

Lições das iniciativas pretéritas de integração na América do Sul: uma breve análise do caminho percorrido da ALALC À UNASUL¹

Assilio Luiz Zanella Araujo (Assessor econômico do Sinduscon-RS)

Fernando Ferrari Filho (Professor titular do DERI/UFRGS e pesquisador do CNPq)

Resumo: O presente artigo apresenta e analisa as principais iniciativas de integração econômica adotadas na América do Sul ao longo de sua história recente. Procura-se extrair lições que possam ser úteis para a reflexão acerca dos rumos do processo de integração econômica na Região. As lições extraídas foram as seguintes: (i) a excessiva ambição e rigidez na definição de metas e instrumentos dos acordos de integração regional podem acabar comprometendo seu êxito; (ii) em uma região heterogênea como a América do Sul são necessários mecanismos que promovam uma distribuição mais equânime dos frutos da integração; (iii) o processo de liberalização comercial deve ser acompanhado por algum grau de convergência macroeconômica; e (iv) a virtude da leveza institucional em momentos de bonança pode se transformar no vício da inoperância em momentos de crise.

Palavras-chave: Integração econômica; América do Sul; lições.

Abstract: This article aims at presenting and analyzing the main economic integration initiatives that have been adopted in South America since the 1950s. The idea is to show that process of economic integration in the Region has, at least, four lessons: (i) some excessive ambition and rigidities in defining targets and instruments of regional integration agreements may end up compromising the success of the economic integration; (ii) in a heterogeneous region, such as South America, mechanisms are needed to promote a more equitable distribution of the results of integration; (iii) the process of trade liberalization should be accompanied by some degree of macroeconomic convergence; and (iv) the virtue of institutional lightness in times of prosperity can become the vice of inaction in times of crisis.

Key-words: Economic integration; South America; lessons.

1 Introdução

A integração econômica na América do Sul voltou à ordem do dia com as novas iniciativas de integração promovidas na Região a partir do início dos anos 2000, tais como: a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CSAN), que depois se desdobrou na constituição, em 2008, da União Sul-Americana de Nações (UNASUL); a proposta venezuelana de uma Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA), como contraponto à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e à estratégia liberalizante e “economicista” de integração que predominou até o final dos anos 1990; o financiamento, com forte participação do BNDES, de grandes obras de infraestrutura na Região, visando promover a sua integração física e energética; e a proliferação de importantes instituições na área de cooperação monetária e financeira - Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL, Banco do Sul e Sistema de Pagamentos em Moeda Local entre Brasil e Argentina.

¹ Este artigo é baseado no capítulo 4 da dissertação de mestrado de Araujo (2013).

Neste contexto, o presente artigo procura contribuir para a reflexão acerca dos rumos da integração econômica na América do Sul, a partir de uma revisão das iniciativas pretéritas de integração na Região. É importante ressaltar, contudo, que não se pretende desenvolver uma nova interpretação da história da integração sul-americana ou algo que o valha, mas, sim, apenas analisar os principais momentos dessa história tendo como referência a literatura mais relevante sobre o tema, a fim de extrair lições que possam ser úteis para a construção ou desenvolvimento de alternativas que tornem a integração mais efetiva na Região.

Para tanto, o trabalho está dividido em cinco seções, além desta introdução: nas seções de 2 a 5, procura-se reconstituir, cronologicamente, as iniciativas mais importantes de integração econômica na América do Sul, partindo da gênese do processo em meados dos anos 1950, passando pelos impasses vivenciados ao longo dos anos 1970 e 1980 e pelo novo fôlego integracionista surgido nos 1990, e culminando, enfim, nas iniciativas “pós-liberais” a partir do início dos anos 2000; as lições extraídas deste breve histórico são esboçadas nas considerações finais.

2 As origens do regionalismo sul-americano

A ideia de integração econômica regional começou a ganhar força na América do Sul na segunda metade da década de 1950. Um dos fatores determinantes para isso foi a assinatura do Tratado de Roma, em 1957, que criou a Comunidade Econômica Europeia (CEE). Segundo relatam Almeida e Chaloult (1999, p. 147), “[a] assinatura e a entrada em vigor do Tratado de Roma provocam grande repercussão na América Latina. Autoridades diplomáticas e econômicas dos países da Região começam a considerar a ideia de uma “zona de preferências tarifárias” no Cone Sul”. Mais especificamente, a constituição da CEE parece ter impactado de duas formas as autoridades sul-americanas: por um lado, exerceu certo fascínio e vontade de reprodução daquela experiência na América do Sul (isto é, produziu um importante efeito-demonstração para iniciativas nesta e em outras regiões ao redor do mundo); e por outro lado, gerou um receio de que a formação deste bloco econômico resultasse em um aumento das barreiras comerciais e em uma diminuição dos fluxos comerciais para este destino (em consonância com a ideia “vineriana” de “desvio de comércio”). Nas palavras de Balassa (1961, p. 18),

“(...) o interesse crescente pela integração dos países subdesenvolvidos pode atribuir-se em parte ao desejo de imitar o exemplo europeu e aos esforços deliberados para compensar os possíveis efeitos de desvios de trocas comerciais resultantes do Mercado Comum Europeu.”

Outro fator importante neste sentido parece ter sido o desenvolvimento (e a crescente influência) das ideias da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Desde seus primeiros trabalhos, no final da década de 1940, a CEPAL colocava a formação de um mercado

comum latino-americano como uma peça-chave na estratégia de desenvolvimento imaginada para a Região, mais especificamente como uma condição fundamental para a continuação e o aprofundamento do processo de substituição de importações. A razão para isso estava relacionada ao fato que para alcançar estágios mais sofisticados no processo de industrialização (ou seja, para passar da etapa da substituição de bens de consumo duráveis para a substituição de bens de capital) era necessário melhorar a eficiência do parque industrial nacional e a formação de uma área econômica integrada poderia contribuir de duas formas para isto, a saber, por meio de ganhos com economias de escala oriundos da ampliação dos mercados nacionais, bem como por meio de vantagens de especialização decorrentes da possibilidade de alocação das atividades industriais de acordo com as vantagens comparativas de cada um dos países. Assim, em vez de procurar implantar toda sorte de indústrias substitutivas, cada país poderia especializar-se naquelas indústrias que considerasse mais convenientes dados os seus recursos naturais, as aptidões de sua população e as possibilidades de seu próprio mercado, e recorrer às importações dos demais países latino-americanos para satisfazer as necessidades que não tinham sido satisfeitas pela produção doméstica.

Ainda de acordo com a CEPAL, a formação de um bloco econômico na Região poderia atenuar a vulnerabilidade externa ao proporcionar maiores possibilidades para as exportações. O que também poderia ocorrer por dois meios: primeiro, pelo maior intercâmbio comercial com os países da Região em função da eliminação das barreiras comerciais entre eles; segundo, pelo aumento das exportações de manufaturados decorrente dos próprios ganhos de eficiência produtiva proporcionados pela formação do mercado comum (BRAGA, 2002).

Cabe destacar, entretanto, que a proposição cepalina de formação de uma área econômica integrada somente encontraria terreno fértil para sua aplicação entre os governos da Região quando um terceiro fator entrou em cena: a queda do preço das *commodities*. Com o fim dos anos de bonança do comércio exterior que haviam caracterizado a primeira metade dos anos 1950 e o anúncio de um novo período dificuldades para equilibrar os balanços de pagamentos, os países tiveram que rever as suas estratégias que antes estavam quase que exclusivamente voltadas para os problemas internos do desenvolvimento e começar a prestar mais atenção nas possibilidades oferecidas pela Região que os cercava. Algumas evidências dessa mudança de atitude podem ser encontradas, por exemplo, nos estudos realizados nesta época pela Secretaria Executiva da CEPAL que contavam com a participação de altos funcionários dos governos da Argentina, Brasil, Chile e Uruguai para examinar as causas da crescente contração do comércio entre estes países, bem como na atitude diplomática brasileira que levou ao lançamento da Operação Pan-Americana em 1958 (BARBOSA, 2000; SALGADO, 1979).

