deficit* democrático”).

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 se tendo 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 (infraestrutura) 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.

Notas

- ¹ 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.

Recebido em: 17-05-2008

Avaliado em: 17-12-2008

Aprovado para publicação em: 01-02-2009