

INSTITUIÇÕES NA INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL: O ACORDO DE CONVERGÊNCIA MERCOSUL/CAN/ALADI NA ESTRATÉGIA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO GOVERNO LULA

Andréia de Simas Cunha Carvalho¹

RESUMO

O objetivo deste artigo é refletir sobre a estratégia brasileira durante o governo Lula em estimular a convergência das instituições de integração na América do Sul. É exposto um breve histórico sobre a integração latino-americana e sobre o papel da diplomacia brasileira em viabilizar os projetos integracionistas, identificando seus traços gerais nos últimos vinte anos. A delimitação temporal aborda os oito anos do Governo Lula, desde 2003 até 2010, período em que se processa e fortalece uma maior ênfase na integração da América do Sul, bem como se desenvolve uma maior inserção do Brasil como um agente cada vez mais participativo e autônomo no cenário internacional.

Palavras-chave: Instituições em integração regional; Política Externa do Governo Lula; Acordo Convergência MERCOSUL/CAN/Aladi; América do Sul.

ABSTRACT

The objective of this paper is to discuss the Brazilian strategy during Lula's government in fostering a convergence of integrations institutions in South America. It s exposed a brief historical approach on Latin American's integration and about the role of Brazilian's diplomacy in enabling integrationist projects. The temporal delimitation covers the eight years of Lula's government, since 2003 to 2010, period in which it is processed and strengthened a greater emphasis on integration in South America, and and it is developed a greater insertion of Brazil as an increasingly participatory and autonomous agent in the international scene.

Keywords: Institutions in Regional Integration; Lula's Government Foreign Policy; Convergence Agreement MERCOSUR/CAN/ALADI; South America

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo identificar o formato institucional que a Política Externa Brasileira imprimiu no Acordo de Convergência MERCOSUL-CAN-Aladi durante o governo Lula, bem como delimitar a problemática institucional em processos de integração. O artigo irá discorrer sobre o direcionamento da política externa brasileira na integração regional da América do Sul iniciando-se pelo percurso histórico de formação da

¹ Acadêmica de Relações Internacionais da Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL. Este artigo é resultado da pesquisa com bolsa de Iniciação Científica do Programa PUIC, sob orientação do professor Dr. Rogério Santos da Costa.

América Latina, bem como a influência do cenário internacional na convergência da região. Será enfatizado o período de 1994 à 2010, que compreende os governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, momento de extrema importância para o estabelecimento do Brasil como um agente da política e da economia internacional. Mesmo tendo, cada governo, enfoques e posicionamentos políticos divergentes, ambos impulsionaram fortemente a integração regional. Segundo Amado Cervo (1994), a ideia de integração na América Latina vem desde Simon Bolívar até o projeto político da UNASUL. Neste percurso, vários obstáculos vêm fragilizando a integração da região, como a influência e os interesses de potências externas; as condições de desenvolvimento internacional e regional; as crises econômicas dos principais países da região e as intenções das Políticas Externas dos mais importantes articuladores de uma integração, como o Brasil. Em 2000, surge um novo movimento regional através da realização da Primeira Cúpula de países da América do Sul, a partir da iniciativa da Política Externa brasileira. A partir desse encontro foram geradas decisões e estruturas institucionais importantes, que serão também apresentadas neste artigo, bem como outras instituições de integração regional, que servem de instrumento viabilizador das demandas, de resolução de conflitos e de criação de um ambiente favorável ao crescimento econômico e social de modo sustentado. São elas que, de acordo com os objetivos brasileiros, além de promover uma maior coesão social e reconhecimento mútuo da região, poderão estabelecer o antigo projeto de estruturação de uma Zona de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA), o que demonstra que o real fundamento da integração na região parte do interesse em ampliar o poder econômico. Para Furtado (2000), *Integração Econômica* significa “um esforço visando maximizar as economias de escala de produção, em função da tecnologia disponível, sem reduzir as economias de aglomeração.” Para tanto, é necessário que as instituições e as estruturas sejam consoantes com os objetivos do processo de integração, assim como se percebe no Acordo de Convergência MERCOSUL-CAN-ALADI, iniciativa do governo Lula, e objeto deste estudo.

A importância do direcionamento político dos governos na América Latina se faz mais fundamental nos processos de integração regional quando comparado ao modelo europeu. A intergovernamentalidade, responsável por conceder uma maior legitimidade aos processos, por passar pelo crivo da unanimidade de voto, porém também gera lentidão na efetivação devido à necessidade de internalização das normas acordadas junto a cada governo, que após uma nova eleição, pode sofrer mudanças nas prioridades da política externa. A discussão do

papel e da presença do Estado nos processos regionais está muito ligada também a vertente política de cada governo. Atualmente a América Latina conta com seis presidentes de direita e treze com tendências de centro-esquerda, sendo que os últimos optam pela atuação central de seus Estados.

No cenário internacional do novo milênio, a nova onda de integração regional nasce em meio à crise no multilateralismo e o fortalecimento do papel do Estado após diversas crises mundiais. Como estratégia política de inserção global, o governo Lula, diante da crise das grandes potências, diminui seu foco no eixo norte, aumentando o diálogo Sul-Sul, visando à cooperação técnica, a atração de investimentos, autonomia política e econômica e um papel de maior destaque na governança global.

