

**INTEGRAÇÃO REGIONAL PRAGMÁTICA:
A INTEGRAÇÃO POSSÍVEL PARA O CONTINENTE SUL-AMERICANO**

Robson Coelho Cardoch Valdez

Doutorando do Programa de Pós Graduação em
Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS
Mestre em Relações Internacionais pela UFRGS
Bolsista CAPES/FAPERGS
E-mail: robsonvaldez@hotmail.com.

Recebido em: 13 ago. 2012

Aceito em: 02 out. 2012

RESUMO

A Organização Mundial do Comércio (OMC) reconhece a dificuldade dos países em desenvolvimento suplantarem suas assimetrias políticas e econômicas em seus acordos regionais. Assim, A OMC recepciona os acordos regionais de integração econômica e os sistemas de preferências, considerando-os como uma espécie de estágio preparatório rumo à liberalização comercial em nível mundial. Nesse sentido, o artigo busca compreender o processo de integração sul-americano a partir das lacunas legais da Organização Mundial do Comércio, analisando-o sob a ótica de suas conquistas e desafios, assim como sob a perspectiva da política externa brasileira.

Palavras-chave: integração sul-americana, OMC, comércio internacional.

ABSTRACT

The World Trade Organization (WTO) acknowledges the difficulty faced by developing countries in outweighing their political and economic asymmetries in their regional agreements. Thus, the WTO welcomes regional economic integration agreements and preference systems, considering them as a kind of preparatory stage toward world trade liberalization. In this sense, the article seeks to understand the South American integration process from the standpoint of the legal gaps of the World Trade Organisation, analyzing it from the perspective of its achievements and challenges as well as from the perspective of the Brazilian foreign policy.

Keywords: South American integration, WTO, international trade.

1 INTRODUÇÃO

Passados mais de trinta anos desde a assinatura do Tratado de Montevidéu que criou a Associação Latino Americana de Integração (ALADI), a partir do arcabouço institucional da antiga Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), o continente sul-americano vem experimentando incrementos em suas relações econômico-comerciais e políticas. Nesse sentido, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Comunidade Andina de Nações (CAN) são exemplos de acordos regionais de alcance parcial que visam ao incremento do comércio intrabloco e à inserção desses países no comércio mundial.

O aumento do fluxo comercial na região e o desenvolvimento de instrumentos institucionais desses blocos vêm legitimando os esforços dos países na consolidação e ampliação da integração regional. No entanto, o processo integracionista é fortemente criticado por possuir um enfoque excessivamente comercial.

Ao analisar o processo de integração regional na América Latina e em especial no continente sul-americano, este artigo busca relativizar estas críticas argumentando que a própria Organização Mundial do Comércio (OMC) reconheceu a maior dificuldade dos países em desenvolvimento suplantarem suas assimetrias políticas e econômicas em seus acordos regionais. Há de se ressaltar que estas dificuldades estão na razão da OMC recepcionar os acordos regionais de integração econômica e os sistemas de preferências, considerando-os como uma espécie de estágio preparatório rumo à liberalização comercial em nível mundial.

Além dessa introdução e de uma conclusão final, o trabalho desenvolve-se em quatro partes. Na primeira parte, o trabalho expõe o contexto internacional no qual se insere o processo de integração regional. Em seguida, na segunda parte, o artigo busca analisar o processo de integração regional a partir das lacunas normativas da OMC. Ao avançar em sua análise, o terceiro tópico da pesquisa estuda o processo de integração na América do Sul, analisando-o sob a ótica de suas conquistas e desafios. Por fim, o quarto tópico do artigo traz uma análise do processo de integração sul-americano sob a perspectiva da política externa brasileira.

2 O CONTEXTO INTERNACIONAL

Ao analisar o contexto internacional em que se insere o processo de integração regional na América Latina, percebe-se a grande influência das transformações econômicas ocorridas no decorrer do último século. O modelo de desenvolvimento econômico, fortemente impactado pelas revoluções tecnológicas e produtivas, buscou adaptar-se às contingências que tais processos impuseram aos países.

Na primeira revolução industrial, a concorrência econômica era livre e as firmas eram apenas tomadoras de preço, visto que, na época, não havia concentração nem centralização do capital. O processo de concentração acentuou-se com a implantação da indústria pesada (indústria química, siderúrgica e automobilística) no final do século XIX. Um conjunto de inovações tecnológicas e técnicas gerenciais como o motor de combustão interna e explosão (combustíveis derivados do petróleo), aviões, telefone, automóvel, a Administração Científica de F.W. Taylor e a linha de montagem de H. Ford contribuíram para a mundialização do capitalismo. A partir daí a ciência estava a serviço da geração de lucro e da acumulação de capital. Assim, a chamada segunda revolução industrial estava apta a implantar sua produção em larga escala dando início ao processo de concentração econômica e de mercados eliminando empresas menores e ineficientes, incapazes de financiar seus investimentos.

As grandes empresas concentravam capital, por meio de financiamento bancário e re-investimento de lucros na dinamização e expansão de suas plantas industriais, e centralizavam capitais absorvendo as empresas menores incapazes de competir. Nesse período, poucas firmas grandes controlavam a oferta e estabeleciam preços. Esse progressivo processo de concentração econômica estimulou oligopólios, cartéis e fusões demandando assim a presença do Estado na regulação e/ou fomento desses mercados.

