



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UFRJ
INSTITUTO DE ECONOMIA - IE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA POLÍTICA
INTERNACIONAL - PEPI

**DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO: A AMÉRICA DO SUL EM
PERSPECTIVA HISTÓRICA**

GUILHERME RAMON GARCIA MARQUES

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional, do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de mestre em Economia Política Internacional.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Ingrid Piera Andersen Sarti

Rio de Janeiro
2016

GUILHERME RAMON GARCIA MARQUES

DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO: A AMÉRICA DO SUL EM
PERSPECTIVA HISTÓRICA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional, do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de mestre em Economia Política Internacional.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Ingrid Piera Andersen Sarti

Rio de Janeiro
2016

FICHA CATALOGRÁFICA

M357d Marques, Guilherme Ramon Garcia
Desenvolvimento e Integração: A América do Sul
em Perspectiva Histórica / Guilherme Ramon Garcia
Marques. -- Rio de Janeiro, 2016.
132 f.

Orientadora: Ingrid Piera Andersen Sarti.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal
do Rio de Janeiro, Instituto de Economia,
Programa de Pós-Graduação em Economia Política
Internacional, 2016.

1. América do Sul. 2. Desenvolvimento. 3.
Integração. 4. Autonomia. I. Sarti, Ingrid Piera
Andersen, orient. II. Título.

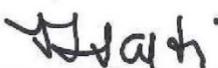
DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO: A AMÉRICA DO SUL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

GUILHERME RAMON GARCIA MARQUES

Orientadora: Profª. Dra. Ingrid Piera Andersen Sarti

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional, do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de mestre em Economia Política Internacional.

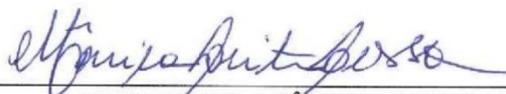
Aprovada em: 25/04/2016



PROFª. DRª. INGRID PIERA ANDERSEN SARTI (ORIENTADORA)
UFRJ



PROFª. DRª. ISABELA NOGUEIRA DE MORAIS
UFRJ



PROFª. DRª. MÔNICA LEITE LESSA
UERJ



PROF. DR. FABRICIO PEREIRA DA SILVA
UNIRIO

Rio de Janeiro
Abril / 2016

AGRADECIMENTOS

Tomo a liberdade de me dedicar com especial carinho a esta seção, que a despeito de ser a última das etapas elaboradas neste trabalho, expressa simbolicamente o que nele há de mais valioso: o reconhecimento pelas distintas contribuições, diretas e indiretas, sem as quais eu dificilmente teria chegado ao final deste árduo e profícuo processo.

Se é verdadeira a máxima que afirma que o ser humano é influenciado pelo meio em que vive, tenho a sorte de estar rodeado por grandes exemplos de conhecimento, valores e sabedoria, exemplos estes que, cada um à sua maneira, imprimiram inestimáveis marcas na evolução do meu amadurecimento intelectual e, sobretudo, pessoal.

Sendo assim, gostaria de agradecer, em primeiro lugar, aos meus pais: à minha mãe, Flávia, pelo sempre presente zelo e carinho, para além de ter inculcado em mim meu incansável gosto pela leitura, hábito que vem ininterruptamente acompanhado toda a minha (ainda curta) vida; ao meu “velho”, Domingos, por ser minha maior referência de caráter, simplicidade, jovialidade e coragem, virtudes que cada vez mais reconheço como imprescindíveis para viver uma vida que vale a pena ser vivida.

Agradeço à minha orientadora, a Professora Ingrid Sarti, por sua imensa cordialidade, delicadeza e sempre tranquila atenção e disponibilidade, além da mais absoluta confiança em mim depositada para a realização deste trabalho. Suas valiosas recomendações e ensinamentos contribuíram positivamente não apenas para o desenvolvimento deste trabalho, mas principalmente para a minha formação acadêmica e intelectual.

Ao corpo docente e discente do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, pela rica interlocução e troca de conhecimentos no decorrer dos dois anos dessa proveitosa experiência, permitindo-me ir muito além do que eu inicialmente imaginei que seria possível.

Aos professores Isabela Nogueira de Moraes, Mônica Leite Lessa e Fabrício Pereira da Silva, por gentilmente aceitarem participar da minha banca de defesa, contribuindo com pertinentes provocações e enriquecedores comentários.

À Diretoria Internacional da Fundação Getúlio Vargas, pelo ambiente de extrema cordialidade, carinho e amizade. Conciliar o trabalho e o mestrado foi um desafio somente superado graças ao incondicional suporte de todos. Deixo um agradecimento especial aos que acompanharam todo este esforço, do princípio ao fim, contribuindo com discussões, recomendações ou mesmo simples gentilezas diárias: Alejandro, Anna, Ariane, Georgina, Daniela (Haribô), Junio, Klaus, Luciana e Roberta. Não poderia me furtar de agradecer, também em caráter especial, aos Professores Bianor Cavalcanti e Luiz Estevam Lopes Gonçalves, por acreditarem no meu potencial, oferecendo-me toda a flexibilidade necessária para que fosse possível dar este importante passo em minha formação acadêmica e profissional.

Aos amigos Accorsi, Teixeira e Renan, pelos incontáveis almoços dominados por discussões sobre política e economia que, seja pela concordância ou discordância, tanto contribuíram para o enriquecimento das minhas ideias e convicções, levando-as a um novo patamar de amplitude.

Ao “padrinho” William Melo, a quem tanto devo pelo meu amadurecimento em distintas fases da vida, pelos múltiplos conselhos e orientações de grande valia, bem como por me remeter a lição da frase “tu te tornas eternamente responsável por aquilo que cativas”.

Aos ardorosos amigos do QG, em especial Armando, Arthur, Leonardo, Mateus, Pedro e Polenghi, pelo companheirismo, fidelidade e incontáveis bons momentos que vivemos juntos. Se na vida existe um punhado de amigos que são para a vida toda, tenho em vocês a certeza de que viverei grandes aventuras até os últimos dos meus dias. Aqui também estendo os meus agradecimentos às digníssimas “primeiras-damas” desse grupo, em especial à minha própria, Isabel, pela paciência, apoio e carinho irrestritos.

À Família Hung, por constantemente me reforçar a ideia de que a habilidade suprema só se adquire pelo trabalho duro. Um agradecimento especial aos amigos e companheiros de treino Alessandro, Alvarenga, Batista, Diana, Frodo, Hassan, Hermann, Jerônimo, Merlone, Manolo e Saul.

“A independência econômica anda de mãos dadas com a independência política. Ao desejar a independência, não somos diferentes de outros povos (...). Alguns podem chamar isso de nacionalismo e é o que realmente é: respeito, lealdade e entusiasmo pelo próprio país, além de legítimo otimismo e confiança em relação a seu futuro”

Walter Gordon, ex-Ministro das Finanças do Canadá.

RESUMO

MARQUES, Guilherme Ramon Garcia. **Desenvolvimento e Integração: A América do Sul em Perspectiva Histórica**. Dissertação. Mestrado em Economia Política Internacional. Rio de Janeiro, Instituto de Economia – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016.

Este trabalho tem como objetivo compreender a evolução dos paradigmas de desenvolvimento e integração no âmbito da América do Sul, entendendo-os como processos concomitantes e retroalimentáveis entre si, a partir das substanciais alterações de ordem política e econômica que perpassaram a região. Tais paradigmas cumpriram, ao longo da história, tanto o papel de instrumentos contra-hegemônicos, voltados para a promoção da autonomia e o fortalecimento da inserção regional em um sistema cada vez mais globalizado e competitivo, quanto o papel de indução da subordinação política e econômica, baseada na conformação de áreas de influência externa sob o jugo de uma potência hemisférica hegemônica. Apesar dos importantes avanços realizados, a ausência de um sólido arcabouço institucional voltado para a cooperação e a articulação intra-regional se estruturou como grave obstáculo para a evolução do processo. Esta situação começaria a ser revertida somente a partir do século XXI, quando a região passa a observar uma nova guinada nas estratégias de desenvolvimento e integração, baseadas no aprofundamento de uma abrangente agenda apta a conciliar os eixos políticos, econômicos e sociais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento integral e integrado da região, bem como a criação de um sólido polo de poder político e econômico.

Palavras-chave: América do Sul; Desenvolvimento; Integração; Autonomia.

ABSTRACT

MARQUES, Guilherme Ramon Garcia. **Desenvolvimento e Integração: A América do Sul em Perspectiva Histórica**. Dissertação. Mestrado em Economia Política Internacional. Rio de Janeiro, Instituto de Economia – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016.

This study aims to understand the evolution of the development and integration paradigms within South America, analyzing them as concurrent and reciprocal processes from the substantial political and economic changes that have permeated the region. Throughout history such paradigms have fulfilled two roles: on the one hand, a counter-hegemonic instrument aimed at promoting the autonomy and strengthening of the regional insertion in an increasingly globalized and competitive system; for another, induce the political and economic subordination based on the formation of external influence zones under the yoke of a regional hegemon. Despite the important progress made, the absence of a solid institutional framework focused on the inter-regional cooperation and coordination emerged as a serious obstacle to the evolution of this process. This situation only will be reversed from the twenty-first century, when the South America would notice a new twist in the development and integration strategies, based on the deepening of an embracing agenda able to reconcile the political, economic and social axes, in order to promoting the integral and integrated development of the region.

Keywords: South America; Development; Integration; Autonomy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS: A INTEGRAÇÃO REGIONAL NO SÉCULO XIX ...	15
1.1. O Confederalismo Bolivariano.....	16
1.2. As Conferências Internacionais de Estados Americanos	22
1.3. Considerações finais.....	27
2. A COOPERAÇÃO REGIONAL NO DESENVOLVIMENTISMO CEPALINO	29
2.1. O desenvolvimentismo cepalino	30
2.2. A integração via substituição de importações	35
a. ALALC	36
b. Pacto Andino.....	39
2.3. O declínio do processo de substituição de importações	43
2.4. Considerações finais.....	49
3. A EMERGÊNCIA DO NEOLIBERALISMO E A INTEGRAÇÃO NO FINAL DO SÉCULO 20	52
3.1. A emergência do Consenso de Washington	53
3.2. As consequências econômicas do Consenso de Washington	59
3.3. A integração sob a ótica neoliberal	66
a. ALADI	68
b. MERCOSUL.....	72
c. CAN	79
d. ALCA.....	83
3.4. Considerações finais.....	88
4. DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO NO SÉCULO XXI	92
4.1. A integração sul-americana sob novas bases	97
a. Novo-MERCOSUL.....	98
b. CAN, Aliança do Pacífico e ALBA	102
c. UNASUL.....	107
4.2. Considerações finais.....	113
CONCLUSÕES	116
REFERÊNCIAS	121

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Taxas médias de crescimento do PIB (áreas geográficas, 1951-1981).....	34
Gráfico 2 - Cinco maiores Dívidas Externas da América Latina (US\$ bilhões, 1978-1983).....	44
Gráfico 3 - Exportações, Importações e Balança Comercial (US\$ bilhões, 1980-1988)	46
Gráfico 4 - Investimento/PIB, Inflação (%) e Pagamento Líquido de Juros de Lucros (US\$ bilhões, anos 1980).....	47
Gráfico 5 – Dívida Externa e Transferência Líquida de Recursos Financeiros (US\$ bilhões, 1980-1988)	47
Gráfico 6 - PIB e PIB per capita (% 1980-1988)	48
Gráfico 7 - Entrada Líquida de Capitais e Transferências Líquidas de Recursos Financeiros (US\$ bilhões, 1989-1992).....	49
Gráfico 8 - Taxa de Inflação (% , 1989-2002)	59
Gráfico 9 - Crescimento do PIB (%) e Dívida Externa (US\$ bilhões 1989-2002).....	60
Gráfico 10 - Balanço em Conta Corrente (US\$ bilhões, 1989-2002)	61
Gráfico 11 – PIB MERCOSUL e Exportações Intrabloco (US\$ bilhões).....	77
Gráfico 12 – Balança Comercial da CAN (US\$ milhões, 1992-2002)	82
Gráfico 13 - População abaixo do nível da pobreza (%).....	94
Gráfico 14 – América do Sul: Evolução PIB per capita (US\$ milhares, 1995-2013).....	96
Gráfico 15 – Exportações Intrabloco do MERCOSUL (milhões de US\$).....	101
Gráfico 16 - Importações Intrabloco do MERCOSUL (milhões de US\$)	101

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Participação da Indústria no Produto Interno Bruto (%)	33
Quadro 2 - O Consenso de Washington (1989).....	57
Quadro 3 - América do Sul: Produto Interno Bruto (taxas anuais %, 1990-2003)	64
Quadro 4 - América do Sul: PIB per capita (taxas anuais %, 1990-2003).....	65
Quadro 5 - América do Sul: taxas de desemprego urbano (1990-2002).....	65
Quadro 6 - América do Sul: Produto Interno Bruto (taxas anuais %, 2004-2013)	93
Quadro 7 - América do Sul: taxas de desemprego urbano (2003-2013).....	94
Quadro 8 - América do Sul: PIB per capita (taxas anuais %, 2004-2013).....	96

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo compreender a evolução dos modelos de desenvolvimento e integração no âmbito da América do Sul, entendendo-os como processos concomitantes e retroalimentáveis entre si, a partir das substanciais alterações de ordem política e econômica que perpassaram a região, em diferentes contextos históricos. Tais alterações pavimentaram o caminho para expressivos avanços, ainda que recorrentemente revertidos em decorrência de graves interrupções e instabilidades.

Nosso ponto de partida é que estas interrupções e instabilidades derivam, essencialmente, do escasso nível de interdependência entre os países da América do Sul. A hipótese central indica que esta escassez seria fruto da ausência de um sólido arcabouço institucional voltado para a cooperação e a articulação política e econômica intra-regional, condição esta que vigoraria até meados dos anos 2000. Somente então se observaria uma nova guinada nas estratégias de desenvolvimento e integração da região, visando associar os aspectos econômicos com a integração política, de modo a impulsionar a coordenação de interesses e a consolidação dos laços entre os países da região.

São esses esforços e estratégias que se constituem objeto de pesquisa desta dissertação. Serão analisados, assim, os principais modelos de desenvolvimento e integração que emergiram no decorrer do curso histórico da América do Sul, considerando o período que vai de meados do século XIX, quando as primeiras iniciativas de integração regional começaram efetivamente a ser implementadas, até o princípio do século XXI, quando as formulações acerca do desenvolvimento e da integração adquiriram, enfim, o seu atual estágio de “estado da arte”.

É importante salientar que os paradigmas de desenvolvimento e de integração regional cumpriram, ao longo da história, tanto o papel de instrumentos contra-hegemônicos, voltando-se para a promoção da autonomia e o fortalecimento de sua inserção em um sistema internacional cada vez mais globalizado e competitivo, quanto o papel de indução da subordinação política e econômica, baseada na conformação de uma área de influência externa sob o jugo de uma potência hemisférica hegemônica – no caso, os Estados Unidos da América.

De início, tais paradigmas foram formulados a partir da perspectiva dos países latino-americanos, que dentro de suas condições específicas e tipológicas e dos respectivos graus de autonomia e desenvolvimento nacional, detém três necessidades em comum. Primeiro: a necessidade de desenvolvimento econômico, social, cultural e político. Segundo: proceder a

tal desenvolvimento em condições que incrementem sua margem de autonomia, tanto internamente, no que se refere a uma maior capacidade de decisão própria e controle sobre seus próprios fatores, inclusive no sentido de maximizar sua margem de endogenia e minimizar sua dependência para com fatores externos, no sentido de superar sua posição de dependência em relação ao mundo desenvolvido, em geral, e aos Estados Unidos, em particular. Terceiro: empreender esse esforço de desenvolvimento e de autonomia nas mais favoráveis condições de auto realização, em termos que preservem e desenvolvam sua própria identidade e personalidade nacional e cultural (JAGUARIBE, 1974, p. 121-122).

Posteriormente, as propostas de desenvolvimento e integração passaram a enxergar a América do Sul como foco central de análise. Tal tendência ganharia força a partir da celebração das Cúpulas de Presidentes Sul-Americanos, realizadas entre 2000 e 2004, contribuindo para que a região enfim adquirisse a conotação de espaço político-econômico, sobrepondo-se, assim, ao conceito de América Latina até então prevalecente. Tal direcionamento reflete a compreensão de que a evolução de um processo integracionista apto a englobar toda a América Latina e Caribe deveria vir apenas subsequentemente à consolidação do processo de integração sul-americano, tendo em vista a criação de um sólido polo de poder político e econômico (AMORIM, 2015).

Esta dissertação, portanto, será dividida em 4 seções, cada uma cobrindo a evolução deste processo histórico, a partir das expressivas alterações conjunturais e dos novos desafios que lhes foram inerentes.

O capítulo 1 descreve os movimentos iniciais do processo de integração regional: por um lado o Confederalismo Bolivariano, personificado pela figura de Simón Bolívar (1783-1830), visando o estabelecimento de um sistema confederativo voltado para a preservação da integridade política e econômica das recém independentes nações latino-americanas; por outro, as Conferências Internacionais dos Estados Americanos, lideradas pelos Estados Unidos, objetivando promover uma aproximação gradual entre os Estados latino-americanos, tendo em vista o estabelecimento de uma união pan-americana de comércio. Ambos os movimentos revelam importantes aspectos de natureza política e econômica, fundamentais para compreender as iniciativas que se desdobrarão posteriormente, nos séculos XX e XXI.

O capítulo 2 tratará da emergência de novos arcabouços teóricos aptos a pensar os problemas da região sob uma ótica propriamente latino-americana, ou seja, uma versão regional da teoria do desenvolvimento. Formulados a partir da estruturação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, em 1948, tais arcabouços abririam

caminho para a formulação de importantes políticas de promoção industrial, complementaridade econômica e desenvolvimento equitativo, objetivando pôr fim à dependência dos países latino-americanos frente às nações industrializadas. O sucesso inicial de suas propostas, contudo, conflitaria com posterior declínio de seu modelo, baseado na substituição de importações, a partir da reversão das condições econômicas externas que marcaram os anos 1970.

O capítulo 3 analisará as alterações políticas de âmbito internacional que abriram caminho para a emergência e a consolidação do neoliberalismo na região e, por sua vez, do Consenso de Washington como novo paradigma de desenvolvimento latino-americano. Formulado em 1989, o Consenso de Washington baseou-se nas recomendações de políticas econômicas cogitadas pelas instituições financeiras situadas em Washington D. C. – como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos – e aplicadas nos países da América Latina como medidas de ajustamento macroeconômico. Destacam-se também as substanciais redefinições no âmbito dos processos de integração regional, em resposta à um contexto marcado tanto pela liberalização econômica e financeira quanto pela influência direta dos Estados Unidos na retomada de uma proposta de integração comercial de natureza hemisférica.

Por fim, o capítulo 4 abrangerá o processo de reorientação das estratégias de desenvolvimento e integração regional na América do Sul, decorrentes da consolidação de novas forças políticas de base popular que ascenderam ao poder a partir de uma forte oposição ao ideário neoliberal prevalecente nos anos 1990. Tal reorientação baseou-se na valorização das políticas sociais de combate à pobreza e na maior assertividade do Estado na indução do desenvolvimento, rompendo, assim, com pressupostos basilares do Consenso de Washington. Subsequentemente, a integração passou a se estruturar em torno da ampliação temática de sua agenda, voltando-se para o aprofundamento de eixos políticos e sociais, indispensáveis para assegurar tanto a solidez do processo de inserção internacional baseada em princípios de autonomia e protagonismo, quanto para impulsionar a melhoria do padrão de vida dos povos da região, no sentido de incluí-los como beneficiários do processo.

Conforme a análise progrida em relação aos seus objetivos, serão observados a existência de conflitos de diversas naturezas entre as distintas propostas de desenvolvimento e integração formuladas no decorrer do período histórico analisado, bem como os significativos avanços a nível de interdependência a partir da evolução institucional apresentada.

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS: A INTEGRAÇÃO REGIONAL NO SÉCULO XIX

De modo a compreender os desdobramentos futuros do processo de integração regional sul-americano, remontamos, a seguir, às tentativas que já surgem no século XIX como expressão de um desejo de fortalecimento econômico e autonomia do continente em relação aos poderes dominantes. O entendimento deste processo inicial permitirá identificar importantes aspectos de natureza política e econômica que posteriormente se desdobrarão nas iniciativas integracionistas dos séculos XX e XXI.

Os antecedentes históricos do processo de integração regional podem ser remontados a duas vertentes distintas de um mesmo processo histórico conhecido por “pan-americanismo”. O pan-americanismo pode ser definido como o movimento de países americanos para criar e fomentar a colaboração entre os Estados em diversos âmbitos de interesses comuns, sejam eles diplomáticos, sociais, econômicos ou políticos, a fim de preservar a integridade continental e protegê-los de potenciais intromissões externas.

Cada uma dessas vertentes conta com particularidades e características próprias, influenciando os futuros movimentos políticos de integração regional que então ganharão forma.¹

De um lado, o Confederalismo Bolivariano, proposta personificada pela figura de Simón Bolívar (1783-1830), visando o estabelecimento de uma agregação de diversas unidades administrativas. Estabelecida a partir da realização do Congresso do Panamá (1826), objetivava a criação de um sistema confederativo, integrado por 1) órgãos de consulta para política externa comum e interpretação dos tratados assinados; 2) de um juízo conciliador e arbitral; e 3) de órgãos responsáveis pela administração e controle de uma força armada confederada, visando preservar a integridade política e econômica das recém independentes nações latino-americanas e, assim, protegê-las de potenciais interferências por parte dos países europeus, antigos colonizadores (BOLÍVAR, 1999).

¹ A despeito do maior protagonismo e influência destas duas vertentes no processo histórico de integração, as ideias a respeito da formação de uma união econômica, política e social dos países da América Latina foram defendidas por diversos pensadores antes mesmo que esses Estados tivessem conquistado suas respectivas independências em relação às metrópoles europeias. Entre outros, pode-se citar: Alexandre de Gusmão, Pablo Olavide, Francisco de Miranda, Andrés Bello, Bernardo O’Higgins, Juan Alberdí e San Martín. Os objetivos almejados iam desde o fortalecimento bélico para enfrentar as antigas metrópoles, até a necessidade de robustecimento dos laços políticos e econômicos necessários para alavancar o desenvolvimento dos países sul-americanos (SANTOS, 2008, p. 177-194). Por sua vez, outros pensadores da época, a exemplo de Pedro Vicente de Cañete, Juan Eganã e Juan Martínez de Rozas, defendiam a unificação dos povos de origem espanhola, tendo como objetivo a defesa dos interesses da coroa hispânica (CARVALHO, 2002, p. 73).

De outro, um projeto de aproximação gradual entre os Estados latino-americanos, catalisado pela política externa estadunidense para a região. Esta etapa das relações interamericanas se manifesta a partir da primeira Conferência Internacional dos Estados Americanos, realizada em Washington D. C., de outubro de 1889 a abril de 1890. A análise da agenda desta Conferência permite identificar claros interesses por parte dos Estados Unidos em ampliar o seu intercâmbio comercial com a América Latina, através do estabelecimento de medidas visando a criação de uma união pan-americana de comércio, alicerçada em fatores como a comunicação dos portos, união aduaneira, pesos e medidas, direitos de propriedade intelectual, moeda comum e arbitramento (BUENO, 1997, p. 235).

A necessidade de se compreender as premissas e desdobramentos de ambas as perspectivas é tarefa imprescindível para entender os caminhos percorridos pelo processo de integração na região ao longo da história, desde seu primórdio até o século XXI, tanto em seus sucessos e fracassos quanto nos avanços feitos e obstáculos encontrados.

1.1. O Confederalismo Bolivariano

As discussões referentes ao estabelecimento de uma proposta política de integração latino-americana podem ser remontadas a publicação da Carta da Jamaica, redigida por Simón Bolívar em setembro de 1815. É nela que o homem conhecido pela alcunha de ‘el Libertador’² expressa seu desejo em ver formada na América “la más grande nación del mundo, menos por su extensión y riquezas que por su libertad y gloria” (BOLÍVAR, 1999, p. 16), criando as bases para a realização de congressos, tratativas, acordos e relações intergovernamentais que, contudo, jamais avançaram lograr resultados concretos.

O objetivo do chamado Confederalismo Bolivariano era não o estabelecimento de uma unidade política-institucional, mas a agregação de diversos Estados independentes que, assentada em um modelo confederativo e em normas e preceitos que garantissem a aplicação dos princípios de liberdade, da autodeterminação dos povos, da igualdade e do equilíbrio de poder, assegurasse a independência das antigas colônias em relação às metrópoles. Visava, assim, a estruturação de órgãos de consulta para política externa comum e para a interpretação

² A despeito da influência ideológica de Bolívar nos países hispânicos, em especial sobre os quais desempenhou papel ativo na condução dos processos de independência, as críticas direcionadas à ele por parte de Karl Marx contrariam as conotações revolucionárias e libertadoras que comumente lhe foram associadas na região. Em sua visão, Bolívar não só teria fortes inclinações arbitrárias e ditatoriais, como o Congresso do Panamá (1826) nada mais era do que uma tentativa de “erigir toda a América do Sul como uma única república federativa, tendo nele próprio seu ditador” (MARX, 2008, p. 53). A força de sua imagem enquanto “libertador”, contudo, continua a influenciar movimentos políticos na América Latina, a exemplo do Chavismo, liderado pelo ex-presidente venezuelano Hugo Chávez.

dos tratados assinados, a implantação de um juízo conciliador e arbitral e o estabelecimento de órgãos responsáveis pela administração e controle de uma força armada confederada (SANTOS, 2008, p. 180; CARVALHO, 2002, p. 74).

Tal proposta foi apresentada por Bolívar nas correspondências enviadas, posteriormente, aos governos da Grã-Colômbia³, do México, das Províncias Unidas do Rio da Prata⁴, do Chile e da Federação Centro-Americana⁵, em dezembro de 1824, ano no qual os convidou a participar do Congresso do Panamá (1826). Com o intuito de garantir a segurança internacional necessária para a preservação da independência dos Estados latino-americanos, em contraposição à Santa Aliança⁶ e à Doutrina Monroe⁷, Bolívar almejava a associação do Reino Unido à Confederação, acenando com a possibilidade de se constituir uma zona de livre-comércio entre os Estados-membros – zona esta cujo principal beneficiário seria, justamente, a Inglaterra (DONGHI, 1985, p. 216; SANTOS, 2008, p. 181).

A despeito dos desejos de Bolívar de dar início a um projeto de integração latino-americano, influências externas procuraram direcionar a evolução das negociações e dos tratados estabelecidos, convergindo-os em prol de interesses alheios. O Congresso do Panamá expressaria um claro antagonismo entre Reino Unido e Estados Unidos nesse aspecto: antes de sua realização, movimentações diplomáticas por parte de ambos os países procuraram neutralizar, na medida do possível, a preponderância comercial e a influência que o outro pretendesse exercer ou ampliar sobre as recém independentes nações latino-americanas (WHITAKER, 1964, p. 425-426).

Nesse sentido, os Estados Unidos agiram de modo a convencer as delegações latino-americanas a se colocarem contra a participação do Reino Unido na eventual criação de uma Confederação. Para tal, apontava para as pretensões inglesas de exclusivismo comercial e monopólio da exploração de suas riquezas, o que acabaria colocando os países latino-

³ Constituída pela Colômbia (então Nova Granada), Venezuela, Panamá e parte do Equador.

⁴ Constituídas pela Argentina e Uruguai.

⁵ Constituídos por Guatemala, Honduras, Nicarágua, El Salvador e Costa Rica, existindo como Estado até 1840.

⁶ Coalizão formada pela França, Rússia, Prússia e Império Austro-Húngaro, selada em Paris, em setembro de 1815. Foi proposta pelo Czar da Rússia, Alexandre I, após a derrota final de Napoleão Bonaparte. Visava propagar a fé cristã e, no fundo, preservar a manutenção da monarquia absolutista como modelo de Estado e sistema político dominante na Europa. Previa a intervenção política e militar como forma de suprimir revoluções liberais em qualquer parte do território europeu, bem como encarava as colônias americanas como mera extensão do território das metrópoles europeias.

⁷ Expressa pela frase “América para os americanos”, representou uma tentativa do governo norte-americano de afastar, em definitivo, a Inglaterra das Américas. Estabeleceu que o continente americano não seria objeto de recolonização após a independência dos Estados e que qualquer intervenção por parte das potências europeias para reinstalar seu sistema político nas antigas colônias seria considerada uma ameaça à segurança dos Estados Unidos. Nesse sentido, a efetivação de qualquer política externa dirigida ao continente americano dependeria diretamente da aprovação norte-americana.

americanos em situações análogas às de verdadeiras colônias. O Reino Unido, por sua vez, temia que o Congresso do Panamá resultasse na criação de uma federação de nações americanas liderada pelos Estados Unidos, o que poria em risco sua preponderância comercial e marítima no Atlântico (WRIGHT, 1972, p. 67; WHITAKER, 1964, p. 425-426).

Por fim, o presidente da então Grã-Colômbia, General Santander, responsável pelas gestões diplomáticas necessárias à realização do Congresso do Panamá, optou por convidar o Brasil e os Estados Unidos a enviarem representantes, apesar das ressalvas e desconfianças de Bolívar em relação a estes dois países. Além de ambos não terem se constituído como colônias espanholas, o que trazia incompatibilidades linguísticas e culturais latentes, o Brasil adotara a forma de governo monárquico, possuindo uma casa imperial reinante aparentada com certas monarquias europeias que compunham a Santa Aliança, enquanto os Estados Unidos, por sua vez, eram desconfiadamente vistos como uma potencial ameaça intervencionista nos interesses da região.

A atitude do General Santander deveu-se ao fato de o mesmo ser contrário à formação de uma organização capaz de antagonizar as forças regionais então empenhadas em acelerar o processo de multiplicação das nacionalidades no continente americano. De modo a atender seus interesses, Santander optou por converter o Congresso do Panamá em uma reunião que englobaria a todos os países do hemisfério, entendendo que a multiplicidade de posicionamentos e interesses reunidos inviabilizaria a formação de qualquer Confederação com poderes suficientes para abranger as nascentes nacionalidades americanas (SANTOS, 2008, p. 182).

A despeito dos vários convites realizados, o Congresso reuniu apenas as delegações do Peru, da Federação Centro-Americana, do México e da Grã-Colômbia, além de observadores enviados pelo Reino Unido e pelo Reino dos Países-Baixos⁸, convidados por conta das ligações comerciais, financeiras e territoriais com a região.

As Províncias Unidas do Rio da Prata declinaram participar do Congresso temendo um possível predomínio das decisões tomadas pela Grã-Colômbia, além de desconfiarem das propostas que responsabilizavam o Reino Unido pela preservação da independência dos Estados latino-americanos. Os Estados Unidos, que já haviam se declarado contrários à formação de uma estrutura institucional com poderes de decidir, em última instância, as controvérsias entre os Estados americanos, ou de até mesmo regular a conduta dos mesmos por meio de normas legisladas, enviou seu representante diplomático que, no entanto, faleceu

⁸ Constituído por Holanda e Bélgica.

antes da abertura do Congresso, impedindo, assim, sua representação formal (SANTOS, 2008, p. 183).

O Chile, por sua vez, não enviou delegação em razão da guerra civil que perdurou de 1823 a 1830 entre liberais e conservadores, em disputa pelo governo. A Bolívia também se absteve de enviar representação. Por fim, o Império do Brasil, a despeito de ter aceitado participar do Congresso e ter enviado sua delegação, não a veria chegar em tempo para o início dos trabalhos (CERVO & BUENO, 1992, p. 41).

As discussões e deliberações realizadas em meio ao Congresso revelaram fortes resistências por parte das delegações em estabelecer acordos de livre-comércio, bem como uma forte oposição por parte da delegação peruana em “consagrar a adoção de princípios democráticos e republicanos que serviriam de natural contraposição aos princípios monárquicos e absolutistas da Santa Aliança” (SANTOS, 2008, p. 183).

A fracassada proposta de celebração de um pacto de defesa e comércio mútuo, o Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua (1826), ratificado apenas pelo governo da Grã-Colômbia, indica as dificuldades encontradas pelas nações americanas em estabelecerem os consensos necessários. Do ponto de vista de Bolívar, o tratado, ainda que contivesse elementos para a formação de um processo de integração, não dispunha da eficácia necessária para impedir as tendências separatistas então em voga, o que representou uma vitória imposta pelos interesses nacionais sobre os interesses comunitários (CERVO & BUENO, 1992, p. 38).

Ainda que nenhum avanço tenha sido feito na direção de estabelecer uma união política dos Estados, tal como almejava Bolívar, a fixação de importantes mecanismos de cooperação entre os membros foi encarada como sinal de avanço rumo a uma integração latino-americana. Dentre esses mecanismos, destacam-se: a constituição de uma Assembleia da Liga, de caráter permanente; a indicação de formas de governo dos Estados-membros, exaltando princípios republicanos e democráticos⁹; princípios gerais de convivência entre os povos; respeito ao direito internacional; reconhecimento a autodeterminação dos povos latino-americanos; reconhecimento dos direitos dos indivíduos e da abolição da escravatura; reconhecimento da competência jurisdicional da Assembleia na resolução de conflitos entre os Estados-membros; criação de um exército e marinha confederados, constituídos de acordo com a população de cada Estado-membro e administrados separadamente por eles, em

⁹ A proposta salvaguardaria, contudo, a não-exclusão de qualquer membro que variasse ou diferisse sua forma de governo, salvo se pelo voto unânime de todas as partes constitutivas.

oposição aos desejos de Bolívar de manter um aparato militar sob controle da Assembleia¹⁰ (INSTITUTO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS JURÍDICOS INTERNACIONALES, 1969, p. 428-430).

Entre 1831 e 1840, novas conferências seriam planejadas visando dar continuidade aos trabalhos iniciados no Congresso do Panamá, mas que acabaram não se realizando dado a ausência de interessados. É apenas no âmbito do Congresso de Lima, realizado entre dezembro de 1847 e março de 1848, reunindo representantes da Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru, que novos tratados referentes a temas como convenção consular; convenção de correios; novo tratado de União e Confederação; e tratado de comércio e navegação seriam propostos, ainda que, novamente, nenhum deles tenha sido efetivamente ratificado (INSTITUTO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS JURÍDICOS INTERNACIONALES, 1969, p. 430).

A realização do Congresso de Lima demonstrou que, mesmo 21 anos após a realização do Congresso do Panamá, as ideias de Bolívar continuavam a influenciar as experiências de integração na região. Revelou também que uma Confederação de países latino-americanos não se materializaria apenas como consequência da criação de uma estrutura política que abrangesse as nações latino-americanas, mas sim como consequência de uma aproximação dos Estados em torno de diversas áreas de interesse comum, a exemplo do comércio e da defesa.

O Congresso seguinte, realizado em Santiago, em setembro de 1856, reunindo representantes do Chile, Equador e Peru, procurou avançar nesta aproximação, mediante assinatura do Tratado Continental de Aliança e Assistência Recíproca. Paralelamente, em novembro do mesmo ano, delegações representantes dos Estados Unidos, Costa Rica, México, Colômbia, Peru, El Salvador, Venezuela e Guatemala assinaram, em Washington, o Tratado de Aliança e Confederação, análogo ao Tratado assinado no Congresso de Lima, preconizando a assistência defensiva mútua entre os Estados em caso de ataques externos e internos¹¹. Novamente, tal como se seguiu a realização dos Congressos do Panamá e de Lima, nenhum dos tratados promovidos pelos Congressos de Lima e Washington foram ratificados (INSTITUTO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS JURÍDICOS INTERNACIONALES, 1969, p. 431).

¹⁰ Tal decisão se deveu ao fato dos Estados-membros desconfiarem de que a criação de um corpo militar continental abriria espaço para a consolidação de uma estrutura política e militar superior à dos Estados, ameaçando a independência deles.

¹¹ No caso de ataques “internos”, entende-se expedições de exilados que buscassem derrubar qualquer dos governos aliados (SANTOS, 2008, p. 187).

O segundo Congresso de Lima, inicialmente previsto para acontecer em 1857, com o objetivo de dar continuidade ao estabelecimento de uma confederação latino-americana, só viria a ser realizado entre dezembro de 1864 e março de 1865, com a participação de representantes do Peru, Bolívia, Chile, Equador, Venezuela, Colômbia, El Salvador e Argentina. Motivado pela crescente intervenção europeia nas questões internas e externas dos Estados latino-americanos¹², o Congresso resultou na celebração de tratados relativos à circulação de correios; ao comércio e livre navegação; à conservação da paz e solução pacífica de conflitos; e ao estabelecimento de uma aliança defensiva. Mais uma vez, nenhum dos tratados foi ratificado (INSTITUTO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS JURÍDICOS INTERNACIONALES, 1969, p. 431-432).

A despeito do caráter sub-regional, um novo esforço integracionista seria impulsionado entre Bolívia, Peru, Chile e Equador, em 1867, realizados pelo chanceler do Peru, dom José Antonio Barrenechea, por sugestão do chanceler do Chile, dom Marcial Martinez. As principais medidas discutidas se referiram a: a) criação de uma cidadania comum voluntária; b) estabelecimento de uma diplomacia comum; c) simetria das moedas e criação de uma moeda comum; d) estabelecimento de listas comuns para a livre importação de artigos; e) uniformização das legislações; f) estabelecimento de estradas, correios e telégrafos comuns; g) estabelecimento de uma política comum de imigração para atrair mão-de-obra qualificada; e h) estabelecimento de uma nomenclatura comum para os produtos de livre circulação (BASADRE, 1961, p. 1672-1673).

A iniciativa deu origem a acordos internacionais importantes, como o Tratado Tripartite entre Bolívia, Peru e Chile, visando estabelecer princípios comuns de direito internacional, e o Tratado de Amizade, Comércio e Navegação, entre Chile e Peru. Entretanto, o estremecimento das relações diplomáticas entre Chile, Bolívia e Peru e a eclosão da Guerra do Pacífico¹³, entre 1879 e 1883, inviabilizariam a continuidade deste projeto de integração.

¹² Estabelecimento de um protetorado na República Dominicana pela Espanha, em 1861; invasão do território mexicano por tropas combinadas da Espanha, Inglaterra e França, em 1861-1862, com a pretensão de impor o pagamento de dívidas e indenizações devidas aos cidadãos destes países; ocupação por parte da esquadra espanhola da ilha Chíncha, pertencente ao Peru, em 1864, e posterior bombardeamento do porto de Valparaíso (Chile) e bloqueio ao porto de Callao (Peru), em 1866. A esquadra espanhola somente se retiraria após ter sido confrontada com a esquadra combinada do Peru e Chile, acontecimento que geraria uma significativa aproximação entre esses países.

¹³ A Guerra do Pacífico opôs Bolívia e Peru contra o Chile. O motivo da contenda foi a imposição, por parte do governo boliviano, de um imposto sobre o guano (principal adubo da época) produzido na região boliviana de Antofagasta. Como a produção de guano era dominada pelo Chile, com apoio do capital inglês, instaurou-se uma revolta contra o governo boliviano, com apoio chileno, dando, assim, início ao conflito. Saído como vitorioso, o Chile acabaria por anexar a região de Antofagasta, único território boliviano com saída para o mar, além das províncias de Tarapacá e de parte da província de Arica, no Peru.

Outra iniciativa, também de caráter sub-regional, refere-se a tentativa de recriar, entre 1896 e 1898, uma unidade política federada ou confederada na América Central, então denominada República da América Central, abrangendo Honduras, El Salvador e Nicarágua. A iniciativa emulou outras tentativas de unificação política que vieram a se desenvolver no período pós dissolução da Federação Centro-Americana, em 1840.¹⁴ Posteriormente, tal proposta seria deixada de lado, privilegiando-se relações de aproximação gradual e de estabelecimento de uma política externa de cooperação em prol de interesses comuns (ESCUDERO, 1969, p. 7).

A despeito dos esforços realizados e compromissos firmados, nenhuma das iniciativas avançou, de maneira concreta, em direção a um processo de integração regional. O próprio Bolívar reconhecia as dificuldades e obstáculos de se estabelecer um modelo federalista superior aos Estados nacionais, a exemplo da resistência exercida por parte de lideranças locais (caudilhos) frente a qualquer projeto de integração que pudesse gerar uma centralização de poder, e assim, conseqüentemente, pôr em risco a existência destas mesmas lideranças (SANTOS, 2008, p. 184).