2 INTEGRAÇÃO REGIONAL

2.1 Contexto Histórico

O conceito de *América Latina* tem como origem o diálogo dos europeus durante o período das grandes navegações, que obtinham do novo continente boa parte do seu poder político e econômico no cenário internacional da época. Ao se voltar o olhar para o passado da região percebe-se uma herança colonial comum à região. A estrutural ausência de capital foi sempre um fator que fez do continente dependente dos investimentos externos das grandes potências. Restrita em ser o fornecedor de matéria prima aos Estados potências, a região se inseria na divisão internacional do trabalho de forma periférica (CASTRO, 2005). No período de reestruturação colonial, o espaço latino americano ficou configurado em diferentes regiões de monocultura, onde a comunicação com a metrópole era mais intensa do que com a região vizinha. No caso brasileiro, tem-se como diferencial o fato de a Coroa Portuguesa ter transferido o poder de seu império no ano de 1808, ocorrendo, portanto, uma “interiorização da metrópole” (DIAS, 1986). Essa configuração histórica, de certa forma, periférica no cenário econômico internacional, continua a desenhar o papel e o destino dos países latino americanos no século XX.

A crise econômica mundial de 1929 foi o despertar para a industrialização, e a partir do cenário de crise inicia-se, sem outras perspectivas, o processo de substituição de importações,

que viria a esgotar-se brevemente, fazendo surgir a demanda por uma diversificação da economia no continente. É no período pós Segunda Guerra Mundial que se revela uma grande oportunidade para a região aumentar a pauta de exportações, pois as economias dos países devastados pela guerra se tornaram, para os países latino-americanos, um novo alvo para seus produtos primários, já que os importadores não possuíam mais condições de produzir o mínimo necessário para seu mercado interno. Porém, essa situação seria passageira, e logo as marcas da guerra começaram a se apagar, e os países envolvidos na guerra iniciaram uma retomada econômica com a ajuda internacional.

Com as economias europeias reorganizadas, a América vê parte de seus mercados fecharem-se, e é forçada a reestruturar sua economia para superar a crise, focando nas políticas que coordenem as decisões voltadas à expansão econômica. É nesse momento que se percebe a importância da industrialização e da integração da região. Em 1960, Argentina, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai assinam o Tratado de Montevideu, para criação da ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio, o qual propunha a redução de tarifas e o livre comércio entre os membros. O tratado não obteve êxito, principalmente devido ao momento econômico vivido pelos países, mas foi considerado um passo importante para o desenvolvimento da integração regional, abrindo espaço para a fundação do Pacto Andino, da ALADI, e, posteriormente, do MERCOSUL.

2.2 Nova onda de integração

A nova onda de integração regional nasce em um cenário internacional em transformação estrutural, dando espaço, no início do novo milênio, ao surgimento de um novo conceito e/ou perspectiva para a região: a integração da América do Sul. De acordo com Ludlow (1997), a nova formatação das Relações Internacionais proporciona a emergência de diferentes formas de poder para atuarem no sistema internacional. Nesse novo ambiente, as relações entre os Estados da região sul-americana se estreitaram devido a três principais fatores externos: primeiramente, pela crise do multilateralismo, assim como a ineficiência da ONU em algumas frentes e o não desenvolvimento de suas reformas e a incapacidade da OMC em concluir a rodada de Doha; em segundo lugar, o fortalecimento do papel central do Estado, após as crises modernas enfrentadas pelo neoliberalismo, principalmente na América Latina; e em terceiro, pelo aumento de tratados de livre comércio que acontecem fora do

âmbito da OMC. Esse cenário favorece a busca por maiores níveis de crescimento e desenvolvimento dos países, inserindo-se de modo mais relevante no cenário global (Rapoport, Mario; Madrid, Eduardo 2011).

Com tendências mais liberais, deliberadas pela OMC, e também com traços intervencionistas, a nova onda que surge após a Guerra Fria propiciou o surgimento de novos blocos econômicos dentro de um cenário internacional multipolarizado. Segundo Ayerbe (2008), nesse momento, na América Latina como um todo, destaca-se o desenvolvimento sustentado, mesmo que ainda lento, e baixos índices de inflação apresentados pelos países. No âmbito político a consolidação das democracias na região e a emergência de governos de centro-esquerda, com grande apoio popular, favorecem a sua convergência em um diálogo integracionista, especialmente alavancado pelo Brasil.

Diante da nova necessidade, adaptaram-se às propostas da CEPAL, cujo enfoque passou a ser transformação produtiva com equidade (CEPAL, 1990), almejando aumentar a competitividade internacional através das inovações tecnológicas nos processos produtivos. Surge então, o conceito de Regionalismo Aberto, o que significa que “os acordos de integração devem tender a eliminar as barreiras aplicáveis à maior parte do comércio de produtos e serviços entre os signatários, no contexto de suas políticas de liberalização em relação a terceiros, ao mesmo tempo em que é favorecida a adesão de novos membros aos acordos” (CEPAL, 1994, p.945).

O regionalismo aberto, considerado uma integração que não possui fim em si mesma, aproveita-se das economias de escala par aumentar a competitividade através da cooperação e integração, e, ao mesmo tempo, protege contra o risco de formação de blocos que fragmentem progressivamente o sistema internacional, abrindo espaço para que o livre comércio prevaleça. Destacando-se como um dos maiores e mais importantes incentivadores da integração, o Brasil possui um papel fundamental na convergência dos países da região sul do continente nesse novo contexto internacional. No mesmo ritmo dos países vizinhos, o país vem, no período pós guerra fria, estabilizar-se democraticamente e economicamente. O plano real, iniciado no governo Itamar Franco (1992/95), elaborado pelo futuro presidente Fernando Henrique Cardoso, trouxe a estabilidade monetária e econômica ao país. E é no ano 2000, durante o governo FHC, que acontece a Primeira Cúpula de presidentes da América do Sul, importante momento que ilustra o novo momento da integração regional, bem como do novo olhar da política externa brasileira, que, segundo Balassa, trabalha na busca de um

desenvolvimento regional equilibrado, sem prejudicar os mais fracos ou favorecer os mais fortes.

