

A ECONOMIA POLÍTICA DA INTEGRAÇÃO REGIONAL LATINO-AMERICANA: UMA VISÃO ULTRARREALISTA DO ESTADO DA ARTE INSTITUCIONAL*

Paulo Roberto de Almeida[†]

Sumário: 1. Introdução: objetivos e metodologia do ensaio. 2. Delimitação física e mapeamento geográfico dos experimentos 3. Quem avançou, quem regrediu na integração regional? 4. Existe um problema vinculado à natureza intergovernamental dos processos? 5. O supranacional é qualitativamente melhor do que o intergovernamental? 6. O mito das assimetrias estruturais como impeditivas da integração. 7. Conclusão: atos dos governos explicam o caráter errático da integração

Resumo: Ao analisar os processos reais, e os resultados efetivos, mais do que a retórica política em torno dos diversos experimentos de integração existentes na América Latina, o ensaio identifica, primeiramente, os vários esquemas em vigor, segundo as categorias de abertura econômica e de liberalização comercial, fazendo o balanço do desempenho relativo de cada um e apontando o insucesso relativo de vários deles; discute, em seguida, as características e os problemas de organização institucional desses experimentos, segundo a bipartição clássica entre modelos supranacionais (na verdade, apenas o da

* Nota liminar: Os argumentos e opiniões contidos neste ensaio, de caráter puramente acadêmico, não podem ser interpretados como expressando posições ou políticas do Ministério das Relações Exteriores, ou a mais forte razão, do governo brasileiro; eles representam avaliações exclusivamente pessoais de seu autor, feitas a título analítico, com finalidades exploratórias, num contexto de debate de ideias, alheios, portanto, a quaisquer objetivos de formulação e execução de políticas setoriais concretas.

[†] Diplomata; professor no Centro Universitário de Brasília (www.pralmeida.org; pralmeida@me.com)

União Europeia, que não é critério e não serve de exemplo para o caso latino-americano) e os de formato intergovernamental, mais frequentes na região; deduz, aqui, que os modelos flexíveis de tomada de decisão, em vigor nos acordos preferenciais ou nas zonas de livre comércio, são mais suscetíveis de obter melhor desempenho do que os esquemas muito elaborados. Analisa, por fim, o suposto problema das “assimetrias estruturais”, que não são impedimentos absolutos, atribuindo as dificuldades dos processos, na verdade, às assimetrias de políticas econômicas dos países membros nos diferentes esquemas. Conclui que o caráter errático da integração regional deriva, simplesmente, do incumprimento, pelos governos, das decisões que eles mesmos adotaram.

Palavras-chave: Integração regional. América Latina. Institucionalidade. Assimetrias. Políticas econômicas. Comércio. Abertura econômica.



1. INTRODUÇÃO: OBJETIVOS E METODOLOGIA DO ENSAIO

Os propósitos deste ensaio, cujo objetivo geral está fixado em seu título, são os de examinar os problemas políticos e econômicos dos diferentes experimentos de integração latino-americanos, em perspectiva semi-comparada. Alguns dos problemas detectados na análise desses processos envolvem: (a) a natureza intergovernamental da maioria desses esquemas; (b) o papel das instituições supranacionais e dos esquemas intergovernamentais nessas diversas experiências de integração; e, (c) as assimetrias econômicas existentes,

supostas ou reais, entre os países membros desses processos e os efeitos e reflexos sobre o seu andamento, bem como sobre as propostas de integração regional.

O subtítulo escolhido impõe, por sua vez, um condicionamento metodológico, tão claro quanto possível: não se trata de examinar a problemática da integração latino-americana segundo os cânones teóricos de velhas ou novas escolas do realismo em relações internacionais, mas de evitar uma abordagem puramente conceitual, ou segundo modelos consagrados nos estudos de integração, inclusive os dilemas entre supranacionalidade e caráter intergovernamental das instituições de integração ou propostas que partam desses modelos teóricos para formular prescrições abstratas para os diversos experimentos regionais nesse domínio. O que se pretende aqui é, simplesmente, identificar, com o máximo de acuidade possível, o estado presente desses diferentes experimentos de integração e formular, se possível, um diagnóstico realista sobre suas possibilidades de desenvolvimento (ou de reestruturação, segundo os casos) no terreno institucional.

O trabalho não examinará, portanto, os fluxos reais de bens e serviços cobertos ou à margem dos blocos existentes, ou a importância do comércio interno ao bloco e dos intercâmbios extra-regionais no comércio exterior total dos países membros, ainda que essa dinâmica da economia real constitua o substrato material necessário e indispensável com vistas a uma avaliação realista do sucesso, ou do insucesso, relativo dos experimentos considerados. Esses fluxos reais de bens e serviços constituem, obviamente, o aspecto mais importante de um exame realista do funcionamento desses processos, mas uma análise desse tipo obrigaria à manipulação e apresentação de um número considerável de séries estatísticas, o que poderia dificultar um exame com um foco mais detalhado no estado da arte

institucional, que constitui, como alertado, o objetivo específico do trabalho.

Por estado da arte institucional se entende o modo de funcionamento e as perspectivas de desenvolvimento de cada um dos blocos considerados, cuja identificação é feita na seção seguinte. Não é preciso dizer que nenhum dos blocos existentes na América Latina ultrapassou a fase da liberalização comercial seletiva e parcial, e que nenhum deles conseguiu completar sequer a de união aduaneira, embora vários pretendessem alcançar a condição de mercado comum, talvez até com instituições de caráter supranacional ao estilo europeu. Convém, todavia, identificar as espécies existentes da família integracionista na região, para saber, em primeiro lugar, de quem estamos falando, ou qual seria o universo de avaliação.

2. DELIMITAÇÃO FÍSICA E MAPEAMENTO GEOGRÁFICO DOS EXPERIMENTOS

O panorama é, ao mesmo tempo, rico e difuso, após uma sucessão, desde os anos 1960, de vários experimentos de integração, alguns em sequência direta de processos anteriores, outros como derivação parcial de blocos menos bem sucedidos, ademais de esquemas mais flexíveis de liberalização comercial no plano plurilateral. Em todo caso, a América Latina exhibe hoje, e cronologicamente, os seguintes “entes”, pretensamente de integração:

(a) uma rede de acordos parciais e seletivos, em grande medida bilaterais ou plurilaterais, de liberalização do comércio entre os países membros da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi, 1980), que recupera, em parte, o chamado “patrimônio histórico” da velha Alalc (1960), acrescentado de novos acordos complementares e alguns instrumentos multilaterais de facilitação do comércio (como, por exemplo, o convênio de créditos recíprocos e alguns arranjos no terreno

dos transportes e circulação); eles se situam, todos, no plano do comércio preferencial e não sob o conceito mais explícito de zonas de livre comércio ou de união aduaneira;

(b) o que restou da Comunidade Andina de Nações, constituída a partir do velho Pacto de Cartagena (1969), pelo qual os membros originais do grupo andino pretendiam superar qualitativamente as insuficiências institucionais e de aprofundamento da integração do esquema original de “livre comércio” da Alalc (que nunca chegou, obviamente, a esse objetivo, como tampouco a CAN conseguiu cumprir seus ambiciosos projetos de mercado comum);

(c) o bloco do Cone Sul, constituído a partir dos esquemas de integração progressiva entre o Brasil e a Argentina e que evoluiu para o Mercosul em 1991, ao agregar Paraguai e Uruguai ao projeto de mercado comum, tal como definido no Tratado de Assunção (1991); após a conclusão de sua fase de transição, com a aprovação do Protocolo de Ouro Preto (1994), o bloco se define como uma união aduaneira em processo de implementação;