A análise em perspectiva histórica da evolução destas conferências, bem como da natureza dos tratados então celebrados, ressalta as dificuldades enfrentadas pelo processo de integração regional baseadas nos pressupostos do Confederalismo Bolivariano. Diante da ausência de maiores resultados concretos, tal projeto de união política cederia lugar a um projeto de cooperação e estreitamento de laços intergovernamentais para a materialização de interesses comuns em áreas específicas, como comércio, transporte, comunicação e defesa, sem uma potencial perda de soberania provocada pela adesão a um determinado ente confederativo – questão geradora de grande desconfiança por parte dos diversos países da região em relação às ideias iniciais do Confederalismo Bolivariano. Este projeto se expressa sob a liderança dos Estados Unidos, através das Conferências Internacionais de Estados Americanos.

1.2. As Conferências Internacionais de Estados Americanos

A década de 1890 ficou marcada, dentre outros acontecimentos, por uma política externa estadunidense caracterizada por nítidos interesses econômicos voltada para a América

¹⁴ Dentre os fatores que culminaram na dissolução da Federação Centro-Americana, estão: o predomínio político e econômico da Guatemala sobre as demais nações; debilidade do governo central em relação ao governo dos Estados federados; existência de poucas vias de comunicação entre os Estados; e disputas políticas entre conservadores e liberais (ESCUDERO, 1969, p. 7).

Latina. O interesse por esta região já se evidenciava desde a primeira metade do século XIX, estabelecendo-se como uma das principais facetas de sua política externa, representada pela adoção das políticas latino-americanas de Jefferson¹⁵ (1801-1809) e Monroe (1817-1825).

Contudo, a predileção de comerciantes e industriais em voltar-se para seu crescente mercado interno – resguardado pelo protecionismo alfandegário – ao invés de concorrer comercialmente com a Inglaterra pelos mercados latino-americanos, levou, na prática, a uma retração das ações norte-americanas, retardando a concretização dos seus interesses na região (WHITAKER, 1964, p. 433-435; LOEWENHEIM, 1969, p. 42-43; FENWICK, 1965, p. 46).

Foi somente após a chamada Reconstrução¹⁶ (1865-1877), período denominado de Idade Áurea da América, caracterizado por um mercado interno saturado de manufaturas e capitais (LINK & CATTON, 1965, p. 24-26), que a política externa estadunidense voltaria a encarar a América Latina como um todo. A necessidade de dar vazão a este excesso de manufaturas e capitais fortaleceu os interesses norte-americanos em exercer a sua influência na região, fomentando e defendendo uma política de aproximação gradual e de colaboração entre as nações do continente. Nesse sentido, a América Latina surge aos olhos norte-americanos como uma área destinada à sua expansão econômica,¹⁷ tanto por razões geográficas quanto históricas, dado ao comum passado colonial compartilhado entre americanos latinos e americanos anglo-saxônicos (BUENO, 1997, p. 235).

A ascensão dos Estados Unidos ao grupo de potências mundiais e o desafio lançado à preponderância econômica inglesa sobre a América Latina se relacionam intrinsecamente com os processos de transição sistêmica, baseados nos ciclos de ascensão e queda de hegemonias políticas e dos respectivos regimes de acumulação de capital e poder que lhes são subjacentes. Nesse sentido, em cada estágio do capitalismo histórico, um determinado Estado hegemônico lideraria o sistema interestatal, com seus agentes capitalistas controlando as principais cadeias

¹⁵ Jefferson era decididamente cético quanto a capacidade das colônias hispano-americanas de se autogovernarem, temendo, portanto, que seu futuro fosse constituído por uma sucessão de despotismos militares. Para ele, a América Latina não tinha a tradição anglo-saxônica de liberdade, nem mesmo a concorrência de denominações religiosas necessárias para impedir o estabelecimento de alguma Igreja por parte do Estado, levando-as, assim, a trabalharem em prol da liberdade religiosa e, conseqüentemente, da democracia (DEWEY, 1954, p. 31). Ademais, sua política externa ficou marcada pela tentativa de anexação de Cuba, considerada ‘fronteira natural’ dos Estados Unidos, e portanto, indispensável para sua segurança no Golfo do México.

¹⁶ Como se denominou o período entre fim da Guerra Civil Americana, em 1865, até o ano de 1877. Se caracterizou pelo triunfo do industrialismo sobre o agrarismo, pela reintegração dos Estados confederados e pelo início do processo de integração política dos afro-americanos. Os estados do sul, contudo, a partir da década de 1880, voltariam a impor a hierarquização e discriminação racial à estrutura social sulista, diante da indiferença do governo federal.

¹⁷ “De modo bem semelhante ao modo como as antigas colônias britânicas eram controladas pela Inglaterra” (LINS, 2006), atendendo, assim, aos interesses do capitalismo norte-americano de se expandir para além de suas fronteiras originais.

de mercadorias. Tornavam-se, assim, líderes dos processos sistêmicos de acumulação de capital e poder na escala do sistema-mundo (ARRIGHI, 1996).

A liderança hegemônica inglesa corresponde ao terceiro ciclo sistêmico¹⁸, período que abarcaria os anos entre 1780 e 1930, estando o ano 1870 relacionado ao início do processo de perda do controle do equilíbrio de poder europeu e, em seguida, global. Tal declínio abriria as portas para o início do quarto ciclo sistêmico, caracterizado pelo estabelecimento da hegemonia norte-americana.

Foi diante deste contexto histórico que os Estados Unidos convocaram as nações do hemisfério – com exceção do Canadá – para uma conferência internacional a ser realizada em Washington D. C., de outubro de 1889 a abril de 1890. Nasce, assim, a Conferência Internacional dos Estados Americanos, baseada em uma proposta de aproximação e colaboração em torno de questões políticas e econômicas entre os países do continente, sob a justificativa de materializar objetivos comuns e interesses individuais nos âmbitos militares, econômicos, políticos, diplomáticos, sociais e culturais.

Seu programa, estruturado pelos próprios Estados Unidos, contemplou tópicos como: 1) adoção de uma nomenclatura aduaneira uniforme, bem como de processos aduaneiros comuns e direitos portuários homogêneos, com o objetivo de aprofundar o intercâmbio das relações comerciais e desenvolver mercados mais amplos para os produtos de cada país; 2) adoção de um sistema de pesos e medidas uniforme; 3) estabelecimento de uma união monetária internacional americana; 4) exploração e construção de uma estrada de ferro interamericana e a livre navegação de rios internacionais para as nações ribeirinhas; 5) discussão e recomendação de um instrumento de arbitragem para o solucionamento pacífico de litígios comuns.

A proposta para o estabelecimento de uma união aduaneira inspirada nos moldes do *Zollverein*¹⁹ alemão suscitaria amplos debates que, por fim, culminaram em seu descarte mediante a exposição de argumentos contrários ao projeto por parte de representantes latino-americanos (BUENO, 1997, p. 236), instruídos de antemão a rejeitar qualquer proposta relacionada a estruturação de uma união aduaneira. No caso brasileiro, tal posicionamento

¹⁸ O primeiro ciclo sistêmico é o genovês, abrangendo o período de 1450-1630. O segundo ciclo é o holandês, aproximadamente de 1630-1780 (ARRIGHI, 1996).

¹⁹ União aduaneira criada em 1833, apontada como um dos fatores da subsequente unidade alemã, completada em 1870.

apenas reafirmou recusa já feita em 1887 ao então presidente dos Estados Unidos, Glover Cleveland (LOBO, 1939, p. 55-56; BANDEIRA, 1973, p. 127).²⁰

As críticas ao projeto se dirigiram ao fato de que, uma vez que os países latino-americanos detinham economias predominantemente agroexportadoras, não contando, portanto, com um setor industrial sólido, a principal fonte de ingressos da região se constituía por impostos sobre a importação de manufaturados. Nesse sentido, o estabelecimento da liberdade de troca, além de significar a abdicação de preciosas fontes de ingressos, comprometia a possibilidade dos países latino-americanos darem início, em curto e longo prazos, a um processo próprio de industrialização (BUENO, 1997, p. 20).

Igualmente foram rechaçadas as propostas de formulação de tratados regionais que estabelecessem um mesmo território aduaneiro entre várias nações, optando os Estados participantes pelo estabelecimento de conferências periódicas que permitissem a pactuação de tratados bilaterais ou multilaterais, visando uma maior aproximação e convergência em assuntos comuns, de acordo com a conveniência, interesse e objetivos nacionais de cada Estado (SANTOS, 2008, p. 190).

Das propostas iniciais, a Conferência Internacional de Estados Americanos acabou apenas por avançar na solidificação de uma associação composta pelas repúblicas do continente, sob a denominação de União Internacional das Repúblicas Americanas, tendo como órgão permanente a Oficina Comercial das Repúblicas Americanas, estruturada como órgão independente e sem vinculações a governos²¹. Sua localização física em Washington e sua presidência exercida pela figura do secretário de Estado norte-americano, contudo, revelam a forte influência exercida pelos Estados Unidos no desenvolvimento de suas atividades – publicar informações estatísticas, tarifas e regulamentos aduaneiros de interesse para o desenvolvimento do comércio entre as nações representadas, além da organização de futuras conferências pan-americanas (FENWICK, 1965, p. 50).

As conferências seguintes – do México, em 1901; do Rio de Janeiro, em 1903; de Buenos Aires, em 1910; de Santiago, em 1923; de Havana, em 1928; de Montevidéu, em 1933; de Lima, em 1938; de Bogotá, em 1948; e de Caracas, em 1954 – procuraram aperfeiçoar essas modalidades de cooperação. Algumas destas se remetem a reorganização da Oficina Comercial das Repúblicas Americanas, ao estabelecimento de mecanismos

²⁰ Todavia, um convênio aduaneiro bilateral seria firmado com os Estados Unidos em 31 de janeiro de 1891 (BUENO, 1995, p. 112-38).

²¹ Com as ampliações e transformações decorrentes do passar do tempo, esta mesma Oficina Comercial daria origem à atual Organização dos Estados Americanos (OEA), no momento da realização da Conferência de Bogotá (1948).

econômicos visando facilitar o desenvolvimento do intercâmbio comercial, a criação de sistemas de comunicação interamericanos e questões referentes a exploração de recursos naturais.

Após resoluções desenvolvidas na 2ª Conferência, a Oficina Comercial das Repúblicas Americanas seria reorganizada sob a forma da Secretaria Internacional das Repúblicas Americanas. Ainda incumbida de desempenhar funções referentes a publicação de dados sobre comércio e indústria em todo o continente americano, além de informações sobre tarifas aduaneiras, leis de minas, imigração, terras, relatórios de agentes consulares e atividades diplomáticas, de interesse sobretudo de comerciantes e exportadores, a Secretaria ficaria ainda responsável pelo fornecimento de itinerários aos interessados em estabelecer atividades comerciais ou até mesmo turísticas (AHI, III Conferência, Boletim Mensal da Secretaria Internacional das Repúblicas Americanas, jun. 1907 *apud* BUENO, 1997, p. 240).

Se na teoria suas atividades destinavam-se a promover o desenvolvimento do comércio e da riqueza de todas as nações do continente americano, na prática correspondia a um organismo auxiliar de penetração do capital e dos interesses comerciais norte-americanos numa área historicamente dominada pelos europeus.

Sua importância aumentava e suas atribuições ampliavam-se no mesmo ritmo do crescimento do intercâmbio comercial dos Estados Unidos com a América Ibérica. Entre as nações latino-americanas poucas eram as trocas em razão da falta de intercomplementaridade e pelo fato de quase todas elas ocuparem, funcionalmente, a mesma posição no sistema capitalista ocidental (BUENO, 1997, p. 240).

No que se refere ao interesse geral de fomentar canais de comunicação na região, o estabelecimento da estrada de ferro pan-americana obteve avanços significativos, impulsionada tanto pelas amplas possibilidades comerciais quanto de investimentos, fatores nos quais os Estados Unidos despontavam como maior interessado, graças às oportunidades decorrentes da venda de materiais destinados à sua construção e ao próprio incremento geral do comércio, além da garantia de segurança hemisférica e de continuidade das atividades comerciais inter-regionais, em caso de interrupções das comunicações marítimas por conta de eventuais guerras.

Já no que tange à questão dos recursos naturais, estipulou-se que a Secretaria das Repúblicas Americanas forneceria informações seguras sobre a situação das riquezas naturais nas diversas nações do continente; sobre as legislações que regiam os investimentos de capital e as concessões públicas de terras, florestas e minas; e sobre o desenvolvimento de planos de exploração destas fontes naturais de riqueza. Nesse sentido, também os Estados Unidos

despontavam como grande beneficiário, dado sua disponibilidade de capitais para investimentos e seu interesse em assegurar o abastecimento de matérias primas para sua indústria manufatureira.

O desenvolvimento do projeto de intercâmbio comercial liderado pela América do Norte, contudo, não apresentaria os resultados esperados. Os Estados Unidos se depararam com dificuldades em penetrar os mercados latino-americanos dado as historicamente consolidadas comunicações econômicas e culturais da América Latina com a Europa, por conta do passado colonial. Uma boa parte das propostas votadas no decorrer das Conferências Internacionais de Estados Americanos, como a formação de uma união aduaneira, o estabelecimento de uma moeda comum e a institucionalização do arbitramento, por exemplo, encontraram, assim, significativos obstáculos que comprometeram sua efetivação (LOBO, 1939, p. 145-146).

No entanto, é necessário ressaltar que do ponto de vista da expansão econômica norte-americana, as Conferências expressaram nítidos e importantes interesses comerciais por parte dos Estados Unidos, interesses estes ressaltados no progressivo fortalecimento da Secretaria das Repúblicas Americanas no que diz respeito ao controle de informações vitais sobre comércio e oportunidades de investimentos em todo o continente.

O explícito direcionamento na formulação destas propostas e os nítidos interesses norte-americanos aos quais se pretendiam atender explicam porque o projeto de criação de uma área de influência nos moldes de uma união aduaneira jamais vingou, ainda que medidas econômicas prejudiciais aos países latino-americanos tenham sido assinadas, a exemplo de acordos bilaterais de livre-comércio. As próprias desconfianças por parte da América Latina frente aos explícitos interesses estadunidenses criaram as condições de resistência para que medidas como essa não fossem levadas adiante.

1.3. Considerações finais

Independentemente de influências externas, fatores internos aos países latino-americanos, a exemplo dos sentimentos de resistência e desconfiança por parte de lideranças locais e das próprias unidades nacionais em relação ao Confederalismo Bolivariano, contribuíram diretamente para o fracasso do projeto.

Ademais, uma vez que o Confederalismo Bolivariano se estruturou como uma estratégia voltada para barrar os potenciais riscos de intervenção e recolonização por parte de países europeus ou mesmo dos Estados Unidos, apenas encontrou legitimidade enquanto

perduravam tais ameaças – ainda que suas propostas tenham efetivamente pouco ou em nada avançado. Nesse sentido, uma vez cessadas as ameaças e consolidadas as nacionalidades, quaisquer iniciativas de aproximação política que implicassem na perda de soberania dos Estados passaram paulatinamente a serem deixadas de lado.

Este declínio do Confederalismo Bolivariano abriu caminho para a emergência de uma nova etapa das relações internacionais no continente, com a convocação das Conferências Internacionais de Estados Americanos. Coordenadas pelos Estados Unidos e retoricamente promovidas como mecanismo para a aproximação gradual e colaborativa dos países da região, tendo em vista a materialização de objetivos comuns, esta nova etapa expressou o nítido posicionamento norte-americano em direcionar e promover políticas e diretrizes econômicas para a região.

Tal como o Confederalismo Bolivariano, contudo, as Conferências Internacionais de Estados Americanos pouco avançaram na implementação efetiva de propostas integracionistas. A própria desconfiança por parte dos países latino-americanos frente às propostas e interesses norte-americanos explica porque o projeto de criação de uma área de influência nos moldes de uma união aduaneira jamais vingou, ainda que se tenha avançado na consolidação de instituições voltadas para a promoção dos interesses estadunidenses na região, como a Oficina Comercial das Repúblicas Americanas, posteriormente renomeada Secretaria Internacional das Repúblicas Americanas.

A compreensão histórica destes movimentos iniciais que caracterizaram a primeira etapa na evolução de um processo de integração regional revela importantes aspectos de natureza política e econômica, aspectos estes fundamentais para o entendimento das iniciativas que se desdobrarão posteriormente, ao longo dos séculos XX e XXI.

2. A COOPERAÇÃO REGIONAL NO DESENVOLVIMENTISMO CEPALINO

Analisaremos, neste capítulo, as importantes iniciativas relacionadas às questões do desenvolvimento econômico e da integração regional na América Latina, promovidas no período posterior à Segunda Guerra Mundial, mais especificamente no decorrer dos anos 1950-1980.

Tais iniciativas, formuladas como respostas às necessidades de pensar e superar os problemas estruturais da região, a exemplo do subdesenvolvimento, e lidar com ameaças externas, como a imposição de políticas econômicas e o controle do mercado por parte dos países centrais do capitalismo, adquiriram importância fundamental para impulsionar a industrialização, o desenvolvimento e a autonomia da região, alcançando, assim, expressivo sucesso entre formuladores de políticas públicas, empresários e acadêmicos da época.

Um dos fatores imprescindíveis para a solidez desta perspectiva remete-se aos esforços desenvolvidos pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, criada por decisão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 25 de fevereiro de 1948. Sua estruturação encontrou forte oposição por parte do governo dos Estados Unidos, reação interpretada por Celso Furtado como receio frente a uma potencial perda de influência na região em pleno período de Guerra Fria, além de enxergar na Organização dos Estados Americanos – OEA a instância ideal para tratar dos temas relativos à região (FURTADO, Tomo 1, 1997).

Vencidas as resistências, a CEPAL desempenhou papel ativo na formulação de estratégias desenvolvimentistas e na introdução, nos anos 1950, do conceito de cooperação regional, bem como na concepção de um pensamento de economia política de desenvolvimento com forte identidade regional, mediante análise das especificidades socioeconômicas dos países latino-americanos e da assimetria existente nas relações econômicas internacionais.

Esta nova perspectiva, que contemplou a necessidade de fortalecimento dos laços entre países, com o respectivo estabelecimento de instituições mais complexas e com poder de decisão em assuntos de competências concorrentes ou exclusivas e o cumprimento de metas econômicas comuns, desembocou em importantes e pioneiros esquemas internacionais de integração, a exemplo da Associação Latino-Americana de Livre Comércio – ALALC e do Pacto Andino.

O estabelecimento destas primeiras iniciativas e de seus respectivos alicerces institucionais permitiram a América Latina avançar, efetiva e solidamente, na concretização de um processo de integração regional, abrindo caminho para alterações e refinamentos de longo prazo visando seu aperfeiçoamento futuro.

2.1. O desenvolvimentismo cepalino

Em meio a um contexto de dominação das teorias neoclássica e keynesiana, a criação da CEPAL abriu caminho para a emergência de novos arcabouços teóricos aptos a pensar os problemas da região sob uma ótica propriamente latino-americana, ou seja, uma versão regional da teoria do desenvolvimento (BIELSCHOWSKY, 2000b, p. 24; OLIVEIRA, 2000, p. 163-4). Sua atuação adquire contornos de expressiva relevância a partir da crescente consciência de que os paradigmas oriundos das principais escolas teóricas dos Estados Unidos e Europa se mostravam incapazes de contribuir efetivamente para a busca de respostas adequadas para os inúmeros obstáculos estruturais que historicamente acometiam as economias subdesenvolvidas da região.

Nasce, assim, o Estruturalismo-Histórico, método analítico oposto às teorias etapistas e ahistóricas que sugeriam a concepção do desenvolvimento como uma sequência de estágios na evolução das sociedades, enxergando no subdesenvolvimentismo periférico não uma etapa evolutiva de um processo linear, pela qual necessariamente teriam passado os países que já atingiram um grau superior de desenvolvimento, mas sim um subproduto do desenvolvimento clássico, ou seja, uma estrutura produtiva historicamente determinada pelo desenvolvimento do capitalismo europeu (FURTADO, 2009).

Os processos de desenvolvimento e subdesenvolvimento eram, portanto, vistos como um só, dado que a inter-relação centro-periferia formava parte de uma única economia mundial, dividida entre um pequeno núcleo central de países desenvolvidos, produtores de manufaturas e historicamente responsáveis pelo desenvolvimento tecnológico, e uma imensa periferia fornecedora de matérias-primas que, não detendo qualquer nível de dinamismo próprio, gravita em torno do ciclo econômico do centro desenvolvido (PREBISCH, 1981).

As assimetrias e desigualdades econômicas entre as nações decorreriam, assim, do substancial incremento de produtividade dos fatores de produção ocasionados pela Revolução Industrial nos países centrais, viabilizando a incorporação do progresso técnico de forma integrada e homogênea para amplos e diversos setores da cadeia produtiva.

Na periferia do sistema capitalista, por outro lado, a incorporação do progresso técnico manifestou-se de maneira bastante irregular, mediante a importação de tecnologias avançadas do centro para setores de exportação, gerando uma enorme brecha de produtividade em relação aos setores de subsistência. Tais ganhos de produtividade, contudo, foram largamente transferidos para o centro devido à tendência de deterioração dos termos de troca,²² o que na lógica da divisão internacional do trabalho, que concentra a produção industrial nos países centrais e delega aos periféricos a produção de gêneros agrícolas e insumos primários, leva ao desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos dos países subdesenvolvidos e a concentração de renda nos centros industrializados (PREBISCH, 1949).

Tal concentração de renda é ainda agravada pelo fato das importações de produtos primários crescerem, no centro, mais lentamente do que a renda nacional, fenômeno decorrente do uso de modernas técnicas de produção que tenderiam a diminuir a quantidade necessária de matérias-primas para a obtenção do produto final. Estes eventuais ganhos de produtividade, contudo, não se trasladariam para os preços finais dos produtos industriais, visto que se nos ciclos ascendentes partes dos lucros se convertem em aumentos salariais, nas fases descendentes os sindicatos organizados e oligopólios industriais agem de modo a conservar seus respectivos salários e taxas de lucro.

Dessa forma, o aumento da produtividade nos países centrais resultaria apenas na diminuição dos custos e no aumento da renda dos empresários e dos fatores produtivos, fazendo com que os preços dos produtos primários tendessem a declinar proporcionalmente ao preço dos produtos industrializados. Ademais, se em fases cíclicas ascendentes os preços primários tendem a subir mais em relação aos preços finais, nas fases descendentes apresentam queda maior, fazendo com que haja uma tendência de distanciamento entre ambos através dos ciclos, dado que as fases descendentes costumam durar mais que as ascendentes. O resultado é uma contração de renda mais acentuada na periferia, caracterizada pelo excedente de mão-de-obra e fragilidade de suas organizações sindicais (PREBISCH, 1962; CARDOSO, 1995).

Nesse sentido, as relações comerciais entre centro e periferia tenderiam a reproduzir as condições do subdesenvolvimento, aprofundando o fosso entre países centrais e periféricos. Países desenvolvidos poderiam se expandir economicamente de maneira autossustentável, enquanto que os periféricos apenas como um reflexo da expansão do centro. Tal dependência

²² Documentos da ONU analisados por Prebisch demonstravam efetivamente que, entre 1870 e 1938, a relação de preços havia se movido constantemente contra os países especializados na produção primária, apontando para uma tendência à deterioração dos termos de troca entre bens primários e manufaturados (PREBISCH, 1962).

pode ser entendida como uma “relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo âmbito as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência” (MARINI, 2000, p. 109).

Assim, com base nestes diagnósticos, a CEPAL passaria a propor aos países latino-americanos políticas de desenvolvimento industrial, complementaridade econômica e programação conjunta de investimentos, a serem implementadas através de uma atuação forte e assertiva dos Estados em conjunto com as burguesias industriais nacionais, objetivando pôr fim à dependência dos países latino-americanos frente às nações solidamente industrializadas e em acelerada reconstrução do período pós-Segunda Guerra Mundial (FIORI, 1995).

A dinâmica do crescimento periférico, que já apresentava sinais de mudança desde a eclosão da Primeira Guerra Mundial, ganha impulso decisivo ao longo da depressão econômica decorrente da Crise de 1929, quando as acentuadas quedas de exportações da América Latina levaram a região a um incipiente processo de industrialização voltado para o abastecimento do mercado interno. Contudo, é somente através da atuação da CEPAL que a América Latina passaria a contar com uma sólida estratégia de desenvolvimento e industrialização, estruturada de modo a fazer frente ao aprofundamento do bloqueio externo de mercado dos anos 1950, decorrente da ascensão dos Estados Unidos como novo centro hegemônico,²³ unidade econômica integrada, voltada para a expansão de seu próprio sistema produtivo, autossuficiente na produção de alimentos e ostensivamente protecionista.

Nesta circunstância de exaustão do modelo primário-exportador, restaria à América Latina implementar um modelo de crescimento econômico voltado “para dentro”, de modo a viabilizar um amplo processo de desenvolvimento industrial apto a produzir internamente o que antes era importado (TAVARES, 2000, p. 223).

A industrialização se estruturaria, assim, como caminho imprescindível para a superação do subdesenvolvimento e da dependência industrial e tecnológica, criando as condições necessárias para que os países da região rompessem com a mesma divisão internacional do trabalho que os relegava à condição de periferia da economia mundial, ou seja, ao mero papel de produtores de matérias-primas e insumos básicos para os grandes centros industriais.

²³ Enquanto o coeficiente de importação da Grã-Bretanha tinha se mantido em torno de 30% entre 1870 e 1929, o dos Estados Unidos vinha diminuindo persistentemente, baixando de 6%, em 1925, para 3,1%, em 1949. (FURTADO, 1985)

Na prática, a estratégia desenvolvimentista da CEPAL se viabilizaria mediante incisiva política de substituição de importações, construída cuidadosamente de maneira a impedir a reprodução regional do modelo de divisão internacional de trabalho, visto que as disparidades e assimetrias econômicas entre os países da região poderiam levar as economias menores a uma situação de completa dependência frente às economias mais consolidadas, reafirmando, portanto, suas condições enquanto fornecedoras de matérias-primas.

A exportação de produtos primários, contudo, ainda continuaria a desempenhar importante papel econômico, viabilizando as importações de bens de capital necessários para a continuidade do processo de industrialização da região, além de prevenir a ocorrência de problemas agudos de desequilíbrio externo. Nesse sentido, quanto mais a América Latina exportasse, mais intenso se daria o ritmo do seu desenvolvimento econômico (PREBISCH, 1962).

Tal modelo substitutivo, que ainda envolvia a conjugação de medidas protecionistas, fomento à infraestrutura e políticas de crédito, se mostrou indispensável para o aprofundamento do processo de industrialização na região, tal como evidenciado na Tabela 1.

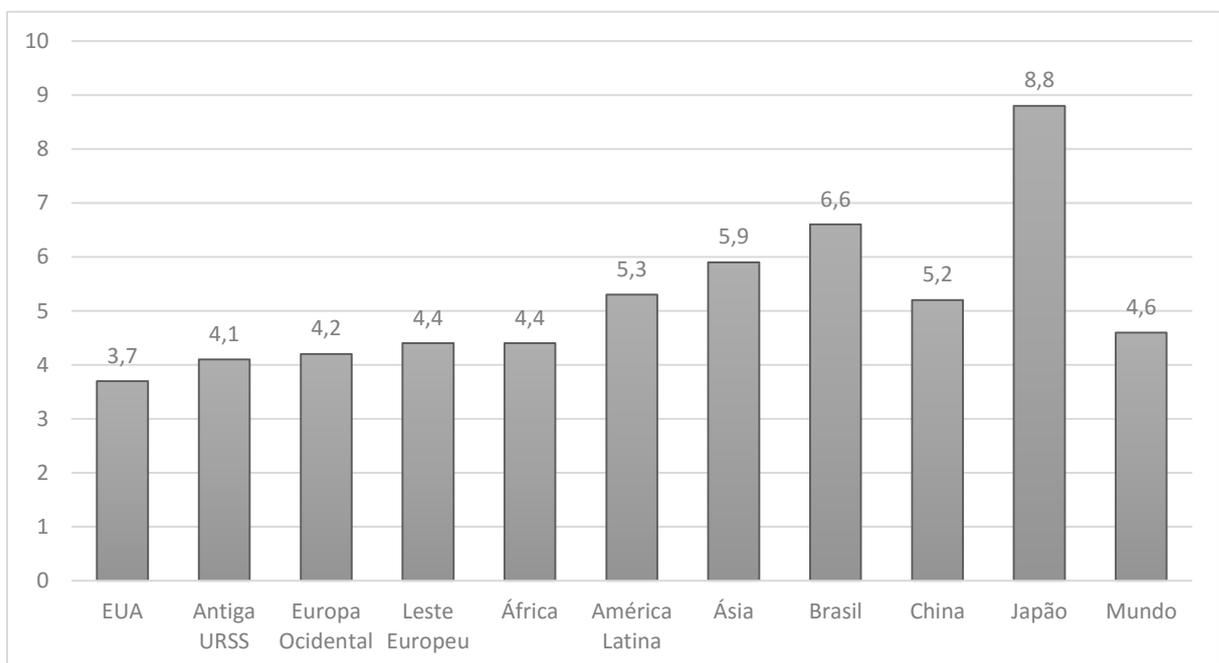
Quadro 1 - Participação da Indústria no Produto Interno Bruto (%)

	1950-52	1964-66	1973-1974
<i>América Latina</i>	16,5	20,7	24,1
<i>Argentina</i>	22,3	27,6	30,5
<i>Bolívia</i>	10,8	11,1	12,9
<i>Brasil</i>	20,6	26,7	30,7
<i>Chile</i>	15,5	18,7	19,2
<i>Colômbia</i>	13,7	16,9	19,5
<i>Costa Rica</i>	10,5	12,4	15,7
<i>Equador</i>	12,7	13,3	11,5
<i>El Salvador</i>	12,7	16,0	17,6
<i>Guatemala</i>	11,4	13,6	15,3
<i>Haiti</i>	10,1	10,2	13,5
<i>Honduras</i>	9,9	13,4	14,9
<i>México</i>	16,1	18,9	21,6
<i>Nicarágua</i>	11,8	16,5	20,9
<i>Panamá</i>	8,5	13,2	13,5
<i>Paraguai</i>	15,2	15,5	17,4
<i>Peru</i>	15,6	20,7	22,4
<i>República Dominicana</i>	13,8	14,8	18,7
<i>Uruguai</i>	23,8	24,3	25,7
<i>Venezuela</i>	7,7	12,1	14,3

Fonte: CEPAL (2000, p. 825).

O impacto da estratégia desenvolvimentista inspirada nos moldes cepalinos²⁴ no desempenho econômico da América Latina revelou-se sólido: o PIB regional cresceu, em média, 5% ao ano na década de 1950, chegando a 5,5% ao longo do período 1960-81 – bem acima da média dos países industrializados, de 3,8% ao ano no decorrer do mesmo período. O Gráfico 1 evidencia estas tendências de crescimento do PIB por áreas geográficas, ao longo do período 1951-1981.

Gráfico 1 - Taxas médias de crescimento do PIB (áreas geográficas, 1951-1981)



Fonte: MADDISON, A., 2003.

Não obstante os desajustes econômicos gerados, a exemplo de um intenso processo de concentração de renda, tal modelo de desenvolvimento perduraria por mais de trinta anos, contribuindo para a elevação da renda per capita e diminuição dos níveis de pobreza, com a porcentagem de famílias latino-americanas nestas condições passando de 40%, em 1970, para 35%, em 1980 (PORTELLA, 1994, p. 101).

A despeito dos significativos avanços econômicos e sociais expressos nestes dados, diagnósticos técnicos seguiam apontando para a persistência de graves obstáculos responsáveis por limitarem a capacidade de desenvolvimento da região, a exemplo da

²⁴ Ainda que não essencialmente cepalina, uma vez que importantes contribuições advindas da concepção de desenvolvimento estruturada pela CEPAL tenham sido absolutamente negligenciadas, a exemplo da importância do desenvolvimento social e da distribuição de renda no processo de crescimento econômico.

disparidade tecnológica em relação ao centro industrializado, da robusta dependência por importações de bens de capital, da fragilidade de seus mercados de consumo e da priorização de relações comerciais com países desenvolvidos, em detrimento dos países fronteiriços.

Nesse sentido, a estratégia traçada para reverter este quadro regional de dependência e subdesenvolvimento passaria a recair, necessariamente, na criação e consolidação de um mercado comum latino-americano, a ser alcançado mediante a transferência do processo de substituição de importações de uma escala nacional para a regional (CEPAL, 2000a). A formação deste mercado comum não se estruturaria como processo isolado, mas sim em complementação com a profunda reestruturação econômica que levaria os países de uma condição primário-exportadora para o de fornecedoras de produtos industrializados.

A integração econômica contribuiria, assim, para a retomada, ou mesmo em alguns casos, início do processo de industrialização dos países latino-americanos, abrindo caminho para a ampliação do mercado consumidor, diversificação e sofisticação do tecido produtivo, aumento da produtividade e subsequente ampliação dos níveis de complementação econômica. Despontava, assim, como fator imprescindível para viabilizar a ruptura com o característico quadro de baixo crescimento produtivo e insuficiente dinamismo econômico que historicamente atinge a região.

2.2. A integração via substituição de importações

O entusiasmo com que a discussão referente à estruturação de um mercado comum latino-americano avançou na região pode ser medido pela evolução de importantes iniciativas de integração regional, a partir das recomendações cepalinas de que o desenvolvimento da região como um todo passava, impreterivelmente, pela necessidade de se levar adiante um processo de integração econômica.

Tal processo de integração, que em uma primeira etapa visava a constituição de uma área econômica preferencial, abriria importante caminho para a expansão do comércio intra-regional, possibilitando que bens industriais antes importados dos países centrais pudessem ser adquiridos na própria região. Esta consolidação de mercados adicionais para a produção primária e industrial seria acompanhada da ampliação de investimentos, produtividade e consumo, fatores estes indispensáveis para o aprofundamento do ciclo de substituição de importações (VACCHINO, 1989, p. 58-60).

Em virtude dos diferentes patamares de desenvolvimento existentes entre os países da região, tornava-se fundamental que as políticas de integração concedessem tratamento

diferenciado às economias que apresentassem maior grau de vulnerabilidade, de modo a promover um modelo de desenvolvimento justo e equitativo. Este tratamento diferenciado seria legitimado, nos primeiros anos de integração, por meio de uma política protecionista agropecuária e industrial.

Dentre os modelos de integração econômica regional que englobaram os países sul-americanos em sua estruturação, destacam-se a Associação Latino-Americana de Livre Comércio – ALALC (1960-80) e o Pacto Andino (1969). A emergência destes esquemas de integração econômica ilustram os esforços dos países da região em implementarem uma estratégia autônoma de crescimento e inserção internacional que escapasse da posição subordinada determinada pelo mercado mundial para a região.

a. ALALC

Estruturada a partir da assinatura do Tratado de Montevideu (1960), a ALALC foi criada com o objetivo central de conformar uma zona de livre-comércio como uma etapa prévia para a implantação de um Mercado Comum regional, através da eliminação gradual de barreiras comerciais em um período máximo de 12 anos. Constituindo-se como marco da diplomacia sul-americana e como primeiro projeto de integração econômica a contemplar países não-europeus, a iniciativa visava a promoção das trocas comerciais entre os integrantes do bloco, composto inicialmente por Argentina, Brasil, Chile, Paraguai, Peru, Uruguai, México²⁵, agregando, posteriormente, até o final dos anos 1960, Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela.

Dentre os instrumentos adotados para a promoção da liberalização comercial e consolidação deste amplo mercado integrado, destacam-se a adoção de listas nacionais de concessão anualmente negociadas; listas comuns reestruturadas a cada período de três anos; acordos de complementação, firmados bilateralmente entre os integrantes da ALALC, com possibilidade de se estenderem a demais países integrados ao acordo; e tratamento especial para economias menos desenvolvidas, como no caso do Paraguai e Equador.

A redução de tarifas nacionais se daria sob a forma de médias ponderadas, visando tanto dotar os países da região de certa liberdade de ação quanto assegurar a adaptação gradual da estrutura produtiva nacional ao programa de liberalização comercial. Os países-membros poderiam, assim, proteger seus respectivos setores estratégicos através de concessões relativamente limitadas aos produtos de indústrias competitivas, enquanto que

²⁵ Único país não pertencente a América do Sul a integrar a ALALC.

concessões mais substanciais incidiriam sobre demais produtos, de modo a alcançar a média anual exigida. No mesmo sentido, as porcentagens de expansão gradual das listas nacionais e comuns se baseariam no valor médio anual do comércio ao longo de cada respectivo ciclo de negociação.

Em meio a um contexto de declínio das trocas comerciais da América Latina com o restante do mundo,²⁶ a ALALC veio a desempenhar importante papel de promoção da reciprocidade comercial intra-regional, estabelecendo-se como mecanismo fundamental para a construção de um processo de integração econômica capaz de impulsionar a industrialização e os ganhos de produtividade, a partir do acesso às economias de escala. Em consequência, a América Latina veria seu comércio intra-regional crescer 20 vezes entre 1960 e 1980, contra apenas 10 vezes com o restante do mundo no mesmo período.

Todavia, a despeito dos avanços obtidos, a iniciativa apresentou fortes sinais de fadiga desde o princípio: ao considerar a totalidade das liberalizações nas taxas de mercadorias dos países-membros no período 1960-1980, apreende-se que 75% destas foram obtidas já no período 1961-1963. Paralelamente, ao se considerar as mercadorias produzidas e intercambiadas no âmbito da ALALC, observa-se o patamar máximo de 88,9% já em 1966, com acentuado declínio nos anos seguintes. A partir de 1974, este índice permaneceria sempre abaixo dos 50% das trocas na região (SALGADO, 1979, p. 86-90).

A explicação para este declínio acentuado no ritmo de desgravação tarifária e trocas passa pela percepção crítica por parte dos países-membros de menor desenvolvimento relativo de que os mecanismos de tratamento tarifário recíproco não necessariamente conduziram à equidade na distribuição dos benefícios, podendo, inclusive, gerar o desmantelamento de sólidos setores produtivos estratégicos. Tampouco a adoção de reduções tarifárias garantiriam, por si só, o intercâmbio comercial pretendido e necessário, levando os países superavitários a continuarem superavitários em relação às nações deficitárias por não terem o que importar destes, inviabilizando, assim, tanto o próprio desenvolvimento da complementação econômica quanto o equilíbrio comercial da região.

O fato de que 75% de toda a produção industrial da América Latina na época concentrava-se em apenas três países – Argentina, Brasil e México –, tornando-os, assim, beneficiários quase que exclusivos da adoção de acordos de complementação econômica,

²⁶ Enquanto as exportações da Europa ocidental e Japão cresciam em torno de 300% entre 1950 e 1962, na América do Sul o crescimento não passou de 59%, fazendo cair a participação regional no comércio mundial de 12,5%, em 1950, para 7,9%, em 1962. No âmbito das transações intra-regionais, contudo, os países sul-americanos apresentaram aumento de 9,2% para 12,2% no decorrer do mesmo período (VACCHINO, 1983, p. 18-25).

expressa a relevância das desconfiâncias em relação ao modelo de integração preconizado pela ALALC (VIEIRA, 2015, p. 40).

[...] a grande dificuldade está no balanço de ganhos e perdas associados ao processo de liberalização do comércio, do ponto de vista de cada um dos agentes envolvidos. Se quem faz uma concessão, ou sofre uma perda, não se julga mais que compensado por um benefício, então não se sente induzido a entrar na barganha. Ou seja, ainda admitindo a hipótese de que a supressão de tarifas na região seja potencialmente benéfica para todos, isso não basta: é preciso que todos os participantes tenham, de fato, ganhos líquidos (ou pelo menos, não tenham perdas). Caso contrário, fatalmente se chega a um impasse (SALGADO, 1979, p. 39).

Outros fatores também viriam a se estruturar como obstáculos para o avanço da ALALC, dentre os quais destacam-se: 1) o pouco conhecimento recíproco entre os países da região, ainda que culturalmente afins; 2) a ausência de um sistema adequado de intercomunicação e cooperação; 3) a produção concorrente entre pares de países, quase sempre envolvendo produtos fundamentalmente importantes para o desenvolvimento econômico; 4) a inexperiência dos setores públicos em relação à mecânica a ser posta a funcionar; 5) a desconfiância por parte de setores empresariais; 6) a heterogeneidade e divergências entre os países a nível de aspirações e anseios; 7) a resistência de importantes setores econômicos da região à liberalização; e 8) o aumento progressivo da dependência econômica e financeira da região em relação aos Estados Unidos, sobretudo a nível da necessidade de poupança externa, minando a liberdade política e econômica que a região lutava por obter (SALGADO, 1979, p. 102; VIEIRA, 2015, p. 37-39).