Com o fim da segunda Guerra mundial, foi criado em 1944, na cidade norte-americana de Bretton Woods, o sistema financeiro internacional que passou a vigorar desde então. Nesse sistema, as moedas do mundo passaram a utilizar um câmbio fixo e a ter sua conversibilidade em ouro. Dentro desse contexto foi criado o FMI, que tinha como função a estabilização do sistema de taxas de câmbio, a regulação da liquidez internacional e apoiar os ajustes dos balanços de pagamento dos países. O Direito Especial de Saque, que seria um fundo de reserva e moeda do FMI, foi criado em 1967 no Rio de Janeiro para regular a liquidez do sistema financeiro internacional e entrou em vigor em 1970. O período do final da Segunda Guerra até 1970 ficou caracterizado, então, pela expansão das grandes multinacionais e pelo crescimento de países como Japão, Alemanha e Itália.

Porém, em 1971, os Estados Unidos decidiram não manter mais a conversibilidade do dólar em relação ao ouro assim como a utilização do câmbio fixo. Como resultado, houve uma profunda desorganização do sistema financeiro internacional que se agravou ainda mais com o choque do petróleo em 1973 que desestabilizou a economia mundial. O controle sobre o Direito Especial de Saque ficou sob administração dos países ricos (Estados Unidos, Canadá, França, Alemanha, Inglaterra, Itália e Japão), que passaram a se reunir de tempos em tempos para prospectar cenários e políticas para economia mundial, ficando tais encontros conhecidos como a reunião do G7. Ao FMI restou apenas a função de financiar políticas de reestruturação econômica nos países em crises (América Latina, África e Ásia) que se aprofundaram na década de oitenta.

Na esteira dos acontecimentos, as eleições dos governos de Margaret Thatcher na Inglaterra (1979) e de Ronald Reagan nos Estados Unidos (1980) foram responsáveis pela implementação e divulgação de políticas de liberalização e desregulamentação em seus países e no resto do mundo. Nesse período, por exemplo, o Brasil acumulava uma dívida externa alta devido à implantação de um parque industrial que lhe dava destaque em relação às outras economias da região. Mesmo sendo o setor primário responsável por grande parte da pauta de exportações, o país já mostrava um crescimento no volume de produtos manufaturados ainda que com pouco valor agregado. Contudo, a crise da dívida externa (1983) que assolou a América Latina agravou a situação da balança de pagamentos dos países da região levando o Brasil a um período longo de hiperinflação e baixíssimo crescimento econômico.

Na tentativa de encontrar uma resposta para estes problemas, economistas latino-americanos, dentre eles o brasileiro Mário Henrique Simonsen, juntamente com o *International Institute of Economics* e instituições internacionais sediadas em Washington realizaram vários estudos. Dentre os trabalhos apresentados destacou-se *Toward Renewed Economic Growth in Latin America* (Rumo ao Crescimento Econômico Renovado na América Latina) que deu origem à publicação de *The Progress of Policy Reform in Latin America* (O Andamento da Reforma de Políticas Públicas na América Latina) apresentado em 1990 numa conferência em Washington onde John Williamson cunhou o termo “Consenso de Washington” (KUCZYSKI, WILLIAMSON, 2003, p. VI). As reformas propostas pelo Consenso de Washington foram: disciplina fiscal; mudança nas prioridades para despesas públicas; reforma tributária; liberalização do sistema financeiro; taxa de câmbio competitiva; liberalização comercial; liberalização da entrada do investimento direto; privatização das empresas estatais; desregulamentação; direitos da propriedade assegurados. Tais reformas, juntamente com aquelas implementadas por

Margaret Thatcher e Ronald Reagan passaram a ser conhecidas como reformas neoliberais por enfatizarem principalmente a liberalização do comércio, do capital e do investimento externo. Desta forma, a década de noventa ficou marcada pela aceleração desse processo de concentração econômica impulsionada pela globalização financeira e econômica.

Neste contexto, a integração econômica passou a ser entendida entre outras definições como a ocorrência simultânea do crescimento dos fluxos internacionais de bens, serviços e capital; aumento da concorrência internacional e o crescimento da interdependência das economias nacionais como um todo (GONÇALVES, 2003, p. 22). Este quadro pode ser explicado por uma reorientação da agenda internacional que, imediatamente após a queda do muro de Berlim em 1989 e a implosão do bloco soviético em 1991, adotou, preferencialmente, os temas econômicos em detrimento dos temas de segurança.

Os conflitos da década de noventa não impediram a formação de blocos econômicos regionais em todas as partes do mundo. A criação do NAFTA (*North American Free Trade Agreement*), MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) e a proposta de criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) são exemplos deste fenômeno no continente americano. Na Europa, deu-se a aceleração do processo de integração do continente, que já havia iniciado na década de cinquenta, com a participação dos países do leste europeus que estavam sob influência da antiga União Soviética. No leste asiático, organizações políticas e de segurança passaram a instrumentalizar esforços para fomentar a integração econômica da região¹.

O alto grau de interdependência da década de noventa ficou evidenciado nas crises financeiras ocorridas na Rússia, Ásia, Brasil, Argentina e México. Essas crises foram diagnosticadas como decorrentes do alto grau de liberdade dos fluxos internacionais de capital. De maneira resumida, a oferta internacional de dólar nessas economias forçava uma apreciação da moeda local, devido a um aumento na demanda de moeda nacional para converter moeda estrangeira em moeda local. Essa operação era necessária para efetuar as transações internas das economias. Os efeitos se faziam sentir, como já foi mencionado, na apreciação da moeda local, no aumento dos preços dos produtos exportáveis, e no aumento do volume das importações. Ou seja, chegou-se ao ponto em que os bancos que intermediavam essa oferta de crédito nas economias tornaram-se insolventes. Os investidores, aproveitando-se do livre fluxo de capitais abandonavam os mercados emergentes e direcionavam seus investimentos a destinos mais conservadores nos países desenvolvidos.