(d) diferentes esquemas plurilaterais que foram agregando países membros da Aladi em projetos mais robustos de liberalização comercial e de abertura econômica, como o antigo G3, geralmente envolvendo o Chile (que abandonou o Grupo Andino precocemente, em 1975) e países associados dotados de perspectivas igualmente liberalizantes, como o México, a Colômbia e, mais recentemente, o Peru, congregados na chamada Aliança do Pacífico (2012), que pretende vincular mais estreitamente esse bloco a parceiros da Asean, e mais amplamente da bacia do Pacífico;

(e) a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (Alba), iniciativa pessoal do presidente da Venezuela Hugo Chávez, reunindo inicialmente (2006) Cuba e Bolívia, depois estendia ao Equador e a certo número de países da América Central (Nicarágua e Honduras, esta retirada, depois

do golpe de Estado de 2009) e do Caribe, talvez mais interessados no petróleo e no financiamento venezuelanos do que propriamente na liberalização comercial dentro do bloco, que permanece dominado por fluxos e intercâmbios majoritariamente estatais; a despeito de a Alba carregar em seu título “tratado de comércio dos povos”, existe muito pouco comércio do povos em sua substância, e bem mais contratos governamentais envolvendo serviços sociais;

(f) a União das Nações Sul-Americanas (Unasul, 2008-2011), grupo que possui vagos objetivos integracionistas, mas que não definiu mecanismos estritamente focados na liberalização comercial, recupera, parcialmente, a agenda de trabalho da antiga Iniciativa de Integração Regional Latino-Americana (IIRSA, 2000), com propostas de caráter mais político e de cooperação nos terrenos logísticos e de infraestrutura, com desdobramentos para as áreas social, de luta contra a criminalidade regional e de defesa (com um Conselho funcionando para tal efeito).

É importante registrar que vários dos experimentos colocados sob a rubrica da integração e envolvendo países da região não são exclusivamente regionais, no estrito sentido latino-americano dos termos, uma vez que diversos países membros da Aladi, e mesmo membros de grupos mais estruturados, como a CAN, contraíram acordos de livre comércio com países de fora da região: é o caso do Chile, por exemplo, o país que mais possui acordos de livre comércio em todas as direções. Movimentos similares de liberalização comercial, à margem e independentemente de seus blocos originais, também foram feitos por outros países da região, como é o caso do Peru e da Colômbia, que, mesmo estando na CAN, concluíram acordos de livre comércio bilaterais com os EUA, o que foi invocado como um dos motivos para que Hugo Chávez decidisse desligar a Venezuela desse bloco e estabelecer um protocolo de acesso do país ao Mercosul. Não

se pode esquecer, naturalmente, o caso ainda mais simbólico do México, membro pleno do acordo de livre comércio da América do Norte (Nafta, 1994), o que exigiu a aprovação, pela Aladi, de suas obrigações de nação-mais-favorecida ao abrigo do Tratado de Montevideu de 1980.

Existem, finalmente, outros esquemas ditos de “integração” na região, mas que obedecem mais a uma lógica política do que o normalmente esperado de um acordo de integração regional, que deveria estar caracterizado pelo desmantelamento de barreiras econômicas e comerciais entre os membros. É o caso, mais recente, da Comunidade de Estados Latino-Americanos (Celac, 2011), que retoma os primeiros passos iniciados pela diplomacia do governo Lula no sentido de criar a Cúpula da América Latina e do Caribe (Calc, 2009), ela mesma a junção de agrupamentos políticos sub-regionais pré-existentes. Se trata, todavia, de iniciativas de caráter político, com vistas às consultas e esforços de coordenação política entre os países da região, sem a meta precípua de se concluir acordos de integração.

Este é, portanto, o amplo cenário geográfico dos experimentos regionais de aproximação entre os países da região apontando para objetivos genéricos de integração, indo da cooperação política até a consolidação de blocos econômicos formalmente comprometidos com a integração econômica, no sentido estrito do termo, que é o terreno no qual se circunscreve este ensaio. Qualquer exercício de análise dos experimentos de integração regional que se pretenda ultrarrealista teria, portanto, de examinar o funcionamento desses acordos estrito senso, em função do atingimento, ou não, da meta fixada, ou seja, o cumprimento, ou não, dos objetivos originais, fixados pelos membros no momento de assinatura dos tratados criadores da nova institucionalidade ou definidos em acordos posteriores de reformulação dos diferentes esquemas de integração (como é o caso, por

exemplo, do Protocolo de Ouro Preto, de 1994, na trajetória do Mercosul).

Uma análise ultrarrealista, como a que aqui se pretende, deve deixar de lado considerações teóricas – que interessam mais aos acadêmicos do que aos decisores governamentais – e avaliar se os experimentos existentes são suscetíveis, ou não, de atingir as metas originalmente fixadas para seus membros e se os mecanismos disponíveis são adequados ao atingimento desses objetivos. O objetivo, simplesmente, é a de tratar de dados reais e da evolução efetiva de cada um deles, não de propostas abstratas ou da retórica oficial. Este é o propósito da próxima seção.

3. QUEM AVANÇOU, QUEM REGREDIU NA INTEGRAÇÃO REGIONAL?

Mesmo sem um exame detalhado dos fluxos de comércio em curso na região, é possível mapear grandes tendências do comércio regional, tanto em seus fluxos globais, quanto no que respeita o eventual aprofundamento dos processos regionais de integração. Como primeira observação geral, não é difícil reconhecer que a América Latina vem sendo confirmada como uma região provedora de matérias primas para o resto do mundo, com uma oferta líquida de alimentos e de energia para países avançados e emergentes dinâmicos da Ásia. Se houve alguma mudança em relação ao panorama conhecido em fases precedentes da integração regional, ela se deu na intensificação moderada do comércio entre os países da região e na grande expansão dos intercâmbios comerciais com a China, convertida em parceira primordial de muitos dos países latino-americanos, em detrimento (mas apenas relativo) dos parceiros tradicionais da Europa e da América do Norte.

De fato, a América Latina recuou em sua participação no comércio mundial, sobretudo em termos qualitativos; ou seja,

ainda que tenha havido um crescimento das exportações de matérias primas, a região perdeu espaço nos grandes fluxos de comércio de maior valor agregado, e conheceu até um recuo absoluto nas exportações de manufaturados, terreno no qual a China sozinha ultrapassou o conjunto do continente desde alguns anos. A integração regional foi feita, alegadamente, com o objetivo de, justamente, qualificar os países da região para uma maior inserção global, mas aparentemente os esquemas existentes não cumpriram com essa meta potencial.

No que concerne aos outros fluxos de comércio induzidos pela integração, que seriam representados pela intensificação do comércio dentro da própria região, especificamente internamente aos blocos sub-regionais constituídos sob os diversos esquemas adotados, a experiência e os dados coletados indicam perfis diversos, segundo os graus de complementariedade em causa. Houve, o que é natural, aumento do comércio na região, em grande medida como resultado do levantamento das barreiras existentes entre os membros de um mesmo acordo, em primeiro lugar dos obstáculos tarifários, seguidos por medidas de facilitação aduaneira, bem como pelas normas e regulamentos industriais ou de mútuo reconhecimento de padrões.