Nesse sentido, apesar de ambicioso, o Tratado de Montevideu se revelou pouco flexível. A necessidade de implementar imensas mudanças a partir do interior dos países-membros em prol da modernização industrial, bem como a ausência de um arcabouço institucional capaz de articular e coordenar tais mudanças, ergueram uma série de dificuldades ao modelo de integração previsto pela ALALC, prejudicado ainda mais após a emergência de governos ditatoriais na região.

Assim, a ausência de mecanismos mais equitativos de distribuição de custos e benefícios, bem como de instrumentos mais adequados de tratamento diferenciado em prol das economias de menor desenvolvimento relativo,²⁷ bloquearam o avanço integracionista para além da consolidação e expansão do comércio tradicional, aspecto já prejudicado dado o modelo de substituição de importações adotado pela região, cuja tendência de proteção à

²⁷ Os próprios instrumentos de tratamento diferenciado mais utilizados no período, a exemplo das concessões tarifárias preferenciais, tornam-se inoperantes quando a indústria nacional é muito atrasada ou inexistente, dado que dificilmente a tarifa preferencial de um país-sócio será estímulo suficiente para que a industrialização seja implantada ou modernizada (MACADAR, 1992, p. 154).

indústria nascente obstaculizava a complementação econômica então pretendida pela CEPAL. Ademais, com a subsequente diversificação produtiva do processo de industrialização, qualquer tentativa de redução ou eliminação de tarifas gerava ferrenha oposição por parte dos setores empresariais atingidos (MACADAR, 1992, p. 154-155).

Outra importante limitação da ALALC foi a ausência de um acordo comum de política de planejamento de investimentos estrangeiros em indústrias de âmbito mais regional que nacional, o que acabou por oferecer grandes oportunidades de lucro a empresas multinacionais em várias áreas específicas, aptas a tirar proveito tanto da consolidação de um mercado regional mais amplo, quanto da capacidade de se instalar em países cujo tratamento de investimentos fosse mais favorável. Tal situação abriu caminho para distorções comerciais através da transferência de indústrias de um país-membro para outro, motivadas pelo tratamento diferenciado dado ao investimento multinacional (BLEJER, 1984, p. 5-37).

Por sua vez, a escassa interdependência entre os países latino-americanos levou-os a formularem individualmente suas próprias políticas econômicas, independentemente do objetivo proclamado de promover a cooperação regional. Somado a esta escassez de interdependência, fatores como a heterogeneidade nos níveis de desenvolvimento relativo e a escassa vontade política por parte dos grandes pivôs do desenvolvimento latino-americano – Argentina, Brasil e México – em fortalecer os vínculos integracionistas levaram, por fim, ao comprometimento da ALALC enquanto projeto de integração regional.

Nesse sentido, a falta de apoio político à iniciativa, os nítidos desalinhamentos a nível das propostas e metas estabelecidas e o foco excessivo dado ao aspecto comercial, paralelamente ao descaso com as particularidades e delicadezas que envolvem um processo integracionista entre países subdesenvolvidos, heterogêneos e com grau muito elevado de assimetria no nível de desenvolvimento relativo, ergueram barreiras insuperáveis entre os países-membros, levando a ALALC à própria estagnação (MACADAR, 1992, p. 153).

b. Pacto Andino

Se historicamente severos obstáculos marcaram a relação política e econômica entre os países andinos, a exemplo de disputas territoriais, crises políticas, inexistência de adequadas vias de comunicação e frágil intercâmbio comercial, as dificuldades apresentadas pela ALALC, já desde a sua primeira década de existência, contribuíram para que Colômbia, Bolívia, Equador e Peru subscrevessem, em maio de 1969, o Acordo de Cartagena – integrado

também pelo Chile, até 1976 (reincorporado apenas em 2006), e pela Venezuela, no decorrer do período 1973-2006.²⁸

Sua assinatura resultou, assim, do profundo descontentamento expresso pelos países andinos em relação à estrutura e funcionamento da ALALC, sobretudo no que se refere à sua desigual distribuição de benefícios, a natureza de seus mecanismos reguladores e a ausência de adequadas políticas compensatórias.

Nesse sentido, os países andinos procuraram dar início a um projeto alternativo de integração, baseado no estabelecimento de políticas de substituição de importações, incentivos setoriais e disposições detalhadas acerca da implementação e coordenação de programas comuns – tratamento de investimentos estrangeiros e programação agrícola, por exemplo –, tendo em vista a promoção do desenvolvimento industrial e da uniformidade econômica entre os países-membros (SOARES, 1997, p. 15-40; PEREIRA, 2000, p. 59-62).

Nasce, assim, o Pacto Andino, processo sub-regional de integração política e econômica, estruturado em torno dos seguintes objetivos principais: 1) promover o desenvolvimento equilibrado, harmônico e equitativo dos países-membros, a partir da integração e cooperação econômica e social em prol da conformação gradual de um mercado comum; 2) acelerar o crescimento e a geração de empregos; 3) diminuir a vulnerabilidade externa e impulsionar a inserção internacional da sub-região andina; e 4) reduzir as assimetrias econômicas entre os países-membros, tendo em vista o fortalecimento da solidariedade sub-regional.

Sua estrutura diferenciou-se de maneira significativa da formação então prevista pela ALALC. Tais diferenças podem ser expressas nos seguintes critérios:

- 1) Apesar de também incluir o desenvolvimento do setor industrial dos países-membros, tal processo não se daria mediante a simples ampliação e liberação de mercados, mas sim a partir da conformação conjunta de uma política de desenvolvimento industrial;
- 2) Em contraponto com os resultados da ALALC, o Acordo de Cartagena foi conformado visando uma efetiva distribuição uniforme dos benefícios e custos do processo de integração, a partir do estabelecimento de um programa conjunto de industrialização e liberalização, baseado em isenção tarifária e efetuação de uma Tarifa Externa Comum. Tal programa estaria sujeito a critérios associados aos

²⁸ O Chile se retiraria do processo alegando incompatibilidade econômica diante do seu desacordo em relação às normas de tratamento de investimento estrangeiro direto e indireto do bloco. Já a Venezuela, em 2006, se retiraria em protesto ao então recém assinado acordo de livre-comércio entre Colômbia, Peru e Estados Unidos.

programas setoriais de desenvolvimento industrial, bem como às assimetrias e vulnerabilidades das economias de menor desenvolvimento relativo – no caso, Bolívia e Equador –, tendo em vista o desenvolvimento harmônico e equilibrado do bloco.

- 3) O estabelecimento de um regime comum sobre o investimento estrangeiro, na intenção de atrair empresas multinacionais e, assim, usufruir de seus benefícios tecnológicos para, posteriormente, irradiá-los no âmbito das empresas nacionais;
- 4) O reconhecimento da importância de elementos institucionais de ordem supranacional para verificar, normatizar e alocar os resultados do Acordo, de modo a promover a concretização dos objetivos estabelecidos e a distribuição equitativa de seus benefícios.

A evolução do Pacto Andino pode ser dividida em quatro etapas. A primeira compreende o período de sucesso entre a sua estruturação, em 1969, até o fim da pujança inicial, em 1976. No decorrer desta etapa, caracterizada pela tentativa de cumprimento das metas fixadas pelo Acordo de Cartagena, dá-se início o processo de retirada de restrições e barreiras internas ao comércio entre os países-membros, bem como de adoção da Tarifa Externa Comum – fator que levaria o Chile a abandonar a iniciativa, em 1976, por incompatibilidades com os demais membros.

Avançou-se igualmente no processo de harmonização de políticas de liberalização, com as respectivas aprovações dos programas setoriais de indústria metalomecânica, em 1972 – ainda que a posterior adesão da Venezuela ao bloco, em 1973, tenha demandado sua renegociação e reformulação –, e petroquímico, em 1975.

Os efeitos positivos destas medidas sobre o comércio são demonstrados pelo expressivo aumento das exportações no âmbito intra-regional, cujos valores saltariam de US\$ 111 milhões, em 1970, para US\$ 613 milhões, em 1976. Tal evolução foi ainda acompanhada pelo crescimento de produtos manufaturados não tradicionais, os quais compuseram, em 1976, 69% das exportações intra-regionais, excluindo combustíveis. No mesmo sentido, os benefícios obtidos a nível de especialização e escala decorrentes da liberalização intra-regional permitiram aos países-membros do Grupo Andino ganhos também expressivos no comércio mundial (INTAL, 1985).

Contudo, problemas relacionados ao funcionamento dos mecanismos de tratamento e as dificuldades de se cumprir com as metas estabelecidas no Acordo de Cartagena acabaram por comprometer a continuidade dos avanços da iniciativa. Tais obstáculos, somados às

mudanças políticas e econômicas experimentadas pela região, em geral, e por seus países membros, em particular, dificultaram ainda mais a adesão dos países em torno de um projeto comum, obstaculizando, assim, a progressão dos seus resultados.

A segunda etapa da evolução do Pacto Andino, que englobaria o período entre 1976 e 1982, ficaria caracterizada, assim, pelos crescentes problemas de ordem política e perda de dinamismo econômico. No decorrer deste período, as exportações continuaram a crescer, ainda que em ritmo reduzido, saltando de US\$ 1.050 milhões em 1979 para US\$ 1.238 milhões em 1981. À esta perda de dinamismo somam-se ainda fatores importantes, como: a prorrogação dos prazos para o estabelecimento da Zona de Livre Comércio e adoção da Tarifa Externa Comum²⁹; a resistência por parte de países de menor desenvolvimento relativo em prosseguir com a abertura de seus mercados; e os conflitos políticos envolvendo hostilidades fronteiriças entre Peru e Equador, em 1981,³⁰ e o golpe de Estado na Bolívia, em 1980,³¹ acontecimento que excluiu temporariamente a representação deste país no bloco.

Tal cenário de instabilidade e deterioração do processo de integração desponta como a terceira fase da evolução do Pacto Andino, caracterizada pela relativa indefinição de instrumentos vitais para o processo integrativo, a exemplo da Tarifa Externa Comum e da programação industrial conjunta, a despeito da significativa evolução apresentada por iniciativas como o Programa Andino de Desenvolvimento Tecnológico (PADT) e instituições financeiras de desenvolvimento e estabilização, a exemplo da Corporação Andina de Fomento – CAF e do Fundo Andino de Reservas.

Diante deste cenário de instabilidade, agravado pelas dificuldades conjunturais que marcaram a década de 1980 – explosão da dívida externa e desequilíbrio do balanço de pagamentos –, as exportações intra-regionais apresentariam quedas acentuadas, declinando de US\$ 1.183 milhões, em 1982, para 753 milhões, em 1983. Os anos seguintes conservaram esta mesma tendência de queda, acarretando na suspensão do programa de liberalização e, conseqüentemente, na sua substituição por um sistema de “comércio administrado”, caracterizado pela negociação de convênios e acordos bilaterais entre os países membros.

²⁹ Em relação a constituição da Zona de Livre Comércio, a nova meta final estabelecida foi a de 1983 (anteriormente 1980) para Colômbia, Peru e Venezuela, e de 1989 para Bolívia e Equador, países de menor desenvolvimento relativo. Já a adoção da Tarifa Externa Comum seria adiada para 1984, para os países maiores, e até 1989 para Bolívia e Equador.

³⁰ Conhecido como Guerra do Paquisha, tratou-se de um breve confronto militar que ocorreu entre janeiro e fevereiro de 1981, deflagrado quando o Exército peruano assumiu vigorosamente o controle de três destacamentos militares equatorianos na encosta leste da Cordilheira do Cóndor.

³¹ Golpe de Estado decretado em 17 de julho de 1980, liderado pelo militar García Meza, impossibilitando que Hernán Siles Zuazo, que 18 dias antes havia ganho as eleições presidenciais, ocupasse novamente o cargo de Presidente da República. Renuncia ao poder em 4 de agosto de 1981, diante de forte pressão internacional.

Abre-se caminho, assim, para um período de negociações que culminariam, enfim, na assinatura do Protocolo de Quito (1987), estruturado como uma tentativa de recuperação das motivações integracionistas dos países-membros a partir da flexibilização dos compromissos previstos no Acordo de Cartagena.

Tal flexibilização remeteu-se, assim, a importantes aspectos técnicos, como: redução das exigências previstas no Acordo de Cartagena; não fixação de prazos para a adoção da Tarifa Externa Comum; favorecimento aos acordos bilaterais e de complementação industrial entre dois ou mais países-membros; reformulação institucional da Junta de Cartagena, em relação ao seu papel de interferência nas negociações do bloco; e, por último, mas não menos importante, abandono da subordinação do processo de integração à formulação de políticas comuns de desenvolvimento industrial.

Expõem-se, assim, as significativas alterações estruturais sofridas pelo Pacto Andino no decorrer dos anos. Diante das dificuldades enfrentadas pelo modelo de “desenvolvimento integrado”, restaria à sub-região andina nada mais do que a flexibilização e o adiamento dos prazos anteriormente estabelecidos. Nesse sentido, a assinatura do Protocolo de Quito abre caminho para uma quarta etapa do processo de integração andino, caracterizada por expressivas reformulações nas estruturas e metas então fixadas no Acordo de Cartagena.

2.3. O declínio do processo de substituição de importações

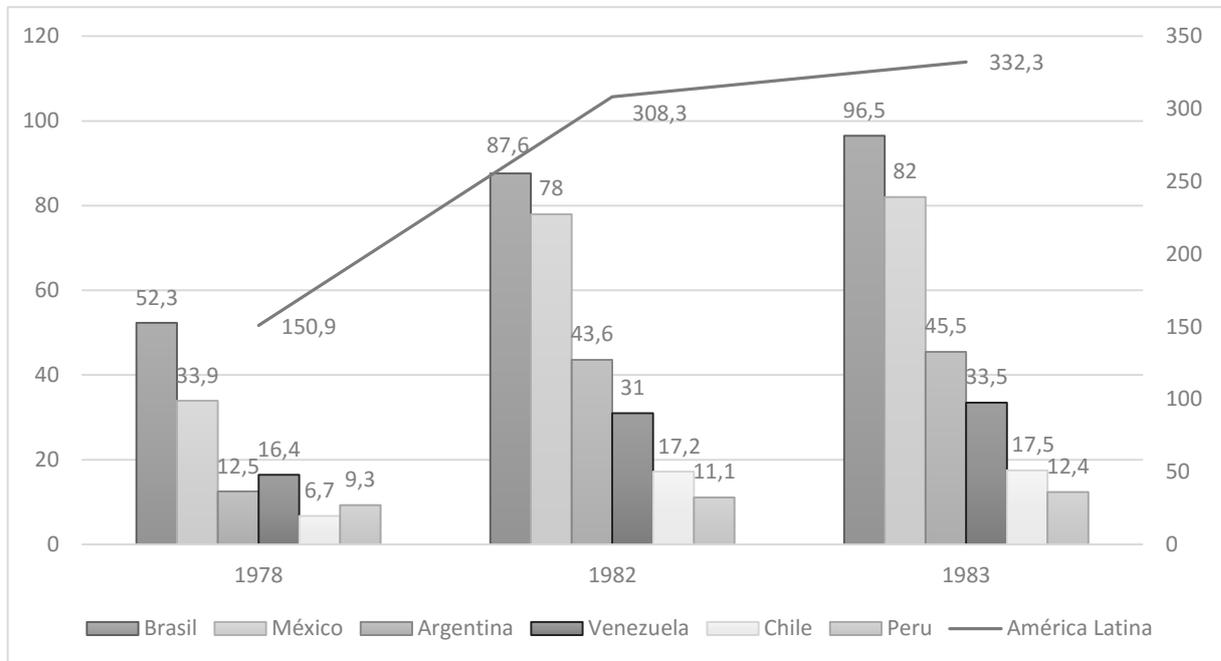
A fase de prosperidade econômica decorrente do processo de substituição de importações – impulsionado, em grande medida, com base no endividamento externo – sofreria brusca reviravolta a partir dos turbulentos acontecimentos políticos e econômicos que marcaram a década de 1970. Nesse sentido, a unilateral ruptura por parte dos Estados Unidos com o sistema fixo de câmbio e com o padrão dólar-ouro (1971), pilares da ordem de Bretton-Woods, bem como os choques do petróleo³² (1973 e 1979) e o choque de juros deflagrado pelo *Federal Reserve* (1979), acabaram revertendo radicalmente as favoráveis condições externas que vigoravam desde o pós-guerra.

Uma vez que as dívidas latino-americanas se encontravam atreladas, em sua maior parte, a taxas de juros flutuantes, o abrupto choque de juros perpetrado pelos Estados Unidos trouxe à tona severas consequências para a região, contraindo a oferta de crédito e agravando dramaticamente a situação de sobreendividamento externo dos países latino-americanos. A

³² O primeiro choque do petróleo, em 1973, levaria os países membros da OPEP a quadruplicarem o preço do barril de petróleo. Em 1979, por sua vez, o preço do barril mais que duplicaria.

impossibilidade por parte da região de honrar seus compromissos financeiros desembocaria, por fim, na eclosão da Crise da Dívida Externa, em 1982

Gráfico 2 - Cinco maiores Dívidas Externas da América Latina (US\$ bilhões, 1978-1983)



Fonte: CEPAL (1984).

Fatores como o advento da Crise da Dívida Externa e a ruptura do financiamento externo levaram os países da América Latina ao grave estrangulamento de seus balanços de pagamentos, bem como ao brusco esgotamento de seu crescimento econômico, culminando, assim, na adoção de programas de ajuste fiscal e reformas estruturais alinhados às recomendações do Fundo Monetário Internacional, então “convocado para socorrer os graves distúrbios que acometiam [...] os países que se lançaram na aventura do endividamento externo nas décadas anteriores” (BELLUZO, 2002, p. 15).

A despeito dos violentos choques econômicos da década de 1970 e de seus impactos para os países latino-americanos, os diagnósticos elaborados no âmbito do FMI responsabilizaram, exclusivamente, o modelo de industrialização via substituição de importações e a forte atuação do setor público na indução desta estratégia como causas fundamentais para a eclosão da crise.

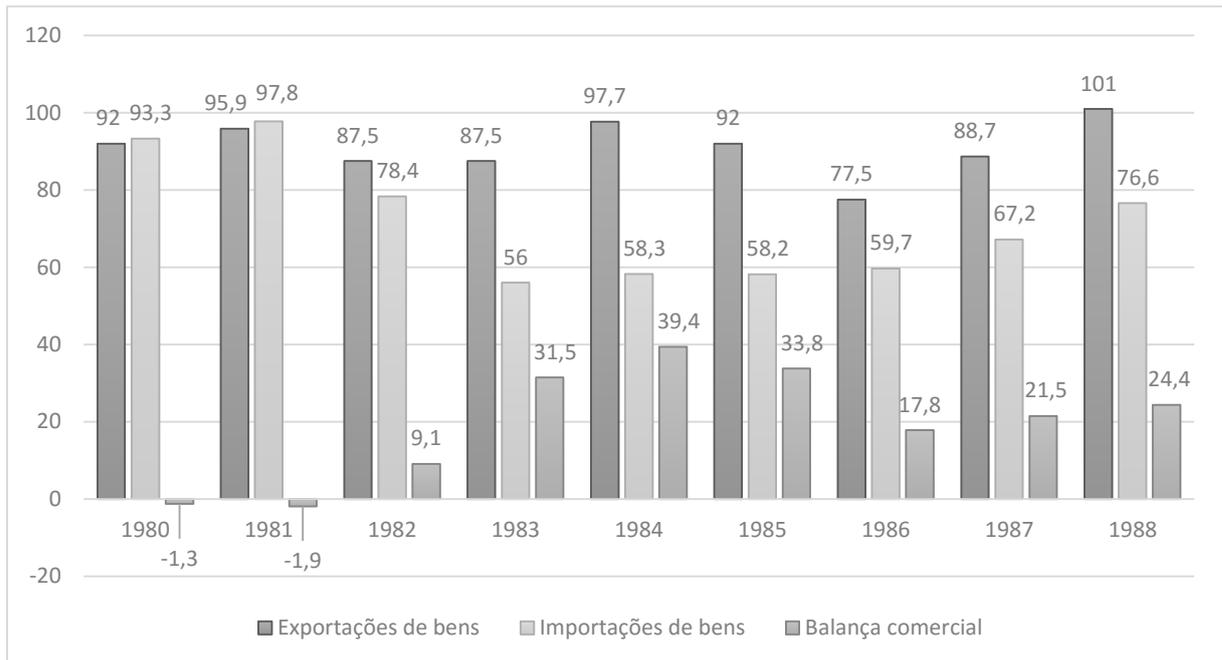
Ademais, visto que a conjuntura de instabilidade econômica e financeira que acometera a região comprometia seu potencial de atendimento ao serviço da dívida externa, ameaçando proporcionar incalculáveis prejuízos aos bancos privados internacionais – especialmente os

norte-americanos, que haviam emprestado quase 180% de seu capital à América Latina –, impedir o colapso dos sistemas bancários passou a ser, aos olhos do FMI, missão da mais alta prioridade e urgência (BELLUZO, 2002, p. 15; PORTELLA, 1994, p. 209).

Favorecidos pela recuperação da economia norte-americana, estimulada pela queda dos juros, déficit público elevado e dólar sobrevalorizado, os programas do FMI lograram promover uma expressiva melhora das contas externas dos países devedores, impulsionando a maximização de seus excedentes comerciais – a partir de medidas de estímulo fiscal e depreciação cambial –, e minimizando o aporte de recursos novos por parte dos bancos credores. A combinação simultânea destas medidas abriu caminho para viabilizar a recuperação das carteiras dos bancos comerciais, reduzindo os riscos de uma crise financeira de escala global.

O ajustamento da balança comercial levou a região de um déficit de US\$ 1,3 bilhão, em 1980, para um superávit de US\$ 31,5 bilhões, já em 1983, com o saldo comercial mantendo-se na média anual de US\$ 27 bilhões até 1988. Tais resultados decorreram, sobretudo, da expressiva queda nos níveis de importações da região, que passaram de US\$ 93,3 bilhões, em 1980, para US\$ 56 bilhões, em 1983, mantendo-se na média de US\$ 64 bilhões até 1988. O crescimento das exportações, por outro lado, mostrou-se abaixo dos níveis observados nos anos 1970 – anos nos quais seu valor nominal tinha mais que triplicado –, crescendo apenas 9,8% entre 1980 e 1988.

Tal conjuntura e dados demonstram que a estratégia de pagamento do serviço da dívida se deu mais pela contração das importações do que pela expansão das exportações, com os países latino-americanos convertendo-se, nesse período, em importantes exportadores líquidos de capital.

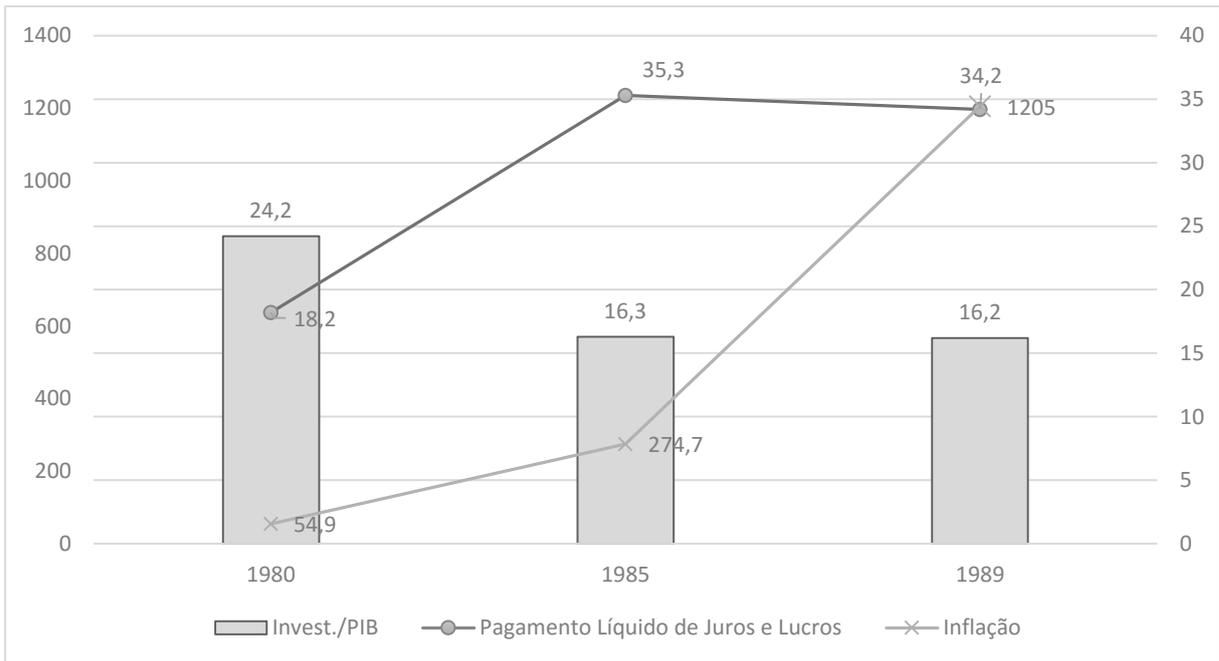
Gráfico 3 - Exportações, Importações e Balança Comercial (US\$ bilhões, 1980-1988)

Fonte: CEPAL (1992, 1987, 1983).

Apesar de seu expressivo sucesso no que se refere à maximização dos excedentes comerciais da região, o modelo adotado abriu caminho para graves e danosas distorções, a exemplo da aceleração inflacionária; ampliação da contrapartida em moeda local do estoque da dívida externa de responsabilidade do setor público; queda nos níveis de investimentos; crescente transferência de recursos para o exterior, sob a forma de pagamento de juros aos bancos privados; repatriamento do investimento estrangeiro direto; e, com o passar de uma década, amortização dos empréstimos junto às instituições multilaterais.

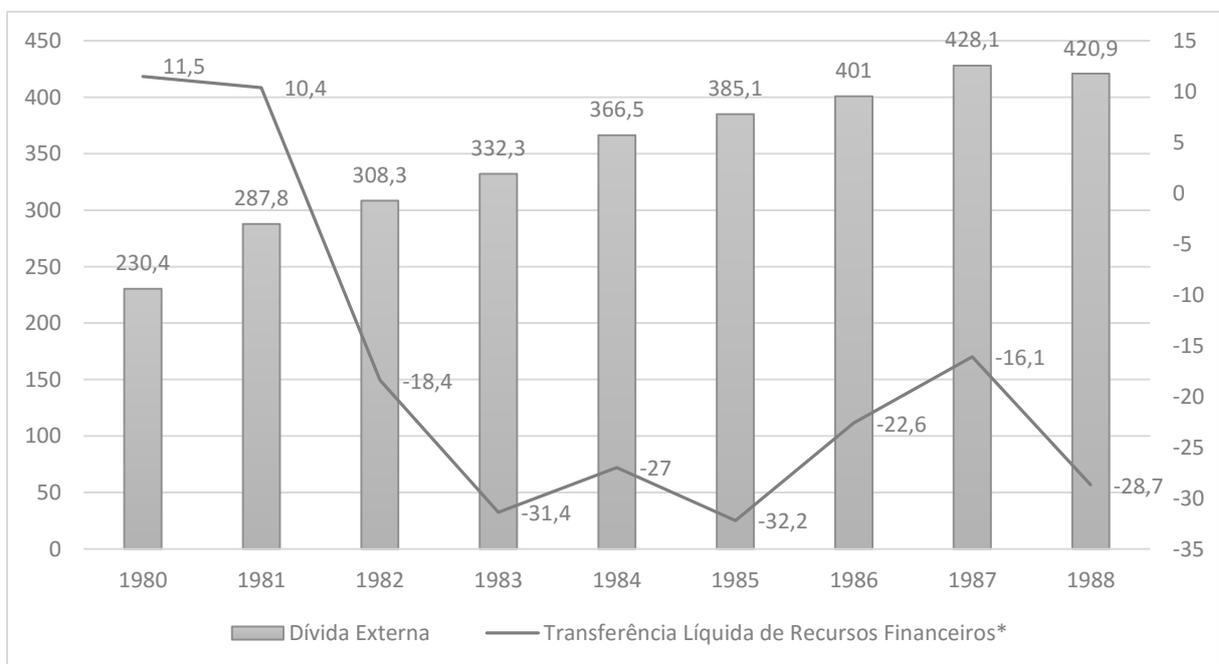
A conjugação destas consequências acabou por, efetivamente, precipitar a fragilização financeira dos governos da região, obstruindo suas respectivas possibilidades de desenvolvimento (CARNEIRO, 2002, p. 32; BELLUZO, 2002, p. 16-17).

Gráfico 4 - Investimento/PIB, Inflação (%) e Pagamento Líquido de Juros de Lucros (US\$ bilhões, anos 1980)



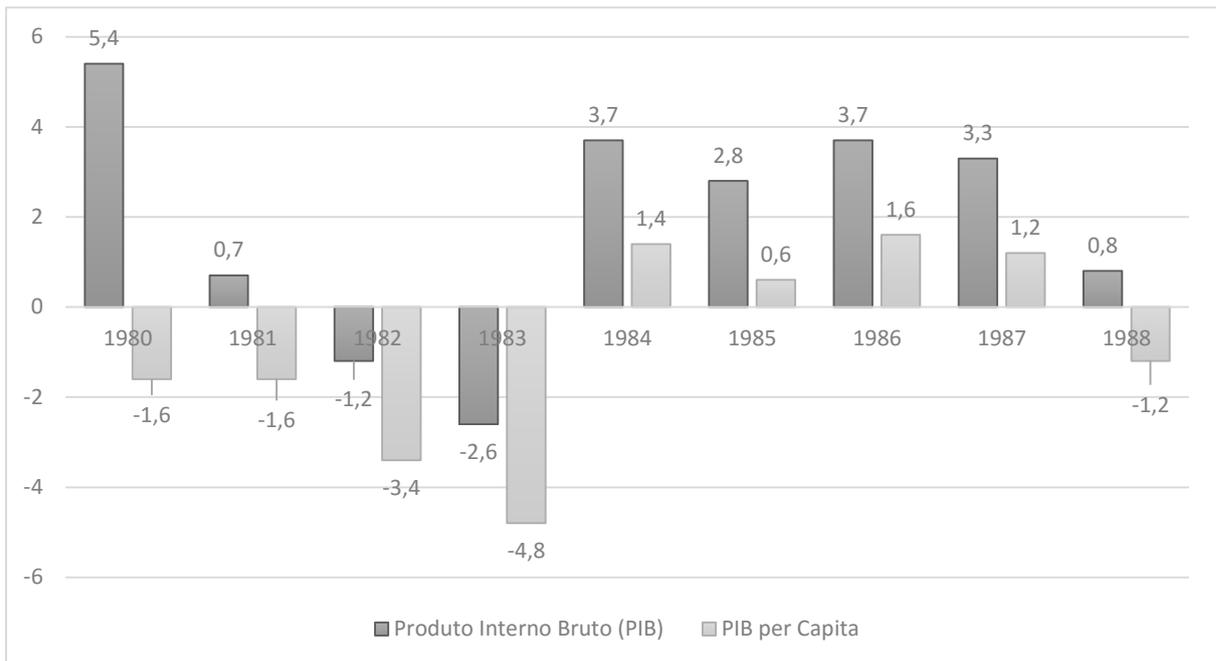
Fonte: CEPAL (1992, 1987, 1983).

Gráfico 5 – Dívida Externa e Transferência Líquida de Recursos Financeiros (US\$ bilhões, 1980-1988)



Fonte: CEPAL, 1990. *Definido como entrada líquida de capitais menos pagamentos líquidos de juros e lucros.

Gráfico 6 - PIB e PIB per capita (% 1980-1988)



Fonte: CEPAL (1992, 1987, 1983).

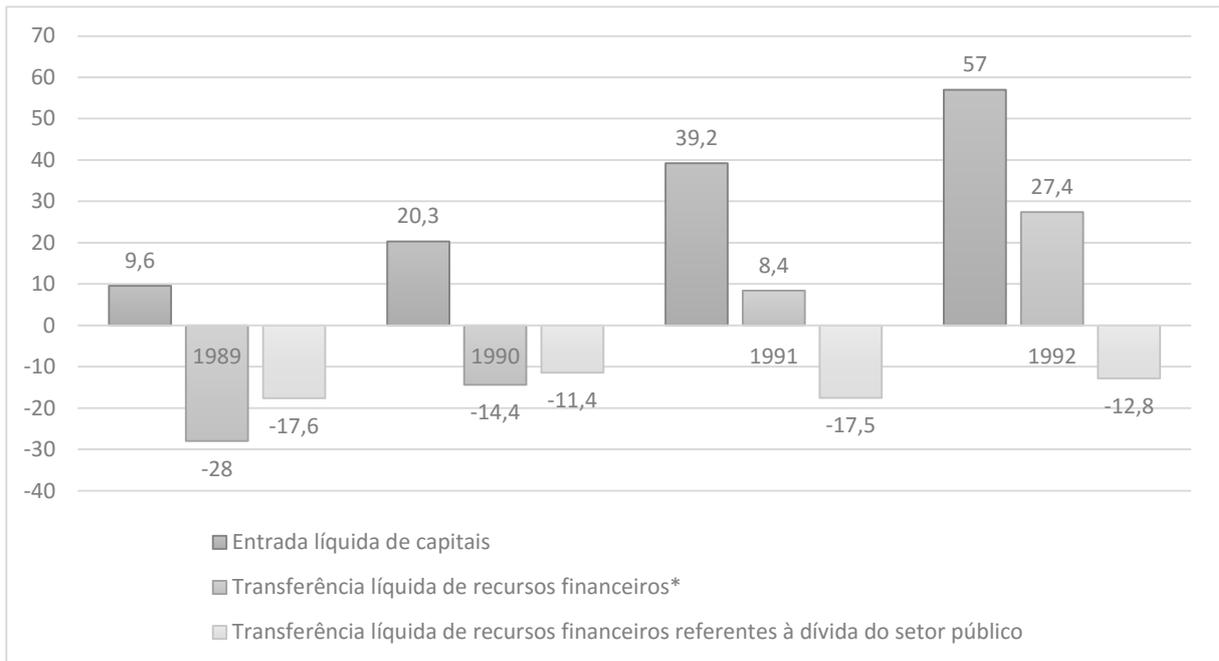
Este contexto de estrangulamento financeiro apenas encontraria condições propícias para sua reversão em 1989, a partir do processo de reestruturação das dívidas e abatimento de encargos financeiros, seja sob a forma de redução do seu principal, seja por alívio na carga de juros, previstos no lançamento do Plano Brady³³. Suas medidas proporcionaram aos países latino-americanos uma redução substancial do serviço da dívida externa, o alongamento dos prazos de reembolso e a recuperação parcial do acesso ao crédito internacional, medidas condicionadas à adoção de programas de austeridade, que à época se traduziam em reformas liberais, como planos de privatização. O próprio FMI anunciaria mudanças em sua política de financiamento, permitindo a celebração de acordos com países superendividados, mesmo os que ainda detivessem grandes atrasos nos pagamentos aos bancos comerciais (PORTELLA, 1992, p. 8-9).

Esta mudança de conjuntura pode ser observada no Gráfico 7, com a expressiva evolução dos índices de entrada líquida de capitais e, conseqüentemente, da transferência líquida de recursos financeiros – definida como o resultado da entrada líquida de capitais subtraído do montante de pagamentos líquidos de juros e lucros. Por outro lado, chama-se

³³ Plano voltado para a reestruturação das dívidas externas dos países em desenvolvimento impactados pela conjuntura de fragilização financeira e econômica dos anos 1980. Os países que participaram da rodada inicial do plano foram: Argentina, Brasil, Bulgária, Costa Rica, República Dominicana, Equador, México, Marrocos, Nigéria, Filipinas, Polônia e Uruguai. Seu nome é uma referência ao Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Nicholas Brady, que o anunciou em março de 1989.

atenção também para a manutenção negativa do volume de transferências líquidas referentes à dívida do setor público, evidenciando a persistência dos substanciais compromissos por parte dos governos latino-americanos com o pagamento das dívidas externas com os bancos comerciais.

Gráfico 7 - Entrada Líquida de Capitais e Transferências Líquidas de Recursos Financeiros (US\$ bilhões, 1989-1992)



Fonte: CEPAL, 1993. *Definido como entrada líquida de capitais menos pagamentos líquidos de juros e lucros.

Ainda que os anos 90 tenham apresentado alguma melhora nas condições internacionais frente a década anterior, a exemplo da ampliação dos fluxos de comércio, abundância de financiamentos internacionais e aceleração global das taxas de crescimento, as economias dos países latino-americanos adentrariam a nova década em meio a um contexto de sombria instabilidade e estagnação produtiva e tecnológica, fruto da crescente fuga de capitais, da queda dos níveis de investimentos e de um incontrolável processo inflacionário (CARNEIRO, 2002, p. 32).

2.4. Considerações finais

A justificativa e a originalidade das ideias cepalinas, no que tange ao desenvolvimento econômico e a integração da América Latina, contribuíram de forma contundente para a transformação das estruturas econômicas agroexportadoras da região em estruturas industriais complexas e de grande capacidade produtiva. Tais transformações despontavam como

caminho imprescindível para a superação do subdesenvolvimento e da dependência industrial e tecnológica da região, abrindo caminho para uma inserção produtiva autônoma distinta da lógica subordinada e periférica que historicamente a caracterizou: a de produção de matérias-primas e insumos básicos, voltados para o abastecimento dos grandes centros industriais.

Contudo, uma análise crítica da evolução das propostas cepalinas e dos seus subsequentes resultados revela a existência de nítidos obstáculos que levaram tanto as experiências como grande parte dos objetivos referentes à integração latino-americana ao fracasso.

Dentre estes obstáculos, destacam-se: 1) a ausência de um projeto de estabelecimento de união política regional; 2) a ausência de estruturas institucionais aptas a promover a interdependência dos países da região, sobretudo no que se refere à imperiosa necessidade de harmonizar políticas internas em diferentes níveis - econômico, social, ambiental e trabalhista, para citar exemplos; 3) as desconfianças oriundas dos países de menor desenvolvimento relativo; 4) a falta de um real comprometimento por parte das elites governamentais latino-americanas com o projeto integracionista, negligenciando reformas estruturais imprescindíveis para as mudanças de caráter econômico e social necessárias e pretendidas – prejudicadas, inclusive, pela ocorrência dos golpes militares na região (SUNKEL, 1971; PREBISCH, 1973; TAVARES & GOMES, 1998).

Em suma, ao concentrar-se nos critérios de desenvolvimento economicista e no aspecto comercial, a estratégia de integração cepalina previu acertadamente a necessidade de se estabelecer um mercado comum latino-americano, a ser alcançado pela transferência do processo de substituição de importações – baseado em sólidos investimentos de infraestrutura e na proteção aduaneira às indústrias nascentes – da escala nacional para a regional.

Por outro lado, contudo, falhou ao não promover a estrutura institucional necessária para coordenar os distintos interesses e potenciais conflitos entre os países-membros. As consequências decorrentes desta frágil articulação política se evidenciam, especialmente, a partir da análise das falhas a nível de coordenação e harmonização de políticas e programas conjuntos, sobretudo no âmbito da ALALC. Tal fragilidade é apreendida mesmo quando observada sob a ótica estritamente econômica, dimensão privilegiada pelos esquemas de integração regional deste período.

É importante ressaltar, contudo, que a estruturação do Pacto Andino apresentou uma evolução neste sentido, ao reconhecer a importância dos elementos institucionais de ordem supranacional para verificar, normatizar e alocar seus resultados, tendo em vista a

concretização dos objetivos assumidos (GERMÂNICO, 1995). Tais elementos permitiram ao bloco, mesmo em um contexto de instabilidade e deterioração, renegociar seus acordos e flexibilizar seus compromissos, garantindo, assim, a sobrevivência do projeto de integração para além da ALALC.

Por outro lado, não obstante os empecilhos de natureza interna acima elencados, ressalta-se a vulnerabilidade das economias latino-americanas frente às drásticas alterações conjunturais do cenário externo, a exemplo da desvalorização do dólar, da abrupta elevação da taxa de juros norte-americana e dos choques traumáticos decorrentes dos novos preços do petróleo sobre a balança comercial da região. A drástica redução da atividade econômica exacerbava, assim, as individualidades nacionais, levando os países da região a protegerem suas respectivas economias, prorrogando o cumprimento dos prazos e compromissos assumidos no âmbito regional – constituição da Zona de Livre Comércio e adoção das tarifas externas comuns, especificamente.