Foi neste contexto que emergiu, em fevereiro de 1960, a primeira iniciativa de integração econômica na Região. Formada por dez países sul-americanos - Brasil, Argentina, Chile, Uruguai, Peru, Paraguai, Bolívia, Venezuela, Equador e Colômbia - mais o México, a Associação Latino-

Americana de Livre Comércio (ALALC) tinha como meta final a constituição de um mercado comum regional, a partir da conformação de uma área de livre comércio em um prazo máximo de 12 anos. Para tanto, alicerçados nos princípios de tratamento nacional, cláusula de nação mais favorecida e reciprocidade², os instrumentos especificados para a eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias pelo tratado constitutivo da ALALC (o chamado Tratado de Montevideu) eram os seguintes:

(a) Listas Nacionais – por meio das quais cada país oferecia em rodadas anuais de negociações uma lista de produtos que teriam suas tarifas de importações para os países da área reduzidas em pelo menos 8%. Em consonância com cláusula de nação mais favorecida, estas reduções tarifárias eram automaticamente estendidas a todos os países membros ainda que tivessem sido suscitadas por negociações entre pares ou grupo de países. Contudo, não eram definitivas e poderiam ser revogadas no futuro;

(b) Listas Comuns – incluíam aqueles produtos para os quais todos os membros coletivamente concordassem em eliminar as restrições para a circulação intra-zona. Conforme determinado pelo Tratado, a dinâmica de funcionamento deste instrumento deveria ocorrer da seguinte forma: negociadas trienalmente, as listas comuns deveriam abranger 25% dos fluxos de comércio regional no primeiro triênio, 50% no segundo, 75% no terceiro e o essencial das trocas comerciais no quarto, de tal maneira que em um prazo de doze anos todo o comércio intra-zona circulasse livremente entre os onze países membros;

(c) Listas Especiais – previam concessões tarifárias especiais aos países de menor desenvolvimento relativo na Região (Bolívia, Equador, Paraguai e Uruguai);

(d) Acordos de Complementação Econômica - determinavam cláusulas especiais de desgravação tarifária para os insumos empregados nos setores industriais dos países do bloco, de modo a promover a complementaridade dos processos produtivos na Região (PRAZERES, 2006; PAIVA; BRAGA, 2007; MACADAR, 1992).

Na prática, contudo, os instrumentos não funcionaram como havia sido previsto na formulação do Tratado. Nos primeiros anos houve um aumento substancial das concessões outorgadas pelas Listas Nacionais, porém esse aumento foi mais aparente do que real. A maioria dos produtos incluídos nestas listas era comercializada anteriormente sob os antigos acordos bilaterais. Logo, à medida que os compromissos de desgravação anual passaram a exigir a inclusão nas listas dos bens produzidos internamente e um determinado nível de redução tarifária que conduziria necessariamente ao aumento

² O princípio de tratamento nacional significa que o produto importado, uma vez no território do país importador, não deve receber tratamento menos favorável do que o conferido ao produto interno similar; a cláusula de nação mais favorecida refere-se ao princípio segundo o qual a vantagem que se concede ao produto de um país deve ser estendida aos bens similares dos demais países; e pelo princípio de reciprocidade, entende-se que a eliminação de tarifas é feita indiscriminadamente entre os países membros (PRAZERES, 2006).

da concorrência no mercado nacional de produtos similares oriundos de outros países da área, as negociações ficaram cada vez mais difíceis.

Essa avaliação é corroborada pelas estatísticas do número de concessões outorgadas. De um total de 11.173 concessões acumuladas até 1977 pelo instituto das Listas Nacionais, mais de dois terços corresponderam ao período 1962-1964 e mais de 80% aos anos 1962-1966 (as concessões acordadas depois de 1970 correspondem a apenas 2% deste total). No caso das Listas Comuns, os resultados foram ainda piores: as divergências entre os países impossibilitaram a conclusão da segunda rodada de negociações em 1967 e a única Lista Comum negociada, aprovada em 1964, nunca entrou efetivamente em vigor.

Frente a este quadro, há uma percepção generalizada nos trabalhos que versam sobre o tema de que os Acordos de Complementação Econômica passaram a ser o instrumento básico para o avanço do processo de integração ou até mesmo, como afirma Versiani (1987, p. 31), “o único instrumento que funcionou efetivamente no contexto do Tratado de 1960”. Todavia, não se pode deixar de ressaltar que mesmo estes acordos somente prosperaram a partir do momento em que deles foi suprimida em 1964 a exigência de extensão de seus benefícios a todos os países membros, isto é, a partir da revogação de um princípio básico da ALALC e que parece estar no cerne dos problemas que afligiram esta iniciativa: o multilateralismo do processo de integração³ (VERSIANI, 1987; ARAGÃO, 1983).

Com efeito, a ALALC chegou ao final da primeira década após a assinatura do Tratado de Montevideu bastante enfraquecida e desacreditada. Para piorar a situação, os países andinos (Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru) decidiram formar em 1969 o Grupo Andino, a primeira iniciativa integracionista sub-regional da América do Sul, que procurava dar um maior dinamismo ao processo

³ Tendo em vista o propósito deste artigo, é importante especularmos a respeito dos motivos determinantes para o estancamento do processo de desgravação tarifária e, por conseguinte, da incapacidade da ALALC em promover a liberalização do comércio regional. Além da questão mencionada acima da generalização compulsória das concessões comerciais para todos os países membros, pode-se destacar ainda mais alguns motivos que contribuíram para este resultado, a saber: (i) a inexistência de mecanismos efetivos para uma distribuição mais equitativa dos custos e benefícios da integração econômica, uma vez que não havia nenhum incentivo para os países de menor desenvolvimento relativo participar do processo de desgravação tarifária na ausência de uma compensação bem definida; (ii) a ALALC não contava com nenhum mecanismo institucional de supervisão e controle do comportamento dos Estados, nem tampouco com um sistema de solução de controvérsias capaz de zelar pelos compromissos assumidos, de tal modo que o processo de integração ficou à mercê de contingências políticas e econômicas, dos acertos de alto nível e da intervenção dos líderes políticos; (iii) a dificuldade dos países em observar as restrições decorrentes dos compromissos em virtude do seu longo histórico de utilização das políticas aduaneiras, cambiais, tributárias e creditícias para atender a interesses econômicos internos; (iv) a oposição ao processo de liberalização por parte de alguns setores que se desenvolveram à sombra da proteção tarifária; (v) a gradual instalação de regimes autoritários na quase totalidade dos países da Região, o que acabou gerando um clima de rivalidade e desconfianças mútuas entre as principais potências da Região; e (vi) a própria lógica do processo de substituição de importações era em certa medida contraditória com o esquema de integração que se procurava implantar, pois, ao mesmo tempo em que os países se comprometiam com a liberalização do comércio para um dado setor, concediam uma série de incentivos ao mesmo (VERSIANI, 1987; PRAZERES, 2006). Vale adiantar, por fim, que algumas destas questões foram resolvidas nos esquemas integracionistas posteriores ou equacionadas pela própria mudança no cenário político e econômico, mas outras (como a ausência de mecanismos para distribuir mais equitativamente os ganhos da integração e a incapacidade da estrutura institucional em solucionar as disputas comerciais) foram resistentes a estas transformações e continuam vigentes nos esquemas integracionistas atuais.

de desgravação tarifária e contemplar algumas questões deixadas em segundo plano pelo Tratado de Montevideu, como a reciprocidade de benefícios, o desenvolvimento industrial e um tratamento especial para o capital estrangeiro. Em contrapartida, os membros da ALALC tomaram algumas medidas para tentar revigorá-la, com destaque para o Protocolo de Caracas, também acordado em 1969, por meio do qual se estendeu o prazo de conclusão para a formação da área de livre comércio para 1980, com vistas à acomodar posições distintas e evitar que o impasse no processo de integração assumisse proporção desagregadora. Mas o referido protocolo foi entendido pelas partes como uma suspensão dos compromissos assumidos, e a situação da ALALC continuou se deteriorando.