Deve-se registrar, porém, que boa parte do comércio que passou a ser feito na própria região corresponde mais ao fenômeno que os economistas chamam de “desvio de comércio” do que propriamente à criação de comércio: os fluxos, portanto, não são exatamente novos, mas respondem simplesmente à aquisição dentro da região de bens e serviços que antes provinham de parceiros externos, cuja competitividade relativa foi afetada pela eliminação dos gravames aduaneiros em favor de equivalentes regionais. Menos evidente é a criação de complementariedades reais entre os membros do bloco, uma vez que a integração concertada

costuma reduzir-se à superfície comercial, sem adentrar nos demais componentes da interface econômica.

Considerando-se os diversos experimentos de integração, pode-se extrair algumas conclusões da evolução observada nas duas últimas décadas. De maneira geral, a rede de acordos contraída ao abrigo da Aladi continua a existir, mas seus efeitos integradores – para dentro da região, bem como para sua inserção na economia mundial – são reconhecidamente modestos. Os acordos aladianos – como os seus antecessores, sob a Alalc – costumam beneficiar determinados setores industriais mais organizados, geralmente filiais de multinacionais instaladas nesses países e que realizam, por via dessa redução parcial de tarifas aduaneiras, alguns ganhos marginais e podem, dependendo das facilidades obtidas, efetuar um melhor planejamento de seus investimentos, segundo critérios ótimos de alocação de atividades produtivas e de divisão de mercados. Dada a grande diversidade de situações econômicas dos países membros da Aladi, bem como a volatilidade constante de suas políticas econômicas nacionais, macroeconômicas e setoriais, o mais provável é que a Aladi permaneça, no futuro previsível, em seu papel de simples cartório de registros de acordos parciais de liberalização setorial, sem condições de oferecer o substrato institucional para qualquer avanço efetivo da integração regional (a não ser como facilitação de negócios em acordos paralelos aos comerciais).

Quanto ao segundo grupo mais antigo na região, o andino, convertido em CAN em 1996, se trata, justamente, do mais ambicioso dos projetos de integração, sobre a base de instrumentos tendentes à supranacionalidade (Junta e Tribunal) e dotado de políticas uniformes numa vasta gama de áreas econômicas. Trata-se, igualmente, do grupo que mais recuou institucionalmente, quando não materialmente, ou seja, em termos de cobertura do comércio interno ao bloco por suas

regras próprias. O grupo já tinha sofrido a defecção do Chile, em 1975, tão pronto esse país reverteu a orientação de suas principais políticas econômicas num sentido claramente liberal, passando a abrir-se unilateralmente ao mundo a partir dos anos 1980.

Dois outros membros, Equador e Bolívia, jamais integraram seus esquemas de união aduaneira, sendo que este último concluiu um acordo de país associado ao Mercosul em 1996 (como aliás fez o Chile), para beneficiar-se da liberalização concessional de mercados, sem observar o princípio de nação-mais-favorecida para os parceiros do seu bloco. Após muitos contratempos políticos, a CAN só existe praticamente de modo virtual, uma vez que três de seus membros possuem acordos de livre comércio com os EUA, a Bolívia se associou ao Mercosul, e a Venezuela, ademais de formar o seu próprio bloco – a já referida Alba – solicitou ingresso no Mercosul como membro pleno. A CAN não mais parece ter relevância para negociar conjuntamente, nem suas regras parecem aplicar-se aos membros individualmente.

O Mercosul, por sua vez, reconhecidamente uma das maiores promessas da integração regional em seu início – uma vez que reunindo as duas maiores economias da América do Sul e gozando da simpatia do bloco europeu, já que pretendendo, como este, constituir-se em formato de mercado comum – tem seu itinerário identificado, até aqui, a uma parábola: uma ascensão fulgurante, nos primeiros anos, seguida de uma crise econômica, política e institucional, para decair progressivamente no decurso de sua segunda década. Contrariamente ao que supõem alguns acadêmicos, o Mercosul não recuou – o que, no entanto, é um fato, atestado pelo decréscimo do comércio intrarregional relativamente ao comércio total dos países membros – por deficiências institucionais, e sim porque alguns de seus membros não só não se deram ao trabalho de internalizar e de implementar

aquilo que tinham aprovado em reuniões de seu órgão máximo, como também atuaram objetivamente contra o espírito e a letra do Tratado de Assunção, ao introduzirem salvaguardas arbitrárias, unilaterais e ilegais, tanto do ponto de vista do Mercosul, quanto do sistema multilateral de comércio. O campeão em infrações ao regime supostamente comum de política comercial foi a Argentina, mas o Brasil foi complacente com o desrespeito às regras, contribuindo, assim, objetivamente, para a erosão de sua institucionalidade. Não é seguro que o Mercosul continue a decair, politicamente e institucionalmente, mas seu futuro, hoje, depende de um realinhamento dos dois grandes sócios com a política comercial que seria do bloco, o que não parece perto de realizar-se, a não ser como resposta comum, mas protecionista, aos desafios atuais.

Os processos mais prometedores, na verdade, parecem resumir-se aos esquemas mais flexíveis, consubstanciados em alguns acordos preferenciais abrangentes e em acordos bilaterais de livre comércio, a exemplo dos vários contraídos por um país aberto como o Chile, por exemplo. Graças à sua ampla rede de acordos bilaterais de livre comércio, o Chile consolidou o acesso para seus produtos de exportação em mercados que representam perto de 80% do PIB mundial; ainda que o Chile seja uma economia relativamente pequena, com sua base exportadora baseada em suas vantagens comparativas, essa rede de acordos garante uma demanda bastante satisfatória para seus produtos mais competitivos nos mercados mundiais.

No que se refere à Alba, por sua vez, não há muito o que se possa dizer sobre o sucesso, ou insucesso, desse “tratado de aliança dos povos bolivarianos”, uma vez que são poucos os dados objetivos, e independentes, sobre os fluxos novos de comércio, investimentos ou financiamentos que teriam sido criados em função das cláusulas de um acordo que se

apresenta, expressamente, como um dos documentos mais bizarros já conhecidos nos anais da diplomacia mundial. Não se trata, a propriamente dizer, de um acordo de integração nos moldes tradicionais – ou seja, a facilitação dos intercâmbios via eliminação de barreiras alfandegárias ou outras – e tampouco parece atingir os agentes econômicos privados – que de resto não existem em Cuba, o segundo de seus membros originais, junto com a Bolívia –, mas concerne exclusivamente os entes estatais dos países membros, alguns deles participando unicamente para se abastecer de petróleo venezuelano em condições facilitadas de financiamento. De fato, a Alba é estimulada pelos petrodólares venezuelanos, que não são bolivarianos, integracionistas, latino-americanos ou dotados de qualquer outra qualidade intrínseca, representando apenas um prêmio pela adesão a certas causas políticas do presidente Hugo Chávez. A Alba não parece ter qualquer futuro como experimento integracionista e sequer mereceria um exame específico, inclusive por falta de informações credíveis sobre seu itinerário e desempenho, à margem das declarações e discursos políticos que abundam em seus encontros.

Finalmente, a Unasul tampouco poderia ser arrolada, estrito senso, como um empreendimento integracionista, uma vez que se dedica à coordenação política entre os países da região para uma série de empreendimentos conjuntos que podem ser colocados sob o selo da cooperação, mais do que da integração; com efeito, não existem mecanismos institucionalizados que presidam à derrubada de barreiras econômicas (e outras) entre seus membros, e todas as iniciativas devem ser objeto de negociações ad hoc, de cunho intergovernamental, que depois serão implementadas caso a caso, segundo modalidades estabelecidas expressamente para essas finalidades.

