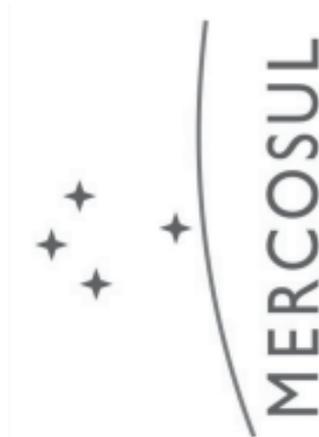


# Dilemas atuais e perspectivas futuras do regionalismo sul-americano: Convergências e divergências<sup>1</sup>

Paulo Roberto de Almeida



**RESUMO:** Exame crítico da situação atual dos esquemas sul-americanos de integração, com uma discussão dos principais problemas que os afetam, no contexto da economia mundial. Mesmo no caso dos esquemas “abertos” – como o Mercosul e a CAN, persistem desvios e transgressões ao princípio do livre comércio e ao objetivo da união aduaneira. No caso dos países ditos “bolivarianos” – Venezuela, Bolívia e Equador – não existe, a rigor, busca da liberalização comercial e integração com o mundo, mas comércio estatal e dirigismo econômico. Há uma espécie de “fuga para a frente”, com o predomínio da “integração política”, em detrimento da liberalização econômica, mas nem aquela é realizada. Ocorre uma fragmentação dos processos e a inexistência de metas comuns. As conclusões indicam a necessidade de uma ênfase seletiva em projetos parciais de integração, sobretudo no plano da integração física (infra-estrutura) e na facilitação dos negócios, até que as condições estejam reunidas para a retomada de um processo “multilateral-regional” de integração econômica.

**PALAVRAS-CHAVES:** Integração regional. América do Sul. Problemas presentes. Perspectivas.

**ABSTRACT:** Critical assessment of the current situation of South American integration schemes, with a discussion of their main problems in the context of global economy. Even in the “open schemes”, like Mercosur and CAN, there are failures and departures from the principle of free trade and the main objective of a customs union. In the case of so-called “Bolivarian countries – Venezuela, Bolivia and Ecuador – there is absolute no commitment to free trade or to integration into the world economy, but to State trading and economic intervention. There is a “fuite en avant”, with an emphasis on “political integration”, instead of economic liberalization, but even this is not accomplished. There are fragmentation of the process and the abandonment of common goals. Conclusions point to the need of a selective strengthening of less ambitious projects of integration, with an emphasis on infra-structure building and business facilitation, until requirements are met to renew a “multilateral-regional” process of economic integration.

**KEY-WORDS:** Regional integration. South America. Current problems. Perspectives.

## **1. Introdução: problemas e desafios dos esquemas de integração da América do Sul**

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

Essas constatações revelam a realidade presente, verificável nos diferentes esquemas em curso na região, envolvendo um número variável de países, alguns deles alheios à região, como é o caso dos EUA, que participam, indiretamente,

dos principais processos decisórios. As razões dessa nova realidade não são difíceis de identificar. Ocorreu, em ritmos variados, uma gradual convergência das práticas e das políticas econômicas (não apenas comerciais) para padrões e modalidades mais próximos do que se poderia chamar de “mainstream economics”, o que, em termos concretos, significa um conjunto de políticas públicas (macroeconômicas e setoriais) que se aproximam de um “modelo OCDE” de administração pública. Em que pese a existência, hoje, de experimentos divergentes em relação a esse padrão, nos chamados “países bolivarianos”, esse modelo tenderá a se firmar como o mais consentâneo em face dos requisitos da modernidade capitalista global.

Ainda que a América do Sul possa exibir, aqui e ali, certos descompassos em relação ao que se passa no resto do mundo, em termos de ritmos de crescimento ou mesmo de “modelos de desenvolvimento”, acumulando atrasos em determinados campos, a convergência para padrões “consensuais” de administração econômica e de interdependência prática na esfera da economia global tende a se impor naturalmente, no futuro imediato ou de mais longo prazo. Não existem razões, a não ser opções políticas estritamente conjunturais, para que os países da região não efetuem, igualmente, sua transição para padrões de administração econômica que conjuguem os elementos principais desse modelo: estabilidade macroeconômica, abertura à competição no terreno microeconômico, busca de bons indicadores de governança e de qualidade na formação de recursos humanos e, por fim, uma inserção econômica internacional mais ativa, via abertura ao comércio e aos investimentos estrangeiros.

Os processos de integração regional – mais exatamente sub-regional – podem

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

A rigor, esses processos deveriam ser abertos e inclusivos, isto é, propensos à interdependência ativa – não apenas na região, mas também com o resto do mundo –, bem como tendentes ao estabelecimento de políticas transparentes de nação-mais-favorecida e de tratamento nacional, que possam reforçar a competitividade setorial dos agentes produtivos dos países membros em escala global. O “tipo ideal” de integração não pode, contudo, obscurecer o fato de que, mesmo nos atuais esquemas em funcionamento – Mercosul e CAN, por exemplo –, a realidade é feita de “transgressões” aos princípios do livre comércio e aos objetivos da união aduaneira, tal como fixado nos principais acordos existentes.

Embora todos eles pratiquem o livre comércio, para a maior parte do comércio intra-bloco, setores importantes –

teoricamente considerados “sensíveis” – não foram ainda liberalizados e vários outros continuam submetidos a regulações protecionistas, bem como a práticas mercantilistas. Quanto aos princípios e regras de funcionamento de uma verdadeira união aduaneira, eles são geralmente ignorados na prática, em favor de uma administração puramente nacional dos intercâmbios externos.