As crises foram canalizadas pelos movimentos antiglobalização como exemplo das conseqüências da globalização que se evidenciava a cada dia como assimétrica. Desta forma, os Estados emergentes, pressionados por movimentos sociais, organizavam-se junto às organizações internacionais, de acordo com seus interesses, para que pudessem encontrar soluções para suas inserções no cenário internacional globalizado e a assimétrico.

Passados, então, vinte anos desde o consenso de Washington, movimentos contrários afirmam que grande parte dos países pobres que adotaram as reformas não apresentou os resultados satisfatórios prospectados pelos estudiosos, agravando ainda mais o quadro de concentração de renda, recessão, pobreza, violência e desemprego nos países. As crises asiática de 1997, brasileira de 1999 e argentina de 2002 - que a levou à moratória em 2002 -, serviram de alerta para os demais países sobre os graus de vulnerabilidade e sensibilidade deles em relação às intempéries do cenário político e econômico internacional.

1 Apresentada como tendo o objetivo de promover o crescimento econômico, a ASEAN – *Association of South East Nation* – criada em 1967, tinha a como principal missão, evitar o avanço do comunismo naquela região .

Assim, na tentativa de compreender tamanha frustração frente ao que foi alcançado com as reformas liberalizantes nos países em desenvolvimento, Alain Lipietz (LIPIETZ, 1997) entende a crise do sistema fordista de produção e seus efeitos na relação capital-trabalho nos países centrais e as alternativas encontradas para contornar o problema, como ponto de partida para o que se convencionou chamar de globalização das relações econômicas. Dentre as alternativas levantadas por Lipietz destacam-se: a) o neotaylorismo, que se caracteriza por uma maior flexibilização e liberalização nas relações capital trabalho mantendo os princípios básicos do taylorismo, aplicado principalmente no continente americano; b) o envolvimento negociado – menor flexibilização e liberalização das relações capital-trabalho e um taylorismo mais flexível - (Toyotismo) utilizado no Japão. Lipietz deixa claro que os países centrais utilizaram então, em níveis variados, medidas que iam de um neotaylorismo extremado até um toyotismo nipônico de acordo com as circunstâncias sociais, econômicas e culturais de cada um dos países.

Entendendo-se, assim, as reformas liberais da década de 80 e 90 nada menos como uma válvula de escape para a manutenção do alto padrão de vida nos países desenvolvidos, como à época de Bretton Woods, é fácil compreender o motivo da virada a esquerda na maioria dos governos latino-americanos a partir de 2000. A consolidação de eleições livres e democráticas juntamente com o aumento generalizado da pobreza e da violência levaram estes países a rever suas políticas de desenvolvimento que além de reconhecer a relevância do capital privado dentro desse processo devolve ao Estado o papel de condutor principal do desenvolvimento nacional.

3 INTEGRAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL A PARTIR DAS LACUNAS DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO

A Organização Mundial do Comércio (OMC) promove a liberalização comercial em nível mundial com base no princípio da não discriminação que se desdobra em dois outros princípios basilares dessa organização: o princípio do tratamento nacional e a cláusula de nação mais favorecida. Dentre esses dois princípios, a cláusula da nação mais favorecida pode ser considerada como o fio condutor da liberalização comercial.

A cláusula da nação mais favorecida estabelece que qualquer vantagem comercial oferecida a qualquer país, membro ou não-membro da OMC, deve ser estendida aos demais membros dessa organização. O objetivo dessa cláusula é impedir que haja discriminação no comércio multilateral entre os países. Importante ressaltar que a cláusula de nação mais favorecida aplica-se a todo tipo de comércio de produtos e serviços similares. Esta cláusula existe desde a criação do GATT (*General Agreement on Trade and Tariffs*) em 1947 e manteve-se após o surgimento da OMC.

O princípio do tratamento nacional estabelece que entre os membros da OMC não pode haver discriminação entre os produtos nacionais e importados. Ou seja, o país não pode oferecer um tratamento mais favorável ao produto nacional em relação aos produtos de outros países da OMC que já entraram no país. Percebe-se, assim, que enquanto a cláusula de nação mais favorecida se dispõe a impedir a discriminação a partir da origem dos produtos, o princípio da não discriminação proíbe a discriminação entre produto nacional e produto importado. Dessa forma, esses princípios têm o objetivo maior de impedir que os países adotem práticas protecionistas, dificultando o livre fluxo comercial em nível global.

No entanto, caso um país membro da OMC venha praticar o *dumping* ou o subsídio² e fique constatado o dano, o país prejudicado pode pleitear junto à OMC a adoção de medidas compensatórias, no caso do subsídio, ou de medidas *antidumping*, no caso da prática do *dumping*. Vale lembrar também, que caso o país alegue sofrer uma onda de importações capaz de comprometer a existência de determinado setor da indústria nacional, este pode adotar medidas de salvaguardas como forma de mitigar os efeitos danosos do crescimento acelerado das importações, desde que fique comprovado o nexo causal.

Percebe-se, sob esta perspectiva, que a OMC busca fomentar a liberalização comercial mundial na medida do possível. Nesse sentido, a Organização estabelece normas que visam à padronização de instrumentos capazes de garantir o aumento do fluxo comercial entre os países membros, assim como os meios competentes para mitigar as divergências comerciais decorrentes do comércio internacional.