3 AS INSTITUIÇÕES, MERCOSUL, CAN e ALADI

3.1 A Comunidade Andina de Nações

Bolívia, Colômbia, Chile, Equador e Peru firmaram, em 1969, o Acordo de Cartagena, que propunha a cooperação econômica e social entre os membros por meio da integração, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida nesses países. Em 1973 a Venezuela aderiu ao grupo, e em 1976 o Chile se retira.

Em 1993 a zona de livre comércio já existia entre os membros da Comunidade Andina, com as mercadorias circulando livres de taxas, aumento significativamente os números do comércio e de empregos. Houve também liberalização dos serviços, principalmente na área dos transportes. E em 1997, os presidentes propuseram a elaboração de reformas do Acordo de Cartagena mediante as transformações do cenário externo. Essas reformas permitiram que a condução do processo passasse às mãos dos presidentes e dos conselhos presidencial e de ministros. Assim se cria a Comunidade Andina de Nações, substituindo o Pacto Andino, composta pelo Conselho Presidencial, Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores e pela Comissão da Comunidade Andina. A CAN é, então, uma organização sub-regional com personalidade jurídica internacional que visa aprofundar a integração andina e promover sua projeção externa. Com características supranacionais, ela possui estruturas comunitárias próprias, como o Tribunal de Justiça, Parlamento Andino, Universidade Andina Simón Bolívar, Fundo Latino-americano de Reservas, entre outros. A Comunidade possui também, instâncias de participação social, que auxiliam a promover maior coesão social e resgata questões históricas e problemáticas sociais comuns aos membros, como Conselho Executivo Empresarial, Conselho Consultivo Laboral, Conselho Consultivo de Povos Indígenas e a Mesa Andina de Defesa dos Direitos do Consumidor.

Porém, a experiência supranacional da CAN não atingiu os objetivos esperados no processo de integração, especialmente por causa da fragilidade econômica de seus membros e

a ausência de um país pagador que fosse capaz de arcar com os custos de uma integração em longo prazo (COSTA, 2013).

3.2 O Mercado Comum do Sul

Idealizado pelos presidentes Sarney e Alfonsín no final da década de oitenta, o projeto visava à criação de um mercado comum na América do Sul. Porém, somente mais tarde, os presidentes Collor e Menem, já na década de noventa, abraçaram a ideia, que tinha por base, a integração econômica. Baseado e originado nas relações Brasil e Argentina, o MERCOSUL reluz a transformação de suas interações, deixando de lado a rivalidade, por volta da década de 1970, para aderir a uma convivência mútua buscando a cooperação e os interesses comuns. Nesse mesmo período, ambos os países atravessavam o final do período desenvolvimentista e a transição de governos autoritários para iniciar a experiência democrática. Pode-se dizer, conforme a teoria de Patrício (2006), que o MERCOSUL nasce a partir das relações de eixo entre Brasil e Argentina, assim como na Europa, a integração também teve suas bases em relações bilaterais entre França e Alemanha.

Com diversos acordos firmados ao longo dos anos 1970 e 1980, Brasil e Argentina, liderados, respectivamente, pelos presidentes Collor e Menem, assina-se a Ata de Buenos Aires, em 1990, com objetivo de elaborar um Mercado Comum. No ano seguinte, o Tratado de Assunção é firmado, incluindo também Uruguai e Paraguai.

Institucionalmente, o MERCOSUL tem sua estrutura criada em 1994, com o Tratado de Ouro Preto. Com o objetivo central do MERCOSUL de formar um mercado comum entre seus Estados Partes, e conforme o art. 1º do Tratado de Assunção, a criação de um mercado comum implica na: livre circulação de bens, serviços e fatores de produção; estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial conjunta em relação a terceiros; coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes; harmonização da legislação nas áreas pertinentes, a fim de fortalecer o processo de integração.

Caracterizado como regionalismo aberto, o Tratado de Assunção é receptivo, por meio de negociação, à adesão de membros da ALADI, e tem por objetivo não só o aumento do comércio intrazona, mas também incrementar as trocas com terceiros países. Chile, desde

1996, Peru, desde 2003, Colômbia e Equador, desde 2004, Guiana e Suriname, desde 2013, são Estados Associados, incluindo a Bolívia, atualmente tornou-se Estado Parte.

Em 1995, com a adoção da Tarifa Externa Comum (TEC), o MERCOSUL tem seu início seu auge. O Conselho Mercado Comum formalizou a agenda de articulação externa, tanto no âmbito da América Latina, como com outros blocos econômicos, pois essa convergência influenciaria diretamente a relação com os não-membros e o desempenho das economias vizinhas. Diante desse cenário, o MERCOSUL ficou diante de um grande desafio, a aproximação com a ALADI, tendo que equilibrar a busca pela conformação de um mercado comum entre os membros e a regulamentação das relações com a Associação.