Ademais, os países latino-americanos, mesmo diante dos profundos sinais de mudança que marcaram os anos 1970, continuaram a acreditar que o sistema econômico seguia oferecendo segurança e previsibilidade. Nesse sentido, persistiram individualmente em seus respectivos programas de industrialização, agora ancorados em uma conjuntura externa absolutamente desfavorável, o que agravaria ainda mais seus já elevados e imprudentes níveis de endividamento externo.

Tal conjuntura pavimentou o caminho para a eclosão das crises cambiais, financeiras e monetárias que marcaram a década de 1980, limitando, definitivamente, as possibilidades dos países da região, seja em conjunto ou individualmente, de darem seguimento a uma política voltada para a promoção do desenvolvimento econômico e da integração regional, com base no modelo de substituição de importações (MACADAR & BELLO, 1989).

Tal declínio, bem como os resultados apresentados no decorrer da década de 1980, a partir da adoção das reformas estruturais e dos programas de ajuste fiscal preconizados pelo FMI, criaram as propícias condições para a emergência de um novo paradigma de desenvolvimento e de uma nova etapa das relações internacionais no continente, ambos caracterizados pela retomada da subordinação política e econômica como eixo direcionador da inserção internacional da região.

3. A EMERGÊNCIA DO NEOLIBERALISMO E A INTEGRAÇÃO NO FINAL DO SÉCULO 20

Neste capítulo, analisaremos a emergência do neoliberalismo e, portanto, do Consenso de Washington, como novo paradigma de desenvolvimento da América Latina. A importância deste período histórico consiste, sobretudo, em observar a plena retomada de propostas e mecanismos de aproximação entre os países da região, a partir da promoção de diretrizes políticas e econômicas coordenadas especialmente pelos Estados Unidos, em resposta à conturbada conjuntura de fragilização econômica que marcou a década de 1980.

A emergência deste novo paradigma caminha lado a lado com as substanciais alterações políticas de âmbito internacional ocorridas a partir da década de 1980, alterações estas que assumiram a forma de uma extensa e radical reorganização denominada “restauração conservadora” (FIORI, 1997).

No centro do sistema capitalista, esta reorganização ocorreria, mais precisamente, a partir de 1979, com as vitórias conservadoras de Margareth Thatcher (1979-1990) na Inglaterra, Ronald Reagan (1981-1989) nos Estados Unidos e Helmut Kohl (1982-1998) na Alemanha, abrindo caminho para a forte implementação de políticas de desregulação financeira, ajuste fiscal e combate à inflação que colocariam em xeque o predomínio das políticas de bem-estar social até então em voga (FIORI, 2001; ANDERSON, 1995, p. 11).

Na América Latina, por sua vez, essa reorganização – que em certo ponto já se evidenciava, em partes, a partir da emergência de regimes autoritários e dos direcionamentos políticos que lhe foram inerentes, rompendo com as políticas socialdemocratas de governos legitimamente eleitos – contribuiu diretamente não apenas para frustrar o modelo de desenvolvimento e de integração regional nos moldes anteriormente estabelecidos pela CEPAL (SARTI, 2011, p. 5), mas principalmente para impulsionar e alimentar a adoção de medidas neoliberais e programas de ajustamento ao garantir a legitimidade política necessária para sua implantação.

É diante desta conjuntura política que se realiza, em novembro de 1989, na cidade de Washington, Estados Unidos, a conferência “*Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*”, organizada pelo *Institute for International Economics*³⁴, na qual se reuniram uma série de economistas e intelectuais latino-americanos e funcionários de instituições

³⁴ “Instituição privada, não lucrativa e não partidária, voltada para a produção intelectual de estudos e discussões de políticas econômicas internacionais, com o objetivo identificar e analisar importantes assuntos que contribuam para tornar a globalização benéfica e sustentável”. Para mais informações, visite: <http://www.iiie.com/institute/aboutiiie.cfm>

multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, além de membros do governo norte-americano, com o objetivo de avaliar as reformas econômicas em curso no âmbito da América Latina (BATISTA, 1994, p. 5; NEGRÃO, 1998).

Ao registrar amplo consenso sobre a excelência deste processo de reformas em vigor na região,³⁵ a conferência acabou não por tratar especificamente de formulações novas, mas simplesmente registrar, com aprovação, o grau de efetividade das políticas e programas já recomendados previamente no decorrer da década de 1980. Nasce, assim, o Consenso de Washington, conjunto de diretrizes de política econômica essencialmente alinhadas com a abordagem do *mainstream economics*, voltadas para à estabilização monetária³⁶ e ao pleno restabelecimento das leis de mercado (BATISTA, 1994, p. 6).

A emergência deste fenômeno exerceria importante influência nos processos de reforma do Estado e de formulação de políticas públicas no decorrer dos anos 1990, estruturando-se como uma segunda etapa do processo de ajustamento iniciado na década anterior. As diretrizes recomendadas viriam a dominar praticamente todos os centros da economia mundial, a começar pelas instituições de Washington – Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional –, além de se tornar base teórica para os principais manuais de economia nos cursos de graduação da área, sobretudo após o desmantelamento da União Soviética (REINERT, 2008).

3.1. A emergência do Consenso de Washington

Estruturado como uma ofensiva teórica e política ao Estado de Bem Estar Social, o neoliberalismo baseou-se, principalmente, nas ideias e formulações do economista e filósofo austríaco Friedrich Hayek, propostas em sua magna obra *O Caminho da Servidão*, de 1944. Nessa obra, o autor apontou para os perigos da intervenção do Estado à liberdade e ao desenvolvimento econômico, tanto no caso das economias planificadas dos regimes socialistas quanto nos dos países fascistas. Direccionava, assim, uma velada crítica ao Partido Trabalhista inglês, vencedor das eleições parlamentares de 1945 e responsável direto pela

³⁵ Exceção feita ao Brasil e Peru, que não aderiram imediatamente aos programas de estabilização.

³⁶ Os elevados índices de inflação na região, que em 1989 atingiram o patamar de 1.205%, evidenciam o problemático quadro de instabilidade monetária então vigente. Para efeitos comparativos, ao longo do período 1965-1980, este índice atingiu patamar de 31,4% (CEPAL, 1992).

plena implantação do Estado de Bem Estar Social na Grã-Bretanha.³⁷

A partir do ano de 1947, Hayek, junto a outros intelectuais que compartilhavam sua orientação ideológica, passaram a se reunir bienalmente na estação suíça de Mont Pèrelin, dando origem a Sociedade de Mont Pèrelin. Esta sociedade se tornaria a principal associação defensora das ideias neoliberais³⁸, pregando um Estado forte em sua capacidade de desarticular o poder dos sindicatos e em proteger a propriedade privada e as liberdades individuais, mas parco no que se refere aos programas sociais e em sua capacidade de intervir na economia, abrindo caminho, assim, para a restauração de uma taxa “natural” de desemprego que produziria reflexos tanto na redução dos salários quanto no consequente aumento dos lucros (ANDERSON, 1995, p. 10).

A ideologia neoliberal, contudo, encontraria ambiente propício para emergência apenas a partir da década de 1970, diante do contexto de longa e profunda recessão, baixas taxas de crescimento e altas taxas de inflação que então assolavam o mundo capitalista. As taxas de acumulação de lucro entraram em franca decadência, com a parcela dos ativos detida pelo 1% mais rico dos Estados Unidos passando de 36% em 1965 para 22% em 1975 (HARVEY, 2005, p. 25-26). Paralelamente, o crescimento econômico despencaria de uma média de 4,4% entre 1960 e 1968 para 2,4% na década seguinte (GURGEL, 2003, p. 113). Este mesmo quadro também se evidenciava em países europeus, Japão e no conjunto de países da OCDE.

Tal como apontado por Hayek e pela Sociedade de Mont Pèrelin, a responsabilidade pela crítica conjuntura de crise que abatera o mundo capitalista recaiu não nos fatores externos, referentes a alta dos preços do petróleo, elevação das taxas internacionais de juros e deterioração do comércio internacional, mas diretamente sobre as políticas intervencionistas keynesianas e o Estado de Bem Estar Social. O resultado foi a emergência e proliferação de governos alinhados com a ideologia neoliberal ao redor do mundo, dispostos a implementar as reformas necessárias que objetivavam a estabilidade monetária, o desmonte do aparato regulador estatal e os incentivos ao mercado que, em teoria, restaurariam as elevadas taxas de

³⁷ Dentre as medidas implementadas, destacam-se a adoção de uma extensa rede de proteção social e serviços públicos, monopolizando setores como saúde pública e transportes, além de setores de grande importância econômica, como mineração e siderurgia.

³⁸ Essas diversas sociedades – ou *think tanks* – alinhados a ideologia neoliberal se proliferariam e ganhariam destaque crescente com o passar dos anos, opondo-se terminantemente às ideias keynesianas, a exemplo da intervenção estatal na economia e da adoção de políticas redistributivas, mesmo ao longo da chamada Era de Ouro do Capitalismo (anos 50-60), período de maior crescimento econômico da história e auge das políticas de Bem Estar Social. A maior parte desses *think tanks* recebiam milionárias doações de empresas e fundações privadas que teriam chegado à casa de 900 milhões de dólares por ano, só nos Estados Unidos dos anos 1970 (HARVEY, 2005, p. 53).

crescimento econômico.³⁹

Na Inglaterra, foi eleito o governo Thatcher, o primeiro regime de um país de capitalismo avançado publicamente empenhado em pôr em prática o programa neoliberal. Um ano depois, em 1980, Reagan chegou à presidência dos Estados Unidos. Em 1982, Kohl derrotou o regime social liberal de Helmut Schmidt, na Alemanha. Em 1983, a Dinamarca, Estado modelo do bem-estar escandinavo, caiu sob o controle de uma coalização clara de direita, o governo Schluter. Em seguida, quase todos os países do norte da Europa ocidental, com exceção da Suécia e da Áustria, também viraram à direita. A partir daí, a onda de direitização desses anos tinha um fundo político para além da crise econômica do período (ANDERSON, 1995, p. 11).

A adoção do modelo neoliberal se consolidou na medida em que a Guerra Fria chegava a seu desfecho, com a subsequente dissolução da URSS, a paulatina democratização e inserção dos países do Leste Europeu ao capitalismo e a passagem de um mundo bipolar para uma estrutura unipolar, caracterizada pelo estabelecimento hegemônico dos Estados Unidos. O fim do embate representado pelos lados capitalista e socialista e a subsequente consolidação dos Estados Unidos como lado vitorioso denotam a sua disposição em “exercer desinibidamente sua ampliada liderança, como a Guerra do Golfo deixou claro” (CRUZ, 207, p. 20).

Tal contexto político acaba por fazer com que a democracia e o liberalismo econômico surgissem aos olhos do mundo como um último estágio da sociedade mundial, linha de pensamento que encontraria expressividade através da retomada da teoria do “fim da História” por Fukuyama (1992).⁴⁰

Dos diferentes tipos de regimes surgidos no curso da história da humanidade, desde monarquias e aristocracias até as teocracias religiosas e as ditaduras fascistas e comunistas deste século, a única forma de governo que sobreviveu intacta até o fim do século XX foi a democracia liberal (FUKUYAMA, 1992, p. 80).

Na sua precipitada visão, a humanidade teria atingido o ponto culminante de sua evolução através do triunfo da democracia liberal. Atingido este estágio, ocorreria o fim do desenvolvimento dos princípios e das instituições básicas, uma vez que todas as questões realmente pertinentes estariam resolvidas. Tal definição da ideia de “fim da História” já havia ganhado relevante notoriedade nos pensamentos de filósofos como Georg Hegel e Karl Marx.

³⁹ Ainda que tenham exercido forte influência nas reformas políticas e econômicas de muitos países, o modo como as premissas neoliberais foram interpretadas, assim como a forma como foram implementadas, variaram bastante de país para país.

⁴⁰ O “fim da História” é entendido, nos termos de Fukuyama, como uma sociedade tecnológica apta a suprir todas as necessidades humanas, e não como o fim da história social. O autor sustenta que o liberalismo econômico seria o ápice da evolução econômica da sociedade contemporânea e que esta viria acompanhada da democracia e da igualdade de oportunidade de tal maneira que todos poderiam usufruir de condições livres e plenas para conquistar seus objetivos.

Nesse sentido, tanto para Hegel quanto para Marx, a evolução das sociedades humanas não era ilimitada, mas terminaria quando a humanidade alcançasse uma forma de sociedade que pudesse satisfazer suas aspirações mais profundas e fundamentais. Desse modo, os dois autores previam o “fim da História”: para Hegel seria o estado liberal, enquanto para Marx seria a sociedade comunista (FUKUYAMA, 1992, p. 12).

Dessa forma, a formulação do Consenso de Washington se apresenta como o fator que premia a ideologia neoliberal como a política do lado vitorioso. Seus pontos promulgados tornaram-se, assim, receituário seguido pelas agências internacionais para a concessão de créditos, ou seja, adquiriram status de regras a serem implementadas por países que almejassem empréstimos de instituições financeiras multilaterais. Estas instituições acabaram por assumir um papel “auxiliar” no processo das chamadas reformas estruturais, incrementando o monitoramento das alterações modernizadoras.

John Williamson, economista inglês e diretor do *Institute for International Economics*, foi o responsável por pontuar as dez medidas de reforma econômica sobre as quais havia amplo consenso, tanto entre os membros do Congresso e da Administração americanas quanto entre os funcionários das instituições financeiras internacionais.

Quadro 2 - O Consenso de Washington (1989)

<i>Disciplina fiscal</i>	Altos e contínuos déficits fiscais contribuem para a inflação e fugas de capital.
<i>Reforma tributária</i>	A base de arrecadação tributária deve ser ampla e as alíquotas moderadas.
<i>Taxa de juros</i>	Os mercados financeiros domésticos devem determinar as taxas de juros de um país. Taxas de juros reais e positivas desfavorecem fugas de capital e aumentam a poupança local.
<i>Abertura comercial</i>	As tarifas devem ser minimizadas e não devem incidir sobre bens intermediários utilizados como insumos para as exportações.
<i>Investimento direto estrangeiro</i>	Investimentos estrangeiros podem introduzir o capital e as tecnologias que faltam no país, devendo, portanto, ser incentivadas.
<i>Privatização</i>	As indústrias privadas operam com mais eficiência porque os executivos possuem um interesse pessoal direto nos ganhos de uma empresa ou respondem àqueles que tem. As estatais devem ser privatizadas.
<i>Desregulação</i>	A regulação excessiva pode promover a corrupção e a discriminação contra empresas menores com pouco acesso aos maiores escalões da burocracia. Os governos precisam desregular a economia.
<i>Direito de propriedade</i>	Os direitos de propriedade devem ser aplicados. Sistemas judiciais pobres e leis fracas reduzem os incentivos para poupar e acumular riquezas.

Fonte: “What Washington Mans by Policy Reform” in John Williamson, ed., Latin American Adjustment: How Much Has Happened? (Washington: Institute for International Economics, 1990).

Em suma, toda a abordagem do Consenso de Washington poderia ser resumida em duas medidas: 1) promover a estabilização da economia através do ajuste fiscal e da adoção de políticas econômicas ortodoxas, em que o mercado desempenhe papel fundamental; e 2) reduzir o papel do Estado. Ambas as medidas refletem soluções para o que passou a ser considerado pelo Consenso de Washington como as bases da crise latino-americana: o desmesurado crescimento do Estado protecionista, regulador e ineficiente e os excessivos gastos públicos, decorrentes da incapacidade de controlar o déficit público e manter sob controle as demandas salariais (BRESSER-PEREIRA, 1991; BATISTA, 1994).

Em uma economia mundial cada vez mais globalizada econômica e financeiramente, a não adoção das normas estabelecidas pelo Consenso de Washington se tornava fator passível de punição, representada pela exclusão do crescente fluxo global. Por outro lado, uma vez que os países abrissem suas portas ao Consenso de Washington, seriam recompensados pelo sistema internacional, assumindo posição privilegiada na captação dos investimentos externos que tanto contribuiriam para o desenvolvimento tecnológico quanto para o acesso ao mercado,

além de suplementar suas poupanças nacionais com fluxos internacionais de capital (GORE, 2000).

Na prática, a situação de endividamento e instabilidade econômica de um grande número de países os colocava em tamanha situação de fragilidade diante das agências de financiamento que o receituário neoliberal passou a ser uma condicionalidade para levar adiante as negociações de empréstimos desses países.

As ideias resultantes do Consenso de Washington desempenharam forte influência nas reformas políticas e econômicas dos países latino-americanos, se estendendo hegemonicamente pela região, favorecido pela ascensão de governos que personificavam as normas e valores estabelecidos pelo neoliberalismo. É o caso de Alberto Fujimori, no Peru; Fernando Henrique Cardoso, no Brasil; Carlos Menem, na Argentina; Carlos Andrés Pérez, na Venezuela; Sánchez de Lozada, na Bolívia; dos governos dos tradicionais partidos Nacional e Colorado no Uruguai; e do Partido Colorado, no Paraguai.

Suas recomendações, contudo, reinaram sem contestação por pouco tempo, uma vez que as mudanças no cenário político e econômico internacional e as novas condições internas dos países em transição criaram problemas que até mesmo os proponentes originais do Consenso não previram, demandando, assim, a busca por novas respostas (NAÍM, 1999). Enquanto algumas destas respostas complementavam as recomendações do Consenso de Washington com o objetivo de reformá-lo⁴¹, outras acabavam justamente por contesta-las, reivindicando sua imediata ruptura.

As principais críticas se referem ao fato da adoção do Consenso de Washington ter representado um período de fragilização crônica para o continente, atestando, portanto, uma incompatibilidade irrefutável entre o paradigma adotado e a realidade dos países subdesenvolvidos. Os maus resultados decorrentes das propostas de política econômica e o fracasso no que tange ao desenvolvimento dos países que adotaram suas normas tornaram o receituário neoliberal – que teve sua justificação científica alicerçada na teoria econômica neoclássica –, alvo das mais duras críticas, contribuindo para a perda de legitimidade e subsequente queda dos governos alinhados à esta vertente doutrinária.

As críticas se aguçaram em 1996 e 1997. Em 1998, veio o teste mais sério. O FMI foi chamado a intervir nas várias crises financeiras da década. Em todos os casos foi tomado de surpresa, pois os países em crise eram seus

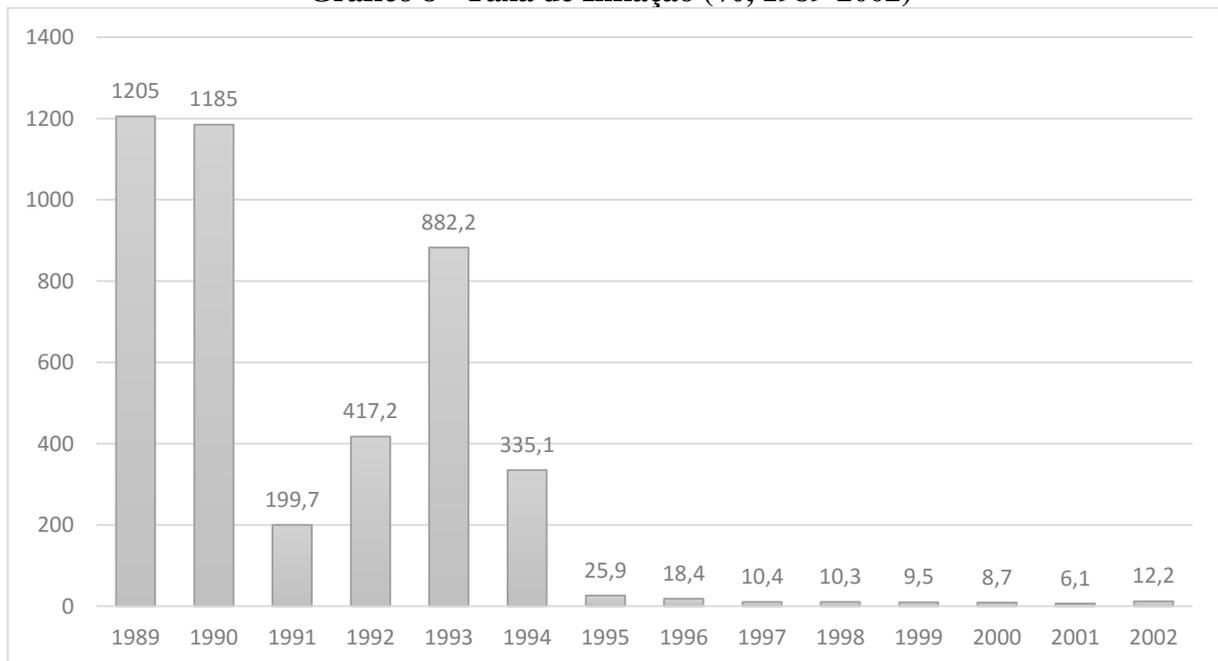
⁴¹ Como é o caso da chamada “terceira via”, que possui em Anthony Giddens (1999) um dos seus principais mentores. Os governos reformistas se deram conta, assim, que metas políticas anteriormente consideradas como a última etapa do processo de reforma tornavam-se, posteriormente, meras precondições para o sucesso. Nesse sentido, um novo conjunto de metas, mais complexas e menos tangíveis, passavam a ser constantemente incluídas na lista de condições necessárias para o aprimoramento do desempenho econômico.

protegidos e seus melhores alunos. Quanto mais comportados, mais grave sua crise financeira. O caso do México, em 1994, foi exemplar. Mas as coisas se tornaram mais graves com a chamada “crise asiática”, em 1997, a posterior “crise da Rússia”, a crise brasileira em 1999 e, finalmente a crise argentina em 2002-2003. Não sobrou nenhum aluno aplicado (SANTOS, 2004, pág. 60).

3.2. As consequências econômicas do Consenso de Washington

O pensamento neoliberal apontou a estabilidade monetária como fator imprescindível para a retomada das elevadas taxas de crescimento vigentes no período anterior a conjuntura de crise dos anos 1970. Para tal, baseou-se na valorização exacerbada de políticas anti-inflacionárias, a exemplo dos sistemáticos cortes de gastos públicos, das altas taxas de juros e dos mecanismos de valorização cambial baseados em âncoras lastreadas pelo dólar. O período 1989-1996 revelou, assim, uma expressiva queda dos problemas inflacionários que assolavam a região, denotando o inegável êxito destas medidas nesse sentido.

Gráfico 8 - Taxa de Inflação (% , 1989-2002)



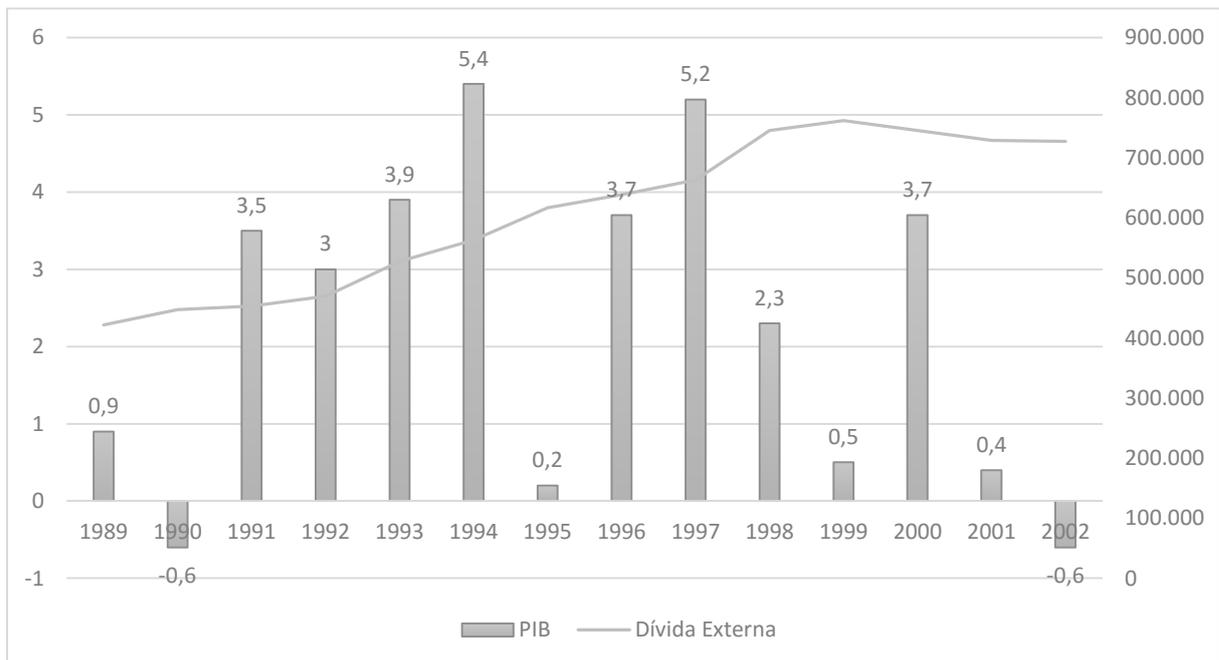
Fonte: CEPAL (2004, 1997 e 1992).

Tal modelo, contudo, acabou por esgotar seu potencial hegemônico ao descumprir com algumas de suas mais básicas e principais promessas. Nesse sentido, se por um lado o Consenso de Washington apresentou evidente sucesso na obtenção da estabilidade monetária, por outro, no que se refere a efetiva promoção do crescimento econômico, seus resultados se revelaram bem mais modestos, levando a região a um período de instabilidade e a um patamar

de variações anuais no crescimento do PIB muito abaixo dos observados nas décadas anteriores.

Esta instabilidade se apresentou com acentuada nitidez nos períodos correspondentes as crises financeiras do México (1994/1995), Ásia (1997/1998), Rússia (1998), Brasil (1999), Turquia (2000/2001) e Argentina (2001/2002), denunciando a vulnerabilidade dos países do Hemisfério Sul frente aos choques externos. As desregulações dos mercados financeiros promovidas pelo neoliberalismo, com a respectiva abolição dos mecanismos de controles de capital, levaram os países da América Latina a conviverem com fugas maciças de capital perante os humores instáveis das marés especulativas, processo este altamente nocivo às economias locais por conta de seus efeitos devastadores na desvalorização monetária abrupta, no endividamento acelerado para financiar a fuga de capital – passando de US\$ 421 bilhões, em 1989, para US\$ 727 bilhões, em 2002 – e na perda de poupança doméstica, com severo impacto sobre as finanças públicas.

Gráfico 9 - Crescimento do PIB (%) e Dívida Externa (US\$ bilhões 1989-2002)



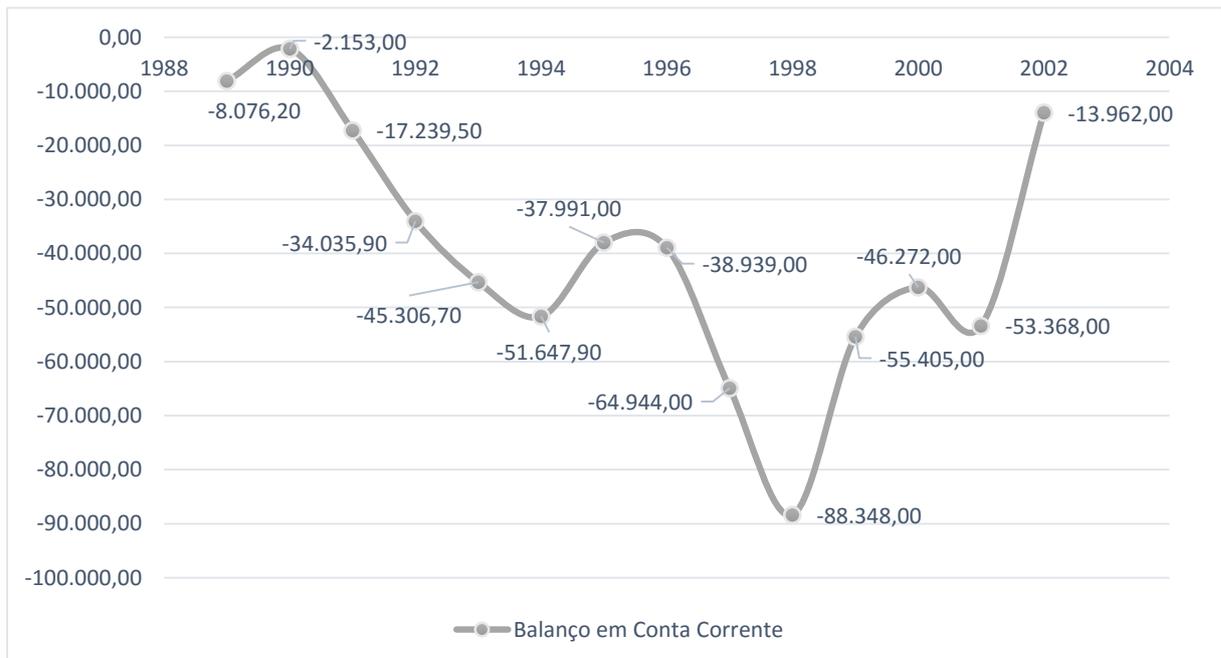
Fonte: CEPAL (2004, 2001 e 1997)

A abertura comercial também desempenharia forte influência nos maus resultados econômicos e comerciais dos países latino-americanos deste período, favorecendo o escoamento da produção oriunda de nações centrais do capitalismo mundial, beneficiadas pela maior competitividade e solidez de seus aparatos industriais. À isso, somam-se as próprias

fragilidades internas decorrentes da implementação das medidas de estabilização monetária, a exemplo da valorização cambial e da elevação das taxas de juros, fatores que resultaram no definitivo comprometimento do potencial de exportação e dos níveis de investimento produtivo dos setores industriais da região, prejudicando a penetração dos produtos latino-americanos, mesmo em seus próprios mercados internos.⁴²

Este paulatino comprometimento das forças produtivas e o acentuado processo de desindustrialização e estagnação tecnológica com os quais a região vinha se deparando desde a conjuntura de crise dos anos 1970-1980 impactaram imensamente os países latino-americanos, com o subsequente aprofundamento dos desequilíbrios de seus balanços de pagamentos.

Gráfico 10 - Balanço em Conta Corrente (US\$ bilhões, 1989-2002)



Fonte: CEPAL (2004, 2001 e 1997)

No âmbito da América do Sul, especificamente, as políticas promovidas via Consenso de Washington resultaram no nítido agravamento das más condições econômicas herdadas dos anos 1970-1980, contribuindo para que os países adentrassem o século 21 com profundos desequilíbrios comerciais, industriais e financeiros.

⁴² É a partir desta conjuntura que os Estados Unidos lograriam efetuar uma espetacular inversão dos fluxos de intercâmbio comercial com a América Latina, transformando seu déficit comercial com a região em superávit (BATISTA, 1994, p. 18).

A Argentina, ainda que tenha inicialmente obtido certo crescimento econômico graças à estabilização monetária decorrente da valorização cambial – via inflexível atrelamento ao dólar – e do ingresso de recursos externos, viabilizado pela privatização de empresas estatais e pelo brutal processo de desnacionalização da economia, encontrou, ao final do governo Menem (1989-1999), uma dívida externa na ordem de US\$ 144 bilhões, valor equivalente a 53,8% de seu PIB – em 1992, sua dívida externa correspondia a 30% do PIB –, além do déficit de US\$ 12 bilhões na conta corrente do balanço de pagamentos e de US\$ 2 bilhões na balança comercial – ainda que o país tenha se beneficiado de um superávit comercial inter-regional no valor de US\$ 2.4 bilhões. O desastroso impacto no setor industrial do país se refletiu na vertiginosa queda de sua participação no PIB nacional, de 30,3% em 1980 para 16,5% ao final do governo Menem.

O agravamento dos déficits nas contas externas e internas do governo alimentaram os temores de investidores, argentinos e estrangeiros, levando-os a suspender investimentos diretos. Esta conjuntura de crise atingiria ponto culminante em 2001, com a decisão argentina de suspender os pagamentos de sua dívida externa.

O Brasil, que ao longo dos anos 80 apresentava o terceiro maior superávit comercial do mundo – US\$ 15 bilhões –, passou a acumular saldos negativos que alcançaram volume de US\$ 38 bilhões entre 1996 e 2000, graças, sobretudo, a alta taxa de câmbio real, que comprometeu a competitividade dos produtos brasileiros, e do aprofundamento da liberalização comercial, com a subsequente rebaixa de suas tarifas alfandegárias e barreiras não-tarifárias. As consequências deste cenário de desindustrialização se refletiram no crescimento substancial de sua dívida externa, que saltaria de US\$ 123.4 bilhões em 1990 para US\$ 236.1 bilhões em 2000, e no desequilíbrio do balanço de pagamentos em conta corrente, que passaria de um superávit de US\$ 6 bilhões em 1992 para um déficit de US\$ 24.7 bilhões no ano 2000.

A Bolívia, que embora tenha apresentado crescimento econômico consistente entre o período 1990-1998, aliado a estabilidade monetária obtida através de um bem sucedido controle inflacionário e de um baixo crescimento de sua dívida externa, passaria a se deparar com uma grande instabilidade econômica a partir de 1999. Seu aparato produtivo industrial, que mesmo antes da implementação das políticas neoliberais já apresentava profundas limitações, sofreu severos impactos a partir da liberalização comercial, perdendo competitividade diante da concorrência estrangeira. Este quadro de crise afetaria também a economia camponesa, principal fonte produtora de alimentos para o mercado interno,

resultando na quebra de diversos setores e no subsequente aumento dos preços dos alimentos (VARGAS, 2004).

O Chile, tido como um dos caso de sucesso das políticas neoliberais, repressivamente implementadas pelo governo do General Augusto Pinochet, no período 1973-1989, viu sua dívida externa duplicar no decorrer dos anos 90, saltando de US\$ 18,5 bilhões para US\$ 39 bilhões em 2000. A participação industrial no PIB, por sua vez, declinaria de 20% em 1990 para 17,5%, em 1999.

Colômbia e Equador também passaram por fortes recessões que derrubaram seus crescimentos. Suas dívidas externas passariam, respectivamente, de US\$ 17.9 bilhões para US\$ 35.9 bilhões, e de US\$ 12.2 bilhões para US\$ 16.2 bilhões, no decorrer do período 1990-2000. No caso do Equador, a taxa de inflação, disparada a mais elevada da região, refletia o cenário de instabilidade econômica no qual vivia o país.

O Uruguai, cuja participação da indústria no PIB decaíra de 25,8%, em 1990, para 18,4%, em 1999, apresentou expressivo declínio em suas taxas de crescimento econômico no decorrer do período 1999-2002. No mesmo sentido, Paraguai e Peru vivenciaram conjunturas similares de crise econômica, acompanhadas pela realização de grandes manifestações sociais contrárias às privatizações levadas a cabo por seus respectivos governos.

Por fim, a Venezuela, embora tenha apresentado crescimento econômico consistente a partir de 1994 – em função da alta dos preços do petróleo, principal produto de exportação do país –, bem como retração de sua dívida externa, passaria a se deparar com uma série de perturbações econômicas. Neste caso particular, tais perturbações decorreriam não da implementação das políticas preconizadas pelo Consenso de Washington, mas sim do contexto de instabilidade política que assolaria o país, sobretudo diante da tentativa de golpe contra o então presidente Hugo Chávez, em 2002, e das constantes paralisações empresariais que marcaram este período (IBASE, 2006). A posterior queda nos preços do petróleo, acompanhada da redução das reservas internacionais frente à sobrevalorização da moeda venezuelana, contribuiriam para colocar o país em uma sombria conjuntura econômica e social.

Quadro 3 - América do Sul: Produto Interno Bruto (taxas anuais %, 1990-2003)

<i>País</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
<i>Argentina</i>	-2,0	-2,9	5,5	8,0	3,8	-3,4	-0,8	-4,4	-10,8	8,7
<i>Bolívia</i>	4,4	4,7	4,5	4,9	5,4	0,8	2,3	1,6	2,7	2,4
<i>Brasil</i>	-4,6	4,2	2,5	3,1	0,1	1,1	3,9	1,3	1,5	0,6
<i>Chile</i>	3,3	9,0	6,9	6,8	3,6	-0,1	4,5	3,5	2,0	3,3
<i>Colômbia</i>	3,2	4,9	1,9	3,3	0,7	-3,9	2,4	1,5	1,9	4,8
<i>Ecuador</i>	1,2	3,0	2,3	3,9	1,0	-9,5	0,9	5,5	3,8	2,3
<i>Guiana</i>	-3,7	3,8	8,6	6,7	-2,2	3,9	-2,3	2,3	1,5	-2,0
<i>Paraguai</i>	3,0	4,5	1,1	2,4	-0,6	-0,1	-3,3	2,0	-1,6	3,8
<i>Peru</i>	-5,4	8,6	2,5	6,8	-0,4	1,4	2,8	0,1	4,9	3,8
<i>Suriname</i>	-3,6	3,7	7,6	5,3	12,5	2,3	-1,2	1,3	1,2	3,5
<i>Uruguai</i>	0,0	-2,3	5,0	5,0	4,3	-3,8	-1,9	-3,6	-12,7	3,0
<i>Venezuela</i>	5,5	5,9	-0,4	7,4	0,7	-5,8	3,8	3,4	-8,9	-9,7

Fonte: CEPAL (2005, 2004 e 2000).

Importante apontar, também, para o expressivo crescimento das dívidas públicas nacionais dos países sul-americanos, a despeito da volumosa entrada de capital decorrente das elevações das taxas de juros, das privatizações de empresas estatais e dos substanciais cortes de gastos públicos via desmantelamento de importantes estruturas de seguridade social. Tal desmantelamento acabaria por aprofundar as consequências de cunho social, que já se evidenciavam como palpável reflexo do desastroso cenário econômico que então se desenhava na região, abarcando o bem-estar social de milhões de famílias, tal como observado em estudos técnicos do próprio Banco Mundial:

Reformas orientadas pelo mercado foram implementadas com o objetivo de promover o ajuste estrutural na economia. Estas reformas buscaram liberalizar as relações comerciais, desregulamentar as economias e promover políticas de privatização. [...] As reformas orientadas pelo mercado colocam, no curto prazo, altos custos para as populações urbanas e tendem a acentuar problemas sociais, dado que estas quase sempre implicam reduzir cortes significativos nos gastos públicos e perda de empregos em diversos setores [...] (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 16).

Nesse sentido, se por um lado a adquirida estabilidade monetária permitiu uma redução imediata dos índices de pobreza da região, por outro, observa-se que esta redução se manifestou desacompanhada de uma queda correspondente nos índices de desigualdade. Ademais, os ganhos inicialmente obtidos pela estabilização passariam a ser paulatinamente

revertidos na medida em que os desequilíbrios comerciais, industriais e financeiros se consolidassem na região, resultando tanto na semi-estagnação do PIB per capita quanto na disparada da taxa de desemprego (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 17).

Quadro 4 - América do Sul: PIB per capita (taxas anuais %, 1990-2003)

<i>País</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
<i>Argentina</i>	-3,3	-4,1	4,1	6,6	2,6	-4,6	-2,0	-5,6	-11,9	7,7
<i>Bolívia</i>	2,1	2,2	2,0	1,7	2,1	-2,1	-0,1	-0,7	0,4	0,1
<i>Brasil</i>	-6,2	2,7	1,1	2,1	-1,4	-0,4	2,6	0,0	0,2	-0,9
<i>Chile</i>	1,5	7,4	5,3	5,5	1,7	-1,8	3,1	2,2	0,8	2,2
<i>Colômbia</i>	2,3	3,2	0,1	0,7	-1,2	-5,6	0,6	-0,4	-0,1	3,0
<i>Equador</i>	-1,2	0,8	0,2	1,8	-0,9	-7,5	-1,0	3,5	2,0	0,9
<i>Guiana</i>	-4,1	2,2	7,5	8,0	-3,2	4,5	-2,7	1,9	1,2	-2,2
<i>Paraguai</i>	0,0	1,7	-1,6	-0,2	-3,2	-2,6	-3,1	-0,1	-4,9	1,3
<i>Peru</i>	-7,7	6,8	0,5	6,7	-1,6	-0,8	1,1	-1,3	3,3	2,2
<i>Suriname</i>	-4,9	-2,2	8,2	2,1	-	-4,4	-2,1	0,5	0,4	2,7
<i>Uruguai</i>	-0,2	-2,7	4,3	4,3	3,8	-4,2	-2,6	-4,3	-12,7	2,3
<i>Venezuela</i>	2,9	3,7	-2,5	4,4	-2,2	-7,3	1,8	1,5	-10,7	-11,3

Fonte: CEPAL (2005, 2004 e 2000).