3 A ampliação do impasse no processo integracionista e a substituição da ALALC pela ALADI

O impasse instaurado na ALALC pela paralisação do programa de desgravação tarifária no final da década de 1960 e pela ruptura no seio da associação em decorrência da formação do Grupo Andino foi ampliado na década de 1970 pelos acontecimentos no cenário econômico internacional e pelas rivalidades políticos-militares e econômico-comerciais entre os países da Região, em especial entre Brasil e Argentina.

O relacionamento entre estes dois países, que era marcado por uma rivalidade histórica, chegou a um dos seus níveis mais críticos ao longo desta década. Datam dessa época, por exemplo, a crise diplomática em torno da resistência argentina à decisão brasileira de construir a Hidrelétrica de Itaipu, a qual somente encontraria uma solução em 1979 com a assinatura do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus entre Brasil, Argentina e Paraguai, bem como as desconfianças mútuas sobre o programa de desenvolvimento nuclear, que encontraria um ponto de equilíbrio somente em 1985 com a “Declaração Conjunta sobre Política Nuclear”, proclamando propósitos pacíficos de cooperação nesta área.

De outro lado, a duplicação dos preços do petróleo com as chamadas crises do petróleo de 1973 e 1979 provocou uma deterioração significativa no saldo em conta corrente do balanço de pagamento da maioria dos países da Região. Isso os levou a adotar de maneira geral políticas de ajustamento econômico interno por meio da desaceleração da demanda e de políticas de restrições às importações, assim como a privilegiar a expansão das exportações para as zonas de moeda forte em detrimento do relacionamento com os países da Região. O resultado destas políticas de geração de superávits comerciais foi o agravamento das tendências protecionistas decorrentes do próprio modelo de substituição de importações e o fortalecimento do viés anti-integracionista⁴ (BARBOSA, 2000).

⁴ Na verdade, as crises do petróleo de 1973 e 1979 tiveram simultaneamente impactos generalizados e diferenciados entre os países da Região. Por um lado, a desaceleração da atividade econômica interna dos países desenvolvidos e a consequente diminuição de suas importações afetaram a Região como um todo ou pelo menos a maior parte dela. Por outro, os diferentes graus de dependência em relação ao petróleo dos países latino-americanos fizeram com que os aumentos dos preços deste produto tivessem impactos diferenciados entre eles. Os países exportadores de petróleo, como

Diante deste cenário, as autoridades latino-americanas estavam plenamente conscientes de que o processo de integração tal como previsto no primeiro Tratado de Montevidéu estava superado. A ALALC estava agonizando desde o final da década anterior e a deterioração do setor externo das economias e o clima de rivalidade entre os governos tornaram inviável qualquer esquema integracionista com prazos e metas quantitativas rígidas e/ou com mecanismos regionais que exigissem grandes rodadas de negociações e condicionassem sobremaneira as políticas nacionais, de sorte que para resgatar ainda algum intento de integração deveria ser formulado um novo modelo integracionista mais conectado com a situação real da Região. Assim, depois de duas reuniões negociadoras, uma em Caraballeda, na Venezuela, em março de 1980, e outra em Assunção, em maio do mesmo ano, assinou-se, em agosto, o Tratado de Montevidéu de 1980, que criava a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)⁵ (BARBOSA, 2000).

Com base então na compreensão das lições legadas pela ALALC e da situação econômica e política vivida pela Região, a ALADI procurou imprimir uma concepção mais pragmática e flexível ao processo de integração. Com efeito, alterou substancialmente a estratégia para atingir o mercado comum: à diferença da ALALC que estabelecia a área de livre comércio como uma primeira etapa a ser atingida no caminho para o mercado comum, no caso da ALADI dever-se-ia passar necessariamente pela conformação prévia de áreas de preferências econômicas de escopo reduzido, o que abria a possibilidade de cada país participar do processo de integração no ritmo que bem lhe aprouvesse. Portanto, enquanto o acordo dos anos 1960 forçava um ritmo rígido que deveria ser seguido por todos os membros, “o tratado dos anos 1980 prevê um mecanismo flexível, em que agrupamentos sub-regionais, de geometria variável, levariam, de forma gradual e flexível, à consecução das metas previstas” (PRAZERES, 2006, p. 28).

Em termos práticos, esta estratégia mais flexível estava consubstanciada em novos mecanismos para promover a liberalização comercial. Os mecanismos de Listas Nacionais e Listas Comuns, funcionando sob a cláusula de nação mais favorecida, foram substituídos por outros, não mais sujeitos à aplicação dessa cláusula, a saber:

(i) Acordos de Alcance Parcial - acobertavam desde simples acordos bilaterais de comércio até verdadeiros acordos de integração entre dois ou mais países. Conforme o Tratado, estes acordos

Venezuela, México e Equador, viram sua posição externa fortalecida e entraram em um período de abundância de moedas fortes, ao passo que outros países, como o Brasil, que não eram autossuficientes neste produto, tiveram uma forte deterioração do seu balanço de pagamentos e, por conseguinte, adotaram uma série de medidas para estimular as importações e restringir as exportações (MACADAR, 1992). Independente disso, o que é importante de registrar é que o escalonamento dos preços do petróleo e o aumento do passivo externo de alguns países latino-americanos os levou a implementar políticas que estavam na contramão do esforço integracionista.

⁵ Os membros da ALADI eram os mesmos da ALALC, isto é, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Cuba tornou-se membro da ALADI em 1999.

podiam ser fundamentalmente de quatro tipos: comerciais, de complementação econômica, agropecuários e de promoção do comércio;

(ii) Acordos de Alcance Regional - deviam incluir a participação de todos os países-membros e adotar a forma de acordos comerciais, de complementação econômica, agropecuários, de promoção do turismo, de preservação do meio ambiente etc. Foram formulados exatamente para servir de instrumento de unificação dos Acordos de Alcance Parcial;

(iii) o Sistema de Apoio aos Países de Menor Desenvolvimento Relativo – incluía desde a abertura de mercados dos países intermediários e grandes para produtos originários dos países de menor desenvolvimento relativo até a negociação dos Programas Especiais de Cooperação e o estabelecimento da Unidade de Promoção Econômica dentro da secretaria da ALADI para apoiar a participação plena destes países (PRAZERES, 2006; MACADAR, 1992).

Não obstante as significativas mudanças introduzidas, a crise de endividamento externo na maior parte dos países latino-americanos, e os desequilíbrios macroeconômicos dela decorrentes, retirou qualquer possibilidade da ALADI reanimar o processo de integração econômica ainda na década de 1980. Assim sendo, o intercâmbio comercial regional que havia alcançado, apesar de todas as limitações e dificuldades, o nível mais elevado de sua história - US\$ 24 bilhões em 1981 - reduziu-se significativamente no transcorrer da década e apenas voltaria a se recuperar em princípios da década seguinte. Entretanto, malgrado os poucos resultados comerciais, a ALADI parece ter contribuído em outro sentido para a continuação e o aprofundamento do processo de integração econômica em um momento posterior. As palavras do ex-chanceler Celso Amorim são elucidativas a este respeito:

“O que gostaria de dizer, para não me prolongar demais, é que a ALADI é o guarda-chuva (...) é este guarda-chuva que nos permite fazer acordos – o acordo MERCOSUL, o acordo MERCOSUL com os países andinos, o acordo no MERCOSUL, se viermos a fazer, com o México. O que permite a existência desses acordos é exatamente a ALADI com a cláusula de habilitação do antigo GATT, que continua a existir (...) A ALADI é sim um instrumento fundamental para empurrar a América Latina e o Caribe.” (AMORIM, 2010 *apud* BASTOS, 2012, p. 20-21).