O trabalho se dedica a analisar os dilemas e problemas atuais da integração na América do Sul, com uma discussão das vias alternativas adotadas pelos países: em lugar de buscar a consolidação dos esquemas existentes, teoricamente voltados para a liberalização comercial e a construção de um espaço econômico comum, alguns países decidiram optar por uma espécie de “fuga para a frente” de tipo político, concentrando-se bem mais em projetos de tipo social ou cultural, ademais de uma pretensa “integração política” que seria realizada por um “parlamento” do bloco, sem dispor, contudo, dos instrumentos de tomada de decisão pertinentes a tal ampliação do escopo do bloco.

Outro desafio é representado pela emergência de países ditos “bolivarianos” que, ao adotar uma retórica nacionalista e práticas estatizantes, contribuem, de fato, para o retrocesso dos processos existentes, na medida em que eles tendem a substituir os requerimentos da abertura econômica recíproca em favor de projetos “políticos” e “sociais” de inspiração vagamente anti-capitalista e fortemente “anti-imperialista”, que desviam os esquemas existentes de seus principais objetivos e instrumentos (que, obviamente, continuam a ser o livre comércio e a abertura econômica).

Na prática, a despeito de forte retórica integracionista, que se propaga através da criação de novas entidades sub-

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

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

Consciente de que projetos ambiciosos de integração uniforme e abrangente podem ser atualmente inexecutáveis, em vista das divergências registradas quanto às próprias prioridades nacionais – sobretudo tendo-se em conta os retrocessos “bolivarianos” em termos de estatismo e de mercantilismo –, o trabalho recomenda uma ênfase seletiva em projetos parciais de integração, sobretudo no plano da integração física (infra-estrutura) e na facilitação dos negócios, até

que as condições estejam reunidas para a retomada de um processo “multilateral-regional” de integração econômica, em bases próprias.

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

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

No caso da Europa ocidental, os progressos sensíveis observados desde o início podem ser explicados pela situação de fragilidade política, econômica e militar

na qual se encontravam as principais nações continentais no seguimento da Segunda Guerra Mundial e pela percepção de que tal situação somente poderia ser superada pela união mais estreita dos países e economias, a começar pelos elementos mais diretamente ligados aos cenários precedentes de conflito e de oposição entre os seus principais Estados. Daí a razão pela qual o processo de integração teve de partir da “desnacionalização” do carvão e do aço e de uma arquitetura institucional que já previa um processo decisório supranacional, baseado no direito comunitário, com renúncia de soberania pelos Estados partes e um esquema ponderado de adoção de decisões. Os avanços subseqüentes foram baseados no aprofundamento desses instrumentos, ainda que os progressos registrados tenham variado ao longo do tempo, em função não apenas da vontade política das autoridades nacionais engajadas no processo, como também, e talvez principalmente, do comportamento do ciclo econômico. Quando, por exemplo, a Europa se preparava para avançar uma etapa adicional em seu processo de plena integração econômica e fazia planos, no final dos anos 1960 e no início dos 70 para criar uma moeda comum, o mundo foi surpreendido pela decisão unilateral dos EUA de suspender a conversibilidade do dólar em ouro – como acordado em Bretton Woods – e deixar essa moeda flutuar. A mudança subseqüente no convênio constitutivo do FMI – que lhe dava um mandato para administrar a estabilidade cambial dos países membros –, a flutuação generalizada das principais moedas e o conseqüente aumento nos preços do petróleo – determinado, em grande medida, pela erosão do poder de compra internacional do dólar, e não só pelo

conflito político e militar no Oriente Médio – abriram um período de turbulências econômicas de abrangência mundial que mergulhou os países da OCDE naquilo que foi denominado de “estagflação” e os países da então CE num outro tipo de estagnação do processo de integração conhecido como “euroesclerose”. Ao mesmo tempo, os países da CE relutavam em fazer esforços adicionais para cumprir o objetivo final de um mercado verdadeiramente unificado, o que apenas começou a ser implementado a partir da assinatura do Ato Único Europeu (1986), sob o forte impulso do grande estadista europeu que foi Jacques Delors. Quando, por outro lado, o conjunto de tarefas mapeado naquele instrumento – conduzindo ao mercado unificado – estava próximo de seu acabamento, o salto seguinte, em direção de uma união monetária, impôs-se lógica e racionalmente, como uma conseqüência natural do novo espaço econômico integrado. Ainda assim, essa etapa monetária engaja ainda um número limitado de países, sobretudo na atual fase de expansão à leste da UE, com o potencial de produzir um “overstretch” geográfico e possivelmente político, no que se refere aos mecanismos decisórios e sua repartição equilibrada entre os países membros.

A questão da “super-extensão” do número de membros – *membership* ou *membrecia* – dos processos de integração da América Latina, de um lado, e a da abrangência – no sentido da densidade, ou complexidade – dos objetivos fixados podem estar na origem de alguns dos percalços observados nesses processos, desde a origem, aliás. Na primeira formatação do projeto, na segunda metade dos anos 1950, com emulação ou não do modelo europeu, a intenção dos “desenhistas” originais – os países do Cone Sul da América do Sul – era a de simplesmente conformar uma área

de preferências tarifárias com poucos membros (em princípio Argentina, Brasil, Chile e Uruguai), para, a partir daí evoluir gradualmente para objetivos mais ambiciosos. Essa intenção se viu, porém, duplamente frustrada em vista, por um lado, de o Acordo Geral de Tarifas e Comércio – GATT – não prever, naquele momento, esse tipo de esquema de integração, mas tão somente as zonas de livre comércio ou uniões aduaneiras previstas no seu Artigo 24, e em função, por outro lado, de o México ter formalmente solicitado sua incorporação ao processo. Este logo ampliou-se para os demais vizinhos sul-americanos, vindo a resultar na Alalc, tal como criada pelo primeiro tratado de Montevideu (1960). A conformação de uma área de preferências tarifárias só viria a ser alcançada quando, em 1980, um segundo tratado de Montevideu, criando a Aladi, pôde ser firmado ao abrigo da chamada Cláusula de Habilitação, aprovada na Rodada Tóquio do GATT, desta feita contendo requisitos menos exigentes do que aqueles estipulados originalmente no artigo 24 do Acordo Geral.