São estabelecidos quatro níveis de interação externa no MERCOSUL. O primeiro, à nível multilateral, baseado nas diretrizes e negociações oriundas da OMC, é onde os países membros tentam coordenar seus interesses e posições, e dispor em pauta assuntos como o agronegócio, combate aos subsídios, etc. O segundo seria o nível hemisférico, paralelamente às discussões sobre a criação da ALCA (1995), onde o MERCOSUL se dispôs a debater em todos os foros de negociação, visando à convergência dos acordos regionais. O terceiro é o nível extra-zona, que realiza negociações isoladas com outros países ou blocos, destacando-se Israel, com um acordo de livre comércio, e as relações com a União Europeia, respectivamente. E, por fim, os acordos intrazonas, que seriam os relacionamentos dispostos com os países membros da ALADI, com ênfase na América do Sul, nesse nível, os avanços foram mais significativos. Com o objetivo de minimizar a pluralidade dos acordos bilaterais e efetivar uma política comercial comum, o CMC priorizou acordos onde a TEC fosse a ferramenta principal, fortalecendo o comércio e reafirmando que o MERCOSUL é um bloco aberto. Nas últimas décadas foram assinados muitos Acordos de Complementação Econômica (ACE), sendo, de certa forma, flexíveis.

O aperfeiçoamento da união aduaneira é um dos objetivos principais do MERCOSUL, que aprovou em 2010 o Código Aduaneiro do MERCOSUL e o programa de Consolidação da União Aduaneira (Decisão CMC Nº 56/10). Adotou-se ainda, a fim de reduzir os custos do comércio local, o “Sistema de Pagamento em Moedas Locais”, que está em funcionamento apenas para as transações entre Brasil e Argentina até o momento. Sendo considerado como uma das frentes mais atuantes e presentes, o FOCEM, Fundo para a convergência Estrutural do MERCOSUL, é fundamental para o aprofundamento da integração e do tratamento das assimetrias. O FOCEM destina-se a financiar programas para

promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, fortalecendo o processo de integração. No âmbito da integração produtiva, o Fundo MERCOSUL de Garantias para Micro, Pequenas e Médias Empresas é instrumento relevante, tendo colaborado também no desenvolvimento agropecuário do Paraguai. Por fim, pode-se concluir que o MERCOSUL, mesmo sendo o mais importante processo de integração na região, ainda é bastante deficitário e não atingiu seus objetivos, pois é apenas uma União Aduaneira imperfeita até o momento, o que o deixa distante do estabelecimento do Mercado Comum. A discussão sobre sua institucionalidade ainda paira no ar, pois as comparações com a União Europeia elucidam se o seu formato é o mais adequado para se obter avanços. Apesar desses apontamentos, sabe-se que, o sistema presidencialista, predominante na região latino americana, seria incompatível com uma estrutura supranacional, pois não detém uma jurisprudência, um parlamento e um direito comunitário, sendo necessário que as normas e alterações nos acordos sejam internalizadas junto aos governos. É em busca da diminuição da inflação normativa, que se aproxima dos 70% no MERCOSUL, que os governos buscam uma melhoria da eficácia de suas instituições, que lentamente se renovam e se aproximam de suas questões problemas, trabalhando por assimetrias cada vez menores.

3.3 Associação Latino-americana de Integração

A Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), estabelecida pelo Tratado de Montevideu (TM-80), firmando em agosto de 1980, o processo de integração econômica dos países da região. A Aladi, segundo o Artigo 1.º do Tratado de Montevideu, objetiva o estabelecer, de forma gradual e progressiva, de um mercado comum entre seus membros. Na estrutura jurídica da Aladi, existe espaço para a realização de acordos sub-regionais de integração, plurilaterais e bilaterais. Segundo estudo da Aladi, graças a esses acordos, 87% do comércio intra-regional estará plenamente liberado este ano. No âmbito do MERCOSUL, o programa de liberalização comercial de Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, foi registrado como Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica – ACE-18, além de outros acordos do MERCOSUL com demais membros da Aladi. Os acordos de alcance parcial sobre redução ou eliminação tarifária, celebrados ao amparo da Aladi, têm constituído importante fator de impulso ao crescimento do comércio entre seus membros.

A 13ª Reunião do Conselho de Ministros da Aladi foi um marco para a Associação, não apenas pela importância dos textos aprovados, mas, principalmente pelo simbolismo da

protocolização do ACE-58 (MERCOSUL-Peru) e do ACE-59 (MERCOSUL, Colômbia, Equador e Venezuela), que conferem grande ímpeto ao processo de integração. Nessa reunião, realizada em 2004, o Conselho de Ministros aprovou resoluções sobre a conformação de um espaço de livre-comércio, tendo em vista os numerosos acordos de alcance parcial existentes na região sobre eliminação ou redução tarifária e sobre o processo de integração.

4 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

4.1 A nova Política Externa Brasileira

A integração da América do Sul estabeleceu-se como prioridade política brasileira nas últimas décadas. Tem-se, na Primeira Cúpula dos Países Sul Americanos, o início de um novo olhar para a região sul do continente, com resultados importantes para a viabilização institucional e estrutural da integração. De acordo com Augusto César Castro (2005), os princípios da PEB não mudam em relação aos governos FHC e Lula, e em sua maioria são os mesmo dos países sul-americanos, norteando-se pelos Princípios da Constituição Federal, da Carta da ONU e de Tratados Internacionais.

O Brasil defende a não intervenção, a autodeterminação dos povos, respeito ao multilateralismo e a solução pacífica de controvérsias como diretrizes de sua política. Com objetivos de médio à longo prazo, a política externa brasileira sempre primou pelos aspectos morais e éticos da diplomacia, guiando-se pelo marcante princípio da solidariedade, que sempre são aplicados de forma sensata em relação ao interesse nacional. O que por vezes transmite um posicionamento político *on the fence*, ou seja, em cima do muro, como afirma o ex Ministro de Relações Exteriores, Celso Amorim, durante seu discurso no II Encontro Curso para Diplomatas Sul-Americanos no ano de 2007. Dá-se também, em situações concretas, importante ênfase ao aspecto comercial. O país também pretende manter boas relações com as grandes potências, apesar de atualmente inserir-se ativamente no cenário internacional como um *global player*, na constante busca por mais autonomia e interdependência. É a partir da estratégia da integração, e através da generosidade entre os países vizinhos, que a PEB busca superar as assimetrias a fim de ter uma visão clara do todo,

do potencial da região para o desenvolvimento e para uma melhor inserção internacional (Ministro Celso Amorim).