4 O novo fôlego integracionista nos anos 1990: o caso do MERCOSUL⁶

⁶ A tendência de um mundo cada vez mais articulado em grandes blocos econômicos e o processo de redemocratização dos países sul-americanos, entre outros fatores, resultaram em um novo fôlego integracionista na Região na segunda metade da década de 1980 e principalmente na década de 1990. Na verdade, este processo pode ser dividido em dois grandes momentos. Em um primeiro momento, tentou-se evitar a estagnação e a regressão das iniciativas existentes, notadamente da ALADI e do Grupo Andino. No caso deste, por meio do Protocolo de Trujillo de 1996, o Grupo Andino

As origens do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) remontam ao processo de aproximação bilateral entre Brasil e Argentina iniciado ainda no final da década de 1970 com a assinatura do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus entre Brasil, Argentina e Paraguai em 1979. Tal acordo é geralmente considerado o marco inicial deste processo uma vez que foi decisivo para dissipar as antigas rivalidades entre os países e criar um clima de maior confiança e cooperação entre eles. O mesmo pode ser dito em relação à atitude da diplomacia brasileira de solidariedade com a Argentina e de busca de solução pacífica para o conflito na ocasião da Guerra das Malvinas (1982), à posição da política externa brasileira de não alinhamento automático a Washington que despertou certa simpatia dos círculos diplomáticos e militares argentinos, e à declaração de cooperação no programa de desenvolvimento nuclear para fins pacíficos.

Uma vez “limpo o terreno” para uma maior aproximação, foram lançadas na segunda metade da década de 1980 duas importantes iniciativas de integração e cooperação econômica entre os dois países: o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), criado em 1986, e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (TICD), de 1988. Enquanto o PICE tratava-se de uma ação seletiva de redução das barreiras comerciais e cooperação econômica em setores ou aspectos específicos que os dois países estimavam prioritários, com base nos princípios de simetria, reciprocidade e gradualismo, o TICD procurou generalizar a abordagem setorial do acordo anterior e colocou como meta a formação de um mercado comum em um prazo máximo de dez anos.

Contudo, muito antes deste prazo o processo de integração sofreu uma nova inflexão, com a assinatura da Ata de Buenos Aires em 1990. Se em meados da década de 1980 a inflexão havia ocorrido em relação ao propósito da integração, passando de iniciativas de caráter político e militar-estratégicos para iniciativa de fundo econômico, neste momento a transformação ocorreu no próprio conteúdo da integração econômica. A assinatura da referida Ata reduziu o prazo para a conclusão do

passou a se chamar Comunidade Andina de Nações e estabeleceu como meta a formação do mercado comum até o ano de 2005. No caso da ALADI, por sua vez, os países membros decidiram convocar, em 1986, uma Rodada Regional de Negociações comerciais, que culminaram na Reunião do Conselho de Ministros da ALADI, em março de 1987, na qual ficaram aprovadas medidas específicas em diversos campos para implementar um Programa de Recuperação e Expansão do Comércio (PREC) e de redução dos desequilíbrios comerciais. Apesar dessa tentativa de dinamizar o processo de integração e diversificar seu campo de atuação, a ALADI acabou perdendo parte de sua importância nos anos seguintes devido ao fato de os principais participantes terem optado por integrar novos esquemas de integração, como foi o caso dos países que formaram o MERCOSUL, do México e sua adesão ao NAFTA e do Chile e sua política de acordos bilaterais. Com a entrada da década de 1990, todavia, o viés deste movimento parece ter se alterado substancialmente e assim iniciou-se aquilo que denominamos como o segundo momento deste processo. Neste, o intuito não era mais “mais do mesmo”, e sim acelerar e aprofundar o processo de integração recorrendo a novas fórmulas ou simplesmente aumentando a sua velocidade e abrangência. Isso gerou, por um lado, a proliferação dos acordos bilaterais - em sua maioria envolvendo acordos de alcance parcial e de complementação econômica e tendo o Chile como um de seus principais protagonistas - e as negociações do chamado Grupo dos Três para reduzir as barreiras comerciais entre Colômbia, Venezuela e México. Por outro lado, as iniciativas de cooperação política e econômica entre Brasil e Argentina que foram coroadas em 1991 com a constituição do MERCOSUL (PAIVA; BRAGA, 2007; MACADAR, 1992). Como a análise deste movimento como um todo requereria um artigo específico, nesta seção optou-se por analisar unicamente o caso do MERCOSUL, uma vez que ele constitui, sem sombra de dúvida, a iniciativa mais importante desta terceira fase, não somente pelo peso e importância das economias que o compõe, mas também pelos resultados alcançados ao longo destas últimas duas décadas.

mercado comum de dez para cinco anos e o processo de integração passou a ser caracterizado, desde então, por uma liberalização progressiva, automática e linear do comércio. Neste contexto, assinou-se, 26 de março de 1991, o Tratado de Assunção, criando o MERCOSUL⁷ (BASTOS, 2012; MACADAR, 1992; ALMEIDA, 1999; VAZ, 2002; HIRST, 1988).

Ainda que correndo o risco de excessiva simplificação, é razoável afirmar que a evolução do MERCOSUL, ao menos ao longo de quase toda sua primeira década de existência, foi marcada por três questões fundamentais e pelos desdobramentos dela decorrentes, quais sejam: (i) o desenvolvimento do programa de desgravação tarifária; (ii) a definição da Tarifa Externa Comum (TEC); e (iii) a aprovação da estrutura institucional responsável pela coordenação do processo de integração.

No que concerne ao primeiro ponto, a partir da assinatura do Tratado de Assunção foi colocado em marcha um programa totalmente automático de desgravação tarifária que consistia em uma redução semestral de 7% em todas as tarifas incidentes sobre os produtos comercializados entre os quatro países, partindo de uma redução inicial mínima de 47%. Assim, se a tarifa para a importação de um produto em um dos quatro países fosse, por exemplo, de 20% antes da assinatura do Tratado, no dia 26 de março de 1991 ela seria reduzida para 10,6%. Desde então, no final de cada ano subtraía-se de cada tarifa o equivalente a 7% da tarifa inicial, o que resultaria em uma tarifa de 9,2% em dezembro de 1991, 7,8% em junho de 1992, 6,4% em dezembro de 1992, e assim por diante. Os efeitos deste programa sobre o volume de comércio foram praticamente imediatos, induzindo um incremento substancial do intercâmbio ainda nos primeiros anos.

Contudo, isso não significa que ele se desenvolveu de forma harmoniosa e sem controvérsias entre os países. Pelo contrário, os setores produtivos que se sentiam ameaçados pelas perspectivas do processo de integração começaram a pressionar seus governos por uma desaceleração do programa de liberalização comercial. Como se sabe, as maiores resistências neste sentido vieram de alguns setores industriais argentinos, os quais se viram subitamente expostos à competição da indústria brasileira, muito mais moderna e dinâmica em diversos ramos, e favorecida ainda pela sobrevalorização da moeda argentina na época. Os governos, porém, apoiados pela própria evolução favorável do comércio, mostraram-se resistentes às pressões e capazes de manter o MERCOSUL em sua integridade, ao menos neste momento inicial (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1998; BAUMAN, 2001).

A definição da TEC também se desenvolveu de forma trabalhosa. Neste caso, a dificuldade encontrava-se na divergência expressiva entre a estrutura tarifária dos países, como segue: a estrutura brasileira caracterizava-se por alíquotas baixas para as matérias-primas e produtos agrícolas (entre 0 e 10%), tarifas médias ou altas para insumos industriais (entre 10 e 20%), altas para produtos de

⁷ Formado inicialmente por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai.

consumo final em geral (na faixa de 20%) e muito altas para setores específicos de grande importância, como bens de capital, automóveis e bens de informática e telecomunicações (entre 20 e 35%); a estrutura argentina tinha as alíquotas mais baixas para os insumos industriais e alíquotas nulas para os bens de capital e informática; o Uruguai mantinha tarifas altas para produtos agrícolas e tarifas baixas para insumos agrícolas e industriais; e o Paraguai praticava tarifa baixa para a maior parte dos produtos. Frente a este quadro, a tendência natural de cada país era defender uma TEC mais próxima possível de suas tarifas nacionais, tornando muito difícil quaisquer progressos nas negociações.