Ao reconhecer os desafios que a liberalização comercial em nível mundial impõe aos países, a OMC, ao longo de sua história, tem reconhecido a necessidade de flexibilizar a adoção de seus princípios fundacionais. Foi nessa perspectiva que a OMC criou a cláusula de habilitação durante a Rodada de Tóquio em 1979. Por meio da cláusula de habilitação criou-se o arcabouço normativo para acomodar os sistemas de preferências comerciais. Trata-se de um tratamento diferenciado que beneficia a inserção comercial dos países em desenvolvimento por meio de privilégios comerciais do Sistema Geral de Preferências (SGP) e do Sistema Global de Preferências comerciais (SGPC)³. Estes instrumentos representam uma exceção ao princípio da reciprocidade nas negociações e à cláusula de nação mais favorecida.

Observa-se, então, que os acordos de integração regional respaldam-se na idéia de liberalização comercial gradual do comércio multilateral. Assim, os acordos regionais encontram respaldo no artigo XXIV do GATT que estabelece a possibilidade para que os membros da OMC, integrantes de um bloco econômico específico, concedam preferências tarifárias entre si, sem a necessidade de estender esses benefícios aos demais membros da Organização Mundial do Comércio. Ou seja, busca-se a uma convergência gradual ao livre comércio em nível mundial. No entanto, o parágrafo 4º do artigo XXIV enfatiza que o objetivo das áreas de livre comércio e uniões aduaneiras é o de facilitar o comércio entre seus integrantes e não o de levantar barreiras ao comércio com os demais membros da OMC.

Constata-se, assim, que os processos de integração sob a égide da Associação Latino Americana de Integração (ALADI), mais especificamente o MERCOSUL e Comunidade Andina de Nações (CAN), enquadram-se em todas as condições de exceção aos princípios fundamentais da OMC: o princípio da não-discriminação e a cláusula da nação mais favorecida. As controvérsias comerciais e políticas que emergem das relações econômicas no interior desses blocos são conseqüências de suas assimetrias e interesses que os países buscam equacionar. Dessa forma, levando-se em consideração que a própria OMC reconhece os desafios do livre comércio mundial para os países de forma geral, e em especial para os em desenvolvimento, toda a análise acerca do processo de integração econômica na região deve ser adequadamente relativizada.

² O *dumping* é caracterizado pela venda no mercado externo de produto com preço inferior ao preço praticado no mercado doméstico. Já o subsídio existe na forma de ajuda financeira fornecida por um governo ou instituição governamental a um setor específico da economia nacional que se materializa em vantagem frente aos demais concorrentes no comércio internacional.

³ O SGP é administrado pela Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e é caracterizado pela concessão de preferências tarifárias dos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento de forma unilateral, sem necessitar estender tais preferências aos demais membros da OMC. Da mesma forma, o SGPC autoriza a concessão mútua de preferências comerciais entre os países em desenvolvimento sem a necessidade de estender estas preferências aos demais membros da OMC.

4 O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL

Ao analisarmos os processos de integração na América Latina, transportamo-nos imediatamente ao período Pós-Segunda Guerra Mundial, quando a Europa começa sua empreitada rumo ao processo integracionista do velho continente. As iniciativas européias, nesse sentido, acabaram por influenciar essas iniciativas aqui na América Latina. Ademais, o pensamento econômico da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que tinha uma forte influência no desenvolvimento econômico dos países da região, respaldava, de certa forma, essa estratégia.

Os países da região passaram, então, a entender que o desenvolvimento econômico poderia ser alcançado por meio de sua organização econômica em blocos regionais. Apesar da CEPAL estimular o processo de substituição de importações como modelo de desenvolvimento econômico para a América Latina, este organismo “tolerava” o intercâmbio comercial em nível regional.

Surge então, a partir do pensamento cepalino, em 1960, a ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio). A ALALC tinha como estratégia principal a estruturação de um mercado comum, a partir do estabelecimento inicial de uma área de livre comércio composto pelos seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

No entanto, com o passar do tempo, foi-se percebendo que os objetivos da ALALC eram muito ambiciosos (criação de um mercado comum⁴) para um conjunto de países com graus de assimetrias gritantes. Além dos condicionantes econômicos, a política internacional da Guerra fria gerava uma atmosfera de desconfiança generalizada em relação às reais pretensões políticas e econômicas dos países. Soma-se a esse quadro, o baixíssimo grau de institucionalidade da ALALC, caracterizado pela falta de coordenação de políticas em prol da integração.

Em 1980, a ALALC deixa de existir e, por meio da assinatura do Tratado de Montevideu, é criada em seu lugar a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Diferentemente de sua antecessora, a ALADI utiliza-se de mecanismos mais flexíveis para atingir a meta de constituir um mercado comum entre os países da região.

À época da ALALC utilizava-se a rigidez da cláusula de nação mais favorecida em nível regional como diretriz basilar do comércio entre os países. Nesse sentido, toda e qualquer preferência tarifária que um país concedia a outro, em suas relações comerciais, deveria ser estendida aos demais. Essa abordagem multilateral foi abandonada com o advento da ALADI que estabeleceu que essas preferências poderiam ser dadas somente a um grupo restrito de países. Dessa forma, a Comunidade Andina de Nações (CAN) pode conceder uma preferência tarifária ao Panamá, sem necessariamente ter que estendê-la ao MERCOSUL, por exemplo.