4. EXISTE UM PROBLEMA VINCULADO À NATUREZA INTERGOVERNAMENTAL DOS PROCESSOS?

Muitos juristas, e acadêmicos, em geral, provavelmente influenciados pela abundante literatura em torno do processo europeu de integração – sem dúvida o mais profundo, e relativamente exitoso, dos processos historicamente conhecidos nessa vertente – costumam enfeixar o quadro mental de suas análises dos processos latino-americanos dentro do molde tradicional dos manuais de direito internacional, que efetuam a distinção entre o direito comunitário e instituições de tipo supranacional, de um lado, e, do outro, atos de simples direito internacional, que resultam em acordos de livre comércio ou em uniões aduaneiras de caráter intergovernamental. Assim fazendo, os mesmos analistas costumam atribuir o fracasso notório da maior parte dos experimentos latino-americanos de integração ao fato de que todos eles – com a possível exceção parcial do acordo andino – limitaram-se aos entendimentos entre governos, recusando-se a ceder soberania a algum ente supranacional; este poderia, supostamente, guiar o processo de maneira mais ágil e segura em direção de uma estrutura acabada de integração, idealmente concebida em moldes europeus.

Por extensão desse raciocínio, ou por dedução “lógica”, conclui-se que é o caráter intergovernamental desses experimentos latino-americanos o fator que os impediria de chegar ao *nec plus ultra* dos modelos de integração acabados, que seriam representados pelo primeiro exemplo, o de tipo supranacional ou comunitário, ou seja, o europeu. Estamos aqui no coração dessa dicotomia institucional, que seria, portanto, responsável pelo sucesso de um e pelo fracasso de outro. Registre-se, *en passant*, que essa “correlação causal” nunca é, na verdade, objeto de uma análise de fundo estrutural, ou substantivo, submetendo-se tão somente a observações de

caráter superestrutural, como as efetuadas nesse tipo de argumentação puramente conceitual em torno de modelos abstratos. Como os experimentos latinos não levaram a grandes realizações no campo da integração, e como o processo europeu apresenta-se em todo o seu esplendor barroco, conclui-se, apressadamente, que o fulcro do problema está na forma de organização das instituições de comando e de decisão.

Caberia, portanto, discutir mais amplamente a questão da institucionalidade na formatação de um processo de integração, com vistas a poder examinar em que medida o aspecto superestrutural, que é formado pelo conjunto de instituições que se vinculam à instância de tomada de decisões num arranjo integracionista, é de fato capaz de determinar a condução e o sucesso desse processo. O pressuposto dos que aderem formalmente à crença de que um modelo supranacional e esquemas de integração baseados no direito comunitário são inerentemente superiores a modelos simplesmente intergovernamentais é o de que a existência de instituições situadas acima e fora do alcance imediato dos governos nacionais são uma garantia de avanço no processo de integração, uma vez que as instituições “desnacionalizadas” saberão atuar de modo perfeitamente racional e conseqüente com os propósitos do acordo constitutivo, sem submeter-se à pressão dos governos, sempre cuidando mais do conjuntural do que do longo prazo e dos interesses permanentes dos atores.

Existe aqui uma superestimação do aspecto institucional – até do institucional puramente abstrato, ou conceitual – vis-à-vis os elementos que poderíamos chamar de “duros” num processo de integração. O que é relevante num processo de integração econômica, que implica, essencialmente, a derrubada de barreiras físicas e políticas à livre circulação de fatores de produção e dos bens e serviços produzidos em dois ou mais territórios cujos mandatários resolveram unir pelos vínculos da integração? É óbvio que o mais relevante é a

própria derrubada de barreiras, e todas as medidas de cunho prático que se destinam a realizar esse objetivo. Sem que exista essa abolição ou diminuição das barreiras existentes não se pode falar em integração, que por mais conteúdo político ou social que se lhe queira dar, envolve, inevitavelmente, a abertura dos mercados desses territórios aduaneiros (que constituem, junto com a própria constituição do Estado, o substrato mais elementar de qualquer soberania nacional).

É a liberação dos entraves que se interpõem à livre circulação de bens, serviços e dos fatores de produção, ou seja, de todos os intercâmbios possíveis entre duas economias, que constitui a razão de ser, a essência e a legitimação substantiva de qualquer projeto de integração, sem a qual o processo permaneceria um envelope vazio de conteúdo, por mais adjetivos políticos e sociais com que se pretenda enfeitá-lo. O lado institucional constitui apenas o conjunto dos mecanismos e ferramentas que servem para guiar o processo, estabelecer as modalidades de tomada de decisão e definir as bases de um sistema de solução de controvérsias, entre Estados e entre particulares; ele é relevante, e mesmo crucial, mas não pode ser considerado a essência mesma do processo de integração, uma vez que os mesmos resultados em termos de abertura econômica e de liberalização comercial podem ser alcançados por diferentes mecanismos institucionais.

Em resumo, não existe nada de intrinsecamente prejudicial a um processo de integração se o mesmo vem impulsionado por diplomatas e funcionários de governo, em lugar de comissários e burocratas de um ente supranacional, pois o essencial, ou seja, o que deve ser imprescindivelmente realizado, como condição *sine qua* do sucesso do empreendimento, está em que as tarefas da liberalização extensiva e da abertura sem restrições sejam cumpridas na prática, não apenas na letra fria dos acordos. A esse respeito, talvez o processo europeu de dismantelamento de barreiras ao

livre comércio e a um mercado comum pudesse ter sido bem sucedido na ausência de instituições supranacionais, e na simples presença de acordos intergovernamentais; inversamente, no caso latino-americano, mesmo proclamações ambiciosas tendentes ao mercado comum, como no caso do Mercosul, ou instituições potencialmente comunitárias, como no caso do grupo andino, não são de muita valia se os governos não se empenham no desmantelamento dos obstáculos à integração plena, ou sequer cumprem o que eles mesmos aprovaram sob a forma de acordos e atos regulatórios.

5. O SUPRANACIONAL É QUALITATIVAMENTE MELHOR DO QUE O INTERGOVERNAMENTAL?

As premissas referidas acima sobre o que é relevante, ou decisivo, num processo de integração oferecem o quadro conceitual através do qual se pode discutir o papel das instituições supranacionais e/ou intergovernamentais nas diversas experiências de integração. Essas duas categorias estão sempre presentes, e de maneira contrastada, nos manuais de direito da integração, como se elas oferecessem as duas possibilidades principais, quase únicas, de organização institucional de um processo de integração, quando isso não é manifestamente verdadeiro, ou só o é parcialmente, ou limitadamente. Começamos pelo fato de que em matéria de supranacionalidade só existe um único exemplo, historicamente aferido, de construção de um experimento de integração pela via supranacional, e ainda assim dotado de forte componente intergovernamental: a atual União Europeia, que emergiu de um longo e lento processo de aperfeiçoamentos nessa área, desde a primeira iniciativa da unificação dos mercados do carvão e do aço entre seis países da Europa ocidental, tomada por motivos mais estratégicos, talvez, do que propriamente integracionistas, estrito senso.

Com efeito, os analistas esquecem frequentemente, dois aspectos cruciais na experiência europeia de integração: suas origens quase geopolíticas – ou de dissuasão de novos enfrentamentos militares – e o fato de que as decisões mais importantes nesse processo são tomadas pela via intergovernamental, e não supranacional. Se formos às origens da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, como proposta no famoso Memorando Monnet, veremos que a intenção original era a de afastar o perigo de uma nova guerra entre a Alemanha e a França, talvez uma quarta invasão desta última pela primeira, como ocorrido em 1870, em 1914 e em 1940. A Ceca serviu para banir essa possibilidade, ao fundir numa mesma Alta Autoridade, de cunho supranacional, os recursos por excelência de uma guerra ofensiva: o carvão e o aço, transformados em canhões, tanques, aviões e navios.