O fato é que, em suas duas encarnações, Alalc ou Aladi, a integração na América Latina permaneceu aquém de seus objetivos declarados, em grande medida em virtude de sua cobertura abrangente – todo o continente sul-americano, mais o México – e de suas pretensões amplamente multilateralistas (a despeito da distinção entre três categorias de membros, segundo o princípio do tratamento mais favorável para as economias mais frágeis, e de facilidades adicionais para estas). Estes motivos de “entorpecimento” de progressos mais ágeis na busca de uma integração mais afirmada entre países dispostos a avançar mais rapidamente estiveram, provavelmente, na

origem das iniciativas de “sub-regionalização” do processo, primeiro sob a forma do Grupo Andino – que buscou mais claramente emular o modelo europeu –, depois num plano estritamente bilateral, quando a Argentina e o Brasil formularam o projeto de constituição progressiva de um mercado comum completo, começando pela via mais prudente dos protocolos setoriais de integração, que deveriam ser seguidos por outros processos de complementaridade recíproca entre ambos. Neste caso, também, o simples deslanchar do esquema bilateral despertou o interesse imediato de vizinhos regionais, com o que o processo acabou assumindo a forma quadrilateral do Tratado de Assunção (sendo que a não adesão do Chile se deveu unicamente a motivos de incompatibilidade tarifária, numa primeira abordagem do desenho da Tarifa Externa Comum, em face do modelo já consolidado de uma tarifa única no país andino).

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

marcar ambos os processos, uma vez completada a primeira fase da integração.

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

menos, para minimizar sua aplicação unilateral.

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

Assim, a partir de 2003, o Mercosul empreendeu dezenas de reuniões de caráter social, cultural ou educacional, das quais resultaram novos foros, instâncias ou mesmo instituições, sem que, por outro lado, se tenha conseguido eliminar obstáculos remanescentes à plena consecução da zona de livre comércio ou ao acabamento da união aduaneira. Um “Parlamento do Mercosul” foi criado, sem que suas funções decisórias tenham ficado explícitas, atuando ele nas mesmas bases consultivas que anteriormente. Um “fundo de convergência econômica” (Focem), para a correção das “assimetrias estruturais” entre os países membros, foi criado, numa espécie de mimetismo dos fundos compensatórios existentes no sistema europeu, mas os recursos são notoriamente

insuficientes – US\$ 100 milhões, apenas, se integralizado por completo, ou cerca de 1% do PIB do Mercosul – seja para impulsionar a capacitação produtiva dos países mais frágeis em termos de estrutura econômica, seja para expandir as trocas dentro do bloco (como também parece ser a intenção) e a sua competitividade internacional. Um outro aspecto, ademais, poderia ser enfatizado em relação a tais planos para a “correção de assimetrias estruturais”, qual seja: se as iniciativas governamentais se afastam das tendências que os mercados normalmente seguiriam, em termos de alocação ótima de investimentos e adequação às vantagens comparativas reais, eles podem consistir em um reforço adicional ao desvio de comércio e investimentos que é tradicional na experiência dos processos de integração.

Por fim, a tendência ao alargamento geográfico do Mercosul, como a base de uma futura área de livre comércio sul-americana, deve ser concebida num contexto de pleno atendimento dos requisitos próprios ao Mercosul como união aduaneira e zona de livre comércio, inclusive quanto à sua dimensão democrática, do contrário sua expansão pode resultar no acréscimo indevido de fatores de vulnerabilidade, mais do que o seu reforço institucional e econômico. A questão já se coloca, concretamente, no caso da adesão “política” da Venezuela, em vista das escolhas políticas já feitas pela República “bolivariana” e das decisões de política econômica já tomadas pela sua atual liderança política, todas elas razoavelmente conflitantes com o registro histórico das opções tomadas pelos países do Mercosul nessas várias dimensões.

Quando se discute a questão do alargamento na UE, as negociações com os candidatos à adesão se dão em torno de requerimentos precisos em termos de

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

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

integralmente, sob pena de o bloco reforçar suas vulnerabilidades, em lugar de diminuí-las.

### **3. Fragmentação política e econômica dos processos?: os desafios dos países “bolivarianos”**

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

São muitas as variáveis que influenciarão essa evolução, a começar por fatores internos, entre eles a conformação das políticas econômicas nacionais: elas poderão ser mais propensas à interdependência ativa das economias, ou, alternativamente, assumir um sentido crescentemente nacionalista e estatizante, o que obviamente determinará cursos distintos para os processos de liberalização comercial e de abertura econômica recíproca. Outros fatores internos, como a baixa dinâmica de crescimento ou a dominância de forças políticas de inclinação oposta à integração comercial e econômica – mas dispostos a discutir outras formas

de integração, como a física ou a energética –, podem gerar descontinuidades num projeto voltado exclusivamente para a América do Sul, cuja intensidade de comércio recíproco talvez não seja suficiente para sustentar um bloco homogêneo num continente caracterizado pelo distanciamento físico – ou melhor, por obstáculos geográficos consideráveis –, por desigualdades sociais e por assimetrias estruturais.