Com o passar do tempo, no entanto, os países foram alterando a sua abordagem e convergindo para a ideia de construir uma estrutura tarifária dotada de coerência interna e adaptada às condições dos quatro países. Com efeito, na quarta reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em 5 de agosto de 1994, foi definida uma TEC com as seguintes características: uma tarifa média de aproximadamente 11%; as alíquotas incidentes sobre insumos situar-se-iam entre 6 e 12%; e os produtos de consumo final teriam tarifas entre 18 e 20%. Sendo que de um total de 8.753 posições de nomenclatura comum, em 4.771 posições (51,5%) a proteção seria reduzida em relação às tarifas praticadas anteriormente, em 715 posições (8,2%) haveria um aumento da proteção e em 503 posições (5,7%) o grau de proteção não se modificaria⁸ (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1998; BAUMAN, 2001).

Por fim, em relação à estrutura institucional, cabe mencionar que os órgãos que tinham sido definidos pelo Tratado de Assunção como sendo os responsáveis por conduzir o processo de integração durante os primeiros anos do MERCOSUL (o chamado “período de transição”)⁹ possuíam duas características básicas: (a) eram instituições intergovernamentais, e não supranacionais¹⁰; e (b)

⁸ Foi acordado também que alguns setores contariam com um período maior para a convergência em relação à TEC, devido a sua importância nas economias e/ou à maior divergência entre a tarifa acordada e a tarifa praticada pelos países. Eram eles: bens de capital, que passaria a ter uma tarifa de 14%, mas teria até 2001 para atingir esse patamar; informática e telecomunicações, para o qual se definiu uma tarifa de 16%, mas que somente seria atingida em 2006; e as listas de exceções nacionais, compostas por 300 produtos (399 no caso do Paraguai) elencados por cada país, que teriam um período convergência para as suas respectivas tarifas até 2001. É importante ressaltar, porém, que as exceções não ficavam restritas à TEC. No programa de liberalização comercial também foi previsto um programa de desgravação tarifária distinto para alguns setores com maiores problemas de competitividade, denominado de “regime de adequação”. Neste caso, foi permitido a cada país elaborar uma lista de produtos que somente teriam tarifa zero no MERCOSUL em 1998 (listas do Brasil e da Argentina) ou 1999 (listas do Paraguai e do Uruguai). (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1998; BAUMAN, 2001). Destarte, embora o MERCOSUL tenha sido considerado oficialmente uma união aduaneira em janeiro de 1995, quando se encerrou o programa de desgravação tarifária e a TEC entrou em vigor, por um bom período ainda permaneceram algumas exceções que o distanciavam um pouco desta realidade, ou pelo menos o aproximavam mais de uma “união aduaneira imperfeita”.

⁹ Tal como definido pelo próprio Tratado de Assunção, a evolução do MERCOSUL pode ser dividida em dois períodos: o “período de transição” (1991-1994) e o “período de consolidação da união aduaneira” (de 1995 em diante). A transição de um para o outro período aconteceu em 1 de janeiro de 1995, com a finalização do programa de desgravação tarifária e a entrada em vigor da TEC, que permitiriam que o MERCOSUL passasse a constituir a partir de então uma união aduaneira (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1998).

¹⁰ Em uma definição bastante simples, instituições intergovernamentais são aquelas formadas por representantes dos governos - funcionários que exercem uma função no quadro administrativo interno de cada país e que são encarregados também de participar das negociações. Neste sentido, a decisão de uma instituição intergovernamental é simplesmente uma decisão acordada pelos governos representados por estes funcionários. Já instituições supranacionais são aquelas formadas por um quadro próprio de funcionários, desvinculados dos governos dos países membros, e nas quais as decisões são autônomas em relação a estes governos (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1998).

tomavam suas decisões por consenso entre os quatro países, e não por um sistema de voto ponderado. Isso levou nos anos subsequentes ao Tratado a algumas manifestações contrárias ao modelo adotado e certa polêmica entre os países membros a respeito de qual seria o melhor formato para estes órgãos. De um lado, algumas autoridades brasileiras criticavam a opção pelo sistema de tomada de decisões por consenso, alegando que implicava subordinação do país à vontade de três países econômica e demograficamente menores, e defendiam no lugar o sistema de voto ponderado, inspirado no modelo europeu, como o esquema mais apropriado para refletir o peso dos países¹¹. De outro, Argentina, Uruguai e Paraguai advogavam em prol de instituições supranacionais, argumentando que um tribunal permanente para resolver conflitos entre os sócios do bloco e impedir protecionismo evitaria um acúmulo de problemas no futuro. Neste caso, a arguição também estava fundamentada na experiência europeia, onde há instituições supranacionais (a Comissão, independente do governo dos países membros) e instituições intergovernamentais (o Conselho, formado por representantes do governo) convivendo em um mesmo sistema, no qual, dependendo da natureza do tema, as decisões são tomadas pelo Conselho (admissão de novos países, por exemplo) ou pela Comissão (questões econômico-comerciais em geral). Apesar destas críticas, o Protocolo de Ouro Preto, assinado em 17 de dezembro de 1994, ratificou a estrutura institucional aprovada pelo Tratado, tornando-a a estrutura definitiva para guiar o processo de integração no MERCOSUL (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1998; BAUMAN, 2001).

Posto isso, cumpre analisarmos também os resultados desta iniciativa sobre o volume de comércio e de investimento intrarregionais e os seus desdobramentos ao longo de sua segunda e terceira década de existência. O faremos de maneira breve apenas para pontuar algumas questões que nos permitam uma melhor apreciação dos avanços e limitações presentes no esquema de integração econômica em questão.

Ao contrário do que havia ocorrido nas iniciativas integracionistas anteriores, os impactos do MERCOSUL sobre a integração dos mercados regionais foram bastante significativos. O volume das exportações entre os quatro países participantes mais do quintuplicou entre 1990 e 1998, passando de US\$ 4 bilhões para US\$ 21 bilhões, e a participação das transações intrarregionais no volume total de comércio aumentou no mesmo período de 8,9% para 26%. Se comparados com os resultados dos outros exercícios de integração na América Latina, os alcançados pelo MERCOSUL claramente se destacam, apesar de se observar uma forte tendência de crescimento do comércio em todos eles: no mesmo período, o volume de comércio entre os membros do Grupo Andino aumentou quatro vezes e o do Mercado Comum Centro-Americano apenas três.

¹¹ Na União Europeia cabe a cada país um determinado número de votos correspondente (mas não exatamente proporcional) ao seu peso econômico e populacional. Dessa forma, a Alemanha, por exemplo, tem dez votos, enquanto Luxemburgo tem apenas dois (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1998).

Um êxito semelhante se observa em relação aos fluxos de investimento entre os quatro países, em especial entre Brasil e Argentina. Em 1993, o investimento brasileiro na Argentina era de US\$ 80 milhões e quatro anos depois essa cifra atingia US\$ 425 milhões. Ao mesmo tempo, neste mesmo período os investimentos diretos argentinos no Brasil passaram de 1,1% para 2,5% do total, em um momento em que os investimentos diretos totais ingressados no país aumentaram de US\$ 6 bilhões para US\$ 21 bilhões.