Por outro lado, mesmo quando se proclamam as supostas virtudes do modelo institucional da supranacionalidade – que retiraria da esfera nacional algumas das alavancas de políticas econômicas garantidoras da soberania estatal, essa “fazedora” de guerras – se esquece que esse modelo vem temperado por fortes doses de poder estatal consubstanciado nas instâncias de decisão mais relevantes, que sempre foram e continuam sendo basicamente intergovernamentais. A Alta Autoridade da Ceca era, teoricamente, isenta de pressões diretas dos Estados membros sobre suas decisões aparentemente racionais e burocráticas, mas também se esquece que os comissários designados eram indicados pelos mesmos Estados para, presumivelmente, defender os interesses econômicos de seus nacionais na conformação e na implementação de políticas afetas aos dois setores desnacionalizados.

A Comissão de Bruxelas, por sua vez, emite normas e diretivas que são diretamente aplicáveis nos países membros, mas ela o faz de comum acordo com as instâncias intergovernamentais que vigiam estreitamente o seu trabalho e

lhe ditam o que fazer: o Conselho Europeu, sua instância decisional máxima, e os diversos conselhos ministeriais setoriais, sem esquecer o Coreper (Comitê de Representantes Permanentes), em Bruxelas, teoricamente para assegurar o seguimento dos assuntos da Comissão pelas capitais, mas também podendo atuar como uma espécie de “cães de guarda” dos interesses nacionais no órgão executivo comunitário.

Em outros termos, mesmo o modelo supostamente mais supranacional que existe – aliás único no mundo – convive com a (quando não se submete à) realidade do poder intergovernamental, que continua a representar o ponto de ancoragem fundamental de todas as decisões políticas de mais alta relevância, num mundo dominado, desde os últimos cinco séculos, pela realidade imanente dos Estados nacionais e ainda longe de aposentar esse modelo pelo futuro previsível. Por mais que existam manuais de direito comunitário que proclamem as excelências do modelo supranacional, por mais que “trovadores institucionais” cantem as glórias desse tipo de arranjo decisional, como garantidor da melhor integração possível, não nos enganemos: não apenas a decisão de última instância compete sempre a governos nacionais, como a própria supranacionalidade vem cercada de salvaguardas de tipo intergovernamental, como a retirar um pouco do brilho desse esquema teoricamente superior, mas, na prática, subordinado aos velhos ditames da soberania estatal.

A mais forte razão, ainda, a imensa totalidade dos processos de integração existentes no mundo permanece sob a guarida de esquemas decisórios de natureza intergovernamental, quando simplesmente não ocorre de acordos menos ambiciosos dispensarem instituições políticas muito elaboradas. Com efeito, mais de nove décimos dos acordos de integração em vigor, tal como registrados na OMC, compõe-se de áreas de comércio preferencial ou de zonas de livre comércio, ambas formas dispensando quaisquer

instituições políticas próprias, sedes físicas ou burocracias dedicadas, contentando-se com comitês e grupos de trabalho que se encarregam de despachar os assuntos correntes, dentro das estruturas de governo existentes em cada um dos países membros; no máximo se concede uma instância própria, formalmente independente dos governos, com mandato para dirimir as controvérsias comerciais que inevitavelmente surgem em quaisquer tipos de arranjos integracionistas ou de simples liberalização restrita do comércio recíproco.

Não se pode dizer, por exemplo, que os acordos de livre comércio – algumas dezenas deles – contraídos pelo Chile tenham falhado em cumprirem com seus objetivos precípuos, que é o de fomentar o comércio entre as partes, e isso sem quaisquer arranjos institucionais mais complexos; eles fazem o que se espera de um acordo normal de integração: derrubar barreiras, facilitar os negócios, estimular os intercâmbios e os investimentos diretos. Da mesma forma, o acordo de livre comércio da América do Norte (Nafta) funciona do modo esperado, sem que se tenha criado, como para o modelo europeu, uma “catedral gótica” com milhares de funções e atribuições, algumas dezenas de milhares de funcionários regiadamente pagos, e uma selva de regulamentos comunitários que impõem, talvez, um custo adicional aos agentes econômicos primários.

No período recente, diversos países latino-americanos – a começar pelo próprio Brasil e pela Venezuela – estabeleceram, de modo político, novas instituições ditas de integração, por meio de acordos nos quais os objetivos precípuos de um processo de integração – quais sejam, os mecanismos formais que regulam a abertura econômica e a liberalização comercial – não se encontram definidos de modo explícito, o que os torna vagos e abertos a quaisquer medidas governamentais, inclusive restrições quantitativas e salvaguardas unilaterais. Tanto a Unasul – cuja primeira encarnação, patrocinada pelo Brasil, se

deu sob o nome de Comunidade Sul-Americana de Nações, oportunamente modificada pelos demais países, temerosos, talvez, de uma “liderança brasileira”, que muitos equiparam a desejos de hegemonia regional – quanto a Alba guardam com o processo de integração uma relação puramente retórica, já que a proclamação desse objetivo não se faz seguir das medidas práticas que conduziriam ao que foi definido como o cerne desse fenômeno econômico. As iniciativas já tomadas ao abrigo de um e outro acordo poderiam ser conduzidas no contexto de acordos de cooperação bi ou plurilaterais, uma vez que se trata de coordenar ações visando determinados objetivos políticos, logísticos ou até sociais e de defesa, mas não contemplam, estrito senso, os mecanismos de desgravação tarifária e de abertura econômica recíproca que costumam caracterizar os acordos de integração; ao contrário, tanto a Alba quanto a Unasul têm se dedicado a agendas essencialmente políticas, envolvendo conflitos entre países – como as movimentações de grupos guerrilheiros colombianos nas fronteiras do Equador e da Venezuela – e até crises políticas internas (na Bolívia e no Paraguai, por exemplo).

Em qualquer hipótese, esses novos agrupamentos políticos – que pretendem vestir-se das roupagens da integração, quando se trata bem mais de consulta e de coordenação política, sob o signo da cooperação – se colocam todos no universo conceitual dos esquemas intergovernamentais, jamais pretendendo, a qualquer pretexto, ameaçar as muralhas sagradas da soberania estatal, um dos mais caros princípios do universo jurídico-político latino-americano. Mas, mesmo se os países fossem adeptos tranquilos da renúncia de soberania – como passou a ocorrer na Europa continental a partir dos tratados comunitários do pós-Segunda Guerra – e decidissem adotar instituições supranacionais para guiar os passos dos vários processos de integração já conhecidos no continente, não é seguro que esses experimentos

tivessem conhecido maior sucesso e resultados palpáveis do que o efetivamente ocorrido ao abrigo dos diferentes esquemas intergovernamentais registrados até aqui na região (Alalc, Grupo Andino, Aladi, Mercosul, Unasul ou Alba), dos quais não se pode dizer que algum deles tenha realizado os propósitos integracionistas dos tratados constitutivos. Ao contrário: é mais provável que o fracasso tivesse se manifestado mais cedo, e o processo perdido credibilidade de forma mais patente, se os países tivessem adotado esquemas mais claramente comunitários, o que, de certa forma, é o que ocorreu com o Grupo Andino.