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

De um lado do atual espectro político latino-americano, figuram países que estão buscando consolidar estruturas institucionais democráticas e estáveis, caracterizadas pela independência dos poderes, abertas ao jogo político pluripartidário, propensas à convivência regional com base nos princípios do direito e do pleno respeito das obrigações e dos compromissos assumidos no plano externo. Do outro, figuram aqueles que

atravessaram sucessivas crises políticas, econômicas e sociais, que atravessaram fases de turbulências intensas, com rupturas do processo democrático normal, em alguns casos com interrupções de mandatos presidenciais, em todos os casos com falência dos sistemas partidários tradicionais e, via de regra, entraram numa fase de recomposição das forças políticas e sociais que influenciam e determinam a orientação das principais políticas econômicas e sociais, com substituição das lideranças políticas e dos grupos sociais com acesso ao poder político.

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

A segunda “visão do mundo” vem sendo conhecida pela sua designação auto-atribuída de “alternativa bolivariana”, do nome do principal libertador das colônias

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

No que interessa ao processo de integração regional, cabe referir que o modelo adotado na Venezuela, e seguido parcialmente em dois outros países da América do Sul – a Bolívia e o Equador –, não se conforma aos propósitos geralmente liberalizantes dos esquemas até aqui conhecidos na região, buscando, mais exatamente, promover uma integração de tipo mercantilista – ou seja, baseada numa idéia de intercâmbios equilibrados, de maneira defensiva – e fortemente apoiada em trocadas controladas pelos respectivos governos, como corresponde, aliás, ao ideal dos primeiros signatários do acordo da “Alba”, a alternativa bolivariana das Américas: a própria Venezuela, Cuba e Bolívia. Os princípios que guiam esse acordo – original, a mais de um título, nos anais da diplomacia mundial – não

obedecem, está claro, tradicionais considerações de custo-oportunidade ou estímulos econômicos baseados na livre movimentação dos fatores de produção, como é o caso da maior parte das economias de mercado da região, sendo duvidoso, assim, que o “modelo bolivariano” venha a constituir uma real alternativa para os demais países do continente.

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

Esse processo sofreu mudanças de ênfase e operacionais a partir da nova administração brasileira em 2003, tendo o governo Lula patrocinado fortemente a causa da “comunidade sul-americana de nações”, finalmente viabilizada na terceira

reunião de presidentes da América do Sul, realizada em Cusco, no Peru, em dezembro de 2004. A despeito de o Brasil ter oferecido sediar no Rio de Janeiro um secretariado técnico para a Casa, na primeira cúpula da comunidade sul-americana, ali realizada em setembro de 2005, a idéia só foi concretizada em reunião organizada sob os auspícios do presidente Chávez – na ilha venezuelana de Margarita, em abril de 2007, sob a forma da I Cúpula Energética Sul-americana –, quando a Casa foi substituída pela Unasul. No intervalo, a segunda reunião de cúpula, realizada em Cochabamba, em dezembro de 2006, já tinha exposto a divergência de opiniões entre os presidentes: enquanto Evo Morales, da Bolívia, defendia uma articulação dos dois mecanismos de integração regionais, o Mercosul e a CAN, Chávez rejeitava essa possibilidade, dizendo ser necessário abolir ambos os esquemas e fundar um novo, “não elitista” ou “não neoliberal”.

Ficou evidente, desde então, a inexistência de uma visão integrada quanto aos caminhos da integração regional, o que explica os atrasos incorridos na elaboração do tratado constitutivo da Unasul, organização que deveria ser dotada de personalidade jurídica internacional e contar ainda com um tribunal e um parlamento próprios. O tratado finalmente assinado em Brasília, em maio de 2008, consagra uma entidade dotada de secretariado permanente em Quito, sem que seu titular tenha sido escolhido consensualmente (depois da renúncia preventiva do anteriormente escolhido, um ex-presidente do Equador). Em sua reunião de cúpula ocorrida em dezembro de 2008, na Bahia, foi igualmente ratificada a proposta brasileira de constituição de um Conselho de Defesa Sul-Americano,

visando presumivelmente a consulta e o diálogo em temas estratégicos.

As escolhas políticas e econômicas das nações ditas “bolivarianas”, assim como o ativismo diplomático e militar do presidente da Venezuela – dotado de recursos abundantes, em “petrodólares”, para dar início ao que pode vir a ser uma nova corrida armamentista na região –, constituem os principais fatores de divisão entre os países engajados nas atuais iniciativas de integração, sem contar, igualmente, perspectivas distintas no que tange a coordenação e o aproveitamento dos abundantes recursos energéticos do continente. Ainda não se chegou, a esse propósito, a uma visão comum sobre como estabelecer uma matriz integrada das fontes energéticas – fósseis, como petróleo e gás, a hidroeletricidade e os combustíveis renováveis – existentes na América do Sul, permanecendo pendentes de definição técnica, e de ulterior viabilização financeira e ambiental, várias idéias nessa área.

Tensões remanescentes em torno de alguns litígios fronteiriços – Chile e Peru-Bolívia, Venezuela-Colômbia, Venezuela-Guiana –, potenciais *spill-overs* diplomáticos de conflitos civis – como as guerrilhas da Colômbia e suas ramificações em termos de crime organizado, como o tráfico de drogas e de armas, assim como a lavagem de dinheiro – mas, sobretudo, o potencial militar adquirido pela Venezuela podem constituir novos obstáculos não apenas à consolidação de processos de integração, mas à simples convivência normal entre os governos da região. Para minimizar as fontes de conflito em algumas dessas áreas sensíveis, o governo brasileiro propôs, justamente, a constituição do Conselho de Defesa Sul-Americano, formalmente integrado à Unasul, constituindo uma instância de coordenação política sub-regional – à exclusão, portanto,

do norte do hemisfério –, abrindo o diálogo entre os chefes militares da América do Sul.