Quadro 5 - América do Sul: taxas de desemprego urbano (1990-2002)

<i>País</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
<i>Argentina</i>	7,4	17,5	15,1	17,4	19,7
<i>Bolívia</i>	7,3	3,6	7,5	8,5	8,7
<i>Brasil</i>	4,3	4,6	7,1	6,2	11,7
<i>Chile</i>	7,8	7,4	9,2	9,1	9,0
<i>Colômbia</i>	10,5	8,8	17,2	18,2	17,6
<i>Equador</i>	6,1	7,7	14,1	10,4	8,6
<i>Paraguai</i>	6,6	5,3	10,0	10,8	14,7
<i>Peru</i>	8,3	8,2	8,5	9,3	9,4
<i>Uruguai</i>	8,5	10,3	13,6	15,3	17,07
<i>Venezuela</i>	10,4	10,3	13,9	13,3	15,8

Fonte: CEPAL (2004 e 2000). *Dados não disponíveis para Guiana e Suriname.

O aumento do desemprego é o indicador que melhor retrata os custos sociais dos programas de ajustamento implementados nos anos 90. Nesse quesito, todos os países sul-americanos adentraram o século 21 piores do que estavam ao final da década de 1980. A situação social se agravaria ainda mais diante do desmantelamento das estruturas de proteção social, a exemplo do seguro-desemprego, contribuindo para os alarmantes índices de pobreza – 39,8% – e extrema pobreza – 15,4% – da região.

Tal conjuntura revela as dificuldades e os desafios referentes à estruturação de uma sociedade de consumo massificada, condição não apenas socialmente desejável, mas fundamental para o sucesso de um modelo de desenvolvimento apto a abrir caminho para melhorias significativas nos padrões de vida da população, numa perspectiva de longo prazo (MAGALHÃES, 2009).

Nesse sentido, o ideário neoliberal, preconizado tanto pelos programas de estabilização quanto pelo Consenso de Washington, mostrou-se absolutamente danoso para a realidade econômica e social da América do Sul, abrindo caminho para distorções que, ao fim e ao cabo, atestariam a sua irrefutável incompatibilidade com as complexas especificidades da região. Medidas como abertura econômica, elevação das taxas de juros, desregulação financeira, privatização e a aplicação de direitos de propriedade intelectual, longe de criarem as bases de um novo ciclo de desenvolvimento, representaram a adesão a uma estratégia que revelou trágicos resultados, inviabilizando a retomada do padrão de crescimento vigente no período 1950-1980.

3.3. A integração sob a ótica neoliberal

A despeito da conjuntura econômica adversa e das profundas diferenças em relação aos anos 1960, o período 1980-2000 ficou marcado por importantes ações relacionadas ao processo de integração regional, dentre as quais destaca-se o fato da América Latina deixar de ser foco central dos processos de integração, que passariam então a ganhar conotação mais específica geograficamente. É nesse sentido que a América do Sul deixa de ser somente um conceito geográfico para tornar-se, efetivamente, uma entidade política e econômica (AMORIM, 2012, p. 4).

Esta guinada do foco do processo de integração aconteceria a partir da Primeira Reunião de Presidentes da República da América do Sul, realizada em Brasília, entre 31 de agosto e 1 de setembro de 2000. Nela, discutiu-se como organizar a convivência cooperativa e coordenada entre os países da região em setores como comércio, infraestrutura, luta contra

drogas ilícitas, informação e tecnologia, estabelecendo, assim, novos contornos acerca de como pensar a região (VIZENTINI, 2007, p. 86-87). Tais princípios seriam reiterados no Consenso de Guayaquil, já no âmbito da Segunda Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada entre 26 e 27 de julho de 2002.

A importância desta guinada de foco, passando de uma ênfase latino-americanista para uma perspectiva primordialmente centrada na América do Sul, reflete a compreensão de que a evolução em prol de um processo integracionista abrangente, e que, portanto, englobasse a América Latina e o Caribe, deveria vir apenas posteriormente à consolidação do processo de integração sul-americano, tendo em vista a criação de um sólido polo de poder político e econômico (AMORIM, 2015).

Tal entendimento surge e amadurece a partir das distintas experiências e iniciativas de integração levadas a cabo no decorrer do período 1960-1980, bem como das subsequentes dificuldades e obstáculos que então emergiriam desse processo. Nesse sentido, a valorização da América do Sul como área explicitamente diferenciada do resto da América Latina contribuiria, principalmente, para fortalecer suas posições políticas e econômicas, respondendo a anseios operacionais e de autonomia, uma vez que a maioria dos países da América Central – inclusive o México – possuem nas relações com os Estados Unidos o norte primordial de suas políticas exteriores (ibid, 2009, p. 5-8).

As expressivas alterações pelas quais passariam os processo de integração no decorrer deste período são interpretadas não apenas como uma reação dos países da região às mudanças conjunturais de um mundo cada vez mais articulado em grandes blocos econômicos, mas sobretudo como uma resposta frente as condições adversas da chamada “década perdida”, marcada pelo endividamento externo, declínio das exportações, crescente deterioração dos termos de troca, saída líquida de capitais e severo aprofundamento dos conflitos sociais, agravados pela adoção dos programas de ajustamento de natureza neoliberal dos anos 1980 e 1990.

Imersos nesta conjuntura, os países da região se viram obrigados a reformularem significativamente suas políticas econômicas e comerciais, adequando-as às ideias liberalizantes que então ganhavam espaço no debate político e econômico da época, com especial destaque para a implementação das medidas de ajustamento interno e de estabilização econômica, voltadas para a geração dos excedentes comerciais necessários para o atendimento do serviço da dívida externa.

Se viram também igualmente obrigados a reformularem suas estratégias de inserção internacional, imprimindo significativas mudanças de rota ao processo de integração regional. Assim, se por um lado o projeto integracionista do período 1960-1980 voltou-se essencialmente para a industrialização da América Latina, a partir do estabelecimento de um mercado comum, nos anos 1980-2000, por outro, passou a evidenciar viés particularmente comercial e de progressivo alinhamento às teorias neoliberais então em voga, passando a ser visto mais como um instrumento de aumento da capacidade de negociação da região em acordos comerciais globais e para a atração de novos investimentos, a partir da conformação de uma zona de livre comércio.

Contudo, a despeito dos avanços angariados pelas ideias liberais, sobretudo no que se refere a importância da livre concorrência monopolística⁴³, a região conviveria com a implementação de distintas práticas comerciais destinadas a proteger setores considerados estratégicos das economias nacionais. Como resultado, o modelo de integração passaria, assim, a se estruturar como uma aliança entre Estados-nações e empresas multinacionais, visando a promoção e a concretização de interesses mútuos.

Dentre as iniciativas que se estruturaram no âmbito da América do Sul no decorrer deste período, destacam-se, em ordem cronológica: a Associação Latino-Americana de Integração – ALADI (1980), que viria a substituir a ALALC diante dos problemas de coordenação econômica e da rigidez de seus prazos e mecanismos estruturais, e que conservou seu foco para a América Latina; o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL (1991); a proposta por parte dos Estados Unidos para a criação da Área de Livre-Comércio das Américas – ALCA (1994); e a evolução e reestruturação do então Pacto Andino, renomeado Comunidade Andina – CAN (1996) frente aos novos desafios impostos pela conjuntura política e econômica das décadas de 1980 e 1990.

A análise destas iniciativas permitirá identificar e compreender as significativas alterações apresentadas pela integração regional frente às mudanças de caráter geopolítico, sobretudo em relação à emergência do neoliberalismo como paradigma de desenvolvimento.

a. ALADI

Visando reverter o declínio do processo integrativo em decorrência da estagnação da ALALC, a América Latina retomaria as propostas de promoção do comércio recíproco e da

⁴³ Situação de mercado na qual existem muitas empresas vendendo produtos diferenciados que são substitutos próximos entre si.

complementação econômica intra-regional em prol do desenvolvimento econômico com a criação da Associação Latino-Americana de Integração – ALADI, através da assinatura de um novo Tratado de Montevideu, em agosto de 1980.

Inserido em um contexto de redemocratização e paulatino retorno de governos civis, o tratado entraria formalmente em vigor a partir de março de 1982, abrangendo Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, México, Paraguai, Chile, Colômbia, Peru, Uruguai e Venezuela.⁴⁴

A estratégia preconizada pela ALADI se baseou na constituição gradual e progressiva de mecanismos multilaterais, a partir da evolução de acordos de alcance parcial e sub-regional, limitados geográfica e/ou setorialmente, bem como na conformação de uma área de preferências econômicas a partir de três instrumentos básicos:

1. Preferência Tarifária Regional – PTR, acordo multilateral de desgravação tarifária em vigor a partir de 1984;
2. Programa de Recuperação e Expansão de Comércio (PREC), visando substituir as importações de terceiros países através da negociação de uma lista positiva de produtos;
3. Listas de Abertura de Mercados (LAM), mecanismo de apoio aos países de menor desenvolvimento relativo, objetivando assegurar a repartição equitativa dos custos e benefícios do processo de integração.

Com o destaque agora dado aos acordos de alcance parcial e sub-regional, incorporaram-se ao processo de integração os “fluxos de comércio bilateral, anteriormente mantidos à margem do processo negociador da ALALC em função de seu acentuado enfoque multilateral” (VIEIRA, 2015, p. 43).

Estruturada como uma retomada do projeto de integração preconizado pela ALALC, a ALADI se diferenciou de sua antecessora ao apresentar maior flexibilidade em sua condução, buscando concretizar, sem a formalização rígida de prazos ou metas demasiadamente ambiciosas, a conformação de uma área de preferência tarifária destinada a beneficiar o intercâmbio comercial entre os países-membros, consolidando uma vinculação de maior amplitude em prol do desenvolvimento regional harmônico e equilibrado.

Tal flexibilidade, tida como fator fundamental para a convergência dos interesses e progressiva multilateralização dos acordos de alcance parcial frente as assimetrias políticas e econômicas da região, contou com a adoção de importantes mecanismos de tratamento diferenciado, baseados na criação de três categorias a partir dos distintos níveis de

⁴⁴ Em 1999, a ALADI passaria a incorporar também Cuba e, em 2012, o Panamá.

desenvolvimento econômico relativo de seus países-membros: 1) Países de menor desenvolvimento econômico relativo (Pmder), englobando Bolívia, Equador e Paraguai; 2) Países de desenvolvimento intermediário (Pdi), englobando Colômbia, Chile, Peru, Uruguai e Venezuela; e 3) Países mais desenvolvidos (Pmd), englobando Argentina, Brasil e México.

O mecanismo usado para assegurar este tratamento diferenciado consistiu na eliminação negociada e sem reciprocidade de tarifas e restrições não-tarifárias à circulação de produtos – preferencialmente de natureza industrial – oriundos de países de menor desenvolvimento econômico relativo, bem como a ampliação progressiva da lista de produtos e de mecanismos de compensação voltados para a eliminação de eventuais efeitos negativos do intercâmbio.

A ALADI também apresentaria diferenças significativas em relação a ALALC no que se refere a importância dada à liberalização comercial enquanto motor da integração regional. Se no âmbito da ALALC tal liberalização era encarada a partir de um enfoque multilateral que asseguraria a equidade das trocas comerciais – uma vez observados os princípios da reciprocidade e equitatividade de concorrência –, impedindo que práticas protecionistas viessem a comprometer o livre-comércio na região, na ALADI o enfoque multilateral é substituído pelo predomínio de acordos bilaterais e sub-regionais de liberalização comercial, tendo em vista a ampliação dos mercados.

Previu-se, igualmente, a assinatura de acordos de cooperação de alcance parcial com países não latino-americanos, assinalando, contudo, que eventuais concessões outorgadas a estes não poderiam ser maiores no caso de incluir produtos já anteriormente negociados com outros países-membros.⁴⁵

Ainda que estruturado sob bases mais flexíveis e pragmáticas, com a conformação de uma zona de livre-comércio sendo gradualmente substituída, na prática, por uma área de preferências econômicas, o Tratado de Montevideu de 1980 foi considerado um retrocesso para o projeto de integração da região, dado o elevado grau de generalidade de seus mecanismos e demasiada ênfase em negociações de âmbito bilateral. Tal foco nas relações bilaterais e sub-regionais, com a subsequente não extensão dos compromissos assumidos para

⁴⁵ Dentre alguns exemplos do estabelecimento destes acordos, destacam-se: o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, entre Argentina e Brasil (2008); os acordos de redução de tarifas envolvendo Chile, Venezuela e Argentina, e de livre-comércio entre Chile e México (1991); a proposta de liberalização do intercâmbio comercial entre México, Venezuela e Colômbia (1994). Pode-se apontar também o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio – NAFTA (1991) como exemplo de acordo envolvendo um país-membro – México – com países não latino-americanos, no caso, Estados Unidos e Canadá.

a totalidade dos países-membros e a não institucionalização de mecanismos, prazos ou metas, levaria o processo de integração à sua própria fragilização (MACADAR, 1992, p. 155).

Dentre os condicionantes internos que obstaculizaram o desenvolvimento da ALADI enquanto projeto de integração, destacam-se: 1) a heterogeneidade existente entre os países-membros no que se refere às assimetrias de desenvolvimento e de implementação de políticas econômicas, comerciais e industriais, acarretando na distribuição desigual dos frutos da integração; 2) a ausência de projetos políticos de apoio à integração e a cooperação regional numa perspectiva de longo prazo, abrindo caminho para interrupções do processo em decorrência de movimentações políticas e eleitorais nacionais; 3) a ênfase essencialmente comercial do processo; e 4) a ausência de percepção, pelo grosso da população dos países-membros, dos benefícios da integração e da cooperação regional.

Cabe destacar que o estouro da Crise da Dívida Externa evidenciou a influência dos fatores exógenos sobre o processo de integração, aprofundando as assimetrias e os distanciamentos entre os países, para além de reduzir seus respectivos horizontes de ação ao induzi-los à tomada de decisões de curto prazo, a exemplo das bruscas variações nas taxas de câmbio e das políticas indiscriminadas de abertura e fechamento comercial em prol da obtenção de divisas destinadas ao pagamento dos juros da dívida externa. Nesse sentido, o curto prazismo e os interesses puramente nacionais tornaram-se a tônica da política econômica dos países da região, evidenciando a vulnerabilidade externa do processo integrativo (VACCHINO, 1989, p. 65).

Ademais, diante do crescimento expressivo do comércio mundial, acompanhado do declínio comercial intra-regional decorrente das dificuldades econômicas e financeiras que a década de 1980 impôs para toda a América Latina,⁴⁶ os países-membros da ALADI buscaram privilegiar a concertação de acordos bilaterais com parceiros com os quais não precisariam negociar desgravações tarifárias ou complicados esquemas de comércio equilibrado, bem como incrementar medidas protecionistas destinadas a prevenir o equilíbrio de suas respectivas balanças comerciais. Tal conjuntura atesta, assim, tanto o enfraquecimento do espaço regional quanto o declínio do processo de substituição de importações.

Portanto, a despeito de ter se estruturado como uma retomada do processo anteriormente iniciado pela ALALC, a ALADI tampouco apresentou avanços significativos para a integração regional. A ênfase na flexibilidade, ao se materializar na ausência de

⁴⁶ Enquanto que as exportações totais de manufaturas da região para o resto do mundo aumentaram 2,2%, no âmbito intra-regional caíram de 7,2% para 4,7%. Paralelamente, observou-se a estagnação das importações totais de manufaturas intra-regionais – 14% – frente ao aumento de importações totais de manufaturas extra-regionais, que saltariam de 59%, em 1980, para 67%, em 1986.

instrumentos e mecanismos aptos a promover o alinhamento político e a coordenação econômica necessária para o processo integrativo, mostrou-se incapaz de fazer frente aos desafios referentes à exiguidade do mercado regional e as assimetrias existentes entre os países-membros.

Em consequência, a ALADI veio, ao cabo de um longo processo, modificando substancialmente seu enfoque, com significativos avanços institucionais e políticos visando consolidá-la como órgão diretor da integração latino-americana, de modo a abrir caminho para diversas iniciativas específicas relacionadas a questão social, complementação produtiva, cooperação tecnológica, cooperação financeira, transporte, comunicações, cultura e meio ambiente.⁴⁷ Nesse sentido, vem assumindo a importante tarefa de promover a articulação da convergência latino-americana, a partir do estabelecimento de sistemas sub-regionais de integração, encarregando-se de negociar e registrar os acordos de alcance parcial nas mais diversas matérias, em prol da conformação de um mercado comum.

b. MERCOSUL

A estruturação do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL se configurou como desdobramento direto dos acordos de cooperação assinados entre Argentina e Brasil, no âmbito da Declaração Conjunta de Foz de Iguaçu, de 1985. Deve, portanto, ser considerado como um novo avanço no processo de integração da América do Sul, estruturando-se como um acordo de alcance parcial dentro do marco da ALADI.

Dentre os principais objetivos almejados pelos acordos de cooperação Argentino-Brasileiro, destacam-se: 1) ampliar os mercados nacionais tendo em vista a expansão produtiva sobre bases de maior eficiência e o aproveitamento das economias de escala; 2) incrementar o comércio recíproco de bens e serviços; 3) facilitar a circulação de fatores produtivos; 4) promover a inserção de ambos os países na economia internacional; 5) realizar projetos específicos de produção e desenvolvimento em prol do progresso científico e tecnológico; e 6) planificar conjuntamente o intercâmbio em setores industriais importantes.⁴⁸

⁴⁷ A assinatura de acordos de complementação e cooperação no âmbito da ALADI evidenciam esse novo papel como órgão diretor da integração latino-americana. É o caso, dentre outros, da Declaração Conjunta de Foz de Iguaçu, de 1985, entre Argentina e Brasil; da assinatura do Acordo de Complementação Econômica Quadripartite, de 1992, que normatizou as operações comerciais do MERCOSUL; e do Acordo-Quadro, de 1998, voltado para a criação de uma zona de livre comércio MERCOSUL-CAN.

⁴⁸ Tais acordos de cooperação integral evidenciam uma positiva guinada nas conturbadas relações históricas entre os dois países, como em relação aos conflitos decorrentes da utilização dos recursos hídricos da Bacia do Rio da Prata para a geração de energia atômica. Uma alteração importante foi o estabelecimento de acordos de

Nesse sentido, a Declaração de Foz de Iguaçu abriu caminho para importantes compromissos de acesso recíproco aos mercados, consolidados a partir da assinatura do Acordo de Complementação Econômica (ACE nº 14), no âmbito da ALADI. Dentre estes compromissos assumidos, destacam-se: o Programa de Integração e Cooperação Econômica – PICE, de 1986, com o objetivo de retomar e fortalecer o intercâmbio comercial mediante a criação de um espaço econômico comum que levasse em consideração tanto o equilíbrio dinâmico do comércio intra-regional quanto a interdependência como foco para o crescimento econômico mútuo, a partir de esquemas de integração em diversos setores;⁴⁹ e do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, de 1988, com o objetivo de eliminar obstáculos tarifários e não tarifários ao comércio recíproco, bem como promover a harmonização de políticas em prol do estabelecimento de uma união aduaneira no prazo máximo de 10 anos.⁵⁰

O Uruguai manejaria uma aproximação gradual a este processo Argentino-Brasileiro, a partir da assinatura de acordos comerciais bilaterais de cooperação econômica com a Argentina⁵¹ e de expansão comercial com o Brasil⁵², dando lugar a uma integração tripartite que, por fim, tornar-se-ia quadripartite com a adesão do Paraguai, a partir de 1990. O recém-constituído bloco objetivava, assim, avançar no processo de abertura econômica e reformas internas de liberalização rumo a consolidação de uma área de livre-circulação de bens, serviços e fatores produtivos que posteriormente evoluiria para uma união aduaneira e, finalmente, para um verdadeiro mercado comum.

As negociações relativas ao processo de abertura econômica e reformas internas de liberalização em prol da conformação de um mercado comum entre os quatro países, em prazo igual ao previsto no acordo bilateral, ou seja, 31 de dezembro de 1994, se dariam ao longo do segundo semestre de 1990 e início de 1991, culminando no Tratado de Assunção, acordo constitutivo do MERCOSUL. A formalização jurídica a nível internacional se

cooperação em iniciativas imprescindíveis para a geração da interdependência entre ambos os países, a exemplo dos acordos de cooperação em tecnologia e energia nuclear.

⁴⁹ Bens de capital, commodities, produtos alimentícios industrializados, indústria automotriz, criação de um fundo de investimentos, criação de um centro binacional de tecnologia, cooperação nuclear etc.

⁵⁰ Em 1990, os então presidentes da Argentina e Brasil, Carlos Menem (1989-1999) e Fernando Collor (1990-1992) se comprometeram, através da Ata de Buenos Aires, a concretizar a formação do mercado comum em um prazo ainda menor, assumindo a data final de 31 de dezembro de 1994. A liberalização comercial seria realizada através do rebaixamento linear de tarifas até sua efetiva erradicação, bem como através da eliminação de restrições não tarifárias ao intercâmbio para todo o universo de produtos.

⁵¹ Convênio Argentino-Uruguai de Cooperação Econômica – CAUCE, entrou em vigor em 1975 com o objetivo prioritário de intensificar e diversificar o comércio entre Argentina e Uruguai, privilegiando o equilíbrio do comércio bilateral.

⁵² Protocolo de Expansão Comercial – PEC, entrou em vigor em 1976, com o objetivo de ampliar e diversificar o intercâmbio comercial entre Brasil e Uruguai, privilegiando o equilíbrio do comércio bilateral.

completaria com a assinatura do Acordo de Complementação Econômica Quadripartite na ALADI (ACE nº 18), em 29 de novembro de 1991.

Estabeleceu-se, dentre as principais motivações do bloco, a ampliação dos mercados via integração, entendida como condição fundamental para acelerar os processos de desenvolvimento econômico, mediante um mais eficaz aproveitamento dos recursos disponíveis; a preservação do meio ambiente; o melhoramento das interconexões físicas; o desenvolvimento científico e tecnológico; a coordenação de políticas macroeconômicas; e a intercomplementação de diferentes setores da economia, tendo em vista a consolidação de grandes espaços econômicos e uma adequada inserção internacional de seus Estados-membros.

Tendo como princípio básico a modernização econômica por meio da ampliação da oferta e da qualidade de bens e serviços, a fim de melhorar as condições de vida e estruturar as bases para uma união cada vez mais estreita entre seus povos, o MERCOSUL previu a redução progressiva, linear e automática de restrições tarifárias ou medidas de efeito equivalente no intercâmbio comercial entre os países-membros, eliminando-as totalmente até a data limite de 31 de dezembro de 1994, com o Uruguai e o Paraguai detendo um ano a mais de prazo para o desmantelamento das tarifas de importação.

Tal sistema progressivo, linear e automático de eliminações de tarifas evitou a realização de negociações periódicas para decidir os avanços da liberalização comercial intra MERCOSUL, tal como se estabeleceu anteriormente no âmbito da ALALC e, posteriormente, da ALADI. A automaticidade do processo permitiu que os governos pudessem melhor se defender de eventuais pressões internas de redução do ritmo de liberalização comercial ou de solicitação de exclusão de determinados produtos, garantindo maior credibilidade ao sistema.

Paralelamente, previu-se também a adoção de uma tarifa externa e comercial comum em relação a terceiros países, de modo a incrementar a competitividade econômica dos Estados-membros, incluindo o já clássico mecanismo de tratamento diferenciado em favor dos países menos desenvolvidos, além de coordenação de posições em fóruns econômicos e comerciais, coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais e harmonização de legislações, tendo em vista o fortalecimento do processo de integração.

Durante os anos 1991-1994, denominado período de transição, o MERCOSUL obteve êxito em boa parte das metas estabelecidas, com as medidas de liberalização comercial produzindo expressivos saltos em matéria comercial. As exportações intrabloco aumentaram de US\$ 4.123, em 1991, para US\$ 11.955 milhões de dólares, em 1995 (DAVIS, 2001, p. 2).

Com a promulgação do Protocolo de Ouro Preto, de 1994, o MERCOSUL deu novo passo em direção à construção de um mercado comum, consolidando um novo marco institucional com a aplicação de normas internas, fontes jurídicas, sistema de solução de controvérsias e a concertação de acordos de modo a evitar anomalias oriundas de regimentos internos convenientemente assimétricos.

Com o advento desta nova etapa do processo, os países-membros se dedicariam a suprimir restrições não tarifárias sobre importações e exportações, procurando minimizar a adoção de disposições unilaterais limitativas de comércio, responsáveis por originar controvérsias e ressonâncias políticas e a impor impacto negativo sobre a credibilidade do MERCOSUL (MAGARIÑOS, 2001, p. 17-18).

A assinatura do Protocolo de Ouro Preto também permitiu avançar na inclusão de uma cláusula democrática, prevendo a suspensão da condição de país-membro diante de um eventual golpe de Estado, bem como na determinação de normas comuns de defesa comercial, destinadas a inibir importações cujos preços estivessem influenciados por subsídios, *dumping* ou demais práticas desleais de comércio, e de mecanismos de salvaguarda⁵³ frente a aumentos de importações de produtos em condições tais que ameacem ou causem efetivo dano a produção doméstica de bens similares ou diretamente competitivos do MERCOSUL como um todo, ou de país-membro em particular.

Em seu desenvolvimento, o MERCOSUL se destacou por três princípios que ilustram o propósito e a forma de inserção regional adotada, condicionando a evolução natural do processo de integração: 1) gradualidade, permitindo que tanto o Estado como os cidadãos se adaptem ao processo de abertura de mercado, subdividindo-o em etapas sucessivas de intensidade crescente, com os países-membros determinando especificamente o grau de integração e o prazo de cumprimento que cada etapa deve alcançar; 2) flexibilidade, tanto na implementação de normativas quanto no reconhecimento de situações especiais; e 3) equilíbrio, no sentido de preservação dos interesses de cada país-membro frente aos potenciais prejuízos decorrentes de benefícios desmedidos por parte dos demais (LORENZO, 2006, p. 4).

A partir do Protocolo de Ouro Preto, o arcabouço institucional do MERCOSUL ficou estruturado com base nos seguintes órgãos:

⁵³ Os mecanismos de salvaguarda, originalmente previstos em caráter de exceção, foram criados com o objetivo de permitir ao bloco a possibilidade de avançar no processo de liberalização comercial, garantindo aos países-membros as medidas necessárias para conter importações que causem ou ameacem causar grave perigo a economia nacional ou determinado setor produtivo do país e, assim, viabilizar a adaptação dos setores envolvidos no processo de liberalização.

- Conselho de Mercado Comum, órgão superior do sistema, encarregado da condução política do processo de integração e da tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção;
- Comissão de Comércio, responsável pela aplicação dos instrumentos de política comercial comuns acordados pelos países-membros para o funcionamento da união aduaneira, assim como efetuar o acompanhamento e a revisão dos temas e matérias relacionados com as políticas e atividades comerciais.
- Comissão Parlamentar Conjunta, órgão representativo dos parlamentos dos países-membros, responsável por acelerar a pronta entrada em vigor dos procedimentos internos comuns e das normas emanadas pelos demais órgãos, viabilizando a harmonização de legislações e o exame de temas prioritários em prol do avanço do processo de integração;
- Foro Consultivo Econômico-Social, órgão de representação de setores econômicos e sociais;
- Secretaria Administrativa, órgão de apoio operacional, responsável pela prestação de serviços relacionados à elaboração de arquivos oficiais, documentação, publicação e difusão de normas e medidas implementadas por cada país, elaboração de projetos de orçamento, dentre outras questões de ordem burocrática e técnica.

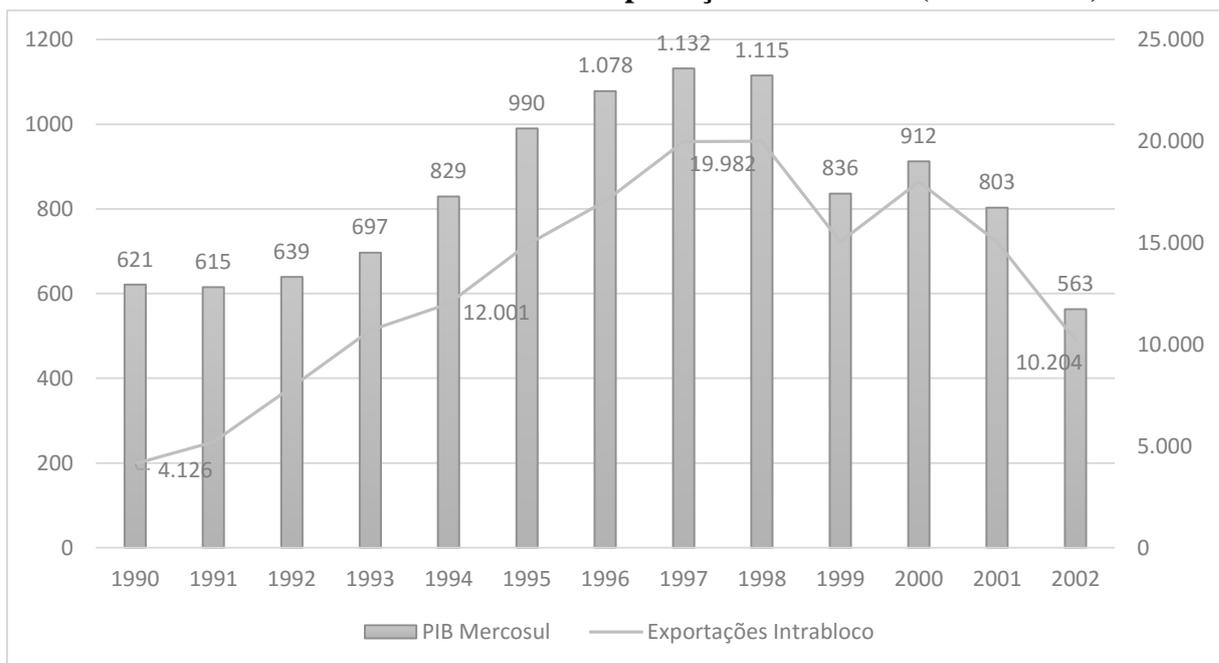
O período 1991-1998 representou uma significativa evolução dos índices comerciais apresentados pelo MERCOSUL, beneficiados pela favorável e benéfica conjuntura externa, marcada pelo crescimento tanto do comércio mundial quanto da oferta de capitais em escala global. Tal conjuntura, associada a adoção da tarifa externa comum a 88% do universo tarifário da sub-região – com algumas exclusões específicas, como açúcar e automóveis –, possibilitou ao bloco obter grandes resultados no âmbito do comércio e da interdependência econômica intra-regional, conferindo-lhe um grau de notoriedade não alcançado pelas demais iniciativas, como a ALADI ou a CAN.

O sucesso evidente destes bons resultados iniciais, contudo, acabaram por levar os países-membros a menosprezar o esforço político necessário para o aperfeiçoamento da estrutura orgânica, jurídica e institucional do MERCOSUL. Nesse sentido, os avanços viabilizados pelo Protocolo de Ouro Preto passaram a sofrer severas críticas, uma vez que resultaram em órgãos destituídos de competências ou canais institucionais aptos a promoverem um real aprofundamento do processo de integração sub-regional. A exceção foi a

Comissão de Comércio, órgão estruturado com efetivo poder decisório em matéria comercial – justamente o quesito de maior êxito do MERCOSUL.

Tal evolução, por outro lado, sofreria forte revés a partir das más condições econômicas decorrentes das crises financeiras dos mercados emergentes que marcaram os anos 1999-2002. A severa volatilidade, crises conjunturais,⁵⁴ diminuição da atividade comercial, perda de confiança de investidores e consequente fuga de capital levaram o bloco a deparar-se com uma intensa retração econômica e comercial. Os fluxos comerciais intrabloco diminuiriam drasticamente nesse período, com aproximadamente 60% das exportações dos países-membros se dirigindo a países de fora do MERCOSUL, em decorrência da incapacidade dos países-membros estabelecerem políticas comerciais comuns e condições equitativas de competitividade (SICA, 2006, p. 7-8; LORENZO, 2006, p. 2).

Gráfico 11 – PIB MERCOSUL e Exportações Intrabloco (US\$ bilhões)



Fonte: SICA, 2006.

O ano de 1999 registrou, assim, uma contração de 25% do comércio intrazonal, com o PIB agregado e as exportações intrabloco regredindo os patamares de 1995. Tal diminuição foi acompanhada pela adoção de medidas *antidumping*, violações da tarifa externa comum e

⁵⁴ Dentre os acontecimentos que culminaram neste período de crise do MERCOSUL, destacam-se: 1) a desvalorização do Real brasileiro, alterando os padrões de competitividade então conquistados nos anos anteriores; e 2) a crise econômica que abateu a Argentina em 2001, levando o governo a unilateralmente reduzir a zero as tarifas aduaneiras para bens de capital e aumentar as tarifas aos níveis máximos permitidos pela OMC – 35% – para bens de consumo (BOUZAS, 2001, p. 185-191).

renegociação de acordos anteriormente estabelecidos, negociados pelo setor privado com o apoio – ou, pelo menos, a tolerância – dos governos (BOUZAS, 2001, p. 185).

Diante da conjuntura econômica negativa, os países-membros agiram individualmente para minar o impacto da crise financeira e econômica em suas próprias economias, utilizando-se do regime de salvaguarda originalmente previsto em caráter de exceção. Tal tomada de decisões individuais em oposição às decisões em conjunto, associado às remanescentes barreiras protecionistas nacionais, fragilidades institucionais e baixa disciplina na incorporação de normas de livre-comércio de bens, capitais e serviços, comprometeram a credibilidade interna e externa do MERCOSUL, demonstrando a resistência dos países-membros em cumprir com as regras próprias de um mercado comum.

Para além dos seus problemas internos, o próprio desenvolvimento paralelo da proposta da Área de Livre-Comércio das Américas – ALCA, também no decorrer na primeira metade da década de 1990, suscitou importantes questões a respeito do futuro do MERCOSUL e de sua viabilidade enquanto sistema preferencial recíproco, diante de um eventual desmantelamento da tarifa externa comum ou de um novo cenário mundial marcado por negociação de liberalização comercial recíprocas de grande alcance.

Assim, a concretização de um projeto de integração comercial de maior dimensão geográfica, aos moldes da ALCA, acabaria revertendo os acordos comerciais firmados sub-regionalmente, fazendo-os perder ímpeto frente ao estabelecimento dos novos acordos regionais, de natureza hemisférica. Nesse sentido, os países do MERCOSUL revelaram-se, desde o princípio, reticentes a assumir compromissos que inviabilizariam o seu processo autônomo de integração sub-regional, voltado para a efetiva consolidação da união aduaneira e da modernização produtiva de bens e serviços, fatores imprescindíveis para garantir aos países membros patamares significativos de eficiência e competitividade internacionais.

Contudo, com o advento do processo de internacionalização da economia e a abertura de diversas opções de negociação, sistemas de integração a nível sub-regional e acordos de liberalização comercial passaram sistematicamente a complementar-se. Para países desejosos em acelerar sua inserção na economia internacional, o acesso aos grandes centros consumidores dos países desenvolvidos passou a ser encarado como fator de grande importância para a expansão de suas exportações. Por outro lado, países desenvolvidos enxergavam na América Latina uma importância crescente, seja por conta da franca expansão de seus mercados de consumo, seja pelas fortes oportunidades de investimentos diretos

estrangeiros, estimuladas a partir da abertura econômica e das privatizações do patrimônio público.

A despeito de avanços institucionais e benefícios conjunturais de ordem comercial, o MERCOSUL apresentou, ao longo dos anos 1990, limitações em se aperfeiçoar e aprofundar, deparando-se sistematicamente com obstáculos causados tanto pelas alterações estruturais externas, alimentadas pelas assimetrias existentes e pelos conflitos de interesses entre seus países membros, quanto por sua própria estrutura institucional intergovernamental, que garantia aos órgãos facilitadores pouca autonomia e assertividade para a execução das políticas de integração.

c. CAN

A década de 1990 abriu caminho para expressivas reformulações no processo de integração andino, tendo em vista a flexibilização das metas originalmente estabelecidas pelo Acordo de Cartagena, de 1969. Tais reformulações se explicam tanto por conta das dificuldades enfrentadas pelo modelo de “desenvolvimento integrado”, em decorrência dos conflitos de interesses e divergências ideológicas que levaram ao adiamento e ao descumprimento dos prazos e compromissos previamente assumidos, quanto pela necessidade do processo se adaptar as mudanças então registradas na economia mundial.

As reformulações basearam-se, portanto, na assinatura de uma série de novos compromissos, visando o fortalecimento da iniciativa integracionista como elemento fundamental para a inserção no comércio internacional: 1) a promulgação da Ata de Barahona, em 1991, de modo a concretizar a implementação de uma área de livre-comércio englobando Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela; 2) a redefinição da Tarifa Externa Comum, em 1992; e 3) a assinatura do Protocolo de Trujillo, em 1996, responsável pelo redesenho estratégico do Pacto Andino, a partir da introdução de importantes reformas na estrutura estabelecida pelo Acordo de Cartagena, a começar pela mudança de sua denominação para Comunidade Andina de Nações – CAN.⁵⁵ Por outro lado, conservou-se o objetivo, ainda que não efetivamente concretizado, referente à conformação de um mercado comum com prazo até 2005.

⁵⁵ O período 1992-1996 ficou marcado pela ausência do Peru no processo de integração andino, em consequência dos problemas de ordem política e da não aceitação, pelo governo Fujimori, da Tarifa Externa Comum, então redefinida em 1992. Sua saída teria sido motivada pela agenda mais liberal praticada pelo país em relação aos demais membros da CAN. O Peru somente se reincorporaria ao processo em 1997, mediante um programa de desgravação tarifária a ser concluído em 2005.

O redesenho estratégico decorrente da assinatura do Protocolo de Trujillo incluiu a criação de uma nova estrutura institucional, com instâncias comunitárias de caráter supranacional, facilitadoras do processo de integração.⁵⁶ Constituiu-se, assim, o Sistema Andino de Integração (SAI), responsável por coordenar todos os órgãos e instituições criados dentro do marco jurídico da CAN, em prol do cumprimento de funções e competências aptas a contribuírem para a concretização dos objetivos estabelecidos.

O SAI está conformado pelos seguintes órgãos e instituições:

1. Conselho Presidencial Andino – CPA, órgão máximo de decisões;
2. Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores – CAMRE, órgão de direção política, encarregado de assegurar a condução do processo de integração regional;
3. Comissão da Comunidade Andina – CCA, responsável pela integração em matéria de comércio e investimento;
4. Secretaria Geral da Comunidade Andina – SGCA, órgão executivo de apoio técnico, substituindo a antiga Junta de Acordo de Cartagena – JAC;
5. Tribunal de Justiça da Comunidade Andina – TJCA, responsável pelo exercício das mais altas funções judiciais;
6. Parlamento Andino – PA, órgão deliberante e de representação social, constituído, a partir do Protocolo de Trujillo, por representantes eleitos por sufrágio universal e direto;
7. Conselho Consultivo Empresarial Andino – CCEA e Conselho Consultivo Laboral Andino – CCLA, órgãos consultivos e de representação de setores empresariais e trabalhistas de cada um dos países-membros;
8. Conselho Consultivo Andino de Autoridades Municipais – CCAAM, responsável pelo fortalecimento da democracia e do desenvolvimento no âmbito das cidades e dos municípios;
9. Conselho Consultivo de Povos Indígenas – CCPI, criado para promover a participação dos povos indígenas no processo de integração;
10. Corporação Andina de Fomento – CAF e Fundo Latino-Americano de Reservas – FLR, instituições financeiras de desenvolvimento e estabilização, respectivamente;

⁵⁶ Para além de abranger os países-membros, as reformulações realizadas no âmbito do Protocolo de Trujillo permitiram que países externos que detivessem acordos de livre-comércio com nações andinas pudessem se filiar a CAN, integrando o bloco sob a condição de membros associados.

11. Convênio Simón Rodríguez – CSR, fórum de debate, participação e coordenação para temas sociais;
12. Universidade Andina Simón Bolívar, com o objetivo de contribuir para o ensino, pesquisa e desenvolvimento de conhecimentos científicos e tecnológicos.

A consolidação deste marco institucional abriu caminho para avanços importantes a nível da promoção do desenvolvimento social como eixo central do processo de integração, com o estabelecimento de programas nas áreas de educação, emprego e participação política. Tais avanços, contudo, foram incapazes de reverter a expressiva deterioração dos indicadores sociais apresentada pela sub-região no decorrer deste mesmo período.