A ALADI, assim como a ALALC, também busca a formação de um mercado comum latino americano. Todavia, ao levar em consideração as diversas assimetrias entre os países, esse organismo estabeleceu que esse objetivo pode ser alcançado gradualmente por meio de uma área de preferências econômicas compostas por uma preferência tarifária regional (produtos originários dos países membros da ALADI gozam de preferência tarifária no comércio intrabloco), por acordos de alcance parcial (abrangem apenas alguns membros da ALADI como é o caso do MERCOSUL e da CAN) e acordos de alcance regional (abrangem a totalidade dos membros da ALADI)⁵.

⁴ O mercado comum é caracterizado pela existência de uma área de livre comércio em que os fatores de produção circulam livremente nos territórios dos países membros. Nesse sentido, destaca-se a livre circulação de bens, produtos, serviços, capital e mão-de-obra.

⁵ Artigo 4º do Tratado de Montevideu - Para o cumprimento das funções básicas da Associação, estabelecidas pelo artigo 2º do presente Tratado, os países-membros estabelecem uma área de

Vale ressaltar que as formas de integração fomentadas pela a ALADI reforçam o fato de que estas estão abertas à adesão de outros países membros dessa organização; elas devem tratar diferentemente os países membros de menor desenvolvimento relativo; e podem conter regras específicas em termos de regras de origem, cláusulas de salvaguarda, restrições não-tarifárias, etc. Ou seja, a ALADI passou a enxergar as assimetrias regionais como desafios ao processo de integração econômica na América Latina.

Atualmente os membros da ALADI estão divididos em três categorias de países:

- Países de menor desenvolvimento relativo: Bolívia, Equador e Paraguai;
- Países de desenvolvimento intermediário: Colômbia, Chile, Venezuela, Peru, Uruguai e Cuba;
- Outros países: Brasil, Argentina e México.

Em linhas gerais tanto o MERCOSUL quanto a CAN possuem objetivos comuns a serem perseguidos por seus respectivos organismos institucionais de coordenação. Ambos os processos visam à criação de um Mercado Comum (livre circulação de bens, serviços, pessoas e de capitais dentro dos blocos econômicos juntamente com a adoção de uma Tarifa Externa Comum - TEC)⁶. Tem-se hoje a idéia consolidada de que tanto o MERCOSUL quanto a CAN constituem uniões aduaneiras imperfeitas (caracterizadas pela livre circulação de mercadorias e serviços entre os países dos blocos e, ainda, pela harmonização da política comercial em relação a terceiros países).

O excessivo enfoque comercial desses blocos econômicos pode ser explicado, em parte, pelo fato de ser menos difícil a integração pela via econômico-comercial. Os temas pertinentes às relações comerciais entre os países membros estão restritos a uma parcela também reduzida de atores e tomadores de decisões. Nesse caso, destacam-se o executivo e a classe empresarial influente dos respectivos países.

Por outro lado, o avanço nas demais áreas (livre circulação de capital e mão-de-obra) encontra dificuldade nas assimetrias macro e micro-econômicas dos países, nos diferentes estágios de consolidação de suas respectivas instituições democráticas, e na dificuldade de consenso doméstico sobre os temas pertinentes à livre circulação de trabalhadores no interior dos blocos. Porém, apesar de todos os constrangimentos políticos e econômicos pelos quais os países da região passaram nas últimas três décadas, a integração regional permanece como tema de alta relevância na agenda externa dos países.

Aparte dos contenciosos comerciais, inerentes a todo processo de integração, o MERCOSUL e a CAN têm buscado, por meio de suas instituições, a consolidação de seus instrumentos de articulação política e econômica. Nesse sentido, tanto o MERCOSUL quanto a CAN contam, de forma generalizada, com um órgão político, um órgão executivo, um órgão arbitral, uma secretaria administrativa, um órgão econômico de fomento, e mais recentemente, com um parlamento⁷.

Adicionalmente, destaca-se a materialização dos objetivos integracionistas do MERCOSUL e da CAN na criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) em maio de 2008. Além dos aspectos políticos e econômicos, a UNASUL delibera sobre temas pertinentes à integração física continental no contexto da Iniciativa para Integração

preferências econômicas, composta por uma preferência tarifária regional, por acordos de alcance regional e por acordos de alcance parcial.

⁶ Os processos de integração regional distinguem-se em cinco modelos, os quais ordenados em ordem crescente de integração são os seguintes: área de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica e integração econômica total.

⁷ Destaca-se que o parlamento tem função intergovernamental que visa ao fortalecimento da cooperação entre os parlamentos dos países membros. Nesse sentido o parlamento não cria leis. O parlamento tem a legitimidade de propor a criação de instrumentos e normas políticas que devem ser apreciadas pelo Conselho Político do bloco.

da Infra-estrutura Regional Sul-americana (IIRSA), e à defesa regional (Conselho de Defesa Sul-americano). Percebe-se, assim, que apesar do enfoque comercial e intergovernamental da integração regional no continente sul-americano, a integração avança gradualmente na direção das demais esferas sociais dos países.

5 A AMÉRICA DO SUL E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: A BUSCA PELA INTEGRAÇÃO⁸

A América do Sul, em especial o Cone Sul do continente, apresentou-se, desde o final da década de sessenta, como uma alternativa a qualquer processo de integração mais amplo para o país. A inexistência de conexões físicas de comunicações, as assimetrias econômicas e a existência de um mercado interno em expansão eram argumentos que mostravam o ceticismo da diplomacia nacional em relação às idéias de integração regional (CERVO; BUENO. 2002. p.416).