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

O que se pode antecipar, contudo, seria que o Brasil, a Argentina e alguns outros países dotados de visão similar quanto ao processo de integração, continuarão a reforçar os seus laços econômicos e políticos, criando as bases

para mudanças estruturais mais significativas na região, no sentido de torná-la menos dependente do atual gigante hemisférico e mais voltada para trocas dentro da própria América do Sul, inclusive nas dimensões tecnológica e financeira, que ainda são relativamente secundárias no conjunto dos intercâmbios regionais.

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

A América Latina apresenta um dos menores coeficientes de comércio intra-regional de todos os continentes, provavelmente situado abaixo de 20% do total, em face de volumes significativamente mais elevados nas demais regiões. Ao passo que a Europa já passou dos 60% de comércio intra-regional, e que a Ásia ultrapassou a metade do seu comércio total, a América Latina continua a ostentar o mesmo caráter excêntrico que marcou toda a história do seu comércio exterior. Essa característica está vinculada às especializações nacionais e à baixa complementaridade recíproca das economias latino-americanas, o que pode estar começando a ser superado em virtude do surgimento de empresas multinacionais da própria região, cujas bases iniciais de investimentos diretos no exterior costumam ser os países vizinhos. Essa baixa densidade do comércio intra-bloco na região tem a ver mais com as posturas políticas dos governos – ou com suas opções em matéria de políticas econômicas – do que, propriamente, com a falta de complementaridade intrínseca entre as economias, uma vez que o fraco volume do comércio recíproco tem a ver com a atitude reticente na abertura comercial de modo geral, uma vez esses governos continuam

a manter a visão mercantilista de ganhar acesso aos mercados externos, sem necessariamente conceder acesso irrestrito aos seus próprios mercados, mesmo para os parceiros de um acordo de integração.

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

Não é, tampouco, verdade, que a integração econômica só possa ocorrer entre “iguais”, ou seja, entre países pertencentes a um mesmo arco geográfico e sócio-econômico, dotados de características similares e partilhando as mesmas instituições básicas. Por certo que negociações comerciais costumam ser “mais fáceis” entre países situados num patamar relativamente similar de desenvolvimento econômico e social, mas as possibilidades de desenvolvimento e de transição tecnológica são proporcionalmente

superiores entre países desiguais, ou “assimétricos”. A teoria econômica e as evidências empíricas confirmam que processos de transformação estrutural, com especializações crescentes em ambos os lados, são mais suscetíveis de ocorrer com a mobilização de parceiros “desiguais” num mesmo projeto de integração, quando a alocação de fatores pode desenvolver-se em sua extensão “ótima” com base, justamente, nos diferenciais de produtividade – e de remuneração – que caracterizam cada uma das economias. Essa tese é amplamente evidenciada pela experiência dos países menores e menos desenvolvidos incorporados à UE e pela do México no Nafta, sendo ainda visível nos diferentes processos de integração informal em curso na região asiática. Em outros termos, os países da América do Sul – como os de qualquer outra região – podem continuar a impulsionar processos negociadores com a UE e os EUA, em paralelo e complementarmente a seus próprios processos de integração sub-regional, não havendo nenhum tipo de benefício especial (ou prejuízo) derivado de qualquer “exclusivo” comercial.

O próprio Brasil e o Mercosul oferecem amplas evidências em favor dessa tese. O Brasil possui um comércio fundamentalmente equilibrado com todas as regiões do mundo, tendo sido observado, no período recente, um maior crescimento das exportações em direção do Sul, o que é perfeitamente lógico em função do maior crescimento econômico dos países emergentes, da maior demanda por alimentos e matérias-primas proveniente dessas regiões e das possibilidades maiores de expansão dos fluxos de comércio como resultado da abertura e exploração desses novos mercados. O Brasil, hoje, realiza pouco mais da metade do seu comércio com países em desenvolvimento, mas os dados

do comércio global também confirmam que quase a metade do comércio internacional é feito entre países do sul, o que torna a opção governamental pelos laços “sul-sul” absolutamente condizente com os dados da nova “geografia comercial” que vem sendo criada naturalmente. Ao ter aumentado significativamente o volume de suas exportações, em ritmo superior ao do crescimento do comércio internacional, era natural, por outro lado, que o peso do Mercosul diminuísse relativamente no conjunto das vendas externas do Brasil, aliado ao fato da crise argentina e do retrocesso no intercâmbio regional no período recente, agora em fase de reabsorção. Mesmo com o peso do Mercosul tendo diminuído de 15 a 10% do total no último decênio, a participação da Aladi aumentou, porção ainda mais relevante que ela concentra grande volume de produtos de alto valor agregado no conjunto da pauta brasileira de exportações. Mas, os EUA e a UE continuam os maiores parceiros comerciais, tomados individualmente, o que também é válido para os demais países do Mercosul e do resto da região. É amplamente lógico, portanto, que o Brasil e o Mercosul procurem concluir acordos comerciais com os países e blocos que representam o maior volume do comércio e as fontes principais de capitais e tecnologia.

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

(complicada) das negociações comerciais multilaterais, no âmbito da OMC – o que deve ser perseguido em seu mérito próprio e como expressão da pura racionalidade econômica, *stricto sensu* – o Mercosul e o Brasil precisam perseguir uma estratégia comercial *tous azimuths*, ou seja, em todas as direções, como compete a protagonistas que se pretendem *global players*.