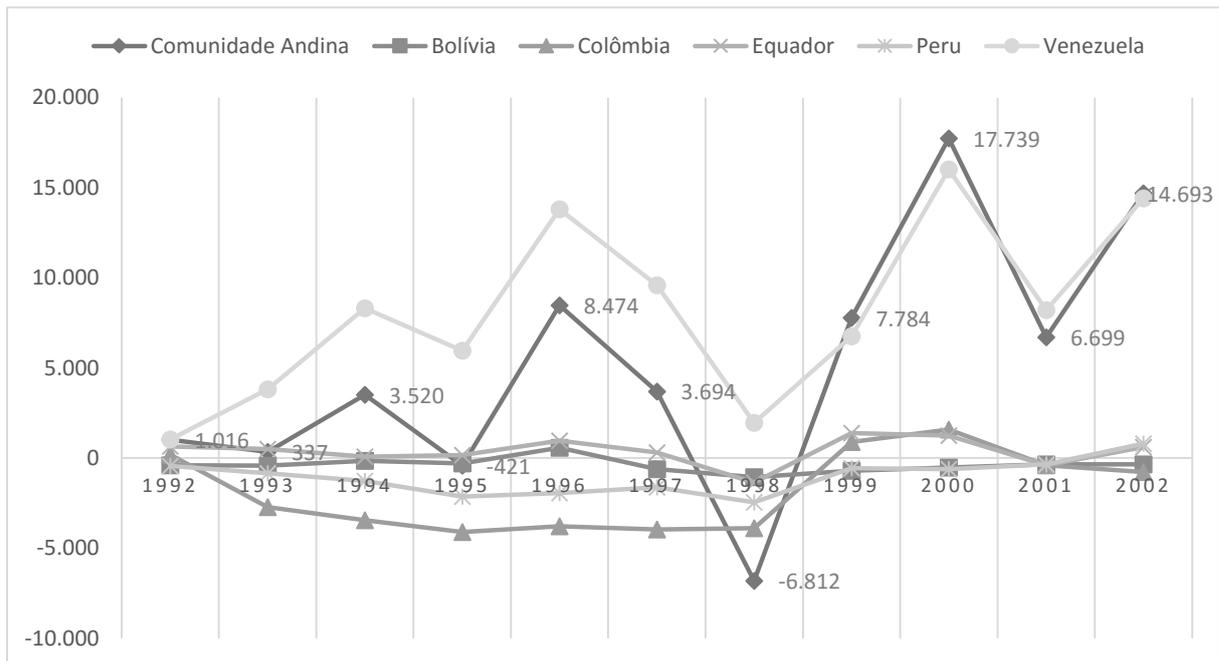
Possibilitou também um maior grau de harmonização das políticas macroeconômicas,⁵⁷ permitindo aos países-membros avançarem na definição de critérios de convergência em matéria de inflação, déficit fiscal e tributação,⁵⁸ questões indispensáveis para a efetiva inserção mundial dos países latino-americanos no contexto da década de 1990, marcada especialmente pela adoção de políticas liberalizantes e de estabilização econômica.

Tais avanços de ordem institucional foram acompanhados pela evolução paralela do desempenho comercial, com o incremento das exportações entre os países-membros em relação às exportações totais passando de 3,9% para 14% no período 1990-1998. A análise dos resultados da balança comercial no decorrer da década de 1990 revela, contudo, a crítica vulnerabilidade externa dos países andinos frente às sucessivas crises financeiras mundiais, especialmente as do México (1995) e Ásia e Rússia (1998), anos nos quais a balança comercial da CAN foi deficitária em US\$ 421 milhões e US\$ 6.812 milhões, respectivamente.

O Gráfico 12 demonstra esta evolução, evidenciando o forte atrelamento dos resultados comerciais do bloco andino à balança comercial da Venezuela, beneficiada pelo peso das exportações de petróleo em seu comércio exterior.

⁵⁷ Sobretudo a partir da criação, em 1998, do Conselho Assessor de Ministros da Fazenda e Finanças, Representantes de Bancos Centrais e Responsáveis pelo Planejamento Econômico da Comunidade Andina.

⁵⁸ Em 1999, foi adotado o primeiro critério de convergência em matéria de inflação, com o objetivo de alcançar gradualmente taxas anuais de um dígito; em 2001, adotou-se o critério de convergência em matéria fiscal, com o compromisso de que os déficits fiscais dos países-membros não excedessem a 3% do PIB; em 2004 se aprovaram normas e regimes destinados a evitar a dupla tributação, prevenir a evasão fiscal e promover a harmonização tributária; todos estes compromissos se deparariam com contínuos aperfeiçoamentos no decorrer dos anos seguintes aos que foram implementados.

Gráfico 12 – Balança Comercial da CAN (US\$ milhões, 1992-2002)

Fonte: CAN, 2003.

Apesar das dificuldades econômicas conjunturais enfrentadas pela sub-região na década de 1990, a CAN conservou elevados e estáveis níveis de investimento direto estrangeiro, captando uma média anual recorde de US\$ 8 bilhões de dólares no decorrer do período 1998-2002. Tais investimentos, contudo, concentraram-se em setores econômicos restritos e de baixa complexidade, como os relacionados aos programas de privatização de serviços básicos e infraestrutura – serviços financeiros, telecomunicações e transporte – e exploração de recursos naturais – petróleo, mineração e hidrocarbonetos – (CEPAL, 2003).

Por outro lado, setores relacionados à produção manufatureira captaram porcentagem mínima do ingresso de investimentos, indicando que as empresas transnacionais não responderam na proporção esperada aos supostos benefícios oferecidos pelo esquema de integração regional. Nesse sentido, os investimentos externos contribuíram para que os países andinos apresentassem uma considerável deterioração dos seus níveis de industrialização e de complexidade do seu tecido produtivo, alavancando setores econômicos pouco dinâmicos.

Ademais, a baixa representatividade de seus mercados internos impôs a CAN uma relevância maior do comércio extrazona do que, por exemplo, ao MERCOSUL. Assim, enquanto este último teve a União Europeia como principal mercado de destino de exportações, com percentuais em torno de 30% a 35%, o primeiro concentrou maior volume de exportações para o NAFTA, com percentuais entre 48% e 55%. Tais indicadores revelam

não somente a maior importância relativa do comércio hemisférico para a CAN, mas sobretudo o foco menos multilateral de suas transações comerciais (PEREIRA, 2000, p. 62).

Por fim, é importante ressaltar que os avanços institucionais resultantes da assinatura da Ata de Barahona e do Protocolo de Trujillo, por sua vez, não impediriam que o processo de integração andino se deparasse com profundos momentos de fragilidade e desgaste, fruto do descomprometimento por parte dos países-membros com o projeto integracionista, das dificuldades a nível de coordenação e da ênfase demasiada em negociações de âmbito bilateral.

Tal fragilidade se evidenciaria, com particular ênfase, nos momentos de crise política correspondentes às saídas unilaterais do Peru, ao longo do período 1992 e 1997, e da Venezuela, a partir de 2006, ruptura esta decorrente de conflitos ideológicos resultantes da assinatura do Tratado de Preferências Tarifárias Andinas e Erradicação de Drogas entre CAN e Estados Unidos, em 2002, dos subsequentes acordos bilaterais de Livre Comércio assinados por Colômbia e Peru com os Estados Unidos e, finalmente, da aprovação, em 2006, das exigências norte-americanas referentes à definição de direitos de propriedade intelectual de produtos farmacêuticos.

A saída da Venezuela, para além de agravar o desgaste político e a credibilidade da CAN, enquanto projeto de integração regional, traria também expressivo impacto comercial dado o peso e a importância de suas exportações no âmbito intrabloco, fluxos que no ano de 2005 superaram o valor de US\$ 4 bilhões, apenas pouco menor que o total de exportações intrabloco dos quatro membros restantes, de US\$ 4,5 bilhões (GOLDBAUM & LUCCAS, 2012, p. 20-21).

A fragilidade política decorrente da ausência de coesão em torno do projeto integracionista e, sobretudo, das diferenças ideológicas entre os países-membros, continuou a obstaculizar a evolução pretendida pela CAN, mesmo diante de todo o desenvolvimento institucional promovido no decorrer dos anos 1990. Tal conjuntura não apenas abriu caminho para transformações importantes na dinâmica do processo de integração andino, mas principalmente para a emergência e consolidação de novos projetos de integração a partir da segunda metade dos anos 2000.

d. ALCA

Com o paulatino alinhamento político e econômico da América Latina em torno da emergência do ideário neoliberal proposto pelo Consenso de Washington, que consolidaria o

predomínio ideológico dos supostos benefícios da liberalização comercial, independentemente do nível relativo de desenvolvimento dos países, os Estados Unidos encontraram condições políticas e econômicas ideais para lançar as bases de conformação de uma Área de Livre Comércio das Américas, a ser estendida do Alasca à Terra do Fogo.

A relevância política desta iniciativa se sobrepõe, em seu impacto para as relações internacionais da região, às demais iniciativas integracionistas que emergiram no decorrer dos anos 1980-2000, não apenas por sua ambição, mas sobretudo por ir de encontro às motivações anti-hegemônicas que lhe foram inerentes. A busca por autonomia seria, portanto, de acordo com as pretensões deste projeto, substituída pela subordinação política e econômica da América Latina aos Estados Unidos, despertando a desconfiança geral por parte das demais iniciativas integracionistas então em fase de desenvolvimento.

A proposta da conformação desta área de livre comércio seria inicialmente lançada pelo presidente George Bush, em 1990, com a justificativa de integrar os países do continente americano e estimular o crescimento econômico.⁵⁹ A formalização da proposta, contudo, viria a acontecer apenas pela mão do presidente Bill Clinton, durante a reunião de 1994 da Cúpula das Américas, realizada em Miami, com o objetivo de eliminar progressivamente as barreiras alfandegárias entre os 34 países americanos, à exceção de Cuba, com data limite até o final de 2005.⁶⁰

Avançaria, também, também na fixação de regras comuns para questões como serviços; agricultura; subsídios; investimentos; propriedade intelectual; compras governamentais; direitos compensatórios; procedimentos sanitários e fitossanitários; solução de controvérsias; políticas de defesa da concorrência, entre outros. Por outro lado, deixaria de incluir, em sua pauta, questões como a unificação monetária, criação de um banco central comum, estruturação de instituições comuns, programas de financiamento ou mecanismos de livre circulação de trabalhadores. Representou, assim, uma ruptura com o embrião da interdependência que caracterizou os projetos de integração prévios, sobretudo a partir dos anos 1980 (SARTI, 2011, p. 5).

De modo a viabilizar a evolução do projeto, previu-se a elaboração de uma arquitetura institucional composta por uma Presidência, a ser exercida por um dos trinta e quatro países

⁵⁹ Paralelamente, nesse mesmo período, Estados Unidos, Canadá e México acertavam os detalhes finais para o estabelecimento do mercado comum da América do Norte, o NAFTA.

⁶⁰ A despeito do prazo final de 2005, os Estados Unidos pressionavam para a derrubada das tarifas dentro da ALCA já no ano de 1998, com os demais países buscando a postergação destas negociações.

associados, com mandato de dezoito meses,⁶¹ e um Comitê de Negociações Comerciais – CNC, responsável pela supervisão dos diversos grupos de negociações e pesquisa em distintas áreas, como: a) Acesso a Mercados – GNAM; b) Agricultura – GNAC; c) Compras Governamentais – GNCSP; d) Investimentos – GNIN; e) Políticas de Concorrências – GNPC; f) Direitos de Propriedade Intelectual – GNPI; g) Serviços – GNSV; h) Solução de Controvérsias – GNSC); e i) Subsídios, Antidumping e Medidas Compensatórias – GNSADC.

As linhas gerais dos posicionamentos dos Estados Unidos nas negociações de acesso a mercado abrangeram, inicialmente, cinco áreas específicas: investimento; bens de consumo e industriais; agricultura; serviços; e compras governamentais.

No quesito investimentos, estipulou-se que signatários da ALCA ficariam obrigados a conceder tratamento especial aos investidores de qualquer outro país membro, tratamento este não menos favorável do que o concedido aos investidores nacionais. Ademais, quaisquer transferências relacionadas a investimentos, incluindo lucros, dividendos, juros, ganhos de capital, *royalties* etc., passariam a ser realizadas livremente, sem atrasos e a uma taxa de câmbio de mercado, bem como seriam eliminadas condicionalidades a nível de metas e requisitos de desempenhos a serem cumpridos pelos investidores dos demais países signatários, a exemplo de compromissos de exportação, transferência de tecnologia e fixação de normas de conteúdo nacional (USTR, 2001).

Em relação aos mecanismos de solução de disputas entre Estados e investidores, as propostas dos Estados Unidos procuraram abrir caminho para que investidores privados passassem a usufruir de *status* legal antes apenas reservado aos Estados nacionais, podendo recorrer à arbitragem internacional no âmbito da Organização das Nações Unidas ou do Banco Mundial, ultrapassando, assim, a legislação e o sistema judicial do país receptor do investimento.

No que tange ao acesso a mercados para bens de consumo e industriais, os países-membros assumiriam o compromisso de eliminarem progressivamente as tarifas de importação vigentes, mediante a criação de três categorias: 1) as que seriam imediatamente eliminadas tão logo o acordo entrasse em vigor; 2) as que seriam eliminadas ao longo de períodos de cinco anos; e 3) as que seriam eliminadas ao longo de períodos de dez anos. Firmado o acordo, os países signatários estariam impedidos de substituírem as tarifas por novas barreiras não tarifárias, devendo conceder tratamento não menos favorável aos bens

⁶¹ A partir de março de 2003, a Presidência da ALCA foi exercida de modo conjunta pelo Brasil e Estados Unidos, com o final do mandato previsto para setembro de 2004.

nacionais no que se referem às leis, regulamentos e exigências que afetem a sua venda, compra, transporte e utilização (ibid.).

Com relação à política de compras governamentais, ficaria determinado que para uma ampla gama de contratos de compras governamentais, qualquer fornecedor de bens e serviços de outro país-membro da ALCA receberia o mesmo tratamento que os fornecedores nacionais, proibindo-se a incorporação de cláusulas que determinassem níveis específicos de conteúdo nacional, compromissos de investimento e transferência de tecnologia (ibid.).

No quesito propriedade intelectual, a proposta incluiria medidas destinadas a garantir o máximo de proteção às patentes e aos direitos autorais, dificultando, assim, a prática de licenciamento compulsório, ou seja, a utilização de um produto ou processo patenteado sem o devido consentimento do detentor da patente (ibid.).

Por fim, previu-se também a adoção de mecanismos aptos a garantir a todos os fornecedores de serviços dos países membros da ALCA tratamento não menos favorável do que o concedido aos fornecedores nacionais, à exceção daqueles que viessem a ser expressamente excluídos durante o processo de negociação. Nesse sentido, se asseguraria o amplo acesso a mercados para serviços financeiros, telecomunicações, informática, audiovisuais, construção e engenharia, turismo, publicidade, distribuição e entrega rápida, transporte, energia, entre outros (ibid.).

Uma vez implementada, a ALCA se tornaria o maior bloco econômico do mundo, englobando os demais projetos de integração em curso na região, como o NAFTA, o MERCOSUL e a CAN.

Sua evolução, contudo, deparou-se com inúmeras desconfianças a respeito das potenciais consequências econômicas de um irrestrito processo de abertura continental liderado pelos Estados Unidos, maior potência econômica do mundo e detentora de imensas vantagens estruturais⁶² em relação às economias de menor porte.

Nesse sentido, as críticas ao projeto da ALCA recaiam preponderantemente na questão de que a concretização de uma área de livre comércio com os Estados Unidos acarretaria em consequências potencialmente destrutivas do ponto de vista dos sistemas produtivos mais sofisticados dos países latino-americanos, sobretudo em setores de alta tecnologia nos quais os Estados Unidos detêm vantagens competitivas inquestionáveis, como bens de capital, engenharia eletrônica, indústria química e informática.

⁶² Vantagens estas que se manifestam em variados aspectos, como: sistema tributário, acesso a crédito e capital, custos financeiros, infraestrutura moderna, escala de produção, difusão tecnológica, nível de capacitação da mão de obra, dentre outros.

Ademais, a adesão ao projeto da ALCA abria caminho para a perda expressiva da autonomia decisória dos países latino-americanos a nível de formulação de políticas públicas, inclusive em setores estratégicos para o desenvolvimento nacional, a exemplo das políticas comerciais, industriais e tecnológicas, fundamentais para a proteção de indústrias nascentes, consolidação de novos setores econômicos e implementação de um projeto nacional de desenvolvimento.

Assim, incapazes de competir em condições de livre comércio com os Estados Unidos na produção de bens de maior valor agregado, restaria aos países latino-americanos especializarem-se na produção de bens primários e manufaturados de baixa complexidade tecnológica, abrindo caminho para o agravamento do desequilíbrio externo que vem marcando a inserção internacional subordinada da região desde os anos 1990 (GUIMARÃES, 1999, p. 122).

Vale apontar, contudo, que se por um lado a Casa Branca se mostrou favorável a remoção de todos os tipos de tarifas alfandegárias aos produtos estrangeiros, por outro se recusou a negociar o fim das barreiras não-alfandegárias que usualmente despontam como componentes cruciais em seu arsenal protecionista, a exemplo dos subsídios, legislação *antidumping* e demais mecanismos de restrição, apontando que o ambiente responsável para a resolução destas tratativas seria, necessariamente, a Organização Mundial de Comércio.

Tal relutância, em paralelo aos incisivos anseios liberalizantes em áreas de seu próprio interesse – serviços, investimentos, compras governamentais e patentes, por exemplo –, por um lado, e a resistência de setores econômicos norte-americanos pouco competitivos em relação à criação de uma área de livre-comércio, por outro, levantou severas dúvidas a respeito da real capacidade dos demais países em ampliarem, efetivamente, seus acessos ao mercado dos Estados Unidos, sobretudo a partir do recrudescimento da política protecionista norte-americana na gestão George W. Bush⁶³ (BATISTA JR., 2003, p. 282).

É importante mencionar ainda que, ademais da desconfiança por parte de alguns dos governos da região, a proposta da ALCA também se depararia com a forte oposição por parte de movimentos sociais, preocupados com as consequências econômicas e sociais decorrentes da assinatura de um tratado que apenas ressaltaria as profundas disparidades econômicas dos países da região.

⁶³ Tal recrudescimento se traduziu, por exemplo, na adoção de um programa de proteção a siderurgia norte-americana centrado no aumento das barreiras à importação de aço, e de um programa na área agrícola voltado para a ampliação dos subsídios e outras medidas de apoio aos produtores, ambos de 2002.

As desconfianças de caráter político, bem como a intensa pressão contrária por parte dos movimentos sociais, acompanhariam a trajetória da ALCA, desde sua formulação, em 1994, através da Cúpula das Américas, em Miami, até o final de 2005, ano no qual se realizou a 4ª Cúpula das Américas, em Mar del Plata, Argentina. Apesar da expectativa de que a quarta edição do encontro dos 34 presidentes do Hemisfério culminasse na celebração de um acordo final, o impasse nas tratativas entre o grupo de países favoráveis a ALCA, que reuniu Estados Unidos, Canadá, México, Chile e outros 24 países das Américas, e o grupo de países contrários, composto por Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai, Venezuela e Bolívia, terminaram por enterrar de vez a iniciativa de criação de uma grande área de livre-comércio no continente.

A vitória conquistada através do “Não à ALCA” representou a prevalência da busca por uma inserção internacional autônoma, baseada nas especificidades da região e direcionada por seus anseios de desenvolvimento político e econômico. Sua natureza simbólica representa, assim, uma reafirmação da necessidade de se implementar um projeto de integração robusto e de caráter essencialmente anti-hegemônico. Este sentimento se manifestará fortemente na América do Sul, a partir da segunda metade dos anos 2000.

3.4. Considerações finais

Na esfera da integração regional, os países sul-americanos procuraram, no decorrer dos anos 1980 e 1990, evitar o estancamento ou declínio dos processos de integração então estabelecidos. A tendência regional e sub-regional foi, assim, a de acelerar e aprofundar a integração econômica, seja recorrendo a formulas inovadoras, seja promovendo uma abertura econômica maior e em ritmos acelerados, com a liberalização unilateral adquirindo, progressivamente, conotação de compromisso internacional.

Nesse sentido, a região viria a presenciar uma série de novas iniciativas, a exemplo da criação da ALADI, em 1980, a partir da reestruturação do Tratado de Montevideu; do projeto de integração do Cone Sul, mediante assinatura do Tratado de Assunção, em 1991; e das reformulações no âmbito da integração andina, através da promulgação da Ata de Barahona, em 1991, e do Protocolo de Trujillo, em 1996.

Ainda que baseados nas premissas dos benefícios decorrentes da liberalização das relações comerciais e da desregulamentação econômica, tais esquemas de integração, apesar de incorporarem a concorrência como variável fundamental do mundo globalizado, foram abertamente coniventes com a existência de práticas comerciais protecionistas. Nesse

sentido, mesmo adotando um discurso favorável à abertura comercial nos processos de integração, setores tidos como estratégicos por seus países membros permaneciam passíveis de proteção nacional.

Contudo, diante da efervescência do ideário neoliberal e de sua influência na condução dos assuntos políticos e econômicos da América Latina, a região se defrontaria com a emergência de um novo modelo de integração regional, estruturado e promovido pelos Estados Unidos: a ALCA.

Tal modelo, baseado na lógica da inserção subordinada dos países periféricos ao sistema internacional (SARTI, 2011), é apontado como uma estratégia de retomada das antigas pretensões norte-americanas de estabelecer na região uma grande zona de livre comércio, transformando o continente em uma extensão de seu próprio espaço econômico. Dessa forma, configura-se como uma versão mais sofisticada e sutil das antigas políticas colonialistas de abertura de mercado, nas quais se apelavam, sem maiores constrangimentos, à força das canhoneiras (BATISTA, 1994, p. 26).

É importante ressaltar que, apesar de ser apresentado como fórmula de modernização, o ideário neoliberal foi estruturado de modo a pregar um modelo de economia de mercado que os países centrais do capitalismo jamais aderiram em seus respectivos processos de desenvolvimento, mas que passaram a promover abertamente aos países periféricos como receita de sucesso. Nações especializadas em atividades produtivas de baixo valor agregado estariam, assim, aptas a atingir o mesmo nível de desenvolvimento que países especializados em atividades produtivas de alto valor agregado, perspectiva esta construída com base no argumento ricardiano das “vantagens comparativas” (RICARDO, 1979).

Tal perspectiva parte do pressuposto de que as economias nacionais atingiriam maiores patamares de competitividade internacional ao se especializarem em bens nos quais possuíssem vantagens naturais de produção. Dessa forma, os países exportariam bens produzidos com eficiência e qualidade, importando aqueles nos quais não possuíssem vantagens equivalentes de produção (HECKSCHER, 1950; OHLIN, 1933; SAMUELSON, 1949).

Assim, o livre-comércio, mesmo entre nações com distintos níveis de desenvolvimento, produziria harmonia econômica e equalização do fator-preço, com os preços pagos nos fatores de produção tendendo a se igualar em todo o mundo. Políticas protecionistas, por outro lado, comprometeriam o estabelecimento deste harmônico livre-comércio, bem como dos benefícios que supostamente dele se originariam (ibid).

Uma análise histórica do desenvolvimento econômico dos países centrais do capitalismo, contudo, evidencia uma nítida brecha entre retórica e realidade, denotando a adoção de fortes medidas protecionistas – “tarifas educativas” ou de “proteção à indústria nascente” – nos hoje grandes defensores da “mão invisível do mercado” (REINERT, 2008; CHANG, 2004). Tal perspectiva crítica consolida-se a partir dos pensamentos de Alexander Hamilton (1755-1804) e Friedrich List (1789-1846), a respeito da importância das medidas protecionistas educativas na promoção da competitividade das indústrias nascentes, devendo o livre-comércio ser implementado lenta e sistematicamente conforme o grau de consolidação da indústria nacional, de modo a não tornar os países pobres ainda mais pobres.

O sistema protecionista, na medida em que constitui a única maneira de colocar as nações ainda atrasadas em pé de igualdade com a nação predominante (a qual, aliás, nunca recebeu da Natureza um direito perpétuo ao monopólio industrial, senão que apenas conseguiu adiantar-se às demais em termos de tempo), esse sistema protecionista, considerando sob este ponto de vista, apresenta-se como meio mais eficaz para fomentar a união final das nações, e, portanto, também para promover a verdadeira liberdade de comércio (LIST, 1983, p. 93).

A partir desta brecha entre realidade e retórica, caracterizada pela disparidade entre as políticas desenvolvimentistas adotadas e o discurso pró-liberalizante do comércio, demonstra-se que os países que alcançaram elevado grau de desenvolvimento econômico, utilizando-se, inclusive, de práticas protecionistas, acabam “chutando as escadas que serviram para construir sua própria grandeza ao apregoar às outras nações as vantagens e benefícios do livre-comércio, e declarar, em tons penitentes, que até aqui andaram por caminhos errados” (LIST, 1983, p. 249). Tal observação remete ao fato de que hoje os países em desenvolvimento têm sido cada vez menos protecionistas do que foram os países ricos enquanto estes “subiam a escada”.

As políticas usadas para chegar onde eles [*os países centrais*] estão agora – ou seja, políticas industrial, comercial e tecnológica ativas – são precisamente as que eles dizem que os países em desenvolvimento não devem usar por causa de seus efeitos negativos sobre o desenvolvimento econômico (CHANG, 2002, p. 127 [*grifos do autor*]).

Os resultados do Consenso de Washington nos anos 1990 confirmam esta consolidação da desigualdade no sistema internacional, com as nações ricas se tornando mais ricas e as pobres convergindo ainda mais para a pobreza.⁶⁴ De fato, a teoria neoliberal não é

⁶⁴ Para além dos maus resultados obtidos pelas normas neoliberais no campo econômico e social na América Latina, evidencia-se o grande desenvolvimento assistido pelos países asiáticos, os quais ignoraram o Consenso de Washington como forma de alcançar um crescimento econômico expressivo. O governo japonês patrocinou, em 1993, o estudo denominado o milagre do leste asiático, no qual os tecnocratas do banco mundial foram obrigados a reconhecer o papel fundamental da intervenção estatal, mediante políticas industriais, no sucesso dos países do leste asiático (SANTOS, 2004, p. 60).

danosa para os que já atingiram patamar tecnológico e de conhecimento avançado, mas é extremamente danosa para as nações que ainda não contam com aparato industrial e tecnológico capaz de competir, em iguais condições, com as das economias centrais do capitalismo (REINERT, 2008, p. 47).

Assim, se a adoção do Consenso de Washington apresentou, por um lado, significativo sucesso na obtenção da estabilidade monetária, por outro, caiu em grande descrédito diante dos maus resultados econômicos e sociais obtidos. No lugar do prometido desenvolvimento, o modelo neoliberal levou os países que o adotaram a uma profunda fragilização econômica, com intensos processos de concentração de renda, enormes déficits públicos, crescente endividamento externo e fragilização econômica, somado ao desencadeamento de uma ampla gama de desordens sociais – concentração de renda, aumento da pobreza absoluta e crescimento dos índices de desemprego –, agravados pelo desmantelamento dos aparelhos estatais de bem-estar social.

Mesmo com a precarização das condições sociais sendo apontada pelas instituições financeiras multilaterais como preço necessário para se alcançar a estabilidade e o desenvolvimento, tornou-se claro que a “magia da macroeconomia ortodoxa” havia se mostrado insuficiente quanto a sua capacidade de promover um crescimento sustentável e equitativo (NAÍM, 2000).

Por conta dessa conjuntura, o modelo neoliberal não conseguiria criar as bases sociais de sua reprodução e legitimação, abrindo caminho não somente para a emergência de novas lideranças políticas, mas sobretudo para a iminente necessidade de estruturar um projeto de desenvolvimento alternativo ao Consenso de Washington, ou seja, mais condizente com as características e aspirações próprias da região. Tais alterações se refletiriam, em grande medida, na evolução política da integração sul-americana, especialmente após a suspensão das negociações da ALCA, em 2005.

4. DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO NO SÉCULO XXI

Analisaremos, neste capítulo, a emergência de um novo paradigma de desenvolvimento e integração, estruturado de modo a romper com as nefastas consequências decorrentes da implementação dos programas de ajustamento e do Consenso de Washington na América do Sul.

Tais consequências se apresentam a partir do contexto de fragilização financeira e maus resultados econômicos e sociais que acometeram os países da região nos anos 1990, pavimentando o caminho para importantes alterações na condução das estratégias de desenvolvimento nacionais, sobretudo no que se refere a valorização das políticas sociais de combate à pobreza e da maior assertividade do Estado na indução do desenvolvimento econômico.

Destaca-se, aqui, a consolidação das novas forças políticas, de base popular, que ascenderam ao poder mediante forte oposição ao ideário neoliberal prevalecente nos anos 1980 e 1990. A emergência destes grupos, vale salientar, não significou a retomada das políticas econômicas desenvolvimentistas do período cepalino, que marcaram o período 1950-1980, mas sim o assentamento de novas estratégias de desenvolvimento, planejada de modo a mitigar as distorções econômicas, financeiras e sociais dos modelos anteriores.

É importante ressaltar também que a região viria a se beneficiar enormemente da favorável dinâmica externa dos anos 2000, caracterizada pela forte elevação dos preços das *commodities* e mudanças dos termos de troca, em função da forte demanda por bens primários nos mercados internacionais, puxada, especialmente, pelo fenômeno do crescimento chinês. Nesse sentido, os países sul-americanos vivenciaram um período de expressiva elevação de sua taxa de crescimento econômico e expansão de seus mercados internos, favorecidos pelo expressivo crescimento de suas exportações.

A influência positiva deste cenário internacional na América do Sul se reflete diretamente no crescimento do produto interno bruto da região no período correspondente aos anos 2004-2013, de 5%, resultado este que contrasta com o crescimento médio apresentado no período 1994-2003, de 1,9%.

Quadro 6 - América do Sul: Produto Interno Bruto (taxas anuais %, 2004-2013)

<i>País</i>	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Argentina</i>	9,0	9,2	8,4	8,0	3,1	0,1	9,1	8,6	0,9	2,9
<i>Bolívia</i>	3,9	4,1	4,8	4,6	6,1	3,4	4,1	5,2	5,2	6,8
<i>Brasil</i>	4,9	2,3	4,0	6,1	5,2	-0,3	7,5	2,7	1,0	2,5
<i>Chile</i>	6,2	6,3	4,6	4,6	3,7	-1,0	5,8	5,8	5,4	4,1
<i>Colômbia</i>	4,9	5,2	6,7	6,9	3,5	1,7	4,0	6,6	4,0	4,7
<i>Equador</i>	7,9	4,7	4,4	2,2	6,4	0,6	3,5	7,9	5,2	4,6
<i>Guiana</i>	1,6	-3,0	5,1	7,0	2,0	3,3	4,4	5,4	4,8	5,2
<i>Paraguai</i>	4,1	2,9	4,8	5,4	6,4	-4,0	13,1	4,3	-1,2	14,2
<i>Peru</i>	5,2	6,4	7,5	8,5	9,1	1,0	8,5	6,5	6,0	5,8
<i>Suriname</i>	7,7	5,7	11,4	5,1	4,1	3,0	5,2	5,3	3,0	2,9
<i>Uruguai</i>	11,8	6,6	4,1	6,5	7,2	2,4	8,4	7,3	3,7	4,4
<i>Venezuela</i>	17,9	9,3	9,9	8,8	5,3	-3,2	-1,5	4,2	5,6	1,3

Fonte: CEPAL (2014; 2006).

A reversão destas favoráveis condições externas, a partir da abrupta e violenta desaceleração econômica oriunda da eclosão da Crise Financeira Americana de 2008-2009, contudo, levaria os países da região a se depararem com severos empecilhos, como fuga de divisas, queda de exportações, extinção do crédito externo, elevação dos juros, contração do mercados internos e aumento dos níveis de desemprego. Em meio a este contexto, a taxa de crescimento sul-americana cairia para o patamar de 0,5% em 2009, índice muito aquém do padrão de crescimento médio experimentado pelos países da região no decorrer dos anos 2004-2013.

A despeito do histórico impacto dos choques externos nos países sul-americanos, a Crise de 2008-2009, por sua profundidade e dimensão global, se diferenciou em grande medida das tensões financeiras limitadas a determinadas e específicas localidades geográficas que se proliferaram nos 1990, a exemplo das crises do México (1994/1995), Ásia (1997/1998), Rússia (1998), Brasil (1999), Turquia (2000/2001) e Argentina (2001/2002) (SINGER, 2009, p. 93-94).

A região, contudo, apresentou maior capacidade em lidar com a Crise de 2008-2009 do que de absorver os choques externos dos anos anteriores. Tal capacidade refletiu o salto qualitativo proporcionado pela responsável condução da política fiscal, a formação de sólidas reservas internacionais e o fortalecimento dos mercados internos nacionais, favorecidos,

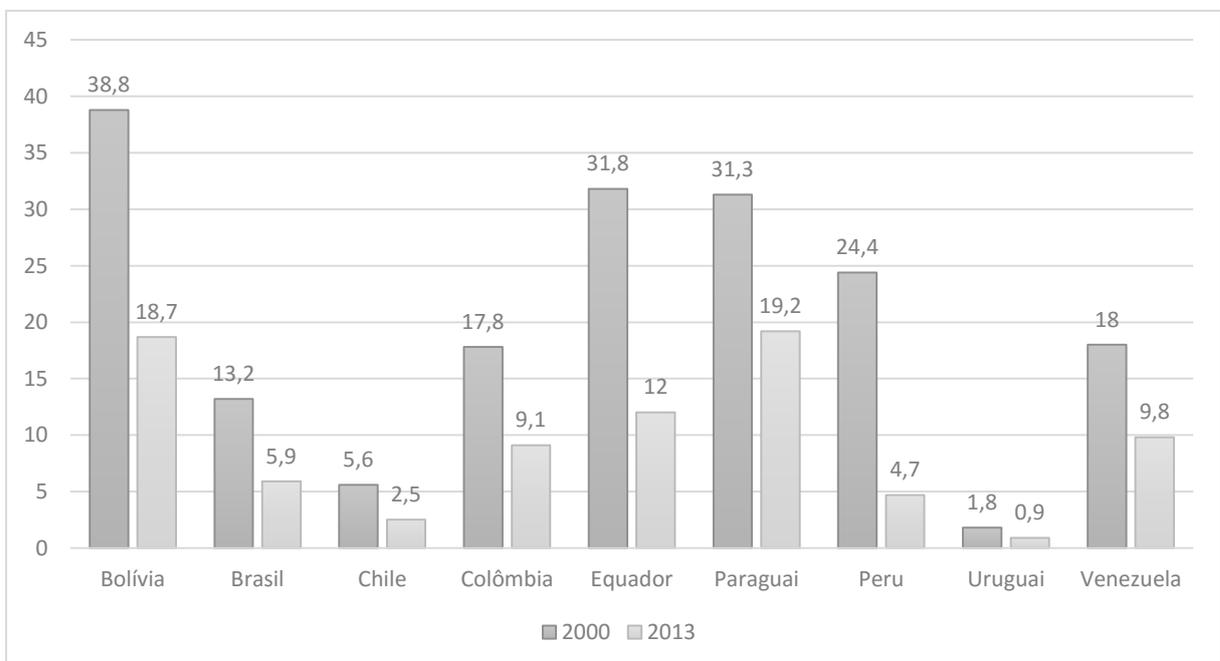
dentre outros motivos, pela inédita inclusão social viabilizada pela implementação de programas de transferência de renda e proteção social.⁶⁵

Quadro 7 - América do Sul: taxas de desemprego urbano (2003-2013)

<i>País</i>	<i>2003</i>	<i>2005</i>	<i>2007</i>	<i>2009</i>	<i>2011</i>	<i>2013</i>
<i>Argentina</i>	17.3	11.6	8.5	8.7	7.2	7.1
<i>Bolívia</i>	9.5	8.1	7.7	7.9	6.5	7.4
<i>Brasil</i>	12.3	9.8	9.3	8.1	6.0	5.4
<i>Chile</i>	8.5	9.2	7.1	9.7	7.1	5.9
<i>Colômbia</i>	16.7	13.9	11.4	13.0	11.5	10.6
<i>Equador</i>	9.8	8.5	7.4	8.5	6.0	4.7
<i>Paraguai</i>	11.2	7.6	7.2	8.2	7.1	8.1
<i>Peru</i>	9.4	9.6	8.4	8.4	7.7	5.9
<i>Uruguai</i>	16.9	12.2	9.6	8.2	6.6	6.7
<i>Venezuela</i>	18.0	12.4	8.4	7.8	8.3	7.8

Fonte: CEPAL (2014, 2009 e 2005). *Dados não disponíveis para Guiana e Suriname.

Gráfico 13 - População abaixo do nível da pobreza (%)



Fonte: CEPAL (2014). *Dados não disponíveis para Argentina, Guiana e Suriname.

⁶⁵ Dentre os programas de transferência de renda e proteção social, pode-se destacar: o Bolsa Família, do Brasil; o Chile Solidário; a Ajuda Universal por Filho, da Argentina; o Mais Famílias em Ação, da Colômbia.

A junção destes fatores mostrou-se fundamental para que a América do Sul não viesse a reviver as turbulentas e recorrentes crises cambiais subsequentes a eclosão de choques externos, permitindo aos países da região uma rápida e expressiva recuperação de sua taxa de crescimento, alavancada para 6% em 2010.

Destaca-se, assim, que não obstante os efeitos positivos do contexto internacional no crescimento econômico da região, a emergência de forças políticas ideologicamente afins quanto ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento inclusivo e sustentável desempenhou importante papel a partir da implementação de políticas públicas voltadas para a reversão das dramáticas inequidades históricas da região, aprofundadas nos anos de predomínio ideológico neoliberal. Nesse sentido, a pobreza extrema, que no auge da crise de 2001 cresceu 70% em relação a 1990, reduz-se à metade do mesmo ano base em 2013, com o Índice de Gini⁶⁶ da região caindo 5,5% após o crescimento de 20% observado no decorrer do período neoliberal (CALIXTRE, 2015).

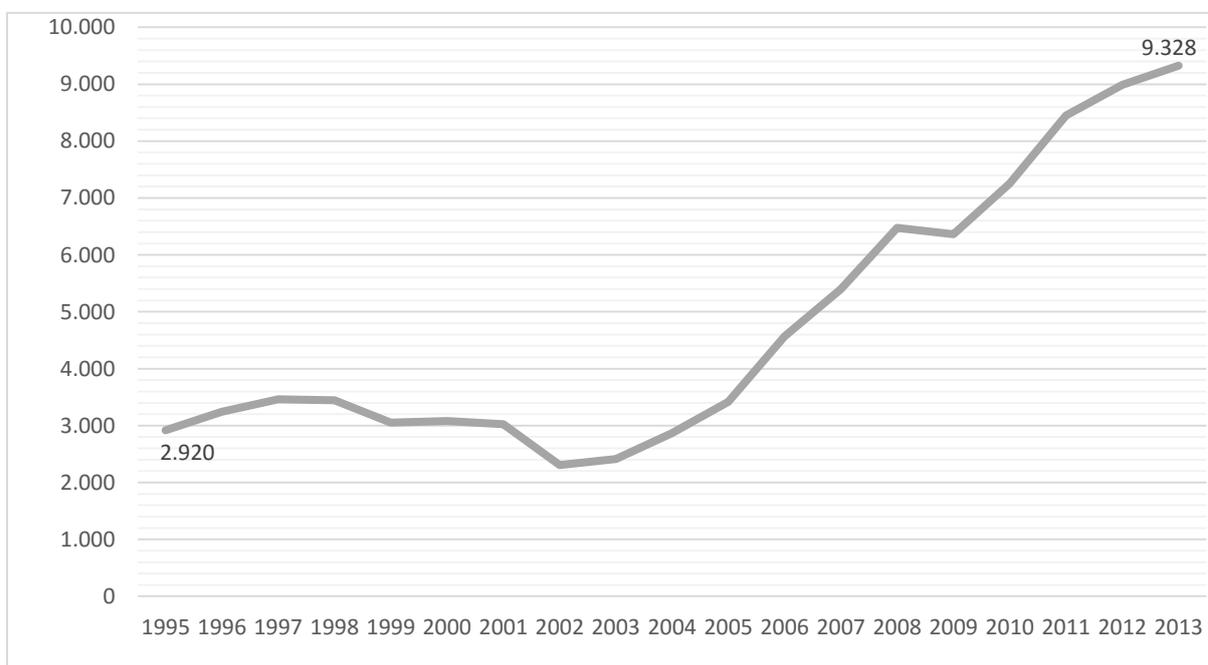
O PIB per capita regional, por sua vez, estagnado nos anos 1990, apresentou crescimento de 319% entre 1995 e 2013. Toda esta análise regional, ainda que esconda realidades nacionais distintas entre si, revela que o novo modelo de desenvolvimento inclusivo que irrompe nos anos 2000 foi tanto mais eficiente na sua estratégia de garantir maiores taxas de crescimento, quanto socialmente menos injusto do que o modelo neoliberal preconizado pelo Consenso de Washington.