Ademais, merecem referência, também, outras duas questões que são geralmente menos mencionadas por serem de natureza um pouco distinta: primeira, o MERCOSUL promoveu a expansão das relações comerciais da sub-região com o resto da América do Sul – negociações com o Grupo Andino e acordos de livre comércio assinados com o Chile e a Bolívia – e mesmo com o resto do mundo - Austrália, Nova Zelândia, Rússia, ASEAN, China, Japão, África do Sul, Índia, Canadá e Suíça, com destaque para o Acordo Marco de Cooperação Internacional e negociações posteriores com a União Europeia; segunda, o MERCOSUL parece ter contribuído para uma mudança de atitude dos empresários do Cone Sul, levando-os a incluir em suas agendas o mercado comum. Segundo pesquisa promovida pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN), em abril de 2000, aumentou o número de empresas que planejam investimentos na Região por acreditar que a integração é um fato irreversível, sendo que quase 30% dos empresários entrevistados indicaram o MERCOSUL como região de maior interesse (BAUMAN, 2001).

Entretanto, a partir do início de 1999, a situação mudou radicalmente e o bloco entrou em um período marcado pela ampliação das disputas comerciais e das controvérsias entre os Estados membros, bem como por uma perda significativa dos ganhos que haviam sido logrados em termos de fluxos comerciais e de investimento. O marco fundamental neste caso foi a desvalorização abrupta da taxa de câmbio praticada pelo Brasil em 12 de janeiro de 1999.

Depois de ter mantido a taxa de câmbio valorizada desde o Plano Real, cujo resultado foi a geração de superávits comerciais bilaterais consideráveis para alguns países da Região, o aumento progressivo e explosivo do passivo externo obrigou o governo brasileiro a abandonar essa política e desvalorizar a moeda em 40%. Como se pode prever, os resultados disso para a Região foram substanciais: além da diminuição das importações brasileiras em função do arrefecimento da atividade econômica interna, os preços relativos tornaram-se extremamente favoráveis para o Brasil, o que reverteu os resultados comerciais em detrimento do restante da Região. A Argentina foi sem dúvida alguma o país que mais acusou o golpe: nos primeiros oito meses de 1999, as importações de têxteis brasileiros na Argentina aumentaram em 37,6% e as importações de calçados em 66,4% no mesmo período (CARRANZA, 2003).

Em consequência, os industriais argentinos começaram a pressionar fortemente o governo para adotar restrições à entrada de produtos brasileiros no país e conseguiram entre abril e setembro

de 1999 os seguintes resultados: uma sobretaxa de US\$ 410 por tonelada nas importações de aço brasileiro, quotas para importações de cinco categorias de produtos têxteis brasileiros e a exigência de licença prévia para a importação de papeis deste país. O governo brasileiro, por sua vez, não ficou indiferente a esta atitude argentina e respondeu com uma gama de medidas similares: licença prévia para a importação de alimentos, controle sanitário mais amplo de produtos argentinos e, para contrabalançar a crise asiática, um sistema amplo de licenças prévias para a importação de produtos industriais (o que afetou em cheio a Argentina, visto que mais de 50% das exportações deste país para o Brasil era de produtos manufaturados).

No final de 1999 e em todo ano seguinte, acumularam-se outras medidas de restrição de comércio entre os países, tais como a exigência de controle de qualidade dos calçados brasileiros para a entrada na Argentina e a imposição por parte do Brasil de restrições às importações de 400 produtos argentinos.

Em 2001, o agravamento da crise econômica vivenciada pela Argentina e a nova desvalorização da moeda brasileira (de aproximadamente 32% no primeiro quarto de 2001) fez com que a situação assumisse novamente contornos dramáticos. Em março deste ano, como parte do pacote de emergência para reativar a economia e proteger a indústria doméstica, a Argentina colocou uma tarifa de 35% nas importações dos bens de consumo e eliminou as tarifas de importação dos bens de capital de fora do MERCOSUL, o que alterou aproximadamente 2.700 itens do universo tarifário, claramente violando a tarifa externa acordada pelo bloco. E em 2 de julho do mesmo ano, a Argentina reduziu as tarifas de importações de produtos de informática e telecomunicações de países não-membros do MERCOSUL.

Com isso, chegou-se inclusive a se aventar a possibilidade, apoiada pelo governo argentino, de reverter o MERCOSUL em uma simples área de livre comércio, abandonando dessa forma a TEC e a ideia de constituir um mercado comum no futuro¹² (CARRANZA, 2003).

Apesar da diminuição das disputas comerciais e da recuperação parcial do comércio intrarregional após esse período mais conturbado¹³, o MERCOSUL continuou imerso ao longo dos anos 2000 em um período de dificuldades: a agenda negociadora interna concernente aos aspectos necessários para a conformação de mercado comum no futuro (livre circulação de bens, coordenação

¹² Algo próximo de uma solução para estes conflitos, mas ao mesmo tempo distante disso, somente viria a aparecer em outubro de 2001, em um encontro do Conselho do Mercado Comum, em São Paulo, quando Brasil e Argentina concordaram em criar um mecanismo temporário de salvaguardas, inspirado nas regras da OMC, permitindo à Argentina compensar suas indústrias pela imposição de tarifas em qualquer produto efetivamente afetado por uma desvalorização da moeda brasileira (CARRANZA, 2003).

¹³ De acordo com os dados apresentados por Medeiros (2008), depois de a participação das exportações intrarregionais no total das exportações terem despencado de 25,3% em 1998 para 11,4% em 2002, o MERCOSUL iniciou uma fase de leve porém contínua recuperação dos seus fluxos comerciais internos, apresentando os seguintes resultados nos quatro anos subsequentes para a mesma variável supracitada: 11,9% em 2003; 12,9% em 2004; 13,0% em 2005; e 13,5% em 2006.

macroeconômica e harmonização das regras) ficou praticamente paralisada; o seguido descumprimento do Tratado pelos países membros e a gradual ampliação do comércio administrado com acordos de restrição voluntária, negociados por diversos setores empresariais, vêm criando mais e maiores obstáculos para a ampliação do livre comércio; multiplicaram-se controvérsias a respeito de diferentes aspectos envolvidos nas relações entre os países membros – Argentina e Paraguai pela instalação de fábricas de papel e celulose, Paraguai e Brasil pela revisão do Tratado de Itaipu e pelo preço da energia elétrica, Argentina e Brasil pelas pendências comerciais discutidas à margem dos mecanismos de defesa comercial previstos no Tratado etc.; e não houve grandes avanços nas negociações externas, com a agenda externa do bloco nos últimos restringindo-se basicamente às negociações com Israel e os países árabes do Golfo.

Por fim, cabe uma menção à visível insatisfação dos países menores (Uruguai e Paraguai) com os reduzidos ganhos que obtiveram com o processo de integração e com as poucas perspectivas comerciais, o que os levou a reivindicar a flexibilização da resolução que proíbe os membros do MERCOSUL de negociar acordos que incluam preferências tarifárias com terceiros países ou agrupamentos de países de fora da Região, ao mesmo tempo em que iniciaram negociações com os Estados Unidos para assinar um acordo bilateral de livre comércio. Os termos utilizados pelo governo uruguaio, em um de seus documentos oficiais, citado por Barbosa (2010, p. 140), mostram bem o ceticismo dos países menores com o futuro próximo do MERCOSUL e a intenção de ampliar unilateralmente as suas relações com outros países para compensar a estagnação interna e externa do bloco:

“(..) não é realista esperar que, no curto ou no médio prazo, possam acontecer avanços efetivos no Mercosul, assim como mudanças radicais nos processos de negociação com terceiros países e em seus resultados. A flexibilidade para a negociação com terceiros países (em processos próprios e do Mercosul) é a válvula de escape que permitiria aos sócios menores reduzir os custos da paralisia e a reversão resultante do descumprimento de muitos compromissos.”