4.1.1 O Legado do governo FHC

De acordo com Amado Cervo (2006), o neoliberalismo do governo FHC trouxe efeitos negativos e também conquistas importantes para o Brasil. Segundo o autor foram ações prejudiciais a, abertura de mercado sem consenso do mercado de consumo nacional, o déficit do comércio exterior, a dívida externa crescente, a alienação dos ativos de empresas brasileiras, a submissão ao modelo capitalista das grandes potências, seguindo regras da governança global e realizando sacrifícios em detrimento do primeiro mundo, gerando-se uma consequente perda de poder no cenário internacional. Esse posicionamento acaba por recuar a nação para a periferia e se coloca a serviço da das grandes potências, mantendo estagnado o modelo de governança global. Já os aspectos positivos, de modo geral, dizem respeito à modernização da indústria, a uma crescente competitividade econômica, distribuição de responsabilidades no desenvolvimento do país e, principalmente, já perto do fim do mandato, a aproximação com a América do Sul inicia um novo horizonte para a região. A política externa brasileira na era FHC contribuiu para inserir o Brasil entre os países que aderem a valores considerados universais, enfatizando os acordos regionais ou bilaterais, como ALCA, MERCOSUL, União Europeia. Também colaborou para uma elevação do conceito internacional em relação ao Estado brasileiro.

No âmbito do MERCOSUL, de acordo com Ricardo Seitenfus (1994), a integração subcontinental planejada através da ALCSA, objetivo nunca realizado dentro deste formato, avançou parcialmente através de acordos de livre comércio entre o MERCOSUL e o Chile e a Bolívia em meados dos anos 90. Em 1997, com o início da crise financeira internacional e a desvalorização do Real em 1999, o MERCOSUL entrou em crise, devido ao desequilíbrio entre Brasil e Argentina, o que também afetou a relação com os demais membros e os países associados. Segundo o mesmo autor, a partir deste momento, o ministro da Economia argentino Domingo Cavallo passou a investir duramente contra o MERCOSUL e sua Tarifa Externa Comum (TEC), apostando na integração hemisférica proposta pelos EUA, a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que naquele momento era considerada uma opção em alta. Porém, ALCA e MERCOSUL foram deixados de lado em meio à crise Argentina. O Brasil, mesmo prolongando as negociações para ganhar tempo, não obteve sucesso, mas

continuou negociando na Organização Mundial do Comércio, OMC, e com a União Europeia. Para o Brasil, o MERCOSUL, diante da crise do capitalismo e da permanência das assimetrias, tornou-se gradativamente mais flexível, como já prevê o seu formato institucional, ampliando as possibilidades de desenvolvê-lo através da futura convergência das instituições sul-americanas e de aumentar o poder de barganha internacional.

No final do período FHC (1994-2002), o Brasil começa a demonstrar a intenção de se inserir de modo mais veemente na governança global. A política externa brasileira volta-se aos vizinhos da América Latina, sendo responsável agora, por revelar um novo conceito e um novo direcionamento político, o agrupamento dos países da América do Sul. A realização da Primeira Cúpula de Presidentes da América do Sul, no ano de 2000, teve como resultado, diversos avanços no âmbito institucional, tais como a elaboração de um plano de ação para integrar a infraestrutura, a IIRSA, que foi elaborada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, em coordenação com a CAF (Banco de Desenvolvimento da América Latina), demonstrando alguma influência norte-americana na região. No mesmo ano, publicado pelo Departamento de Integração e Programas Regionais do Banco Interamericano de Desenvolvimento, após pedido do governo brasileiro, um estudo para analisar a problemática da infraestrutura da integração. Apesar disso, as tendências liberais trouxeram falhas na promoção do desenvolvimento, permanecendo nos padrões de encolhimento e pouca relevância na economia mundial, mantendo o país à margem das decisões internacionais, principalmente, segundo Mello, em detrimento de seguir os padrões escolhidos pelos países desenvolvidos, aliando-se de modo mais submisso, a fim de inserir na realidade brasileira as práticas realizadas por esses (Mello, 2000).

5 METODOLOGIA

Este artigo foi feito a partir de uma pesquisa cujo objeto desta foi a Política Externa brasileira para a iniciativa da Convergência MERCOSUL-CAN-Aladi do ponto de vista institucional. Dentro deste objeto, foi feita uma coleta e análise das ações desta Política Externa relacionado ao tema Instituições na Integração da América do Sul. A delimitação temporal se refere aos oito anos do Governo Lula, desde 2003 até 2010. Foram coletados documentos oficiais oriundos da Presidência da República do Brasil e do Corpo Diplomático

brasileiro – o Itamaraty – em encontros de países da América do Sul, e das instituições objetos específicos de pesquisa, como a CAN o MERCOSUL e a Aladi. A pesquisa foi feita sempre privilegiando a construção analítica de um padrão de instituição de integração que aparece nestas ações da Política Externa brasileira referentes às iniciativas objeto de pesquisa. Após a revisão bibliográfica passou-se a trabalhar com fonte primária, entendida aquela que não teve um tratamento analítico e científico nesta linha de abordagem aqui proposta. Uma primeira parte do material foi coletado a partir da sua disponibilidade eletrônica na rede mundial de computadores – internet –, via site do próprio Governo, notadamente o Ministério das Relações Exteriores – Itamaraty, bem como de material situado em sites de instituições internacionais de caráter regional, como Aladi, MERCOSUL e a Comunidade Andina.