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

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

ligeiramente maior, com uma participação de aproximadamente 21%.

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

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

Uma avaliação integrada dos problemas enfocados até aqui indicaria, sumariamente, as áreas nas quais os países da América Latina fizeram progressos nos últimos anos, ou décadas, e aquelas nas quais eles ainda apresentam deficiências notórias, ou nas quais recuaram em relação a conquistas do passado. Parece claro, em primeiro lugar, que depois dos grandes desequilíbrios fiscais do passado e de surtos de permissividade monetária – isto é,

emissões em excesso –, que conduziram esses países a recordes históricos absolutos em matéria inflacionária, as economias da América do Sul estão convergindo para taxas de inflação mais próximas da média mundial, o que constitui um desempenho positivo, em vista da instabilidade macroeconômica crônica que caracterizava a região. Em segundo lugar, parece também evidente – com as exceções conhecidas em relação a empresas públicas de áreas consideradas “estratégicas” e de alguns retrocessos em certos países – que a propensão dos países a encontrar respostas estatais a todas as deficiências de abastecimento e de provimento de serviços coletivos diminuiu bastante ao longo das duas últimas décadas. São em número extremamente reduzido os economistas ou líderes políticos que, hoje, recomendariam a manutenção da oferta estatal em serviços de telecomunicações ou de logística. Poucos acreditam, por outro lado, que as universidades públicas consigam atender à demanda crescente por ensino superior em todos os países da região.

No terreno específico das políticas comerciais e setoriais – industrial ou tecnológica, por exemplo –, a crença em velhas teses ditas “desenvolvimentistas” sobre o “intercâmbio desigual” ou a “deterioração contínua dos termos do intercâmbio” – erosão dos preços das matérias-primas contra valorização constante dos manufaturados –, da mesma forma como a defesa de posturas comerciais ultra-protetionistas ou dos controles sobre os movimentos de capitais e limitações aos investimentos diretos estrangeiros encontram poucos proponentes entusiastas atualmente, como era o caso ainda pouco tempo atrás. As evidências empíricas sobre os efeitos da competição e da globalização, assim como a experiência

de países emergentes bem sucedidos diminuíram bastante o apelo a magias do passado e a expedientes de duvidosa eficácia macroeconômica, como a tese esdrúxula de que um “pouco” de inflação pode ser benéfica para o crescimento e para o emprego. Desse ponto de vista, sobretudo nos terrenos fiscal e monetário, os países latino-americanos fizeram alguns progressos dignos de nota, ainda que comportamentos irresponsáveis sejam ainda visíveis aqui e ali, sobretudo entre economistas ditos “heterodoxos” e políticos equivocadamente considerados “progressistas”. Certas crenças ou “doutrinas” econômicas têm vida longa e velhos hábitos costumam muito a morrer. O importante é que poucos líderes políticos se arriscam, hoje, a propugnar gastos irresponsáveis ou endividamento excessivo do Estado em troca de uma suposta bonança na frente do crescimento e do emprego. O aprendizado foi duro, mas a lição parece ter sido absorvida, mesmo se alguns aventureiros econômicos localizados têm ainda a pretensão de subverter a lei da oferta e da procura e de comandar tabelas de preços.

De modo geral, a maior parte das lideranças políticas na região prega hoje as virtudes da estabilidade macroeconômica e da competição no plano microeconômico. Algumas se arriscam a engajar seus países na via da liberalização comercial e da abertura econômica, embora a maioria ainda relute em admitir que a derrubada de barreiras comerciais é positiva em seu mérito próprio, não apenas como elemento de barganha nas negociações comerciais internacionais. Nesse terreno e em vários outros de sua interface externa, os países da América Latina, com raras exceções, têm ainda de fazer enormes progressos no sentido de se inserir mais decisivamente nos circuitos da globalização, seja em

relação aos fluxos de comércio, seja no tocante aos investimentos diretos estrangeiros. O baixo coeficiente de abertura externa ainda reduz os ganhos que se podem esperar de uma maior exposição aos intercâmbios globais. Em todos os países e em todas as épocas, os maiores salários, as maiores rendas de fatores e os maiores progressos tecnológicos estão sempre associados à interface externa dos sistemas produtivos, e nisso a América Latina ainda necessita fazer enormes progressos. Nesse terreno, porém, reações protecionistas, pecados subvencionistas e tentações setoriais a defender interesses de grupos restritos, atuando com base em fortes *lobbies* políticos – contra o bem-estar do conjunto da sociedade, como ocorre em indústrias defasadas, em especial na área agrícola – não são exclusivos dos países da América Latina, pois que essas atitudes estão amplamente disseminadas nos países desenvolvidos também. A exceção notória, nesta área, é o Chile, que já construiu para si, por meios de dezenas de acordos de livre comércio, acesso consolidado aos mercados de uma série de países que representam, conjuntamente, boa parte do PIB mundial e cerca de dois terços do comércio internacional.

Mais preocupante parece ser a deterioração, no decurso das últimas duas décadas, das instituições estatais e de governança em quase toda a região, sem que haja uma causa única para esse fenômeno. Em alguns países, a pressão demográfica colocou sob forte *stress* determinados serviços públicos, como escolas, hospitais, equipamentos urbanos e estradas, por exemplo. Em outros, menos submetidos ao crescimento populacional irrefreado, processos de urbanização e de democratização, com incorporação de camadas mais amplas, vindas de baixo, aos

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

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

sem o qual os países da região continuarão a progredir lentamente, em relação a competidores de outras regiões comparáveis, e a sofrer novas perdas relativas de espaço nos mercados mundiais.