Em resumo, não é o caráter intergovernamental ou supranacional de suas instituições que determinou ou determina, no caso latino-americano, o sucesso ou o fracasso dos experimentos de integração conhecidos na região, e sim a disposição, maior ou menor, dos Estados membros em cumprir o pactuado solenemente nos tratados constitutivos, bem como de internalizar, e implementar, as decisões aprovadas em suas reuniões formais. Alguns países, na verdade, fizeram pior do que não cumprir o acordado juridicamente por seus governos: desrespeitaram os termos e o espírito desses tratados, adotando atitudes e tomando medidas expressamente contrárias a suas obrigações nos instrumentos pertinentes de integração, o que, de fato, confirma o pouco apreço pela legalidade formal que vigora na maior parte dos Estados da região.

Finalmente, se existe algum esquema institucional qualitativamente superior para os propósitos da integração – não em termos teóricos, mas em termos práticos, que é o que conta – este deveria ser aquele que permite o máximo de flexibilidade operacional aos países membros, de forma a deixá-los com amplitude de ação suficiente para cumprir os objetivos com os quais se comprometeram. Deve ser por isso que acordos preferenciais e de livre comércio atingem os objetivos pretendidos, ao passo que esquemas muito

elaborados, desenhados na prancheta dos juristas e nas planilhas dos economistas de gabinete, falham muitas vezes em entregar o que prometem. Resumindo o debate desta seção, pode-se concluir dizendo que não é o envelope institucional do processo que pode determinar o conteúdo da integração; ao contrário, uma construção teoricamente perfeita pode falhar miseravelmente no teste da realidade econômica.

Um esquema muito rígido, e excessivamente burocratizado, como o da União Europeia, exige um grau de coesão muito forte entre os membros, bem como certa uniformidade de políticas e a homogeneização de legislações, condições que não são fáceis de atender e cumprir, nas condições da economia mundial contemporânea, dada a interdependência real existente entre as economias nacionais. Justamente, a dinâmica da interdependência é construída bem mais sobre a base das diferenças de dotações de fatores entre os países, ou seja, em situação de livre funcionamento dos mercados, do que a partir de decisões tomadas por funcionários governamentais ou por burocratas comunitários, como a próxima seção nos permitirá discutir.

6. O MITO DAS ASSIMETRIAS ESTRUTURAIS COMO IMPEDITIVAS DA INTEGRAÇÃO

Existe uma crença, não necessariamente destituída de fundamentos materiais – mas que são construídos de forma a parecerem impedimentos graves – e que é partilhada por economistas e decisores políticos, segundo a qual um fenômeno absolutamente corriqueiro na trajetória humana sobre a terra, as assim chamadas “assimetrias”, é apresentado como constituindo um obstáculo absoluto ou relativo à construção de um espaço econômico integrado, com base em acordos formais. Essa crença, que alguns pretendem transformar em tese (sem qualquer antítese), afirma que as

diferenças muito grandes entre os parceiros de um determinado bloco provocariam uma distribuição desigual dos benefícios da integração, necessitando, portanto, assim como outras externalidades negativas ou fatores de desequilíbrio de capacidades, a correção dessas diferenças, ditas assimetrias, pelos governos, de maneira a propiciar um desenvolvimento harmônico e equilibrado entre esses parceiros.

Os fundamentos da “tese” parecem reais: existem diferenças efetivas entre os países, e elas podem ser de enorme monta, como as que separam, por exemplo, o gigante americano do norte, os EUA, dos seus vizinhos do Caribe e da América Central, ou ainda, a Alemanha do pequeno Luxemburgo ou da Dinamarca, tanto em termos de tamanho físico de território e população, como em virtude da magnitude do PIB ou recursos financeiros, tecnológicos e militares. Essas são, por assim dizer, diferenças visíveis, ou dadas por indicadores primários, mas que não levam em conta, por exemplo, o fato de que o PIB per capita do Luxemburgo é, aproximadamente, o dobro do da Alemanha, ou de que outros indicadores de natureza qualitativa possam indicar “assimetrias” ainda maiores em favor do pequeno grão-ducado.

Existem, grosso modo, três tipos de assimetrias que costumam caracterizar os países membros de um mesmo processo de integração: (a) as físicas, ou estruturais, de fato, ou seja, visíveis e expressas em dados objetivos (território, população, recursos, PIB, forças armadas, etc.); (b) as conjunturais, ou seja, derivadas de ritmos e ciclos econômicos ou vinculadas à agenda interna ou externa de atuação dos governos respectivos (crescimento, dívida, déficits, situação cambial e de balanço de pagamentos, desemprego, etc.); (c) as políticas, ou governamentais, quais sejam, as orientações de políticas macroeconômicas, microeconômicas e setoriais, que podem influenciar decisivamente o processo de integração (estruturas fiscais, políticas monetária e cambial, políticas

comercial e industrial, mercado de capitais e instituições de financiamento, dinâmica da inovação tecnológica, etc.). Essas assimetrias, que podem afetar negativamente um processo de integração, são, a rigor, características próprias a todos os países, em quaisquer situações possíveis de relacionamento entre eles, sobretudo no plano comercial, o mais visível, corriqueiro e frequente vínculo entre economias e sociedades em todo o globo.

Para sermos mais claros: o mundo todo é “assimétrico”, uma vez que não existem dois países que tenham as mesmas dotações, capacidades e políticas econômicas, e tanto a história, quanto a política sancionaram essa realidade, ao fracionarem a comunidade global em mais de 190 Estados soberanos e algumas dezenas de organizações intergovernamentais que tratam, precisamente, das diferenças e dos vínculos entre essas nações independentes. O mundo sempre foi assimétrico, sempre será assimétrico, e é em função dessas assimetrias que existiram e existem guerras – atualmente, felizmente, mais raras – e que se fazem os mais diferentes vínculos entre esses países, a começar pelo mais poderoso dentre eles: o comércio. Para quem acha que as assimetrias podem ser um impedimento à integração – que sempre é integração de mercados – pode-se simplesmente responder que se os países fossem homogêneos, ou similarmente dotados, não haveria comércio entre eles.

O comércio internacional só existe – e é justamente mais intenso – porque existem assimetrias, porque os países são desigualmente dotados e porque apresentam as mais diferentes assimetrias entre si: estruturais, conjunturais, políticas, sociais, culturais e, sobretudo, em termos de capital humano. São as assimetrias que fundamentam as chamadas vantagens comparativas relativas, que, antes de serem simplesmente uma construção teórica de David Ricardo, estão na base do comércio exterior dos países; estes, pelo ato de comerciar,

estão confrontando suas vantagens comparativas, ou seja, colocando em relevo suas assimetrias de todos os tipos. Assim, antes de serem vistas pelo seu lado negativo, as assimetrias devem ser consideradas um elemento positivo do relacionamento entre povos, nações, sociedades, economias.

Ocorre com as assimetrias econômicas, supostas ou reais, existentes entre os países, a mesma coisa que é dita a propósito dos mercados: eles seriam perfeitos se não fossem as suas falhas. Daí decorre a proposta demiúrgica segundo a qual “falhas de mercado”, assim como “assimetrias”, precisam ser corrigidas pela mão visível dos governos, uma vez que a mão invisível dos mercados, ou a ação livre destes últimos não seria capaz, por si só, de corrigir essas falhas e desequilíbrios. Nascem assim as propostas de regulação estatal e de convergência de capacidades produtivas, como se elas fossem o remédio indispensável ao que é percebido como distorção do terreno de jogo pelo grande diferencial entre os atores e suas respectivas dotações de fatores.

O assunto é obviamente bem mais complexo do que o permitido para exposição e debate no quadro de um simples ensaio, mas talvez alguns exemplos práticos possam ajudar. Eles constituem estudos de caso, cujo exame caberia aprofundar num trabalho comparativo entre processos de integração e entre modelos de desenvolvimento. Vejamos os casos da Irlanda, da África e do Mercosul.