Na realidade, para o Brasil, os países da Bacia do Prata e o Chile – como forma de contrabalançar a influência argentina na região - eram a materialização mais concreta de uma América do Sul (BANDEIRA, 2006, p.275). No entanto, a necessidade de cooperação, principalmente entre Brasil e Argentina devido à existência de uma complementaridade econômica, levou o país à assinatura do Tratado da Bacia do Prata em 23 de abril de 1969 com a Argentina, o Paraguai, o Uruguai e a Bolívia (BANDEIRA, 2006). O tratado objetivava a promoção harmônica do desenvolvimento e a integração física dos países da Bacia do Prata.

A partir de então, no decorrer da década de 1970, o país celebrou com o Paraguai, em abril de 1973, o tratado de aproveitamento hidrelétrico dos recursos hídricos do rio Paraná criando a binacional ITAIPU; assinou a Ata de Cooperação para a compra de gás natural e complementação industrial com a Bolívia (1973); elaborou estudos para a criação de uma indústria binacional para a exploração de carvão na Colômbia (1973); assim como projetos conjuntos com o Uruguai para o desenvolvimento das bacias da Lagoa Mirim e do rio Jaguarão (CERVO; BUENO. 2002. p.419).

Seguindo o modelo de relacionamento estabelecido com os países do Tratado da Bacia do Prata, o país propôs, em 1978, a criação do Tratado de cooperação Amazônica (TCA)⁹ com os países da bacia amazônica: Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Suriname, Guiana e Venezuela. O Brasil buscava estreitar laços com os países da região tanto de forma bilateral como multilateral. Porém, apesar desses avanços, a diplomacia brasileira tinha pendências a resolver com a Argentina que via, assim como outros países do continente, os movimentos brasileiros na região com certa desconfiança.

Cristina Soreanu Pecequilo (2009, p.233) argumenta que o país tem buscado (desde a década de setenta do século passado) eliminar as duas principais hipóteses acerca do papel brasileiro na região: a de que o país estaria de costas para o continente e a de que o Brasil exerce uma ação imperialista na região. Nesse sentido, em 19 de outubro de 1979, Argentina, Brasil e Paraguai assinaram o Acordo Tripartite pondo um fim ao contencioso com a Argentina sobre o aproveitamento hidrelétrico de seus rios por meio

⁸ Este tópico foi extensamente baseado no segundo capítulo da dissertação de mestrado do autor, intitulada “A Internacionalização do BNDES no Governo Lula”. Apesar das críticas aos diversos projetos integracionistas no continente sul-americano dos quais o Brasil faz parte, reconhece-se o fato de que o MERCOSUL, ALADI e a UNASUL são instituições com personalidade jurídica de direito internacional e que suas agências operam na região dentro do marco legal de cada um desses projetos (Parlamento do MERCOSUL, Fonplata, FOCEM, IIRSA, Conselho de Defesa Sul-Americano). A relevância desses projetos é analisada, neste trabalho, a partir do ponto de vista da política externa do Governo Lula.

⁹ Em 1995, os países signatários do TCA decidiram criar uma secretaria permanente dando personalidade jurídica à entidade. A partir de 1998 a secretaria foi implementada com a aprovação do protocolo de emenda ao TCA instituindo, oficialmente, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA).

das represas Itaipu e Corpus. Assim, Fernando Guimarães Reis salienta que o acordo tripartite não só resolveu uma questão técnica como também abriu oportunidades para o diálogo com Buenos Aires (REIS, 1994, p.25).

Durante o conflito das Malvinas (1982-1983) o Brasil permaneceu “oficialmente”¹⁰ neutro reconhecendo, porém, o direito argentino sobre as ilhas; em 1983 o país auxiliou política e financeiramente o Suriname na superação de sua crise interna; e em 1985 o Brasil formalizou sua adesão ao Grupo de Apoio (Brasil, Argentina, Uruguai e Peru) endossando as deliberações do Grupo de Contadora (México, Colômbia, Panamá e Venezuela) no que dizia respeito à crise na América Central. Ademais, vale ressaltar que a partir dos grupos de Contadora e de Apoio surgiu, em 1986, o Grupo do Rio¹¹, fórum de debate com perfil político sul-americano com o intuito de consolidar a ordem democrática na América Latina.

Percebe-se que os movimentos diplomáticos do Brasil na década de oitenta fomentavam a criação de um ambiente de cooperação entre os países da região. Nesse contexto, a relação Brasil-Argentina se consolidava como eixo estratégico para a integração brasileira no continente. Além do Acordo Tripartite de 1979, os países firmaram, em 17 de maio de 1980, o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear. Esse acordo, que pôs fim à desconfiança mútua em relação à existência de projetos hegemônicos na região, foi complementado também pelo Convênio de Cooperação entre a Comissão Nacional de Energia Nuclear do Brasil e a Comissão Nacional de Energia Atômica da Argentina; assim como pelo Convênio de Cooperação entre as Empresas Nucleares Brasileiras S.A. e a Comissão Nacional de Energia Atômica da Argentina (ALTEMANI, 2005, p.219).

Assim, o envolvimento gradual de inserção brasileira na América do Sul respondeu à necessidade de se estabelecer uma relação de cooperação estratégica que buscava resolver situações que iam de encontro com os interesses nacionais na região: o contencioso sobre as empresas Corpus e Itaipu, o não aproveitamento da complementaridade econômica Brasil-Argentina e o receio generalizado de uma presença hegemônica do Brasil na região. Superadas as desconfianças iniciais, o processo de redemocratização no Brasil e na Argentina contribuiu para a inserção institucionalizada do Brasil no continente por meio da criação do MERCOSUL.