5 Do regionalismo aberto ao “regionalismo pós-liberal”: as iniciativas integracionistas recentes

Paralelamente à crise ou estagnação do MERCOSUL e das demais iniciativas de integração reformuladas na década de 1990 (como a Comunidade Andina de Nações - CAN), operou-se também no início dos anos 2000 uma mudança significativa no ambiente político-ideológico da América do Sul. Com as sucessivas crises financeiras e cambiais no final dos anos 1990 e a contestação dos poucos resultados alcançados em termos de crescimento econômico e geração de empregos pela estratégia liberalizante adotada nesta década, pode-se dizer que passou a prevalecer na Região uma atitude mais cautelosa em relação aos possíveis benefícios da liberalização comercial unilateral, uma resistência

em aprofundar a liberalização preferencial e, em alguns casos, até mesmo um ambiente hostil em relação ao investimento estrangeiro direto. Em outras palavras, a “agenda da liberalização” passou a ser substituída gradualmente pela chamada “agenda de desenvolvimento”, na qual há uma maior tolerância em relação a estratégias de inserção internacional que se distanciam do padrão liberal em nome de outras questões relacionadas ao desenvolvimento nacional, como um maior espaço para manipulação das políticas macroeconômicas e para a implementação de políticas industriais.

Na verdade, o que parece estar ocorrendo na América do Sul não é uma convergência em torno de um novo modelo de inserção internacional, mas o desaparecimento da convergência liberal da década de 1990 e o surgimento de estratégias diversas e inclusive divergentes de inserção internacional¹⁴. De um lado, alguns países, como o Chile, Colômbia e Peru, buscam ampliar a sua inserção internacional implementando políticas de abertura de bens e serviços e de estabilidade de regras e proteção ao investimento estrangeiro. Estes são os países que negociaram ou gostariam de negociar acordos de livre comércio com os Estados Unidos. De outro, consolidou-se um grupo de países (Argentina, Brasil, Venezuela e Bolívia) que resistem a realizar movimentos mais expressivos de abertura comercial e de assumir compromissos em serviços e investimentos em acordos comerciais, bem como não parecem demonstrar qualquer interesse em avançar nas negociações de acordos com os Estados Unidos (BOUZAS *et al.*, 2007; VEIGA; RIOS, 2006).

Os esquemas de integração regional não passaram incólumes por esse processo de mudança “ambiental” na Região. Foram formuladas duras críticas aos esquemas concebidos na década de 1990 por seu caráter exclusivamente comercial e se concebeu no lugar deles um novo modelo de regionalismo, com novas metas, novas prioridades temáticas e novos atores sociais como supostos beneficiários da integração, que foi denominado por Veiga e Rios (2007) de “regionalismo pós-liberal”. Segundo os referidos autores, este novo modelo de regionalismo está fundamentado na seguinte hipótese: a liberalização dos fluxos de comércio e de investimentos e sua consolidação em acordos comerciais não só não são capazes de gerar “endogenamente” benefícios para o desenvolvimento, como também podem reduzir substancialmente o espaço para a implementação de políticas de desenvolvimento e para a adoção de uma agenda de integração preocupada com temas de desenvolvimento e de equidade. Desta ideia central decorrem duas consequências importantes para os esquemas integracionistas: primeira, a redução acentuada da importância atribuída à dimensão comercial ou o enquadramento da agenda comercial segundo uma visão de administração estatal dos

¹⁴ Como afirmaram Veiga e Rios (2006), é bem verdade que as estratégias nacionais nos anos 1990 não eram idênticas, algumas privilegiando a abertura unilateral e complementando-a com acordos bilaterais (caso do Chile), outras concentrando os esforços de abertura nos compromissos firmados em acordos preferenciais com países desenvolvidos (no caso do México) ou com países vizinhos (no caso do Brasil), mas em todas elas a direção geral era a liberalização do comércio e dos fluxos de capitais.

fluxos; segunda, a ampliação da temática da agenda para incluir assuntos econômicos não comerciais e temas não econômicos, incluindo inclusive temas que contrariam em certa medida a assunção de novos compromissos comerciais, como é o caso, por exemplo, do *policy space* e do tratamento dos impactos distributivos dos processos de liberalização e integração (VEIGA; RIOS, 2007).

Nesse sentido, a iniciativa integracionista mais importante por sua abrangência e pelo peso das nações que a compõe é a União Sul-Americana de Nações (UNASUL)¹⁵. Criada oficialmente em maio de 2008, durante a Reunião Extraordinária dos Chefes de Estado e de Governo, em Brasília, quando foi assinado o seu tratado constitutivo por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela, a UNASUL teve seus contornos definidos ao longo das reuniões organizadas no âmbito da Comunidade Sul-Americana de Nações (CSAN)¹⁶.

Inicialmente, optou-se apenas por tentar fortalecer a institucionalidade vigente na Região na área de integração - ALADI, CAN e MERCOSUL – fazendo da convergência entre os processos sub-regionais em torno da constituição de uma área de livre comércio sua meta prioritária. Todavia, preocupados com a necessidade de dar profundidade e conteúdo ao programa integracionista, os presidentes decidiram criar, em dezembro de 2005, a Comissão de Reflexão sobre a Integração Sul-Americana, constituída por representantes de cada um dos países, que tinha como atribuição apresentar um documento de reflexão para ser submetido até o final de 2006. A versão final deste documento - intitulado “*Um Novo Modelo de Integração da América do Sul: Rumo à União Sul-Americana de Nações*” - marca uma inflexão em relação à opção inicial da CSAN de conformação de uma área de livre comércio como meta prioritária e deixa explícita a escolha por uma ampliação da integração para outras áreas não exploradas pelas iniciativas integracionistas anteriores, como demonstrado no trecho a seguir retirado deste documento:

“(...) a construção de um novo modelo de integração não pode estar baseada unicamente nas relações comerciais, sobretudo quando é bem sabido que a região admite modelos distintos: MERCOSUL, CAN, CARICOM e Chile. (...) os países da América do Sul, dando ênfase à convergência comercial, devem buscar uma integração econômica e produtiva mais ampla, assim como formas de cooperação política, social e cultural” (VEIGA; RIOS, 2007, p. 22).

¹⁵ Outra iniciativa normalmente mencionada é a Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA). Consoante Medeiros (2008, p. 242), “(...) a ALBA proposta pela Venezuela, como uma generalização das relações estabelecidas com Cuba, surgiu como um contraponto à ALCA e baseia-se nos princípios gerais de complementaridade, solidariedade, cooperação e soberania dos povos”.

¹⁶ A CSAN foi criada em dezembro de 2004 durante a reunião dos presidentes da Região, em Cuzco, no Peru, pelos mesmos países que depois formaram a UNASUL.

Ainda não é possível fazer uma avaliação pormenorizada dos instrumentos e dos resultados da UNASUL e de outras iniciativas do chamado regionalismo pós-liberal. Contudo, é importante pontuar que dentre as diversas áreas elencadas como prioridades por estas novas iniciativas (apenas no documento supracitado foram enumerados 34 temas), nota-se um avanço nos últimos tempos particularmente em dois aspectos: na cooperação financeira, com a criação de importantes instituições, tais como o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (2004), o Banco do Sul (2007) e o Sistema de Pagamentos em Moeda Local entre Brasil e Argentina (2008), e principalmente na integração física e energética da Região, com a forte participação do governo brasileiro e mais particularmente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento de grandes obras de infraestrutura na América do Sul.¹⁷

6 Considerações finais: algumas lições da história

Desta breve retomada histórica do processo integracionista na América do Sul, foram apreendidas algumas lições que podem auxiliar na reflexão a respeito dos caminhos que devem ser trilhados para tornar a integração econômica na Região mais efetiva. Obviamente, as lições apresentadas a seguir se restringem tão somente aos aspectos abordados ao longo deste artigo, cabendo, portanto, a trabalhos futuros complementá-las com a análise de outros temas não abordados ou insuficientemente analisados aqui.