⁶⁶ Cálculo usado para medir a desigualdade social. Apresenta dados entre o número 0 e o número 1, onde zero corresponde a uma completa igualdade na renda e um corresponde a uma completa desigualdade entre as rendas.

Quadro 8 - América do Sul: PIB per capita (taxas anuais %, 2004-2013)

<i>País</i>	2004	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Argentina</i>	8,0	8,1	7,4	7,1	2,2	-0,8	8,2	7,6	0,1	2,0
<i>Bolívia</i>	1,6	1,8	3,0	2,8	4,4	1,7	2,5	3,6	3,6	5,2
<i>Brasil</i>	3,4	0,9	2,9	5,1	4,2	-1,2	6,6	1,9	0,2	1,7
<i>Chile</i>	5,0	5,2	3,5	3,6	2,7	-2,0	4,8	4,9	4,5	3,2
<i>Colômbia</i>	3,2	3,5	5,1	5,3	2,0	0,2	2,5	5,1	2,6	3,3
<i>Equador</i>	6,4	3,3	2,6	0,5	4,6	-1,1	1,8	6,1	3,5	3,0
<i>Guiana</i>	1,4	-3,1	4,5	6,3	1,3	2,6	3,7	4,8	4,2	4,7
<i>Paraguai</i>	1,6	0,5	2,9	3,5	4,5	-5,6	11,2	2,6	-2,8	12,4
<i>Peru</i>	3,7	4,9	6,3	7,4	8,0	0,0	7,3	5,3	4,7	4,5
<i>Suriname</i>	7,0	5,0	10,1	4,0	3,1	2,1	4,2	4,3	2,1	2,0
<i>Uruguai</i>	11,0	5,9	3,9	6,3	6,8	2,0	8,1	7,0	3,3	4,0
<i>Venezuela</i>	15,8	7,5	8,0	6,9	3,5	-4,8	-3,0	2,6	4,0	-0,1

Fonte: CEPAL (2014 e 2006).

Gráfico 14 – América do Sul: Evolução PIB per capita (US\$ milhares, 1995-2013)

Fonte: CEPAL (2014, 2006 e 2000).

O virtuoso ciclo econômico promovido pela ampliação do consumo, induzido tanto pela melhora do mercado de trabalho a partir da expressiva queda dos níveis de desemprego quanto pelas políticas de transferência de renda, não apenas torna os países sul-americanos

menos dependentes dos instáveis mercados externos, mas também gera expectativas positivas para os investimentos privados, contribuindo diretamente para a retroalimentação do ciclo econômico e o incremento das taxas de crescimento regional.

4.1. A integração sul-americana sob novas bases

Uma nova estratégia de integração regional passou a ser arquitetada e implementada, a partir da emergência de um novo contexto político na América do Sul, inaugurado a partir da ascensão de governos progressistas em eleições que expressaram o sentimento de rejeição popular às políticas neoliberais. Segundo Sarti (2011), a natureza política deste processo de integração sul-americano – ainda incipiente e em construção – se manifesta como

(...) resultado de las decisiones gubernamentales orientadas por el reto de una “integración solidaria” que opere para reducir las asimetrías en el continente como condición de establecer la consolidación del bloque regional en el orden mundial. Para la superación de la inmensa deuda social en cada uno y en todos los países de la región, se plantea una estrategia de desarrollo nacional y regional y se aboga la creación de un soporte institucional regional múltiple en la gestión económica, social y política de la integración, que reformule la mirada a las cuestiones de defensa, derechos humanos, educación, entre otras (SARTI, 2010, p. 10).

Uma característica importante deste novo modelo integracionista é a ampliação temática de sua agenda, voltada para uma perspectiva de desenvolvimento baseada em valores como consolidação da democracia; defesa dos direitos humanos; inclusão social; fortalecimento da cidadania; redução da pobreza e da desigualdade; empoderamento do Estado; soberania; e cooperação. Distingue-se, assim, dos modelos predominantemente centrados na integração de natureza econômica e comercial do passado.

O objetivo é estruturar um processo de integração apto a atender a totalidade das sociedades sul-americanas, e não apenas os interesses exclusivamente comerciais de restritos setores econômicos. Daí a importância do aprofundamento destes eixos políticos e sociais, indispensáveis para assegurar tanto a melhoria do padrão de vida dos respectivos povos da região, quanto a solidez do processo de inserção internacional em um mundo marcado cada vez mais por desafios de ordem planetária.

No âmbito da América do Sul, estes novos processos de integração assumiram a forma de: 1) uma expressiva reestruturação da agenda e dos objetivos do MERCOSUL; 2) a estagnação do processo de integração da CAN, com seu posterior desdobramento em dois blocos de natureza ideológica e procedimentais distintas; e 3) a estruturação de um projeto

integracionista capaz de abranger todos os países da região e suas respectivas sub-regiões em uma única estrutura política: a União Sul-Americana de Nações – UNASUL.

a. Novo-MERCOSUL

O MERCOSUL passaria por um período de significativas mudanças que redefiniriam o modelo de integração anteriormente baseado no Tratado de Assunção, de 1991. Inicialmente centrado no eixo comercial, o bloco vem, desde 2003, se transformando sob o pretexto de incluir e aprofundar as questões sociais no âmbito de seu processo de integração, afastando-se paulatinamente da estrutura originalmente baseada na concretização de objetivos relacionados a liberalização comercial. Esta nova etapa do bloco regional ficaria conhecida como “novo-MERCOSUL”.

As primeiras iniciativas de reformulação do MERCOSUL foram apresentadas já no começo do novo milênio, a partir do programa de relançamento anunciado na XVII Cúpula do MERCOSUL, realizada em Buenos Aires, no ano 2000, no qual seria apontada a necessidade de promover alterações no modelo então baseado no Tratado de Assunção. Uma das mudanças foi a aprovação da Carta de Buenos Aires sobre o Compromisso Social, objetivando reforçar a dimensão social do MERCOSUL.

Outro importante compromisso assumido nesta direção foi a assinatura do Consenso de Buenos Aires (2003), no qual se salientou o compromisso de Argentina e Brasil intensificarem a cooperação bilateral e regional tendo em vista “garantir a todos os cidadãos o pleno usufruto de seus direitos e liberdades fundamentais, incluindo o direito ao desenvolvimento, em um âmbito de liberdade e justiça social” (CONSENSO DE BUENOS AIRES, 2003).

Avanços significativos também foram realizados a partir da Cúpula do MERCOSUL de 2003, realizada em Assunção. É o caso do “Programa para a Consolidação da União Aduaneira Objetivo 2006”, no qual se estabeleceu que os temas comerciais seriam apenas uma parte de uma agenda de integração mais ampla, destinada a incluir também temas sociais e produtivos; e do “Programa de Trabalho do MERCOSUL 2004-2006”, no qual se introduziram as questões das assimetrias entre os países-membros⁶⁷ e do estabelecimento de mecanismos de financiamento compensatório destinados a aumentar a competitividade de

⁶⁷ Em especial o caso do Paraguai, dado a sua condição econômica mais frágil e de país desprovido de litoral marítimo.

países pequenos e regiões menos desenvolvidas, como no caso do Fundo de Convergência Econômico do MERCOSUL – FOCEM, em 2004.

Destinado a financiar projetos para melhorar a infraestrutura das economias menos desenvolvidas do MERCOSUL, visando impulsionar a produtividade econômica e o desenvolvimento social, especialmente nas zonas de fronteira, e apoiar o funcionamento da estrutura institucional do bloco, o FOCEM foi estruturado com a finalidade de aprofundar o processo de integração regional por meio da redução de assimetrias, do incentivo à competitividade e do estímulo à coesão social.

Composto por contribuições não-reembolsáveis que totalizam US\$ 100 milhões por ano, os aportes são feitos em quotas semestrais pelos Estados-membros, na proporção histórica do PIB nacional de cada um deles: 27% para Argentina; 70% para o Brasil; 1% para o Paraguai; e 2% para o Uruguai. A destinação dos recursos obedece a uma lógica inversa à dos aportes, com as menores economias da região tendo direito a maior repasse de recursos: 48% para o Paraguai; 32% para o Uruguai; e 10% para Argentina e Brasil. Com a adesão da Venezuela ao MERCOSUL, sua contribuição ficaria fixada em aportes anuais de US\$ 27 milhões, dos quais US\$ 11,5 milhões serviriam para financiar projetos venezuelanos e US\$ 15,5 milhões ficariam à disposição dos demais Estados-membros.

Outros programas destinados a desenvolver as dimensões social e produtiva seriam ainda aprovados nos anos seguintes, a exemplo da “Estratégia MERCOSUL de Crescimento do Emprego”, aprovada em 2007; do “Programa de Integração Produtiva no MERCOSUL”, aprovado na Cúpula de 2008 em Tucumán, Argentina; e do “Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL – PEAS”, de 2011.

A primeira iniciativa baseou-se na articulação de políticas macro e microeconômicas com políticas sociais e laborais para criar condições de criação de empresas e de emprego digno, respeitando os princípios e os direitos do trabalho (MERCOSUL, 2004). A segunda estabeleceu, enfim, que um processo de integração entre países em desenvolvimento com economias assimétricas não deveria limitar-se apenas aos aspectos comerciais. Nesse sentido, é importante que se procure também eliminar as diferenças de desenvolvimento interno, evitando a concentração de benefícios em atores de maior peso econômico (ibid., 2008).

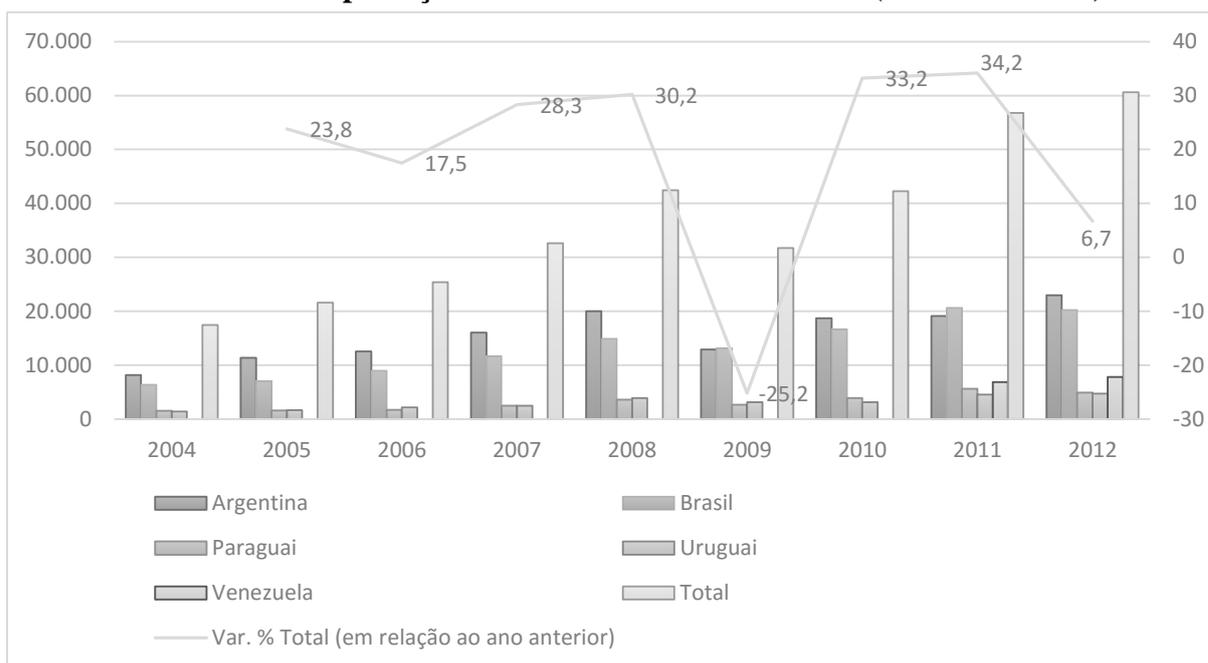
Por fim, a terceira iniciativa contemplou políticas regionais na área social, visando erradicar a miséria, fome, pobreza e analfabetismo, além de universalizar serviços de saúde pública, no âmbito do MERCOSUL. Representa, assim, um esforço importante no sentido de consolidar posições mais ambiciosas em termos de desenvolvimento social e humano,

assegurando a garantia aos direitos humanos, a assistência humanitária e a igualdade étnica (MERCOSUL, 2010).

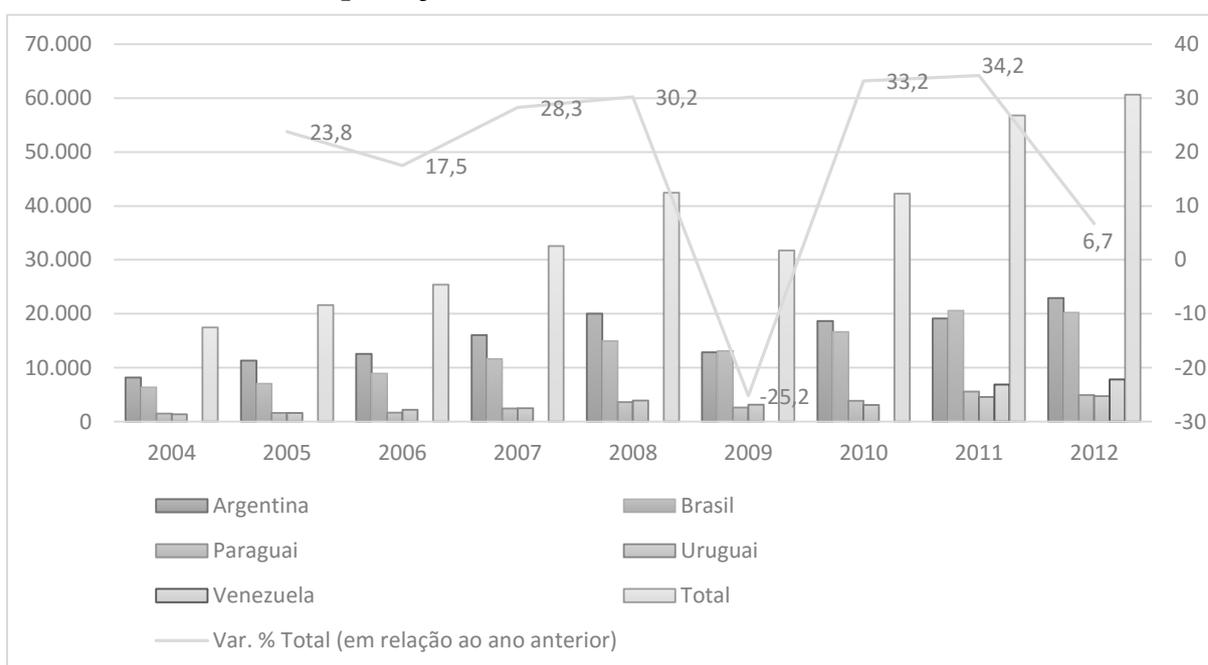
A estas iniciativas, soma-se ainda a criação do Instituto Social do MERCOSUL, em 2007, órgão técnico de pesquisa no campo da política social e de implementação de linhas estratégicas a fim de contribuir para o reforço da dimensão social como eixo central no processo de integração do MERCOSUL.

Ainda que no campo social as questões mais complexas dependam da ação direta dos Estados, a integração pode configurar-se como um instrumento de complementação às políticas nacionais, mediante a coordenação de programas sociais de âmbito regional voltados para a solução de problemas estruturais que afetam diretamente o desenvolvimento das dimensões comerciais e produtivas da integração econômica. O fato do MERCOSUL não dispor de uma fonte própria de recursos, contudo, implica necessariamente na responsabilidade dos Estados de financiarem as iniciativas estabelecidas, abrindo caminho para ocasionais problemas de ação coletiva e, conseqüentemente, para o insucesso das metas pretendidas (BRICEÑO RUIZ, 2013, p. 28).

Por outro lado, a integração produtiva da região impõe a necessidade de persuadir os atores econômicos das vantagens de se promover a integração entre empresas, o que pressupõe uma percepção positiva em relação a importância e evolução comercial do mercado regional (ibid.). A análise da atividade comercial do MERCOSUL (Gráficos 7 e 8), a despeito de crescimentos significativos, ressalta a vulnerabilidade dos fluxos de exportação e importação intrabloco frente ao período correspondente à Crise Financeira Americana de 2008-2009, bem como da desaceleração econômica a partir do ano de 2011. Tal vulnerabilidade, por sua vez, compromete as expectativas futuras em relação ao próprio avanço deste processo de integração.

Gráfico 15 – Exportações Intrabloco do MERCOSUL (milhões de US\$)

Fonte: Formulado com base em BID-INTAL (2014, 2013, 2012, 2010, 2009, 2007).

Gráfico 16 - Importações Intrabloco do MERCOSUL (milhões de US\$)

Fonte: Formulado com base em BID-INTAL (2014, 2013, 2012, 2010, 2009, 2007).

Embora muitos dos objetivos dos programas lançados não tenham logrado o pretendido sucesso, o esforço dos países em estabelecê-los representou uma importante iniciativa em prol da modificação do modelo de integração vigente a partir do Tratado de Assunção, baseado na promoção do livre-comércio e de políticas comerciais voltadas para a

proteção de setores econômicos estratégicos. Medidas de integração produtiva e social passariam, assim, a complementar o projeto de integração comercial da região, especialmente a partir de 2003, motivadas pela emergência de governos mais favoráveis a políticas intervencionistas.

b. CAN, Aliança do Pacífico e ALBA

O baixo desempenho comercial demonstrado pela CAN no decorrer dos anos 1990, associado aos problemas de ordem política decorrentes da polarização ideológica apresentada por seus países-membros na primeira metade dos anos 2000, levou a iniciativa andina a sucessivas crises de credibilidade e a sérias dificuldades no andamento do seu processo de integração, a despeito de toda a evolução institucional pela qual passou o projeto de integração.⁶⁸

Tal polarização, que culminaria no desligamento da Venezuela em 2006, em represália aos acordos de livre comércio assinados pela Colômbia e Peru com os Estados Unidos, se refletiu na estruturação de dois esquemas de integração, distintos em sua natureza e composição: 1) a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – ALBA, de inspiração pós-liberal e progressista, baseado nas ideias bolivarianistas⁶⁹; e 2) a Aliança do Pacífico, de inspiração liberal, baseado no modelo de abertura comercial e alinhamento aos Estados Unidos.

A ALBA⁷⁰ se conformou como bloco regional em dezembro de 2004, a partir da assinatura da Declaração Conjunta entre o Presidente da República Bolivariana da Venezuela e o Presidente do Conselho de Estado da República de Cuba. Para além destes membros fundadores, somaram-se à iniciativa Bolívia (2006), Nicarágua (2007), Dominica (2008), Equador (2009), Antígua e Barbuda (2009) e São Vicente e Granadinas (2009), São Lúcia

⁶⁸ Destaca-se aqui, em especial, a criação da Comunidade Andina de Fomento – CAF, posteriormente renomeado e reestruturado para Banco de Desenvolvimento da América Latina. Tem como missão impulsionar o desenvolvimento sustentável e a integração regional, mediante o financiamento de projetos do setor público e privado, a provisão da cooperação técnica e outros serviços especializados. Atualmente está conformado por 18 países da América Latina, Caribe, Europa, e 14 bancos privados, despontando como uma das principais fontes de financiamento multilateral e importante gerador de conhecimento para a região.

⁶⁹ O termo bolivarianista, tal como instituído por Hugo Chávez, provém do conjunto de ideias atribuídas a Simón Bolívar, referentes ao combate às injustiças, defesa ao esclarecimento popular e liberdade. A despeito de imprecisões históricas e conceituais, convencionou-se chamar de bolivarianos os governos de esquerda na América Latina que se opuseram ao neoliberalismo e ao Consenso de Washington.

⁷⁰ Inicialmente chamada de Alternativa Bolivariana para os Povos de Nossa América, teve seu nome modificado em 2006 para ALBA-TCP, em referência a Tratados de Comércio dos Povos. É somente a partir da VII Cúpula Extraordinária da ALBA, realizada em junho de 2009, em Maracay, Venezuela, que a iniciativa chegaria, por fim, ao seu nome definitivo: Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América.

(2013), Granada (2014) e São Cristóvão e Nevis (2014), com Honduras integrando o bloco entre 2008 e 2010.

Liderada pelo então presidente venezuelano Hugo Chávez (1999-2013), a ALBA foi estruturada para se contrapor ao modelo de integração então preconizado pela ALCA. Nesse sentido, com base na visão de que o comércio e o investimento não são fins últimos da integração, mas instrumentos para se alcançar o desenvolvimento justo e sustentável, a ALBA se constituiu como uma aliança política voltada para o desenvolvimento de tratados de cooperação e negócios entre os países-membros, em contraposição aos instrumentos de livre-comércio que prevaleceram no decorrer dos anos de hegemonia neoliberal na América Latina.

Seus principais objetivos consistem em promover a luta contra a pobreza; preservar a autonomia e identidade latino-americana; promover a transferência de ciência e tecnologia; fortalecer o papel do Estado na indução da economia; limitar o poder econômico e comercial das transnacionais; reconhecer as assimetrias entre os países, estabelecendo mecanismos de complementação produtiva e a criação de fundos de convergência estrutural para corrigi-las; e promover a participação dos povos nos processos de integração.

Sua ambiciosa agenda inclui o estabelecimento de mecanismos de tratamento diferenciado, levando em consideração o respectivo nível de desenvolvimento de seus países-membros de modo a garantir o amplo acesso aos benefícios oriundos do processo de integração; programas de cooperação e solidariedade, incluindo planos continentais contra o analfabetismo, acesso à saúde e preservação da identidade cultural; integração energética, logística e de comunicação; estabelecimento de um fundo de investimentos e de um banco de desenvolvimento regionais; e até mesmo a proposta de introdução de uma nova moeda regional.

A complexidade dos temas abordados fez surgir a necessidade de uma ampla estrutura institucional, compatível com a profundidade que se almeja dar a este esquema de integração. Nesse sentido, a ALBA conta com um Conselho de Presidentes; um Conselho de Ministros; um Conselho de Movimentos Sociais; uma Secretaria; uma Comissão Política; duas Comissões Setoriais; e um Banco de Desenvolvimento.

O Conselho de Presidentes é órgão máximo conformado pelos presidentes dos países-membros, no qual as diretrizes, no âmbito do qual são definidos os objetivos, políticas, planos e projetos do processo de integração. O Conselho de Ministros, conformado pelos Ministros das Relações Exteriores, encarrega-se de implementar as políticas aprovadas pelo Conselho de Presidentes e representar a ALBA perante a comunidade internacional. O Conselho de

Movimentos Sociais, por sua vez, visa promover a participação de representantes dos movimentos sociais neste processo de integração.

A Secretaria da ALBA, órgão permanente e executivo da ALBA, fica encarregada de coordenar e supervisionar a execução dos planos e projetos em marcha. A Comissão Política encarrega-se de criar as políticas setoriais em diversas áreas que abarcam os objetivos e propósitos da ALBA, enquanto que as Comissões Setoriais, divididas em Comissão Econômica, Social e de Direitos Humanos e a Comissão de Energia propõe programas, projetos e acordos em suas respectivas áreas de atuação. Por fim, o Banco da ALBA, criado em 2008, com um capital inicial de US\$ 500 milhões, fica responsável pela criação de um fundo comum destinado a financiar planos de desenvolvimento e projetos de cooperação.

A Aliança do Pacífico, por sua vez, trata-se de uma iniciativa de integração econômica e comercial formado por Colômbia, Chile, Peru e México – até então, único representante não pertencente da América do Sul. Criada em abril de 2011 e formalizada pelo Acordo Marco da Aliança do Pacífico, em junho de 2012, estruturou-se como um processo de integração aberto e inclusivo, constituído por países com visões comuns de desenvolvimento, adeptos do livre-comércio como impulsor do crescimento.⁷¹

Seus objetivos principais consistem em: 1) construir, de maneira participativa e consensual, uma área de integração em prol da livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas – características de um Mercado Comum, mas sem incluir, a priori, a harmonização de políticas macroeconômicas; 2) impulsionar o crescimento, o desenvolvimento econômico e a competitividade, tendo em vista a geração de bem-estar, a superação da desigualdade socioeconômica e a promoção da inclusão social de seus habitantes; e 3) converter-se em uma plataforma de articulação política, integração econômica e comercial e projeção internacional, com ênfase no eixo Ásia-Pacífico.

A Aliança do Pacífico prevê estimular o comércio entre os países-membros mediante a redução tarifária, diminuição de obstáculos comerciais, agilização de operações de importação e exportação e estabelecimento de mecanismos de solução de controvérsias, procurando manter uma rede de acordos comerciais entre si e com as economias mais desenvolvidas e dinâmicas do mundo. Dentre seus principais êxitos, aponta-se a assinatura, em fevereiro de 2014, do Protocolo Adicional do Acordo Marco, visando aprofundar os acordos comerciais bilaterais entre os países-membros, para além de impulsionar cadeias de valor regionais.

⁷¹ O requisito básico para a adesão a Aliança do Pacífico é a existência de acordos comerciais bilaterais com todos os membros plenos, garantindo o pragmatismo e o maior dinamismo ao bloco.

É válido mencionar que seus países-membros vem obtendo resultados econômicos e comerciais significativos no decorrer dos últimos anos, somando aproximadamente 50% do comércio exterior, 47% dos fluxos de Investimento Direto Estrangeiro e 38% do PIB total de toda a América Latina, para além de ocupar posições de destaque em rankings acerca das facilidades de se fazer negócios.⁷²

Sua estrutura funcional privilegia o âmbito econômico ao político ou social,⁷³ assim como o pragmatismo e a flexibilidade em detrimento ao aprofundamento institucional.⁷⁴ Nesse sentido, as principais decisões e rumos são determinados no âmbito das Cúpulas Presidenciais, nas quais os chefes de Estado dos países-membros periodicamente se reúnem para revisar os avanços feitos e determinar futuros caminhos.

O Conselho de Ministros, composto pelos Ministros das Relações Exteriores e os de Comércio Exterior, fica responsável por adotar as decisões que desenvolvam os objetivos e ações específicas previstas tanto no Acordo Marco quanto nas Declarações Presidenciais, enquanto que o Grupo de Alto Nível, constituído pelos vice-Ministros das Relações Exteriores e os de Comércio Exterior, encarrega-se de supervisionar os avanços dos grupos técnicos⁷⁵ e preparar a proposta de projeção e aproximação com organismos externos.

A Aliança do Pacífico conta, ainda, com uma Presidência Pro Tempore, corpo técnico e operacional exercido sucessivamente por cada uma das partes, em ordem alfabética, por períodos anuais iniciados em janeiro, responsável por organizar e sediar as reuniões oficiais.

A despeito de suas características liberais, é importante apontar que o modelo de integração preconizado pela Aliança do Pacífico não implica no retorno do receituário do Consenso de Washington, mas sim em um novo modelo de integração, apoiado na estruturação de uma plataforma de exportação de bens como estratégia de inserção comercial.

Esta rachadura expõe os distintos rumos seguidos pelos países-membros da CAN e, conseqüentemente, o forte enfraquecimento sofrido pelo antigo projeto de integração andino, resultado do descompasso decorrente da tomada de decisões unilaterais conflitantes com os

⁷² Segundo o relatório *Doing Business 2016* do Banco Mundial, México, Chile, Peru e Colômbia ocupam, respectivamente, as quatro primeiras posições no ranking de facilidade de se fazer negócios na América Latina e Caribe. (BANCO MUNDIAL, 2016)

⁷³ Ainda que metas e iniciativas importantes, como o livre trânsito de pessoas, o programa de estudantes de ensino superior e a formação de uma rede de pesquisadores dedicados ao estudo sobre mudanças climáticas, bem como a realização de atividades culturais na Ásia, tenham sido estabelecidas no âmbito da iniciativa.

⁷⁴ Segundo as palavras do ex-presidente do Peru, Alan García (1985-1990 e 2006-2011), a Aliança do Pacífico “não é uma integração romântica, uma integração poética, e sim uma integração realista diante do mundo e para o mundo”.

⁷⁵ Grupos setoriais, divididos em 20 temas distintos, como: Assuntos Institucionais; Comércio e Integração; Compras Públicas; Cooperação; Educação; Inovação; Propriedade Intelectual; Transparência Fiscal; Turismo; Gênero; Cultura etc.

interesses de aprofundamento da integração, a exemplo da assinatura dos acordos bilaterais de livre-comércio por parte da Colômbia e Peru com os Estados Unidos e da movimentação da Venezuela em direção ao MERCOSUL a partir do final dos anos 1990.

Salienta-se também os incessantes conflitos políticos entre os Estados-membros, tal como evidenciado nas conturbadas relações envolvendo Colômbia, Venezuela e Equador em relação às hostilidades relacionadas a problemas fronteiriços, a exemplo do ataque colombiano a região de Angostura,⁷⁶ e da Bolívia com o Chile, dada sua histórica tentativa de recuperação de sua saída ao mar,⁷⁷ e com o Peru, em decorrência de recente concessões de asilos políticos a membros da oposição.

Nesse sentido, se a CAN já apresentava obstáculos contundentes em seu passado, a polarização ideológica e as distintas estratégias de inserção internacional, adotadas pelos governos de seus países-membros, terminaram por definitivamente levar a integração andina à exaustão. Sua avançada estrutura organizacional, incluindo o Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores, o Parlamento Andino, o Conselho Presidencial Andino e mesmo a Secretaria Geral, se mostraram incapazes de assumir um papel efetivo de aproximação ou mediação das dificuldades políticas, denotando sua incapacidade em lidar ou atenuar os conflitos existentes.

O resultado foi a estruturação de duas propostas de integração distintas e ideologicamente opostas. Por um lado, a ALBA (2004), sustentada por princípios norteadores como solidariedade, cooperação e bem-estar, voltada para o desenvolvimento de questões sociais como a luta contra a pobreza e a exclusão social.

Por outro, a Aliança do Pacífico (2011), pautada pela liberalização comercial e o estabelecimento de tratados de livre-comércio com países desenvolvidos e em desenvolvimento no intuito de impulsionar o crescimento, a competitividade, o bem-estar e a inclusão social das economias envolvidas.

Sua predisposição à abertura para o mundo levaria o grupo, ainda, a buscar incorporar-se ao projeto comercial do Tratado Transpacífico – TPP, lançado em 2015, sob a liderança dos Estados Unidos e Japão, com o objetivo de promover a redução de tarifas para a maioria dos bens e serviços, estabelecendo novas regras para o comércio entre os participantes⁷⁸.

⁷⁶ Região fronteira entre Equador e Colômbia. Foi alvo de ataques por parte da Colômbia em 2008, diante da crença de que havia guerrilheiros das FARC no local.

⁷⁷ Perda em decorrência da Guerra do Pacífico (1879-1883), na qual se confrontaram Chile e as forças conjuntas da Bolívia e Peru. Ao final da guerra, o Chile anexaria a região peruana de Tarapacá e a província boliviana de Antofagasta.

⁷⁸ Além de Estados Unidos e Japão, a iniciativa agregaria também Austrália, Canadá, México, Brunei, Malásia, Cingapura, Vietnã, Chile e Peru.

Ademais, a proposta também se estabelecerá como uma grande jogada geopolítica visando conter o avanço comercial e econômico da China, que por sua vez, impulsiona a iniciativa alternativa similar: a Cooperação Econômica Ásia-Pacífico.

A Colômbia, por sua vez, ficaria de fora do TPP, dado à resistência por parte de grandes empresários do setor agropecuário em relação ao processo de desgravação tarifária então exigido. Por outro lado, sua não incorporação ao bloco preocupa setores do governo, a partir de uma potencial perda de competitividade frente aos demais sócios da Aliança do Pacífico, abrindo caminho para conflitos políticos e econômicos potencialmente desestabilizadores.

c. UNASUL

Os projetos de integração realizados no âmbito da América do Sul, até a primeira metade dos anos 2000, ficaram predominantemente caracterizados por seu caráter sub-regional e parcial, reflexo das históricas dissonâncias políticas, econômicas e culturais entre os países da região. Nesse sentido, o estabelecimento de um projeto genuinamente regional, apto a abarcar a totalidade dos Estados sul-americanos em um único processo de integração, ficou, por anos, vigorosamente comprometido.

De modo a reverter esta condição, realizou-se, no ano 2000, em Brasília, a I Cúpula de Presidentes Sul-Americanos, iniciativa inédita de reunir Chefes de Estado dos doze países da região⁷⁹ para tratar assuntos de interesse comum. A importância desta guinada de foco para a integração da América do Sul reflete, primordialmente, a necessidade de se criar um sólido polo de poder, estruturado como mecanismo de promoção da autonomia política e econômica da região. Nesse sentido, o ponto mais importante discutido nesta Cúpula foi a reorientação do enfoque integracionista, visando substituir a integração latino-americana pelo avanço da integração sul-americana, baseada em temas como infraestrutura, transporte, energia e telecomunicações.

Na ocasião, conformou-se a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA, com a finalidade de promover a integração física da região através de estradas, portos, aeroportos, telecomunicações, infraestrutura energética etc., visando favorecer o escoamento comercial interno e externo da produção sul-americana. Posteriormente, a II Cúpula de Presidentes Sul-Americanos, realizada no ano de 2002 em

⁷⁹ A citar: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

Guayaquil, Equador, impulsionou e reafirmou a já conformada IIRSA, estabelecendo o intercâmbio comercial e a promoção da infraestrutura como instrumentos para o desenvolvimento econômico e social.

A III Cúpula, realizada no ano de 2004 em Cuzco, Peru, procurou dar um salto substancial na relação entre os países, avançando no estabelecimento de propostas e ações concretas com efetivos resultados para a concretização da integração regional. Nesse sentido, a Declaração de Cuzco estruturaria as bases para o nascimento da Comunidade Sul-Americana de Nações – CSN, espaço de concertação política e de fortalecimento da integração regional mediante a concretização dos seguintes mecanismos: 1) coordenação política; 2) acordo de livre-comércio entre os blocos sub-regionais entre si – CAN e MERCOSUL, englobando também Suriname e Guiana; 3) integração física, energética e de comunicações; 4) harmonização de políticas de desenvolvimento rural e agrícola; 5) cooperação em tecnologia, ciência, educação e cultura; e 6) integração entre empresas e sociedade civil.

Por sua vez, a IV Cúpula, também conhecida como I Cúpula da Comunidade Sul-Americana de Nações, realizada no ano de 2005, em Brasília, teve como objetivo central consolidar o processo de integração sul-americano, aprofundando os conteúdos e a institucionalidade da CSN. Estabeleceram-se, assim, reuniões ministeriais e setoriais, bem como a consolidação de um processo de convergência e complementação das economias sul-americanas, tendo em vista tanto a estruturação de uma zona de livre-comércio quanto a promoção do crescimento econômico com redução de assimetrias.

Assim, a Declaração de Brasília estipulou, como objetivos da integração sul-americana, a promoção da qualidade de vida, a geração de empregos, a extensão de benefícios sociais e a melhoria da distribuição de riqueza nos países da região. Seu Programa de Ação abrangeu oito áreas prioritárias: 1) diálogo político; 2) integração física; 3) meio-ambiente; 4) integração energética; 5) mecanismos financeiros sul-americanos; 6) redução de assimetrias; 7) promoção da coesão, inclusão e justiça social; e 8) telecomunicações.

Finalmente, a V Cúpula, também conhecida como II Cúpula da Comunidade Sul-Americana de Nações, realizada no ano de 2006 em Cochabamba, Bolívia, formalizou os princípios e objetivos do novo modelo de integração a partir das experiências positivas de mecanismos de integração sub-regional, como a CAN e o MERCOSUL. Dentre esses princípios e metas, destacam-se: 1) solidariedade e cooperação na busca por maior igualdade e combate à pobreza; 2) respeito à integridade territorial e a autodeterminação dos povos; 3)

solução pacífica de controvérsias; 4) democracia e pluralismo; 5) respeito aos direitos humanos; 6) sustentabilidade; 7) integração energética, física, financeira e econômica; 8) construção da cidadania sul-americana; 9) cooperação em matéria de defesa; e 10) participação cidadã.

Nesse sentido, a CSN, ainda que tenha se estruturado como um espaço de diálogo entre os países sul-americanos, proporcionou avanços significativos no âmbito da integração da região, expressando a necessidade de se estabelecer uma institucionalidade destinada a concretizar os objetivos propostos pelas Cúpulas de Presidentes Sul-Americanos. Assim sendo, os Chefes de Estados da América do Sul decidiram, na Declaração de Margarida-Venezuela, de 2007, acelerar o processo de integração iniciado pela CSN em 2004, renomeando o processo integrativo para União de Nações Sul-Americanas – UNASUL.

Constituída como uma evolução da CSN e estruturada de modo a deixar de ser um espaço de discussão política para tornar-se, efetivamente, um projeto de integração institucionalmente sólido e voltado para a concretização dos objetivos assumidos, a UNASUL teve seu tratado constitutivo aprovado em 2008, na Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e Governo da União de Nações Sul-Americanas, realizada em Brasília. De acordo com o Artigo 2 do seu Tratado Constitutivo, a UNASUL tem como objetivo central

“[...] construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados.” (UNASUL, 2008).

Desponta, assim, como nova estratégia integracionista, voltada para o fortalecimento do multilateralismo e para a indispensável tarefa de assegurar os interesses políticos e econômicos dos países da região através da promoção de expressivos avanços no comércio regional, nos investimentos produtivos, nas iniciativas de cooperação financeira e na formulação autônoma de políticas e agendas de desenvolvimento. Pode ser visto, assim, como “uma tentativa concreta de inserção internacional da região autônoma do centro de poder, além de um processo de um desenvolvimento conjunto, cooperativo e solidário” (CARVALHO, 2013, p. 14).

Estas políticas e agendas se potencializam quando são articuladas a partir de uma intensa rede de cooperação, englobando temas como comércio, compromissos sociais e culturais, energia, infraestrutura, proteção ao meio ambiente, indústria, ciência e tecnologia,

finanças e segurança. Uma articulação forte nestes termos abriria caminho não apenas para um sólido processo de interdependência e atendimento de objetivos comuns, mais principalmente para uma maior inserção internacional, mediante o fortalecimento de suas posições e demandas nas pautas dos principais espaços multilaterais de negociação.

Duas características específicas despontam com maior evidência deste modelo de integração: seu caráter intergovernamental e sua estrutura de convergência em relação aos processos de integração já estabelecidos na região. O primeiro remete ao fato dos países-membros não cederem, no atual momento, parte de suas respectivas soberanias aos organismos institucionais da UNASUL, ainda que se preveja, no futuro, atingir uma integração comunitária ou supranacional através de uma institucionalidade forte, coerente e eficaz.

Já seu caráter convergente se manifesta na concepção de que o processo de integração sul-americano deve ser edificado de modo a incluir todas as experiências e êxitos alcançados nos âmbitos do MERCOSUL e da CAN. Ademais, tal convergência visa respeitar, também, os processos políticos internos de cada país, bem como sua respectiva orientação ideológica, em prol da consolidação do processo de integração.

De modo a dar cumprimento aos mandatos e recomendações, buscando desenvolver a aproximação e o autoconhecimento da região em áreas consideradas prioritárias (CARVALHO, 2013, p. 105), a estrutura institucional da UNASUL se conformou pelas seguintes instâncias: 1) Conselho de Chefas e Chefes de Estado e Governo; 2) Presidência Pro-Tempore; 3) Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores; 4) Conselho de Delegadas e Delegados; e 5) Secretaria Geral.

O Conselho de Chefas e Chefes de Estado e Governo corresponde ao órgão máximo da UNASUL. Dentre suas atribuições, destaca-se estabelecer diretrizes políticas, planos de ação, programas e projetos do processo de integração sul-americana, bem como estabelecer as prioridades para sua implantação. Suas reuniões ordinárias são realizadas anualmente, enquanto reuniões extraordinárias podem ser convocadas a pedido de um Estado-membro através da Presidência Pro-Tempore, desde que em consenso com os demais.

Para além de preparar, convocar e presidir as reuniões no âmbito da UNASUL, a Presidência Pro-Tempore, exercida sucessivamente por cada um dos Estados-membros, em ordem alfabética e por períodos anuais, tem como responsabilidade apresentar, para o Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores e o Conselho de Delegadas e Delegados, um programa anual de atividades, com datas, sedes e agendas de reuniões de seus

órgãos; representar a UNASUL em eventos internacionais; e assumir compromissos com terceiros, prévio consentimento dos órgãos correspondentes.

O Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores tem como atribuições implementar as decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e Governo; coordenar posições em temas centrais da integração sul-americana; promover o diálogo político e a concertação sobre temas de interesse regional e internacional; realizar a avaliação do processo de integração; e aprovar o programa anual de atividade e orçamento da UNASUL, bem como o financiamento de iniciativas comuns.

O Conselho de Delegados e Delegadas, integrado por um representante acreditado de cada Estado-membro, reúne-se com uma periodicidade preferencialmente bimestral, no território do Estado que exerce a Presidência Pro-Tempore ou outro lugar acordado. É responsável por implementar as decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e Governo, e as resoluções do Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores, com o apoio da Presidência Pro-Tempore e da Secretaria Geral; preparar as reuniões do Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores; compatibilizar e coordenar as iniciativas da UNASUL com outros processos de integração regional e sub-regional; promover a complementaridade de esforços em temas de interesse regional e internacional; propor ao Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores o projeto de orçamento anual para sua consideração e aprovação; e promover espaços de diálogo que favoreçam a participação cidadã no processo de integração sul-americano.

Por fim, a Secretaria Geral, com sede em Quito, Equador, fica responsável por executar os mandatos conferidos a ela pelos órgãos da UNASUL, apoiando-os no cumprimento de suas funções; propondo iniciativas e realizando avaliação; preparando o projeto de orçamento anual para a consideração do Conselho de Delegadas e Delegados; e adotando as medidas necessárias para a gestão das atividades do bloco. O Secretário Geral é designado pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e Governo, a partir da proposta do Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores, por um período de dois anos, podendo ser renovado apenas uma vez.

Importantes iniciativas institucionais foram desenvolvidas visando coordenar ações conjuntas em distintas áreas de competência e, assim, promover o atendimento de objetivos comuns, da interdependência e do aprofundamento do processo de integração regional, a exemplo dos Conselhos Setoriais voltados para o estudo e a formulação de recomendações em temas específicos, como Defesa e Segurança; Saúde; Eleições; Energia; Ciência, Tecnologia e

Inovação; Cultura; Desenvolvimento Social; Economia e Finanças; Educação; Infraestrutura e Planejamento; Combate ao Narcotráfico; e Seguridade e Justiça Cidadã.

A efetiva operação destes Conselhos, contudo, dependeu da negociação, por vezes complexa, dos seus respectivos estatutos internos. Muitos dos países sul-americanos, por exemplo, foram simpáticos à ideia de um Conselho de Defesa e Segurança,⁸⁰ ou seja, uma alternativa regional aos instrumentos de resolução de crises e conflitos da Organização dos Estados Americanos – OEA,⁸¹ com exceção da Colômbia, país que detém fortes ligações, inclusive a nível de segurança, com os Estados Unidos.⁸² Apenas após análises internas a Colômbia emitiria uma nota oficial expressando seu interesse em integrar o Conselho, ficando estabelecido, contudo, que qualquer tratado bilateral de cunho militar assumido por qualquer país-membro deveria anteriormente ser submetido à análise do Conselho de Segurança e Segurança.

Aspecto importante da estrutura destes Conselhos é o caráter voluntarista das suas decisões. Tal caráter contribui tanto para a participação não mandatária, garantindo aos países membros a autonomia e flexibilidade necessárias para a não adoção de todas as recomendações então estabelecidas, quanto para a geração de conhecimento mútuo, troca de informações, interdependência e confiança entre os países da região.

É importante salientar que a desconfiança e dificuldade de interligações entre os países sul-americanos ainda se estruturam como grandes obstáculos para o processo de integração. Nesse sentido, a solução passa, necessariamente, pela geração de maiores níveis de confiança, transparência e cooperação entre os países.

Especificamente no litígio envolvendo Colômbia e Venezuela, no qual o primeiro acusou o último de prover abrigo e recursos para membros das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia em seu território, a intermediação passou pelo estabelecimento de medidas como: 1) intercâmbio de informações e aumento da transparência sobre as defesas nacionais; 2) notificação sobre qualquer atividade militar; e 3) cooperação em questões primordiais para a região, como tráfico de drogas e armas. O estabelecimento destas medidas,

⁸⁰ Por outro lado, a reativação da IV Frota Naval dos Estados Unidos, responsável pela realização de operações no Atlântico Sul, despertou o temor por eventuais interferências norte-americanas na região, retroalimentando a necessidade de se fortalecer a cooperação, sobretudo a nível de defesa.

⁸¹ Instrumentos estes criticados por sua ineficiência na mediação de determinados acontecimentos, a exemplo do ataque colombiano a Angostura, região fronteira entre Equador e Colômbia, em 2008.

⁸² Tal como ficou evidenciado no tratado de cooperação militar firmado entre ambos os países, dando acesso a cerca de 800 militares e 600 civis norte-americanos à base estadunidense em solo colombiano, fato que gerou grande descontentamento nos demais países da região. A justificativa para o tratado se deu pela crença de que a mera presença americana na Colômbia contribuiria para o combate às plantações de coca, ao narcotráfico e ao terrorismo.

contudo, não impediram a Colômbia de manter determinado grau de isolamento em relação aos demais países da América do Sul, prejudicando, assim, a realização de maiores avanços no processo de integração regional (ABDUL-HAK, 2013).

Nesse sentido, entende-se que, conforme a UNASUL avance na consolidação de projetos e iniciativas conjuntas que exijam níveis crescentes de articulação e cooperação, a exemplo das propostas envolvendo a criação de um Banco de Desenvolvimento do Sul e do estabelecimento de uma cidadania sul-americana, vislumbra-se a possibilidade da integração regional avançar de maneira sólida e efetiva na concretização de seus objetivos.

4.2. Considerações finais

As graduais mas expressivas mudanças apresentadas pela evolução dos modelos de integração no decorrer dos períodos 1950-1980 e 1980-2000, juntamente com a ascensão, a partir da virada do século, de lideranças políticas progressistas e ideologicamente afins, abriram caminho para a evolução e a emergência de importantes iniciativas de integração regional, orientadas a partir de uma nova visão a respeito do desenvolvimento e da cooperação.

A análise histórica dos processos de integração predominantemente direcionados pelo viés econômico e comercial, ao revelar expressivos obstáculos internos, demonstrou a ineficiência de se pensar a integração pela via exclusiva dos mercados, uma vez que eventuais alterações conjunturais de natureza política ou econômica levaram, continuamente, a prorrogação ou mesmo reversão dos compromissos anteriormente firmados, resultando, assim, em frequentes percalços e retrocessos a nível de cooperação e articulação entre os países envolvidos.

Nesse quesito, a América do Sul parece ter aprendido a valiosa lição deixada pela história, estabelecendo, a partir de 2005, propostas destinadas a promover conjuntamente a articulação econômica, comercial, política e social, tendo em vista o desenvolvimento integral e integrado da região. Esta maior ênfase em eixos políticos e sociais, contudo, não pressupõe a diminuição da importância dos aspectos econômicos e comerciais, mas sim o estabelecimento de uma integração de maior amplitude, baseada na estruturação de um arcabouço institucional sólido e abrangente apto a, por um lado, atender aos interesses diversos das populações da região, incluindo-as como beneficiárias do processo de integração, e, por outro, preservar os avanços arduamente conquistados, contornando as potenciais estagnações em decorrência das alterações conjunturais internas e externas.

Trata-se, assim, de um modelo de desenvolvimento transversalmente econômico, político, social e cultural, baseado na consolidação de uma infraestrutura que garanta a integração física do continente, a partir de redes de energia, estradas, ferrovias e telecomunicações. Tal suporte institucional se destina a promover o conhecimento e os direitos de cidadania e circulação dos povos da região no que se refere à saúde, trabalho, educação, ciência, tecnologia e cultura, visando construir uma integração solidária no âmbito de múltiplas diversidades (SARTI, 2010, p. 10).

O estabelecimento dessa estrutura institucional sólida e ampla aproximaria politicamente os países da região em torno da concretização de objetivos comuns. É o caso do Fundo de Convergência Estrutural – FOCEM, órgão de importância fundamental para a redução das assimetrias do bloco e para o avanço indubitável da institucionalidade integracionista do MERCOSUL (ibid., p. 11). Paralelamente, destaca-se também a atuação do Conselho de Defesa Sul-Americano na resolução de conflitos fronteiriços, impedindo, assim, a escalada de uma crise política regional de maiores proporções. Pensada nesses termos, a integração abre caminho para uma valiosa interdependência, com o respectivo incremento dos níveis de confiança, cooperação e poder de barganha internacional.

Por outro lado, as sérias dificuldades enfrentadas pelos processos de integração, a exemplo dos ressentimentos históricos e hostilidades recentes, bem como as ainda discrepantes assimetrias entre os países-membros a nível de desenvolvimento e estruturas produtivas, constituem-se em fatores que podem motivar os governos a adotarem posturas conservadoras e individualistas, comprometendo o aprofundamento da cooperação e da confiança entre os países da região.

À estes fatores, somam-se também os obstáculos a nível de evolução institucional. É o caso, por exemplo, do Parlamento do MERCOSUL, órgão democrático e legislativo, voltado para a solução institucional de conflitos e para a incorporação efetiva dos cidadãos da região pela via da representação legítima de seus interesses. Embora constituído em 2006 e desenhado de modo a converter-se, a partir de 2010, em órgão de representantes eleitos por sufrágio universal, os países vêm postergando a decisão de torná-lo efetivamente um órgão de eleição direta – prorrogando primeiramente para 2014 e, em seguida, para 2020 –, a exceção do Paraguai e da Argentina, que já aprovaram e internalizaram suas respectivas normas de eleição direta. Também é o caso do Instituto Social do MERCOSUL, que a despeito de sua atribuição de reforço da dimensão social como eixo central do processo de integração, não

contempla nenhum canal de participação efetiva para além do mero papel de observador (ibid. p. 12).

Por fim, ressaltamos que a evolução do processo de integração sul-americano, entendido como mecanismo voltado para a inserção internacional da região a partir de princípios norteadores, como o protagonismo e a autonomia, passa a depender, em grande medida, do desenvolvimento contínuo do arcabouço institucional no âmbito das iniciativas de integração então em andamento. Tal desenvolvimento, por sua vez, continua sujeito a fortes influências por parte dos resultados eleitorais nacionais e, portanto, das variações a nível de vontade política. Daí a importância de que as instituições supranacionais amadureçam de modo a consolidarem-se como instrumentos centrais para a prevenção de alterações abruptas de natureza política.

CONCLUSÕES

A análise em perspectiva histórica da evolução do processo de desenvolvimento e integração da América Latina, em geral, e da América do Sul, em particular, expõe um nítido embate entre paradigmas essencialmente distintos em seus métodos e objetivos, alternando-se entre um e outro a partir da evolução dos acontecimentos políticos e econômicos, de natureza interna e externa. Tais modelos, em suma se voltam para, de um lado, abrir caminho para um desenvolvimento autônomo, e de outro, conservar a região na sua posição subordinada e dependente perante o sistema internacional.

Ademais, expõe também a vulnerabilidade deste processo frente a influência de fatores externos, alguns dos quais aptos a interromper ou mesmo reverter os avanços arduamente conquistados a nível de integração. Estas influências se manifestaram tanto a partir da eclosão das crises econômicas e financeiras internacionais – a exemplo dos choques externos dos anos 1970 e 1990 –, quanto pela conjuntura política caracterizada pela emergência de paradigmas de desenvolvimento e integração formulados e promovidos com base nos interesses da potência hemisférica hegemônica.

É o caso das propostas estabelecidas em torno das Conferências Internacionais dos Estados Americanos, inaugurada em 1889, e das medidas que integraram o Consenso de Washington e a ALCA, a partir dos anos 1990. Apesar de se estruturarem em dois momentos distintos e separadas por um século, a comparação entre estas iniciativas ressalta os nítidos interesses por parte dos Estados Unidos em direcionar e promover políticas, recomendações e diretrizes econômicas específicas para a região, denotando, assim, a existência de um histórico projeto norte-americano voltado para a transformação da América Latina em área de influência e expansão.

Nesse sentido, tanto o Consenso de Washington quanto a ALCA se apresentaram como a retomada e a atualização de propostas inicialmente estabelecidas no âmbito das Conferências Internacionais de Estados Americanos, buscando favorecer diretamente a penetração da economia estadunidense nos mercados latino-americanos, principalmente no que diz respeito ao escoamento de sua produção industrial. Medidas como a abertura comercial desenfreada, a desregulação econômica e a conformação de uma zona de livre comércio hemisférica passaram a ser promovidas como soluções para os problemas estruturais dos países latino-americanos. Aos países latino-americanos, por sua vez, restaria a destruição das suas já incipientes forças produtivas, cabendo-lhes, assim, o papel exclusivo de produtores e fornecedores de matérias primas para o mercado internacional.

Ambos os contextos históricos ressaltam um padrão de acontecimentos que reflete diretamente o modo como a política externa norte-americana se estruturou em relação à América Latina: 1) o fim de eventos que, por sua dimensão, envolveram de maneira plena a sociedade norte-americana – no caso, a Guerra Civil Americana (1861-1865) e a Guerra Fria (1945-1991); 2) um período de excepcional produtividade industrial, demandando imediata ampliação de mercados consumidores; e 3) a formulação de um conjunto de iniciativas voltadas para a promoção de diretrizes e políticas econômicas específicas para a região.

Por outro lado, o processo de desenvolvimento e integração ficou marcado também por iniciativas consistentemente voltadas para a promoção da autonomia da região, apresentando-se, portanto, como contraponto ao poder das potências hegemônicas. É o caso das propostas estabelecidas em torno do Confederalismo Bolivariano, a partir da realização do Congresso do Panamá, em 1826; do desenvolvimentismo cepalino dos anos 1950-1970; e das alterações promovidas no âmbito da integração sul-americana, experimentadas a partir de 2005, em decorrência da emergência de governos progressistas e ideologicamente afins.

Ressalta-se que em todas estas iniciativas, a integração e a cooperação regional despontaram como estratégias fundamentais para a promoção do desenvolvimento autônomo, adquirindo relevância cada vez maior na agenda política dos países da região. Nesse sentido, se estruturaram, em um primeiro momento, como estratégias voltadas para barrar os potenciais riscos de intervenção e recolonização por parte dos países europeus ou dos Estados Unidos, entrando em declínio ao final do século XIX, conforme se avançou o processo de consolidação das nacionalidades na região.

A partir da criação da CEPAL, em 1948, a prioridade passou a ser a conformação de uma área econômica preferencial, tendo em vista possibilitar que bens industriais antes importados dos países centrais passassem a ser adquiridos na própria região, impulsionando, assim, uma estratégia autônoma de desenvolvimento econômico e inserção internacional baseada no fortalecimento do mercado interno e na industrialização pela via da substituição de importações.

A despeito dos avanços comerciais desse período, a estratégia cepalina se deparou com expressivos obstáculos internos e externos, agravados diante das abruptas alterações conjunturais de natureza econômica dos anos 1970, que comprometeram os objetivos de fomentar um sistema integrado e competitivo de Estados nacionais, e até mesmo de alavancar os países da região para além da sua histórica posição de subordinação perante a divisão internacional do trabalho.

Com a subsequente emergência do neoliberalismo como corrente de pensamento hegemônica, nos anos 1990, os governos da região passaram a se alinhar às estratégias de regionalismo aberto, baseadas no estabelecimento de tratados de livre comércio bilaterais, em especial, com os Estados Unidos. Surge, neste contexto, a proposta de conformação da ALCA, que, por sua vez, encontraria forte resistência por parte dos países-membros do MERCOSUL, assim como da Bolívia e da Venezuela. Tal resistência – motivada pelas desconfianças de caráter político e social que acompanharam a trajetória da ALCA desde a sua formulação, em 1991 – enterraram definitivamente a proposta de criação de uma área de livre-comércio hemisférica, ato declarado em meio à 4ª Cúpula das Américas, em 2005.

Abriu-se caminho, assim, para um novo modelo de desenvolvimento e integração regional, a partir da emergência de governos progressistas críticos às diretrizes estipuladas pelo Consenso de Washington e, portanto, voltados para o estabelecimento de uma agenda de desenvolvimento mais abrangente e complexa, que visava transcender a predominância econômica e comercial vigentes nas iniciativas até então implementadas na região, ou seja, voltada para a superação das desigualdades sociais e econômicas, bem como para o fortalecimento das relações Sul-Sul como estratégia de promoção da autonomia do continente.

Nesse sentido, a integração regional vêm se estruturando como estratégia indispensável para assegurar os interesses políticos, econômicos e sociais fundamentais dos países da região, bem como preservar os avanços conquistados, contornando potenciais estagnações decorrentes das alterações conjunturais internas e externas. Observa-se, assim, uma evolução institucional significativa no âmbito das iniciativas integracionistas, voltadas para a articulação de políticas e agendas de cooperação englobando temas como comércio, compromissos sociais e culturais, energia, infraestrutura, proteção ao meio ambiente, indústria, ciência e tecnologia, finanças e defesa.

A despeito dos avanços conquistados, muito ainda resta a ser feito. Conflitos e desconfianças entre os países da região devem continuar a ser mitigados, a partir do fortalecimento de instituições voltadas para a cooperação e a resolução de conflitos. A sociedade, por sua vez, precisa ser cada vez mais incluída ao processo de integração, mediante a consolidação de dinâmicos canais de participação. Igualmente imprescindível e urgente é repensar o modelo burocrático de gestão, que tanto dificulta a tomada de decisões e a execução de políticas voltadas para a integração democrática, visto tratar-se de

(...) um padrão que, ao não promover a busca por soluções criativas nem criar condições para a agilidade nos trâmites que requerem os processos de mudança de marcha, provocam descrédito e separam os povos de uma

mesma ideia de integração, tão desejada, mas tão distante (SARTI, 2010, p. 12).

Todavia, é importante ressaltar que as alterações conjunturais internas e externas, de natureza política e econômica, continuarão a apresentar expressivos obstáculos e desafios futuros aos avanços das iniciativas de integração regional atualmente em desenvolvimento na América do Sul. Eventuais mudanças de governos, a eclosão de crises econômicas e a queda geral dos níveis de preços das *commodities*⁸³ são exemplos de fatores que influenciam diretamente o curso desta integração, infligindo negativas oscilações ao processo.

É o caso da ALBA, iniciativa que se encontra limitada frente às desfavoráveis conjunturas políticas e econômicas da atualidade, a despeito de ter sido imensamente favorecida em seus primeiros anos de existência pelo forte senso de liderança do ex-presidente venezuelano Hugo Chávez, bem como por sua marcante política petrolífera. A Aliança do Pacífico, por sua vez, seria impactada pela forte desaceleração econômica internacional, responsável pela retração dos níveis de atividade comercial e subsequente queda dos preços internacionais das *commodities*.

Já o MERCOSUL, para além das más condições econômicas internacionais, vêm se deparando também com crises e instabilidades políticas em vários de seus países-membros, abrindo caminho para futuras mudanças de governos e eventuais reorientações nos rumos da integração. Na Argentina, tal mudança de governo tornou-se realidade já a partir das eleições presidenciais de 2015, com a vitória do então candidato da oposição, Mauricio Macri. Brasil, Bolívia e Venezuela convivem com crises e inquietudes políticas de distintas dimensões que, inclusive, colocam em xeque o próprio processo democrático. O Paraguai, por sua vez, se deparou com uma crise política-institucional que culminaria na destituição do presidente democraticamente eleito, Fernando Lugo, em 2012. O processo de destituição foi considerado ilegítimo pelo MERCOSUL, acarretando, assim, na suspensão do país por quebra da cláusula democrática. Sua reintegração ao bloco se daria somente no ano seguinte.

O futuro do processo de integração, enquanto instrumento de transformação e desenvolvimento, passa, assim, pelo progressivo fortalecimento e ampliação de uma agenda que abarque questões como direitos humanos, institucionalidade democrática, educação e cultura. A UNASUL, nesse sentido, emerge como iniciativa alinhada à esta nova perspectiva integracionista, voltada para o desenvolvimento integral e integrado da região.

⁸³ Esta enraizada dependência dos países da região à exportação de *commodities* evidencia as dificuldades e insucessos dos modelos de desenvolvimento e integração em sofisticar e complexificar os sistemas de produção da região, tornando-a ainda mais suscetível às variações de preços internacionais e a deteriorações dos termos de troca.

Tais questões, somadas à cooperação econômica a partir da constituição de amplas cadeias produtivas regionais, aumento da produtividade, combate às assimetrias e o enfrentamento dos problemas sociais da região, permitirão ao bloco negociar, em condições mais vantajosas, sua inserção autônoma na globalização assimétrica, de modo a assegurar o crescimento sólido da região, sobretudo neste momento em que os ventos favoráveis se mostram demasiadamente exíguos.

REFERÊNCIAS

ABDUL-HAK, Ana Patrícia Neves Tanaka. **O Conselho de Defesa Sul-Americano: Objetivos e Interesses do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2013.

AMORIM, Celso L. N. **Seminário Integração Sul-Americana - Conferência do Embaixador Celso Amorim**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 30 set. 2015. Disponível em: <<http://www.centrocelsofurtado.org.br/>>. Acesso em: 25 fev. 2016.

_____. **Estratégia de defesa do Brasil e da América do Sul** – Aula Magna do Ministro de Estado da Defesa, Celso Amorim, na Escola Militar do Chile. Santiago do Chile, 23 de março de 2012. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes03/aula_magna_escola_militar_chile_marco_2012.pdf>. Acesso em: 25 de fev. 2016.

_____. A Integração Sul-Americana. In: **Diplomacia, Estratégia & Política**, n. 10, 2009, pp. 5-26.

_____. O Mercado Comum do Sul e o contexto hemisférico. In: **Série Política Internacional 4**. São Paulo: 1991.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. e GENTILI, P. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, pp. 9-23.

ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY: III Conferência Internacional Americana, Boletim Mensal da Secretaria Internacional das Repúblicas Americanas, jun. 1907. In: BUENO, Clodoaldo. Da Pax Britannica à Hegemonia Norte-Americana: o Integracionismo nas Conferências Internacionais Americanas (1826-1906). In: **Estudos Históricos**, v. 10, nº 20, p. 231-250, dez. 1997.

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo**. Rio de Janeiro; Contraponto, 1996.

BANCO MUNDIAL. **Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency**. 13th Edition. In: <<http://doingbusiness.org>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

_____. **Vozes dos pobres: Brasil**. Relatório Nacional, 2000. In: <http://web.worldbank.org>, acesso em: 10 jun. 2014.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Presença dos Estados Unidos no Brasil** (dois séculos de história). Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1973.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: A Visão Neoliberal dos Problemas Latino-Americanos**. São Paulo: Consulta Popular, 1994.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. A Alca e o Brasil. In: **Estudos Avançados**, v. 17, nº 48, p. 267-293, ago. 2003.

BASADRE, Jorge. **Historia de la República del Perú**. Lima: Ricardo Palma, 1961.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. In: **Revista Brasileira de Política Internacional** [online]. 2002, vol.45, n.2, pág. 135-146.

BELLUZO, Luiz Gonzaga de Mello. Prefácio. In: CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarte do século XX**. São Paulo: Editora UNESP, IE – UNICAMP, 2002.

BID-INTAL. **Informe Mercosul Nº 18**. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2014.

BID-INTAL. **Informe Mercosul Nº 17**. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2013.

BID-INTAL. **Informe Mercosul Nº 16**. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2012.

BID-INTAL. **Informe Mercosul Nº 14**. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2010.

BID-INTAL. **Informe Mercosul Nº 13**. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2009.

BID-INTAL. **Informe Mercosul Nº 11**. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2007.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000a.

_____. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL – uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record; Cofecon; CEPAL, 2000b, v. 1, pág. 15-68.

BLEJER, Mario I. Panorama analítico da integração econômica. In: **Progresso sócio-econômico na América Latina**. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1984.

BOLÍVAR, Simón. **Carta da Jamaica**. Ed. El Aleph, 1999. Disponível em: <<http://www.elaleph.com/libro/Carta-de-Jamaica-de-Simon-Bolivar/242/>>. Acesso em 12 jun. 2015.

BOLZAS, Roberto. El Mercosur diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o deja vu?. In: **Desarrollo Económico**, v. XLI, nº 162, p. 179-200, jul/set. 2001

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Crise da América Latina: Consenso de Washington ou Crise Fiscal. In: **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 21, nº 1, p. 3-24, abr. 1991.

BRICEÑO RUIZ, José. Entre o voluntarismo e o realismo: o processo de revisão de modelo econômico do Mercosul. In: **Século XXI**, v. 4, nº 2, p. 13-34, jul/dez. 2013

BUENO, Clodoaldo. Relações Brasil-Estados Unidos (1945-1964). In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). **Sessenta anos de política externa (1930-1990): o desafio geoestratégico**. São Paulo: Annablume/Nupri/USP, 2000, p. 43, v. III.

_____. Da Pax Britannica à Hegemonia Norte-Americana: o Integracionismo nas Conferências Internacionais Americanas (1826-1906). In: **Estudos Históricos**, v. 10, nº 20, p. 231-250, dez. 1997.

_____. **A República e sua política exterior**. São Paulo, Unesp; Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

CALIXTRE, André. O futuro incerto do ciclo progressista sul-americano. In: **Carta Capital**. São Paulo, 26 nov. 2015. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/o-futuro-incerto-do-ciclo-progressista-sul-americano-8560.html>>. Acesso em: 16 jan. 2016.

CAN. **Indicadores de la Comunidad Andina, Mercosur y Chile 1992-2002**. Documento Estadístico, 2003.

CARDOSO, Fernando Henrique. Originalidade da cópia: a CEPAL e a ideia de desenvolvimento. In: CARDOSO, Fernando Henrique. **As ideias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento**. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1995, pág. 27-80.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quartel do século XX**. São Paulo: Editora UNESP, IE – UNICAMP, 2002.

CARVALHO, Glauber. **A América do Sul em processo de transformação: desenvolvimento, autonomia e integração na UNASUL**. 2013. 196 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2013.

CARVALHO, Leonardo A. Os Processos de Integração Econômica Regional da União Européia e do Mercosul: breve abordagem histórico-evolutiva. In: **Scientia Iuris** [online], 2002, v.5, nº. 6, pág. 59-92.

CEPAL. **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2013**. Santiago: CEPAL, 2014. Disponível em: <<http://www.cepal.org/>>. Acesso em: 23 jul. 2015.

_____. **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2008**. Santiago: CEPAL, 2009. Disponível em: <<http://www.cepal.org/>>. Acesso em: 23 jul. 2015.

_____. **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2004**. Santiago: CEPAL, 2005. Disponível em: <<http://www.cepal.org/>>. Acesso em: 23 jul. 2015.

_____. **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2003**. Santiago: CEPAL, 2004. Disponível em: <<http://www.cepal.org/>>. Acesso em: 23 jul. 2015.

_____. **La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe 2002**. Santiago: CEPAL, 2003. Disponível em: <<http://www.cepal.org/>>. Acesso em: 23 jul. 2015.

_____. **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2000**. Santiago: CEPAL, 2001. Disponível em: <<http://www.cepal.org/>>. Acesso em: 23 jul. 2015.

_____. **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1999**. Santiago: CEPAL, 2000. Disponível em: <<http://www.cepal.org/>>. Acesso em: 23 jul. 2015.

_____. O Mercado Comum Latino-Americano. In: **Cinquenta Anos de Pensamento da CEPAL**, vol. 1. Rio de Janeiro: Record; Cofecon; CEPAL, 2000a.

_____. Transformação e crise na América Latina e no Caribe. In: **Cinquenta Anos de Pensamento da CEPAL**, v. 2. Rio de Janeiro: Record; Cofecon; CEPAL, 2000b.

_____. **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1996**. Santiago: CEPAL, 1997. Disponível em: <<http://www.cepal.org/>>. Acesso em: 23 jul. 2015.

_____. **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1992**. Santiago: CEPAL, 1993. Disponível em: <<http://www.cepal.org/>>. Acesso em: 23 jul. 2015.

_____. **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1991**. Santiago: CEPAL, 1992. Disponível em: <<http://www.cepal.org/>>. Acesso em: 23 jul. 2015.

_____. **Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1989**. Santiago: CEPAL, 1990. Disponível em: <<http://www.cepal.org/>>. Acesso em: 23 jul. 2015.

_____. **Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1986**. Santiago: CEPAL, 1987. Disponível em: <<http://www.cepal.org/>>. Acesso em: 23 jul. 2015.

_____. **Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1983**. Santiago: CEPAL, 1984. Disponível em: <<http://www.cepal.org/>>. Acesso em: 23 jul. 2015.

_____. **Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1982**. Santiago: CEPAL, 1983. Disponível em: <<http://www.cepal.org/>>. Acesso em: 23 jul. 2015.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. São Paulo: Ática, 1992.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada** – A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CONSENSO DE BUENOS AIRES. 2003. Disponível em: <<http://www.resdal.org/ultimos-documentos/consenso-bsas.html>>. Acesso em: 05 jan. 2015.

CRUZ, Sebastião C. V. **Trajetórias: Capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia**. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

DAVIS, Ricardo Ffrench. ¿Está el Mercosur en crisis?. In: **Perspectivas Americanas**, outubro 2001, p. 1-5.

DONGHI, Tulio Halperín. **História de América Latina 3**. Madrid: Alianza, 1985.

ESCUADERO, Eduardo Vergara. **Bases institucionales y jurídicas del Mercado común centroamericano**. Santiago: Jurídica, 1969.

FENWICK, Charles G. **A Organização dos Estados Americanos – o sistema regional inter-americano**. Trad. de Donaldon M. Garschagen. Rio de Janeiro, Ed. GRD, 1965.

FIORI, José Luís. **Polarização Mundial e Crescimento**. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. Estados Unidos, América do Sul e Brasil: seis tópicos para uma discussão. In: **Diplomacia Estratégica Política – DEP**, nº 9, janeiro/março: 19-44, 2009.

_____. Globalização, Hegemonia e Império. In: TAVARES, Maria da Conceição & FIORI, José Luís (orgs.). **Poder e Dinheiro: Uma Economia Política da Globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997

_____. **Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FUKUYAMA, Francis. **The end of history and the last man**. New York: Avon Books, 1992.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado/Contraponto, 2009.

_____. **Obra Autobiográfica: Contos da Vida Expedicionária; A Fantasia Organizada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, Tomo 1.

_____. **A fantasia organizada**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, Coleção Estudos Brasileiros, v. 89, 1985.

GERMÁNICO, Salgado Peñaherrera. **El Grupo Andino de Hoy: Eslabón hacia la Integración de Sudamérica**. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 1995.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via: Reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GOLDBAUM, Sergio & LUCCAS, Victor. Texto para Discussão 309 - Comunidade Andina de Nações. In: **Textos para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas**, São Paulo: FGV-EESP, 2012.

GORE, Charles. The rise and fall of the Washington consensus as a paradigm for developing countries. In: **World Development**, Vol. 28, No. 5, pp. 789-804, Grã-Bretanha, 2000.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de periferia**: uma contribuição ao estudo da política internacional. Porto Alegre: Ed. UFRGRS, 1999.

GURGEL, Cláudio R. **A gerência do pensamento: gestão contemporânea e consciência neoliberal**. São Paulo: Cortez, 2003.

HAYEK, Friedrich. **O caminho da servidão**. 5 ed.. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

HECKSCHER, Eli F. The Effect of Foreign Trade on the Distribution of Income. In: ELLIS, Howard S. & METZLER, Lloyd A. **Readings in the Theory of International Trade** (pp. 272-300). Illinois: Irwin, 1950, pp. 272-300.

IBASE. **Relatório sobre Integração Regional na América do Sul: História e Perspectivas**. Projeto Diálogo entre Povos, 2006. Disponível em: <www.ibase.br>. Acesso em: 11 jun. 2014.

IEE. **About IEE**. In: <<http://www.iie.com/institute/aboutiie.cfm>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS JURÍDICOS INTERNACIONALES. **Derecho de la integración latino-americana**. Buenos Aires: De Palma, 1969.

INTAL/BID. **El proceso de integración en América Latina en 1985**. Buenos Aires: INTAL/BID, 1996.

JUAGUARIBE, Hélio. **Brasil**: Crise e Alternativas. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

LINK, Arthur S.; CATTON, William B. **História moderna dos Estados Unidos**. Trad. De Waltensir Dutra, Álvaro Cabral e Fernando de Castro Ferro. Rio de Janeiro, Zahar, 1965

LINS, Sidney. **A fabricação do império americano - da Revolução ao Vietnã**: uma história do imperialismo dos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LIST, Georg Friedrich. **O Sistema Nacional de Economia Política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

LOBO, Hélio. **O Pan-americanismo e o Brasil**. São Paulo: Nacional, 1939

LOEWENHEIM, Francis L. (org). **História e diplomacia**. Trad. de Edmond Jorge. Rio de Janeiro, Zabar, 1969.

LORENZO, Natividad. **Situación Actual y Perspectivas del Mercosur**. Nota técnica NT/03/06, Fundación CILAE – Centro de Investigación Latinoamérica Europa, 2006. In: <<http://www.cilae.org/publicaciones/NT0306.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2015.

MACADAR, Beky Moron de. Os obstáculos à integração latino-americana: passado e presente. In: **Indicadores Econômicos FEE**, v. 20, n. 3, 1992.

_____ & BELLO, Teresinha da Silva. A integração latino-americana face às transformações da economia mundial. In: **Ensaio FEE**, v. 10, n. 2, 1989, p. 189-211.

MADDISON, Angus. **The World Economy**: historical statistics. OCDE, 2003.

MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. **O que fazer depois da crise**: a contribuição do desenvolvimentismo keynesiano?. São Paulo: Contexto, 2009.

MAGARIÑOS, Gustavo. MERCOSUR: Una unión económica emergente. In: ESTEVADEORDAL, Antoni & ROBERT, Carolyn (org.). **Las Americas sin Barreras**: Negociaciones Comerciales de Acceso a Mercados. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência. In: SADER, Emir (org.). **Dialética da dependência**: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini. Petrópolis: Vozes, Buenos Aires: CLACSO, 2000, p. 105-165.

MARX, Karl. **Simón Bolívar por Karl Marx**. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 80.

MERCOSUL. **Plano Estratégico de Ação Social** – Dec. CMC N° 67/10. 2010. In: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2810/1/DEC_67-10_PT_PEAS.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2015.

_____. **Programa de Integração Produtiva do Mercosul** – Dec. CMC N° 12/08. 2008. In: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1208s.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2015.

_____. **Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego** – CMC Dec. N° 04/06. 2004. In: <http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/PT/DEC_004-006_PT_EstrategiaMCSCrecEmprego.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2016.

NAÍM, Moisés. Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion? In: **Foreign Policy**, n° 26, Spring, 1999.

NEGRÃO, João José. **Para conhecer o neoliberalismo**. Ed. Publisher Brasil, 1998.

OHLIN, Bertil. **Interregional and International Trade**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1933.

OLIVEIRA, Maria Odete de. Paradigma da Dependência. In: BEDIN, Gilmar Antonio, et al. **Paradigmas das relações internacionais: idealismo, realismo, dependência, interdependência**. Ijuí: UNIJUÍ, 2000.

PRADA, Valentim Vasquez. **História Económica Mundial**, v. 2. Porto: Civilização Editora, 1973.

PEREIRA, Lia Valls. A Comunidade Andina e o Mercosul. In: **Conjuntura Econômica**, 2000, n° 7, pág. 59-62.

PORTELLA, Petrônio, Filho. O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington. **Revista Lua Nova**. n.º 32, São Paulo: Abril, 1994.

_____. **O Plano Brady na América Latina: balanço dos primeiros três anos 1989-92**. São Paulo: CEMA/FUNDAP, 1992. (mimeo)

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record; Cofecon; CEPAL, 2000, pág. 70-136.

_____. **Capitalismo periférico: crisis y transformación.** México: Fondo de Cultura Económica, 1981.

_____. **Transformação e Desenvolvimento: a grande tarefa da América Latina.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1973.

_____. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus problemas. In: **Revista Brasileira de Economia**, v. 3, n. 3, 1949.

REINERT, Erik. **How Rich Countries Got Rich... and Why Poor Countries Stay Poor.** Ed. PublicAffairs: New York, 2008.

RICARDO, David. **Princípios de Economia Política.** São Paulo: Abril Cultural, 1979.

ROCHA, Sonia; ALBUQUERQUE, Roberto. A questão do emprego: mais ocupação e renda com justiça social. In: VELLOSO, J. P. R. (org). **Projeto de Brasil, opções de país, opções de desenvolvimento.** Rio de Janeiro: José Olympio, 2006.

SALGADO, Germánico. El mercado regional latino-americano: el proyecto y la realidad. In: **Revista da CAPEL**, n. 7, p. 87-134, abr. 1979.

SAMUELSON, Paul A. International Factor-Price Equalisation Once Again. In: **Economic Journal**, v. 59 n. 234, 1949, pp. 181–197.

SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos. A integração latino-americana no século XIX: antecedentes históricos do Mercosul. In: **Revista Sequência**, nº 57, p. 177-194, dez. 2008.

SANTOS, Theotonio dos. **Do Terror à Esperança: Auge e declínio do neoliberalismo.** São Paulo. Ed. Idéias & Letras, 2004.

SARTI, Ingrid. Apresentação: Desafios da integração ampliada da América do Sul. In: SARTI, Ingrid; LESSA, Mônica; PERROTTA, Daniela; CARVALHO, Glauber. **Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI**, Volume 1. Rio de Janeiro: PerSe, 2013.

_____. Integración regional y participación social: logros y desafíos en la institucionalidad de un Mercosur ampliado. In: **Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo**, v. 2, nº 23-24, 2010.

SICA, Dante. Mercosur: evolución y perspectivas. In: 15 años de Mercosur: evaluación y perspectivas, 2006, São Paulo. **Anais...** Buenos Aires: ABECEB, 2006.

SINGER, Paul. A América Latina na crise mundial. In: **Estudos Avançados**, v. 23, nº 66, p. 91-102, ago. 2009.

SOARES, Esther Bueno. **Mercosul: desenvolvimento histórico**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1997.

SUNKEL, Oswaldo. **O Marco Histórico do Processo de Desenvolvimento-Subdesenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 1971.

TAVARES, Maria da Conceição. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**, v.1. Rio de Janeiro: Record; Cofecon; CEPAL, 2000, pág. 171-237.

_____ ; GOMES, Gerson. La CEPAL y la integración económica de América Latina. In: **Revista de la CEPAL**, Número Extraordinario. Santiago de Chile: 1998.

UNASUL. **Tratado Constitutivo da UNASUL**. Brasília, 2008. In: <<http://www.integracionsur.com/sudamerica/TratadoUnasurBrasil08.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

USTR. **Summary of U.S. Negotiating Positions in the FTAA**. Jan. 2001. In: <<http://www.ustr.gov>>. Acesso em: 23 dez. 2015.

VACCHINO, Juan Mario. Esquemas latinoamericanos de integración: problemas y desarrollos. In: **Pensamento Iberoamericano – Revista de Economía Política**, n. 15, jan-jun, 1989.

_____. **Integración latino-americana: de la Alalc a la Aladi**. Buenos Aires: Desama, 1983.

VARGAS, Carlos Arze. Las rebeliones populares de 2003 y la demanda de nacionalización de los hidrocarburos: Fin de la era neoliberal en Bolivia?. In: **Cuadernos del CENDES**, maio-agosto, 2004, pp. 86-87.

VIEIRA, Jeferson de Castro. As experiências de integração da ALALC e ALADI. In: **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 9, n. 1, 2015.

VIZENTINI, Paulo G. O Brasil, o Mercosul e a Integração da América do Sul. In: **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 1, n. 1, 2007, pp. 82-94.

WHITAKER, Arthur P. **Estados Unidos y la independencia de América Latina** (1800-1830). Trad. de Floral Mazía. Buenos Aires, Eudeba, 1964.

WILLIAMSON, John. A Short History of the Washington Consensus. In: **From the Washington Consensus towards a new Global Governance**. Barcelona, 2004.

_____. What Washington Means by Policy Reform. In: **Latin American Adjustment: How much Has Happened?**. Institute for International Economics: Washington, 1990.

WOOD, Ellen Meiksins. **Empire of capital**. New York: Verso, 2003.

WRIGHT, Antonia F. P. de Almeida. **Desafio americano à preponderância britânica no Brasil: 1808-1850**. Rio de Janeiro: Conselho Federal de Cultura e Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 1972.