Em 1985, Brasil e Argentina firmaram a Declaração de Iguazu que previa a criação de um bloco regional no Cone Sul, assim como o surgimento de uma comissão bilateral para negociação de vários acordos comerciais. No mesmo ano foi assinada a Ata para a Integração Brasil-Argentina que criou o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). Já em 1988, os dois países assinaram o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Em 1990 foi assinada a Ata de Buenos Aires, prevendo a criação de um mercado comum em quatro anos e meio. Temendo o isolamento, Paraguai e Uruguai, juntamente com Brasil e Argentina firmaram, em 26 de março de 1991, o Tratado de Assunção que estabeleceu o MERCOSUL.

¹⁰ Em junho de 1982, um bombardeiro argentino, com problemas técnicos e carregado de armas, foi escoltado por caças brasileiros e aterrissou em solo nacional. A partir daí, começou uma controvérsia diplomática envolvendo a “neutralidade brasileira”, Inglaterra e Argentina.

¹¹ Na Cúpula da Unidade (Cancún, 22 e 23/02/10), que congregou a XXI Cúpula do Grupo do Rio e a II CALC, decidiu-se criar a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), com base na fusão do Grupo do Rio e da CALC. Enquanto não se conclua o processo de constituição da entidade, no entanto, serão preservados o Grupo do Rio e a CALC, com seus respectivos métodos de trabalho, práticas e procedimentos.

5.1 A INSERÇÃO CONTINENTAL VIA MERCOSUL

Ao longo da década de noventa e dos anos 2000, sucessivos protocolos¹² assinados no âmbito do MERCOSUL consolidaram o bloco como base institucional para um processo de integração continental de maior amplitude. Moniz Bandeira salienta que a criação do MERCOSUL não objetivava ganhos puramente econômicos “mas constituir o núcleo de um futuro mercado comum, base de um estado supranacional, como a União Européia, sobre o lastro geográfico da América do Sul.” (BANDEIRA, 2006, p.277).

Paralelamente ao desenvolvimento do MERCOSUL, o país lançou a idéia de integração em nível continental ao sugerir a criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) durante a VII Reunião de Cúpula do Grupo do Rio, em 1993, na cidade de Santiago do Chile. Naquele contexto, a consolidação do continente como área estratégica para a inserção internacional do país ganhava importância devido ao projeto de estabelecimento de uma possível Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Dessa forma, a institucionalização do MERCOSUL e a articulação brasileira com os demais países do continente constituíram-se como realidades a serem consideradas nos debates acerca dos ganhos e perdas relacionados à criação da ALCA.

Enquanto as negociações sobre a ALCA e ALCSA ocorriam de forma lenta, o Governo Brasileiro dava continuidade ao processo de consolidação do MERCOSUL como bloco regional. Percebe-se que o aspecto comercial da integração predominou até 1994, quando foi assinado o Protocolo de Ouro Preto que criou a estrutura institucional do Bloco. Em 1996 Chile e Bolívia associaram-se ao bloco. Nessa mesma tendência de expansão das relações do bloco, o MERCOSUL assinou acordo-quadro com a Comunidade Andina de Nações (CAN) em 1998. No mesmo ano, foi assinado o Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático – conhecido como cláusula democrática, como forma de promover a democracia entre os membros do Bloco.

No entanto, no decorrer da segunda metade da década de noventa, as crises cambiais ocorridas no México, na Ásia, na Argentina e no Brasil, abalaram as relações intra-bloco, principalmente entre Brasil e Argentina. Houve receio de que o futuro do MERCOSUL estivesse comprometido, devido às medidas unilaterais dos países ao buscarem soluções para a crise.

Os principais pontos de estrangulamento das economias sul-americanas, e não só do Cone Sul, no período 1999/2000, foram a desestruturação do Estado, a perda de sua ação social (com aumento da pobreza, miséria, desemprego, baixa renda e fragmentação), a abertura econômica, o declínio dos setores estratégicos privatizados e os desequilíbrios cambiais. Naquele momento, o bloco teve dificuldades em agir como tal, com todos os membros buscando soluções rápidas e individuais na tentativa de minimizar seus problemas (PECEQUILO, 2009, p.243).

Superado o período de crise, o MERCOSUL ampliou suas relações com outros países da região, ao ter Peru como membro associado em 2003 e Colômbia e Equador em 2004. A Venezuela, que formalizou seu pedido de adesão ao bloco em 2004, encontra-se com sua candidatura a membro pleno a ser formalizada, a espera da aprovação do parlamento paraguaio. Nesse sentido, a iniciativa brasileira de realizar a Cúpula de Brasília em 2000, fórum de discussão política e econômica como forma de promover a integração continental, desencadeou uma série de eventos que solidificaram a presença do país na região: IIRSA, Comunidade Sul-Americana de Nações, UNASUL.

¹² Protocolo de Ouro Preto (1994) instituiu a arquitetura institucional do bloco, assim como formas de solução de controvérsias que foram aperfeiçoadas ao longo do tempo pelos Protocolos de Brasília (1993) e Olivos (2002).

Esses desdobramentos, que adentraram os anos 2000, inseriram uma nova dinâmica nos processos de integração continental, criando formas de cooperação para o Brasil, como por exemplo, o envolvimento do BNDES e empresas nacionais no financiamento e execução dos projetos de infra-estrutura no âmbito da IIRSA (PECEQUILO, 2009, p. 244). Essa nova dinâmica das relações do Brasil com a América do sul estimulou a relação do Estado e do empresariado nacional na busca de uma estratégia comum de inserção internacional que contemplasse interesses mútuos. Assim, a relação Estado-empresas nacionais tem buscado a projeção internacional do país por meio da internacionalização da economia nacional a partir da América do Sul.