Em primeiro lugar, a história ensina-nos que *a excessiva ambição e rigidez na definição de metas e instrumentos dos acordos de integração regional podem acabar comprometendo seu êxito*. No caso da ALALC, fica patente que a decisão de constituir uma área de livre comércio sem passar antes por zonas de preferências tarifárias, bem como a exigência de generalização compulsória das concessões para todos os países, dificultou sobremaneira o processo de desgravação tarifária. No entanto, como bem notado por Prazeres (2006), a solução não parece estar tampouco em adotar esquemas totalmente flexíveis; um programa sem propósitos claros e prazos bem definidos corre o risco de cair no esquecimento e de ampliar ainda mais o rol de boas iniciativas sem resultados concretos. Portanto, um dos primeiros desafios de um projeto de integração regional parece ser o de encontrar o equilíbrio correto entre ambição/rigidez e flexibilidade.

Em segundo lugar, *em uma região heterogênea, como a América do Sul, são necessários mecanismos que promovam uma distribuição mais equânime dos frutos da integração*. É bem verdade que todos os esquemas analisados possuíam, em maior ou menor medida, instrumentos deste gênero, porém estes se limitavam na maioria das vezes a concessões tarifárias especiais durante um

¹⁷ “Em uma reunião do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 28/11/11, o Ministro Antônio Patriota afirmou que o Brasil já financiou projetos na América do Sul no valor US\$ 11,7 bilhões, entre 2003 e 2011” (BASTOS, 2012, p. 3).

período de transição. Acontece que, como a disparidade de desenvolvimento entre os países da Região é substancial, os desequilíbrios comerciais e a insatisfação dos países de menor desenvolvimento relativo reiniciavam logo depois de encerrado esse interregno. Desse modo, fazem-se imperiosas políticas de mais longo prazo que atuem no sentido de diminuir a divergência estrutural entre os países, tais como a alocação preferencial de recursos por meio de bancos regionais de desenvolvimento e projetos de aprimoramento da infraestrutura nas áreas mais atrasadas.

Em terceiro lugar, uma vez que parece bastante evidente para todos que as diferenças nas taxas de câmbio entre os países estavam no centro da crise do MERCOSUL no final dos anos 1990, infere-se daí *a necessidade de que o processo de liberalização comercial seja acompanhado por algum grau de convergência macroeconômica*. É importante observar que isso vai justamente na contramão do argumentado pela teoria convencional de integração econômica regional, que coloca a cooperação na dimensão monetária como resultado de uma evolução que passa anteriormente pelas formas mais básicas de integração (Área de preferências comerciais, Área de Livre Comércio e União Aduaneira e Mercado Comum).¹⁸

Finalmente, como a estrutura institucional flexível, estabelecida pelo Tratado de Assunção, mostrou-se insuficiente para evitar, abrandar ou remediar conflitos entre os governos membros a partir do momento em que o bloco entrou em um período de dificuldades, fica claro que *a virtude da leveza institucional em momentos de bonança pode se transformar no vício da inoperância em momentos de crise*, para utilizar os termos muito bem empregados por Gonçalves e Lyrio (2003). Assim, acreditamos que, se há uma verdadeira determinação de levar a cabo o projeto de integração econômica da América do Sul, chegou a hora de se pensar em uma estrutura institucional que incorpore certos elementos de supranacionalidade, sem desrespeitar, obviamente, as particularidades e a soberania das nações envolvidas.

Referências

- ALMEIDA, P. R.; CHALOULT, Y. (1999). Avanço da regionalização nas Américas: cronologia analítica. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 2, n. 42: 145-160, julho/dezembro.
- ARAGÃO, J. M. (1983). ALADI: perspectivas a partir de la experiencia de la ALALC y de la situación actual da la economía internacional. *Integración Latinoamericana*, n. 86, dezembro.

¹⁸ Ferrari-Filho (2014, p. 25), ao analisar alguns indicadores macroeconômicos e estruturais dos países que compõem a UNASUL, conclui que “(...) at the end of the 2000s, a set of factors contributed to the ‘convergence’ of the macroeconomic performance and to face the contagious of the international financial crisis in the main South America countries: (i) lower interest rates; (ii) public accounts in general improved with low level of indebtedness; (iii) inflation stopped rising (Argentina and Venezuela were the exception); (iv) current account deficits were reduced; (v) competitive exchange rates emerged; (vi) high level of foreign exchange reserves; (vii) reduced short-term external liabilities; and (viii) capital account regulations in place”.

- ARAUJO, A. L. Z. (2013). *Repensando a Integração Sul-Americana*. Dissertação de Mestrado em Economia – Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- BALASSA, B. (1961). *Teoria da Integração Econômica*. Lisboa: LCE.
- BARBOSA, R. (2010). *Mercosul e a Integração Regional*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina/ Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2010.
- _____. (2000). O Brasil e a integração regional: a ALALC e a ALADI (1960-1990). In: ALBUQUERQUE, J. A. G. (org.). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): Diplomacia para o Desenvolvimento*. São Paulo: Cultura Editores Associados, p. 135-168.
- BASTOS, P. P. Z. (2012). *A economia política da integração da América do Sul no mundo pós-crise*. Campinas: Observatório da Economia Global, CECON, Instituto de Economia-Unicamp, Textos Avulsos, n. 10, abril.
- BAUMAN, R. (2011). Mercosul: origens, ganhos, desencontros e perspectivas. In: BAUMAN, R. (org.). *Mercosul: Avanços e Desafios da Integração*. Brasília: IPEA/CEPAL, p. 19-68.
- BOUZAS, R.; VEIGA, P. M.; RIOS, S. (2007). Crisis y perspectivas de la integración sudamericana. *Foreign Affairs en Español*, v. 7, n. 4: 61-68.
- BRAGA, M. B. (2002). Integração econômica regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 29, n. 4: 200-220.
- CARRANZA, M. (2003). Can Mercosur survive? Domestic and international constraints on Mercosur. *Latin American Politics and Society*, v. 45, n. 2: 67-103.
- FERRARI-FILHO, F. (2014). A regional arrangement proposal for the UNASUR. *Revista de Economia Política*, a ser publicado.
- FLORENCIO, S. A. L.; ARAÚJO, E. H. F. (1998). *Mercosul Hoje*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega.
- GONÇALVES, J. B.; LYRIO, M. C. (2003). Aliança estratégica entre Brasil e Argentina: antecedentes, estado atual e perspectivas. *Dossiê CBRI*, v. 2, ano 2.
- HIRST, M. (1988). Contexto e estratégia do programa de integração Argentina-Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 8, n. 3: 55-72, julho/setembro.
- MACADAR, B. M. (1992). *A integração latino-americana: da ALALC ao MERCOSUL*. 1992. Dissertação de Mestrado em Economia – Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- MEDEIROS, C. A. (2008). Os dilemas da integração sul-americana. *Cadernos do Desenvolvimento*, ano 3, n. 5: 213-254, dezembro.
- PAIVA, D. L.; BRAGA, M. B. (2007). Integração econômica regional e desenvolvimento econômico: reflexões sobre a experiência latino-americana. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, v. 9, n. 16: 61-71.

- PRAZERES, T. L. (2006). A integração sul-americana: uma ideia ainda fora do lugar? In: *O Brasil e a América do Sul: Desafios do Século XXI*. Brasília: FUNAG/ IPRI, p. 13-63.
- SALGADO, G. (1979). El mercado regional latinoamericano: el proyecto y la realidad. *Revista de la CEPAL*, n. 7: 87-133.
- VAZ, A. C. (2002). *Cooperação, Integração e Processo Negociador: a Construção do Mercosul*. Brasília: Funag/IBRI.
- VEIGA, P. M.; RIOS, S. P. (2007). *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile: CEPAL, Série Comércio Internacional, n. 82.
- _____. (2006). América do Sul: a integração pode sobreviver ao nacionalismo econômico? *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 88: 2-10, julho/setembro.
- VERSIANI, F. R. (1987). A experiência latino-americana de integração e os novos acordos Brasil-Argentina-Uruguai. In: BAUMAN, R.; LERDA, J. C. (org.). *Brasil-Argentina-Uruguai: a Integração em Debate*. Editora Marco Zero/Editora Universidade de Brasília, p. 26-42.