6 RESULTADOS

6.1 O Governo Luiz Inácio Lula da Silva

A política externa do governo Lula faz sequência às iniciais atitudes integracionistas do governo FHC, tornando-as prioridade de seu governo, além de dar sequência aos princípios constitucionais da PEB. De FHC à Lula, o sistema internacional passou por transformações reais, e o propósito de democratizar a globalização passa a fazer parte da política externa brasileira, que visa se incluir, bem como trazer outros países periféricos, na elaboração das regras globais. Essa característica da PEB reforça ainda mais o papel central do Estado nas negociações, na defesa dos interesses nacionais e na formação de coalizões com países que compartilham interesses e potenciais a serem desenvolvidos juntos. Conforme o pensamento de Parola *apud* Amado Cervo (2006), o novo realismo da Era Lula deixa para trás a ideologia oriunda do Partido dos Trabalhadores (PT), e faz do Brasil um ator que permeia o sistema capitalista sem receios ou constrangimentos, e coloca em pauta a “democratização nas relações internacionais, trazendo junto o componente ético-moral”.

Em 2003, a chegada de Lula ao governo brasileiro trouxe um forte impacto na América Latina, representando mais fortemente a política de centro-esquerda no continente. Paralelamente, na Argentina, a eleição de Néstor Kichner, após a grave crise vivida em 2001, também transforma o cenário político local, levando tais tendências ao país vizinho. Segundo

Mario Rapoport e Eduardo Madrid, os dois presidentes acabaram por impor novas diretrizes, diferentes das estabelecidas em Breton Woods, e também questionaram alguns mecanismos da ONU, reforçando a autonomia dos seus Estados através do fortalecimento dos mecanismos multilaterais. Durante a visita de Lula à Buenos Aires, em outubro de 2003, firmou-se o Consenso de Buenos Aires, no qual foi focalizada a consolidação da democracia e a centralidade do Estado, contendo nesses elementos a base para o combate à pobreza e o ao desemprego, explicitando o forte apelo social dos governos.

“A grande prioridade da política externa durante o meu governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideias democráticas e de justiça social. Cuidaremos também das dimensões social, cultural e científico-tecnológica do processo de integração regional” Lula

Fica evidenciado o direcionamento integrador no discurso do Presidente no início de seu mandato, em 11 de março de 2003, e, em sequência, no pronunciamento do Ex-Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim:

“No início do governo, o Presidente Lula tomou a decisão de caminharmos em dois sentidos: um era fortalecer o MERCOSUL e o outro era retomar a ideia de algum projeto de integração de toda a América do Sul”. Celso Amorim

Na visão dos autores citados acima, durante o governo Lula, surge uma maior preocupação em ocupar um importante lugar no cenário internacional, e para conquistar essa inserção, investiu-se em uma aproximação com a América do Sul e em renovar o desenvolvimento do MERCOSUL. Para eles o Brasil agora é considerado um “Estado logístico”, que apoia e legitima a ação de outros atores, econômicos e sociais, no sistema internacional, e não é apenas um observador ou prestador de serviços, como era caracterizado durante os governos anteriores, de viés neoliberal. Tal postura da política externa do governo criou uma demanda de maior reciprocidade nas relações internacionais, buscando sempre estreitar os vínculos com o maior número de países possível.

A ampliação do MERCOSUL se deu a por meio da associação com o Peru (2003), Colômbia, Equador e Venezuela (2004), com a mesma linha de institucionalização de Acordos de Complementação Econômica no âmbito da Aladi, demonstrando já uma centralização das instituições. A entrada da Venezuela no MERCOSUL foi um passo importante para o aumentar a influência do Brasil na América do Sul, incluindo definitivamente um dos principais países andinos.

Em 2003, durante a 3ª Cúpula de presidentes da América do Sul, em Cusco, no Peru, começa a ser mais enfatizado o conceito e a relevância da América do Sul. Desde então, o governo brasileiro vem demonstrando interesse na ‘recriação’ de uma ALCSA – Área de Livre Comércio da América do Sul, um projeto que foi formulado durante o governo Itamar Franco para servir de fundos econômicos para projetos de infraestrutura e no anseio de fazer da região um futuro bloco econômico, com força econômica e política. Lula transfere então, o alicerce comercial do MERCOSUL através da aproximação com a CAN, a fim da integração sul-americana, com a futura criação da ALCSA, objetivo claro da política externa brasileira. Nesse processo, a Argentina continua a ser o eixo comum do discurso da política externa, aspecto compartilhado em FHC e Lula. A Declaração de Cusco, na primeira reunião de cúpula no âmbito da Comunidade Sul-Americana de Nações, a UNASUL, em 2004, já previa esta convergência entre o MERCOSUL, a CAN e o Chile. Seria então, a UNASUL, que detém de coordenação política, acordo de livre comércio, integração de infraestrutura (especialmente, em termos de energia e comunicações), de cooperação em tecnologia, ciência, educação e cultura, a integração entre as empresas e a sociedade civil, a instituição que comportará ambos processos.