No momento de sua incorporação à então Comunidade Econômica Europeia, ao mesmo tempo em que o Reino Unido e a Dinamarca, em 1972, a Irlanda estava, junto com os “periféricos” da Europa meridional e mediterrânea, entre as economias mais atrasadas do continente. Sua renda per capita era inferior à metade da média da comunidade, o que a habilitava a fundos compensatórios comunitários, atribuídos pela Comissão de Bruxelas, o que de fato ocorreu, num primeiro momento. As lideranças irlandesas decidiram que não

poderiam reproduzir as mesmas políticas e práticas da maior parte dos países membros, baseadas numa forte tributação individual e corporativa, em ativismo estatal de cunho social-democrático, adotando, então, políticas de redução fiscal, abertura econômica, liberalização comercial, atração de investimentos estrangeiros e forte ênfase na qualificação do capital humano. Em menos de duas décadas de crescimento rápido, a Irlanda alinhou-se entre os países mais ricos da Europa, passando a exportar manufaturas de alto valor agregado, com base em suas políticas liberais e na baixa carga fiscal sobre lucros e salários. Em poucas palavras: a Irlanda reduziu supostas assimetrias em relação às economias mais ricas do continente, numa dinâmica de crescimento essencialmente caracterizada pela atuação livre e desimpedida das forças de mercado.

A África ao sul do Saara, por sua vez, apresenta alguns dos países mais pobres do planeta, todos numa situação que poderia ser chamada de assimetria absoluta com respeito aos demais parceiros mais avançados do próprio continente e os de outras regiões. Durante décadas esses países foram beneficiados por transferências maciças de recursos, em nome da redução da pobreza e das assimetrias estruturais. Qualquer observador isento pode facilmente concluir que a situação socioeconômica da África não melhorou sensivelmente ao longo dessas décadas de “ajuda ao desenvolvimento”. O que os africanos menos tiveram, na verdade, foram políticas de inserção nos mercados mundiais com base em suas vantagens comparativas; e são justamente essas “assimetrias”, baseadas numa abundância de recursos naturais e de mão-de-obra tão barata quanto a de outros países em desenvolvimento (mas, possivelmente, não tão bem treinada quanto a chinesa), que eles poderão se inserir no mundo. Esta é a condição para que as “assimetrias” africanas possam ser corrigidas no futuro.

O Mercosul, finalmente, cujos princípios de funcionamento compreendiam, originalmente, a plena reciprocidade de direitos e obrigações, assistiu, desde 2003, a uma mudança significativa nas suas principais orientações, com a diminuição da ênfase na abertura econômica e na liberalização comercial, e um aprofundamento – não explicitamente previsto no tratado constitutivo – do conteúdo político e social do processo de integração. Ademais da criação de um parlamento (sem funções efetivas, já que não dispendo de poderes decisórios) e de um instituto social (uma burocracia que provavelmente será incapaz de criar empregos na economia real), foi iniciado um programa, o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul, expressamente dedicado à redução de supostas assimetrias existentes entre os países, tendo o Brasil assumido a responsabilidade pela maior parte dos desembolsos previstos no orçamento do Focem, que na verdade representa algo em torno de 1% do PIB do bloco, tão somente.

Examinando-se os dados estruturais, conjunturais e políticos do Mercosul, é fácil de constatar que se o Brasil representa, de fato, o maior parceiro do bloco, com quase 70% do seu território, população, PIB e comércio exterior, os indicadores individuais são, por sua vez, bem mais negativos para o Brasil do que para os demais parceiros, com exceção do Paraguai; em todo caso, o sócio de tamanho médio, a Argentina, e o menor deles, o Uruguai, exibem indicadores socioeconômicos mais favoráveis em quase todas as vertentes contempladas nas estatísticas do Mercosul. Mas não são essas diferenças de escala que representam obstáculos absolutos ao avanço da integração. Antes que o Mercosul fosse criado, as diferenças já existiam, mas o bloco do Cone Sul não deixava de apresentar a maior densidade de comércio recíproco de todo o continente, com base obviamente nas vantagens comparativas naturais e adquiridas dos países. Independentemente, portanto,

do tamanho de cada parceiro, os fluxos de comércio simplesmente denotavam a importância das forças de mercado para a aproximação e a interdependência de suas economias. Quando o Mercosul foi criado, a liberalização ampliada passou a confrontar empresas que antes trabalhavam em mercados reduzidos, e empresas dotadas de economia de escala, dada a magnitude do mercado interno brasileiro; se isso é certo, é também verdade que os outros três parceiros passaram a dispor de um mercado ampliado, aberto a seus produtores nacionais.

Os outros três sócios do Mercosul consideraram, no entanto, e o governo brasileiro aceitou passivamente essa condição, que por ser o país o mais avançado industrialmente, e também o maior em volume absoluto e relativo – maior massa territorial, maiores mercados em vista da população, maior volume de comércio interno e externo ao Mercosul, capacitação tecnológica etc. –, o Brasil deveria conceder maiores vantagens aos demais, sem exigir reciprocidade; tampouco se procedeu a um exame isento sobre a natureza precisa das verdadeiras assimetrias que poderiam dificultar o sucesso do processo de integração. Pode-se até imaginar que o Brasil, em vista de sua boa dotação em fatores primários, possa, efetivamente, fazer o maior esforço para concretizar a integração, mas esta é uma suposição política, não uma conclusão derivada dos dados da realidade.

De todos os membros, os indicadores sociais do Brasil só conseguem ser melhores que os do Paraguai, sendo que em termos de assimetrias internas – desigualdades sociais e desequilíbrios regionais –, o Brasil é certamente o campeão. Mas o fato é que o Mercosul foi levado a mimetizar formas de cooperação baseadas em outras experiências integracionistas, no caso a europeia, como se ele devesse, sem dispor dos mesmos instrumentos institucionais de compensação de desequilíbrios, dar início a um programa completo de correção

de supostas “assimetrias estruturais”, à custa de transferência de recursos de alguns países (ou de um, no caso) aos demais.

Consultando-se o orçamento do Focem, bem como sua carteira de projetos, pode-se constatar que não existe hipótese de os parcos investimentos e aplicações a fundo perdido do Focem contribuírem para reduzir as supostas assimetrias do bloco, tanto pela sua dimensão modesta, quanto pela deficiente qualidade técnica dos projetos selecionados por burocratas governamentais dos quatro países. Mais importante, porém, do que a magnitude relativa dos aportes financeiros do Focem, é o equívoco fundamental da política adotada de “correção” das supostas assimetrias.

As chamadas “assimetrias estruturais” decorrem de fatores muito poderosos, que atuam em nível de mercado, não sendo necessariamente corrigidas por iniciativas governamentais que atuam na superfície dos problemas. A experiência histórica indica que problemas econômicos estruturais são mais facilmente corrigidos quando se atua em sentido coincidente com os mercados, do que tentando corrigir supostas “falhas de mercado” que expressam competitividades derivadas de especializações adquiridas ao longo do tempo, muito difíceis de serem alteradas por pequenos programas de financiamentos governamentais. Com efeito, não há muito a fazer com respeito às diferenças estruturais entre os países: nem a enorme dimensão do Brasil, por um lado, ou as modestas configurações do Uruguai, de outro lado, constituem, em si, vantagens absolutas ou desvantagens relativas numa relação de integração que atua com base em seus desempenhos relativos no campo da produtividade e da competitividade, sempre proporcionais à dotação de fatores de cada parceiro.