6 CONCLUSÃO

A liberalização comercial promovida pela Organização Mundial do Comércio esbarra no conflito de interesses domésticos que influencia o processo decisório de política de comércio exterior de cada estado. Essa influência é percebida na forma tendenciosamente protecionista de cada Estado ao lidar com as normas do comércio internacional.

Nesse sentido, a OMC busca limitar este tipo de atitude entre seus membros por meio de mecanismos de monitoramento de políticas comerciais que visam à eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias ao comércio. Levando-se em conta tal desafio, a OMC dá entender que apesar de ferirem seu princípio basilar de não discriminação e sua cláusula de nação mais favorecida, os sistemas preferenciais de comércio e os acordos regionais de integração representam passos importantes rumo à liberalização comercial em nível global, desde que estes acordos alcancem parte substancial do comércio de bens e serviços.

Faz-se necessário, assim, adotar a mesma análise flexível e gradualista que a OMC utiliza para avaliar e normatizar a liberalização comercial, quando o desafio for estudar e prospectar cenários para os processos de integração regional na América Latina e, em especial, na América do Sul. No caso da América do Sul, as análises e decisões têm de ser, acima de tudo, pragmáticas.

Não resta dúvida de que as assimetrias econômicas, políticas e sociais são desafios grandiosos ao processo de integração regional. No entanto, os resultados alcançados mostram que a integração do continente pode ser atingida de forma a distribuir oportunidades de desenvolvimento econômico a todos os países da região. Contudo, não é razoável esperar que os processos de integração na América do Sul tenham o mesmo dinamismo econômico e institucional alcançado pelo bloco europeu. Lá, na Europa, o processo de integração percorreu um caminho de mais de meio século congregando uma comunidade de países muito mais homogêneos em termos políticos e econômicos do que os que se encontram no continente sul-americano.

Dessa forma, os contenciosos comerciais no interior dos blocos, alvos constantes de críticas pouco construtivas, devem ser percebidos como questões pontuais referentes às assimetrias econômicas entre os países. Nesses casos, tem-se criado mecanismos institucionais de diálogo para o equacionamento dessas divergências. A criação desses mecanismos, ao mesmo tempo em que evidencia a necessidade de se trabalhar as assimetrias econômicas, mostram o comprometimento dos países em se levar adiante o processo de integração regional.

Quanto ao Brasil, a América do Sul parece ter se consolidado como área prioritária para sua política externa. O peso econômico e político do país tem-lhe dado um papel de liderança tácita no processo de integração regional. Assim, a inserção comercial do Brasil a partir de uma América do Sul integrada em termos políticos, econômicos, sociais consolida-se como uma estratégia de Estado para o país.

De toda forma, o protagonismo do Brasil na região lhe impõe a responsabilidade de fazer avançar o processo de integração continental. Parte considerável dos custos políticos e econômicos desse processo assumido pelo país deve ser interpretado como investimentos de ganhos tangíveis (*hard power* econômico) e intangíveis (*soft power*).

Percebe-se, por essa perspectiva, que ao levarmos em consideração o contexto internacional e os ganhos alcançados com a integração sul-americana, o processo de integração continental precisa seguir avançando de forma gradual, flexível e pragmática. Devem-se priorizar áreas mais vulneráveis à integração (cultura, educação, segurança e comércio). Estas áreas apresentam uma resistência menor das sociedades, contribuem para solidificar o espírito integracionista que está mais consolidado nas esferas governamentais do que na percepção dos cidadãos comuns, e causam um desgaste político consideravelmente menor do que a harmonização de políticas econômicas e comerciais entre países.

Observa-se, todavia, que ao se priorizar as áreas mais vulneráveis, não se pode olvidar que os temas econômicos (tarifa externa comum, livre circulação de mão-de-obra e de capital, quotas, etc.) são de extrema relevância e precisam ser constantemente trabalhados. Assim, o esforço destinado ao avanço do processo de integração em tudo aquilo que for conjunturalmente possível poderá contribuir para ampliar a integração nas áreas de maior divergência entre os países.

REFERÊNCIAS

ALTEMANI, H. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

BANDEIRA, L. A. M. **O Brasil e a América do Sul**. In: Relações internacionais do Brasil: temas e agendas Vol.1 ALTEMANI, Henrique,. LESSA, Antônio Carlos (Org). São Paulo: Saraiva, 2006, p.267-297.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

GONÇALVES, Reinaldo. “O Nó Econômico”, in Emir Sader (org.), **Os Porquês da Desordem Mundial**: mestres explicam a globalização. Rio de Janeiro, Record, 2003.

KUCKZYNSKI, Pedro-Pablo.; WILLIAMSON, John. **Depois do Consenso de Washington**: Retomando o Crescimento e a Reforma na América Latina. São Paulo, Saraiva, 2004.

LIPIETZ, Alain. “**O Mundo do pós-fordismo**”, Indicadores Econômicos FEE, Vol.24, nº 4: 79-130, 1997.

PECEQUILO, C. S. **Manual do Candidato: Política Internacional**. Brasília, Fundação Alexandre Gusmão. 2009.

REIS, F. G. O Brasil e a América Latina. In: **Temas de Política Externa II** vol. 2. FONSECA, Jr.; DE CASTRO, S. H. N. organizadores. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, São Paulo Editora Paz e Terra, 1994.