Com razão insistiu o presidente do Peru, Alan Garcia, na reunião de cúpula da Casa, em Cochabamba – dezembro de 2006 – na incorporação da problemática educacional na agenda de trabalho dos presidentes e na declaração final: os países da região precisam fazer extraordinários esforços para diminuir a lacuna gigantesca que os separam, não dos países desenvolvidos, mas dos países médios em termos de produtividade e de competitividade internacional. Não se trata apenas de investimentos adicionais nos três ciclos de ensino, mas de eficiência na gestão e opções mais condizentes com as necessidades da sociedade – como o foco nos dois primeiros ciclos e no ensino técnico-profissional, em lugar do ciclo superior, predominantemente – na alocação dos orçamentos setoriais. Nessa área, como em outras dependentes da repartição de recursos públicos, as distorções acumuladas em muitos países da América Latina reforçam ainda mais as desigualdades distributivas e a concentração de renda.

Nesse terreno, como no da capacitação tecnológica e no da boa governança, a integração regional só consegue atuar acessoriamente, uma vez que as principais tarefas pertencem ao domínio, senão exclusivo, pelo menos predominante, das políticas domésticas, com forte ênfase na boa administração dos orçamentos públicos, do planejamento estratégico na oferta de bens públicos e de serviços coletivos e na qualidade da gestão governamental. Ainda assim, como demonstrado pelo exemplo da OCDE – que constitui um verdadeiro “gabinete

ministerial” em nível intergovernamental, com constante monitoramento pelos pares e confronto de experiências bem sucedidas –, a cooperação focada em resultados aferíveis, com mecanismos de controle dos investimentos e dos retornos, segundo princípios de *market contestability*, pode representar uma boa contribuição para a melhoria dos padrões de governança e de bom uso dos recursos públicos. A América Latina, com poucas exceções, encontra-se pouco preparada, a começar pelas suas lideranças políticas, para engajar-se na via das reformas política, administrativa e gerencial que a habilitariam a ingressar num outro patamar de crescimento econômico. Um processo de crescimento sustentado, podendo conduzir a transformações estruturais que apontassem para um novo estilo de desenvolvimento, dependeria, ainda, de uma série de outras reformas – nos campos tributário, trabalhista, previdenciário e educacional, entre outras – que precisaria contar com lideranças esclarecidas e dirigentes resolutos, bem diferentes do habitual estilo populista a que estamos acostumados na região.

Eventualmente, os atrasos acumulados na região, em diferentes setores da vida pública e no confronto com outros países, a deterioração geral das condições de vida, a expansão do crime organizado, inclusive em direção do próprio Estado, a consciência de que “algo errado” se fez e que continua a ser feito em termos de governança e de gestão dos recursos públicos despertem nas lideranças políticas da América Latina o sentido da necessidade urgente dessas reformas e as engajem no caminho da correção das principais deformações do seu processo de desenvolvimento. Para alcançar o atraso acumulado, os países da América Latina teriam de crescer mais rapidamente do que

todos os outros durante muitos anos seguidos, o que não é uma tarefa impossível, nos planos técnico ou material. A região já o fez em alguns momentos do passado, ainda que acumulando outras distorções – como a irresponsabilidade fiscal e as pressões inflacionárias – que explicam, aliás, algumas de suas atuais deformações (como a pobreza e a desigualdade). Nem se deixará de fazer o necessário por falta de capitais, ou de conhecimento especializado, uma vez que eles são abundantes no mundo, bastando organização e receptividade para atraí-los para a região. A integração pode, sim, aqui, contribuir para um melhor encaminhamento desses processos, uma vez que ela tende, potencialmente pelo menos, a gerar boas práticas e bons métodos de gestão, na medida em que os parceiros são obrigados a competir e a exercer ao melhor os seus talentos nos planos gerencial e de implementação prática, tanto no setor público como na esfera privada. Se o processo de integração não for capturado, e desviado de seu curso competitivo, por burocracias rentistas, prebendalistas ou auto-centradas, ela poderia exercer algum estímulo para a melhoria dos padrões de governança na região. A recomendação, portanto, seria a de que ela fosse conduzida em bases as mais próximas possível dos princípios de eficiência, de maximização de resultados e de ganhos de produtividade que, normalmente, se encontram associados ao livre jogo da competição em mercados abertos, com os necessários anteparos regulatórios funcionando em regime de transparência.

## **6. Conclusões: menos retórica, mais engajamento nas reformas**

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

Em segundo lugar, há que considerar que esses processos de integração passam também a sofrer o impacto, por vezes longínquo (mas com conseqüências práticas concretas), de outros desenvolvimentos que ocorrem em regiões distantes nas áreas dos investimentos diretos, do comércio, dos intercâmbios tecnológicos. A esse título, as

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

Na outra vertente, a hemisférica, cabe reconhecer que, por mais que os sul-americanos pretendam construir “espaços” próprios de integração, com esquemas políticos e econômicos auto-centrados, é evidente que o outro grande “protagonista” do cenário econômico regional, os EUA, sempre exercerão, para todos os efeitos, um papel preponderante nas escolhas políticas desses países. Os países são, obviamente, bem menos dependentes dos mercados, tecnologia e finanças dos EUA do que já o foram no passado, mas o gigante norte-

americano continua a ser, um interlocutor de primeiro plano, direta e indiretamente, nos diferentes temas da agenda de trabalho e dos esforços de desenvolvimento de todos e cada um dos países sul-americanos, com variações conjunturais ou temáticas que têm a ver com as lideranças políticas na região e com as próprias prioridades momentâneas da grande potência hemisférica e mundial.