Bem mais relevantes do que os dados brutos da realidade material de cada parceiro do bloco, são as condições conjunturais de cada um deles, que são, por sua vez, influenciadas fortemente pelas políticas mobilizadas em cada

caso para qualificar sua participação correspondente no processo de integração. As assimetrias mais importantes que explicam o relativo fracasso do Mercosul em completar os objetivos estabelecidos no Tratado de Assunção se referem, na verdade, às diferenças entre as políticas econômicas nacionais, em geral contraditórias com os requerimentos estatutários do processo de integração, quando não objetivamente opostas às finalidades pretendidas (supostamente um mercado comum, ou pelo menos uma união aduaneira acabada). Os países incidem em políticas equivocadas se pensam eliminar supostas assimetrias atuando com base no ativismo estatal para contemplar modestos investimentos em infraestrutura material, quando são os efeitos negativos de suas políticas econômicas os mais importantes fatores da baixa performance do bloco no plano de sua integração efetiva.

Os fatores que, na verdade, dividem os países do Mercosul e que representam obstáculos ou dificuldades à consecução dos objetivos integracionistas desse bloco não são exatamente as “assimetrias estruturais” normalmente apontadas, mas as diferenças entre as políticas econômicas, em diversos setores, como por exemplo: políticas cambiais descoordenadas, com regimes de livre flutuação de um lado, rigidez de outro, ou manipulações governamentais em qualquer sentido; proteção comercial indevida, mecanismos defensivos e salvaguardas arbitrárias, quando não ilegais, no comércio entre os países do bloco; subsídios, isenções de impostos setoriais, financiamentos generosos, compras governamentais discriminatórias e regimes fiscais especiais, em benefício de produtores nacionais; adoção de normas exclusivas, sistemas de proteção ao consumidor divergentes, regras de competição não transparentes ou ausência de legislação apropriada em matéria de concorrência; sistema tributário pouco propenso à harmonização legal e uma infinidade de outras medidas setoriais ou nacionais que não permitam coordenação com os

sócios. Estas são as verdadeiras assimetrias que se interpõem ao bom desempenho da integração.

A tentativa de superar supostas assimetrias, derivadas de causas estruturais, com base em políticas que tentam corrigir outras supostas falhas de mercado, está fadada ao fracasso, e não contribuirá, de fato, para o aprofundamento do processo de integração. Este só será estimulado se e quando as assimetrias de políticas econômicas forem superadas, em favor de políticas naturalmente tendentes a perseguir os objetivos originais do esquema constitutivo, quais sejam, as medidas favoráveis à abertura econômica não discriminatória e à liberalização recíproca no plano dos intercâmbios comerciais de bens, serviços e outras facilidades no contexto de um ambiente de negócios saudável e dotado de regras estáveis. Muito frequentemente, a volatilidade das políticas macroeconômicas e setoriais tem sido o principal fator de retraimento do processo de integração; o protecionismo e o nacionalismo exacerbado são dois outros elementos que, para todos os efeitos práticos, também o sabotam.

Não existe, na teoria e na história do comércio internacional, doutrinas que enfatizem a necessidade de eliminação forçada das especializações competitivas baseadas em dotações naturais ou adquiridas; tampouco a prática dos intercâmbios reais entre os países exigem que todos eles se encontrem no mesmo patamar de desenvolvimento para que as trocas se estabeleçam entre eles. Ao contrário, as vantagens ricardianas sempre funcionaram, em quaisquer latitudes e longitudes, e constituem fonte de ganhos líquidos para todas as partes.

Verdades simples como esta podem servir para avaliar os programas de “correção” de assimetrias, cujos efeitos podem ser mais danosos do que benéficos. Reconversão produtiva, que vai de par com qualquer processo de integração significa adaptação aos novos requerimentos dos mercados ampliados,

não equalização de condições. De resto, todos os fatores produtivos estão, teoricamente, unificados num mesmo mercado, o que deve representar um elemento positivo em termos de economias de escala e ampliação da base competitiva. Em resumo, não são os fatores próprios ao perfil dos países que dificultam a integração, e sim as assimetrias de políticas econômicas.

7. CONCLUSÃO: ATOS DOS GOVERNOS EXPLICAM O CARÁTER ERRÁTICO DA INTEGRAÇÃO

A integração latino-americana tem uma longa história, de mais de meio século, de poucos sucessos e muitos fracassos. As razões principais sempre foram a incapacidade dos governos de honrarem os compromissos firmados, empreendendo as reformas necessárias que sempre deve seguir a qualquer processo de reestruturação da economia. A integração econômica, se ela é consequente com esse propósito, sempre implica em reconversão de indústrias, mudança de padrões produtivos, alteração do mix de fatores que integram a economia nacional e, a mais forte razão, novos desafios para as políticas macroeconômicas (especialmente a cambial e a fiscal) e as setoriais (com destaque para as políticas comercial, agrícola e industrial). Frequentemente, tomados pelo entusiasmo do momento, ou movidos por algum espírito solidário no plano político, os governos firmam acordos que depois carecem de medidas práticas de implementação. Os tratados de integração, solenemente firmados em momentos de euforia, são deixados de lado, quando a agenda interna mobiliza toda a atenção dos governantes. Por outro lado, todas as mudanças apontadas acima podem resultar em fechamento de algumas indústrias pouco competitivas, concorrência em produtos agrícolas e manufaturados e, portanto, algum

desemprego temporário; os governos não têm coragem de empreender os ajustes e enfrentar os desafios momentâneos.

Podem existir, é claro, motivos externos para o insucesso de algum empreendimento integracionista: crises financeiras com impacto extensivo, déficits de transações correntes que impõem alguma insolvência temporária nas obrigações financeiras externas, necessidade de alterar o regime cambial, são alguns dos eventos que podem, igualmente precipitar alguma ruptura no processo de integração. Mais frequentemente, porém, os motivos são de ordem interna: déficits orçamentários muito grandes, aceleração inflacionária, ruptura de padrões monetários, controles de preços e de outros ativos, enfim, ilusões nacionalistas com a proteção dos empregos locais e aversão a maiores graus de abertura econômica. A despeito de todos os obstáculos físicos que dificultam a integração – num continente reconhecidamente marcado por uma geografia torturada, entre cordilheiras, pântanos e florestas densas – são estes fatores de ordem interna que explicam o caráter errático da maior parte dos experimentos de integração no continente; são eles que explicam a multiplicação de iniciativas, nem sempre dotadas de uma racionalidade econômica estrito senso.

Mais recentemente, foram deixados de lado esquemas puramente econômicos, para adentrar em formatos puramente políticos de duvidosa orientação integracionista. A insistência numa agenda política de escasso conteúdo integracionista, como se tem assistido em diversas tentativas levadas a cabo no continente nos últimos dez anos, não aproximará a região internamente, nem contribuirá para inseri-la nos circuitos mais amplos da globalização de mercados.

Na verdade, na maior parte dos países da região (com a exceção do Chile e de poucos outros), bem como a orientação dada aos esquemas supostamente integracionistas que vem sendo montados, nota-se um retorno a políticas dirigistas e

intervencionistas de meio século atrás, bem como o retrocesso a medidas de protecionismo explícito que nunca induziram a região a inserir-se nos fluxos dinâmicos da economia global, como vêm fazendo, aliás, os países asiáticos, que não veem nenhum problema em aceitar as novas regras do jogo.

A América Latina também seguirá esse caminho, embora com o atraso que lhe é habitual; mesmo os mais reticentes terminam por dobrar-se à realidade do mundo[‡].



[‡] Paris, 16/06/2012; Lisboa, 17/06/2012; Brasília, 22/06/2012