Como resultado, as Secretarias Permanentes destas instituições e da ALADI foram instigadas a realizar trabalhos em diversas áreas com vista a um diagnóstico sobre a convergência dos diferentes esquemas de integração na América do Sul. No mesmo ano foi assinado um acordo para o estabelecimento de uma área de livre comércio entre o MERCOSUL e os países integrantes da Comunidade Andina, concluindo um processo que se iniciou oito anos atrás, e que entrou na agenda prioritária do governo Lula. Ao mesmo tempo, um conjunto de órgãos institucionais foram criados para aumentar a integração econômica na região, tais como: Fundo de Reserva da América Latina (FLAR); Pagamentos Recíprocos e Acordo de Créditos; Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM); Banco do Sul; O Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML); Sistema Único de Pagamentos Compensação Regional (Sucre).

Sobre a IIRSA, o governo Lula criticou o seu caráter neoliberal, influenciado pelos EUA através do BID. E através dessas críticas o Itamaraty passa a recuperar sua capacidade de realização da integração física na América do Sul. Em 2007, iniciou-se gradativamente a incorporação da IIRSA à UNASUL, o que se consolidaria em 2009 com a criação do

Conselho de Infraestrutura e Planejamento. A UNASUL torna-se então o pilar político onde estão se concentrando os esforços para impedir uma influência externa na região, incorporando as demandas regionais que surgem nos diferentes aspectos das sociedades.

6.2 O ACORDO DE CONVERGÊNCIA

As negociações entre CAN e MERCOSUL tiveram início em 1995. Inicialmente, em 17 de dezembro de 1996, o MERCOSUL e a Bolívia assinaram o Acordo de Complementação Econômica n.º 36 (ACE-36), que prevendo o estabelecimento de uma área de livre-comércio. Posteriormente, no quadro de avanço dos entendimentos, com vistas a aproximar os dois blocos, o Brasil assinou, em 12 de agosto de 1999, um acordo de preferências tarifárias fixas com a Colômbia, o Equador, o Peru e a Venezuela (ACE-39). Por sua vez, a Argentina firmou um instrumento semelhante, em 29 de junho de 2000. Anos mais tarde, em agosto de 2003, o MERCOSUL concluiu as negociações com o Peru através de um Acordo de Complementação Econômica (ACE-58). Além desse acordo, também foram efetivados acordos com a Colômbia, o Equador e a Venezuela (ACE-59), todos projetando uma zona de livre comércio, os quais substituíram o ACE-39. Em fevereiro de 2005, com a entrada em vigor do ACE-59, constituiu um passo histórico e significativo para a conformação da Comunidade Sul-Americana de Nações, a UNASUL, composta por doze países da América do Sul, designando um papel essencialmente político, conjugando a CAN e o MERCOSUL. Atualmente, todos os países da CAN têm a condição de Estados Associados ao MERCOSUL. Da mesma forma, todos os Estados Partes do MERCOSUL detêm de igual condição na Comunidade Andina.

De acordo com o Itamaraty o novo Acordo, de grande relevância histórica, completa a aproximação entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina, uma vez que Bolívia e Peru, os outros dois países membros da CAN, já haviam concluído acordos similares com o MERCOSUL, do qual são membros associados. Segundo o Ministério das Relações Exteriores,

“o Acordo constitui também um passo importante na configuração de um espaço de integração sul-americana. Concluído o processo de desgravação tarifária previsto no Acordo, estará constituída uma zona de livre comércio entre o MERCOSUL e a CAN, que abrangem uma população de aproximadamente 350 milhões de pessoas e um PIB de cerca de US\$ 1 trilhão.”

Foi após a reunião de cúpula dos Presidentes da América do Sul, em setembro de 2005, que se desenharam os passos do acordo de convergência MERCOSUL-CAN-ALADI, onde as secretarias das organizações elaboraram a “Convergência dos Acordos de Integração Econômica na América do Sul”. Propondo, “..., *a más tardar en el primer semestre de 2006, estudios sobre la convergencia de los acuerdos de complementación económica entre los países de América del Sur*”. Esse acordo considera os avanços já alcançados pelos países no processo de integração, em diferentes setores, graças aos processos de desenvolvimento e estratégias de inserção internacional, e também as diferentes prioridades já definidas, agrupando-as em áreas temáticas de cooperação, para assim poder “*conformar gradualmente una zona de libre comercio sudamericana, así como para avanzar en la complementación de las economías de los países de América del Sur...*” Fica, então, explícito, o aspecto econômico desse acordo, que claramente afirma objetivar uma zona de livre comércio sulamericana, antigo projeto da política externa brasileira. As áreas temáticas são definidas em: Tarifas; Regras de comércio, dentro das quais se distinguem medidas tarifárias, obstáculos técnicos ao comércio, medidas sanitárias e fitossanitárias, regras de origem, mecanismos de defesa, regimes aduaneiros e soluções de controvérsias; Assuntos complementares, entre os quais, comércio de serviços, inversões, propriedade intelectual, competências políticas e gastos do setor público.

O item I da Carta do Acordo de Convergência, diz respeito aos aspectos jurídicos institucionais relacionados à agenda prioritária, que abrange as seguintes áreas prioritárias: diálogo político, integração física, meio ambiente, integração energética, mecanismos financeiros, promoção da coesão social e inclusão social. O processo de análise de cada se dá por meio do levantamento das normas em cada um dos três processos de integração, MERCOSUL, CAN e ALADI. Em sequência é feita uma relação de todos os órgãos, decisórios e dependentes, relativos à área em questão em cada processo. Após é feita uma abordagem de caráter propositivo, com sugestões que as secretarias consideram como passos importantes, direcionamento de esforços.