Estas constatações chamam a atenção para a realidade de que o chamado “regionalismo aberto” não pode ser percebido apenas como a adequação do esquema de integração aos requisitos do sistema multilateral de comércio e a abertura ao acolhimento de novos candidatos ao esquema existente, mas deve ser concebido, desde o início, como uma propensão à adoção de uma multiplicidade de estratégias comerciais, feita de acordos de diversos tipos – e até da decisão pela abertura unilateral –, todas essas estratégias direcionadas a aumentar os fluxos de comércio, absoluta e relativamente, como cabe a todos os países que perseguem a prosperidade econômica. Os países latino-americanos, durante muito tempo acostumados a doutrinas que condenavam o “intercâmbio desigual” e uma suposta “tendência regular” à “deterioração dos termos do intercâmbio” contra seus produtos de exportação, precisam convencer-se, definitivamente, que os ganhos de produtividade induzidos pela competição comercial são essenciais para assegurar essa prosperidade e que os ganhos derivados do comércio são ainda maiores no plano das idéias – isto é, da modernização tecnológica – do que no simples terreno do intercâmbio de bens físicos.

A outra grande recomendação que se pode deduzir dos casos extensivamente analisados neste breve exame das

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

O caso do Mercosul parece seguir um roteiro similar: tendo tido início por um esquema bilateral de integração gradual e flexível, por meio de instrumentos setoriais de complementação econômica, e decidindo, por um tratado, criar um mercado comum em dez anos, o bloco bilateral não apenas reduz o prazo à metade como torna automático o processo de derrubada de barreiras tarifárias e não-tarifárias, terminando por incorporar seus dois sócios menores numa ambiciosa iniciativa de integração que parecia desenvolver-se naturalmente, ao sabor das decisões adotadas de forma consensual. Abalado pela seqüência de crises financeiras – externas e internas, que atingiram os países membros a partir da

segunda metade dos anos 1990 – o Mercosul estagnou em seu itinerário para o mercado comum, mas nem por isso deixou de lançar, sobretudo a partir de 2003, uma série de novas iniciativas que parecem dar a impressão de um mercado comum em movimento, quando a realidade é a de uma “fuga para a frente”, com escassos avanços no reforço da zona de livre comércio e na consolidação da união aduaneira, como caracterizado no trabalho.

As causas principais da paralisia nos processos sub-regionais de integração e as causas prováveis, também, da inoperância futura, ainda que relativa, da Unasul estão na baixa disposição efetiva dos países membros em cumprir compromissos acordados solenemente, o que por sua vez se explica pela pequena capacidade de engajar as reformas necessárias para atender aos requisitos do esquema de integração proposto no papel. Essas reformas incidem, em primeiro lugar, sobre as políticas comerciais e, por extensão, sobre as demais políticas setoriais dos países membros, com destaque para as políticas industriais, agrícolas, tecnológicas e demais normas e regras que determinam o funcionamento e interações externas dos setores produtivos de bens e serviços dessas economias, que são os que serão colocados em competição nos processos ulteriores de abertura dos mercados com base na regra do tratamento nacional. O sentido geral das reformas a serem empreendidas, ou continuadas, pelos países envolvidos nos processos de integração deve ser, obviamente, o da abertura recíproca, o que nem sempre vem sendo observado, em função de pressões protecionistas setoriais ou como decorrência da própria orientação geral, de política econômica, do governo em questão. Um segundo conjunto de reformas tem a ver com as demais condições sistêmicas de competitividade, ou seja,

questões tributárias, regulatórias e outras, que apresentam incidência para o próprio processo de integração, em seus aspectos sistêmicos.

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

Em conclusão, tendo em vista as limitações referidas ao desenvolvimento dos esquemas de integração existentes – que continuarão, portanto, a progredir de modo muito lento –, o caminho mais provável do processo sul-americano será o de um lento acumular de iniciativas isoladas, nem todas convergentes ou coordenadas em função do objetivo central do mercado comum – que permanecerá como uma meta distante e talvez impossível no futuro previsível –, ao lado de iniciativas mais pragmáticas, de

cunho mais técnico do que político, e que poderão ter sua implementação em esquemas mais limitados (isto é, congregando poucos países, em lugar do conjunto), sustentados por instrumentos próprios, especialmente designados para tal efeito. Tal parece ser o caso das iniciativas de integração física, que encontram uma tramitação muito lenta no ambiente multilateral sul-americano que está sendo desenhado para essa finalidade, e que talvez encontrem encaminhamento mais rápido em esquemas de tipo bi, tri ou plurilateral, com suporte financeiro e coordenação estabelecidos de maneira *ad hoc*, com uso diversificado dos instrumentos atualmente disponíveis (ou de outros em fase de criação, como o Banco do Sul).

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

bilateral ou plurilateral, com esquemas próprios de financiamento e implementação –, de maneira a preparar o terreno para a convergência futura dos esquemas e processos sub-regionais de integração.

T & M

Texto recebido em dezembro de 2008.  
Aprovado para publicação em janeiro de 2009.

### **SOBRE O AUTOR**

Doutor em Ciências Sociais, mestre em Planejamento Econômico, diplomata de carreira, professor de Economia Política no Mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasília - Uniceub ([www.pralmeida.org](http://www.pralmeida.org); [pralmeida@mac.com](mailto:pralmeida@mac.com)).

Universidade Estadual do Oeste do Paraná  
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação

REVISTA TEMAS & MATIZES

Versão eletrônica disponível na internet:

[www.unioeste.br/saber](http://www.unioeste.br/saber)