Na carta “Novo tratamento das assimetrias na integração sul americana”, a fim de gerar sustentabilidade e legitimidade aos processos de integração, cria o Grupo de Alto Nível, que tem por objetivo concretizar os projetos pilotos em cada uma das linhas de ação, com ênfase nas assimetrias estruturais e nas políticas públicas, e com ações para acessar mercados e criar políticas estruturais, como instrumentos de caráter financeiro, busca por recursos,

cooperação horizontal, assistência técnica e capacitação. É institucionalizado também, o grupo de Gestão de Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT), possuindo alto grau de convergência na região, devido, entre outros fatores, aos sistemas de informação que se aplicam ao princípio da transparência, ao inventário de OTC Banco, o incremento nos organismos de avaliação e conformidade, a existência de um Acordo Regional para a superação da OTC e, finalmente, a vigência dos Acordos de Complementação Econômica (ACEs) para superar as assimetrias entre os Estados-Membros na região.

No encerramento da carta do acordo de convergência sobre os obstáculos técnicos ao comércio, sugere-se que, a longo prazo, seja elaborado um plano para que se possa alcançar a livre circulação de bem, construir um verdadeiro mercado regional, harmonizando requisitos, procedimentos de avaliação e transparência através de acordos de reconhecimento mútuo. Segundo a Divisão do Comércio Internacional e da Integração da CEPAL (2007), um estudo coordenado pela ALADI e elaborado em parceria com as secretarias da CAN e do MERCOSUL calcula o grau de liberalização resultante desses diferentes cronogramas em quatro momentos diferentes: 2006, 2010, 2014 e 2018, último ano previsto para a liberalização de produtos sensíveis no acordo MERCOSUL-CAN (ALADI/MERCOSUL/CAN, 2006). Os resultados desse estudo revelam um processo de lenta convergência ao livre comércio: em 2006, entre 35% e 60% do comércio na região estariam livres de tarifas, dependendo do método de cálculo que se adote (por linhas tarifárias ou valor do comércio). Em 2014, o grau de liberalização estaria entre 60% e 70% e em 2018 entre 65% e 95%.

De acordo com os resultados apresentados no estudo coordenado pela ALADI, em 2006 as relações bilaterais com níveis de maior avanço em termos de liberalização comercial se encontram dentro do MERCOSUL e da CAN. No MERCOSUL, as exceções impostas aos produtos do setor automotivo e ao açúcar fazem com que o livre comércio tenha uma cobertura de 93% em termos de linhas e de apenas 80%, em termos de valor, considerando a estrutura das exportações brasileiras para a Argentina. Já no comércio entre os países da CAN a liberalização é integral. Isso significa que os dois acordos sub-regionais que explicitamente optaram pelo modelo de união aduaneira e por projetos de integração mais profundos foram capazes de estabelecer, nos últimos quinze anos, áreas de livre comércio com cobertura expressiva, sendo esse o objetivo que, sob a ótica dos modelos acima referidos, é apenas uma meta intermediária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, os processos de integração na América do Sul tornaram-se realidade apenas na década de 2000, especialmente após a implementação da UNASUL, devido a, pelo menos, duas razões, segundo Fernando Ferrari Filho e Philip Arestis (Bilbao, 2012): em primeiro lugar, que criou um conjunto de órgãos institucionais que permitam uma maior cooperação monetária, financeira e fiscal entre os países da América do Sul; e, segundo, os formuladores de políticas e instituições internacionais têm defendido a reestruturação da ordem econômica global uma vez que as grandes crises cessaram, abrangendo tanto a reestruturação do sistema monetário internacional como a agilização do processo de integração regional. Segundo os mesmos autores, é a partir de um novo arranjo da UNASUL para promover o pleno emprego, o crescimento e a estabilidade, é possível “*reduzir os resultados perturbadores reais derivados da atividade especulativa nos mercados financeiros na América do Sul*”, o que impõe obstáculos à integração e ao desempenho das nações envolvidas. Assim como complementa a fala da atual Presidenta Dilma, sobre os desequilíbrios econômicos da Argentina, quando diz que “*O problema que atinge hoje a Argentina é uma ameaça não só a um país irmão, atinge a todo o sistema financeiro internacional. Não podemos aceitar que a ação de alguns poucos especuladores coloquem em risco a estabilidade e o bem-estar de países inteiros. Precisamos de regras claras e de um sistema que permita foros imparciais, permita previsibilidade e, portanto, justiça no processo de reestruturação de dívidas soberanas*” (Dilma Rousseff, julho 2014).

De acordo com Cerro & Bueno (2008) os países latino americanos buscaram, ao longo da história, soluções introspectivas voltadas à objetivos nacionais, sem deixar de buscar diferentes formas de inserção internacional, porém ainda com uma visão restrita sobre os benefícios que uma integração regional poderia trazer na superação das dificuldades internas. É por meio da iniciativa da política externa brasileira, de forte caráter integracionista, que com a chegada do novo milênio, inicia-se a nova rede de cooperação e de poder da região sul, tendo como origem a América do Sul e também em direção a outras regiões. Em relação à política externa dos últimos vinte anos pode-se concluir que, durante o mandato de Lula, foi possível uma maior inserção internacional independente do país pois seu antecessor, FHC,

abriu espaço para que Lula adotasse esse padrão, já que no fim de seu mandato, “Cardoso, o neoliberal se tornou cético ao elaborar o conceito de globalização assimétrica” (Cervo, Amado Luiz, 2008), vendo em seus vizinhos possibilidades de crescimento e autonomia. As aproximações com a América do Sul, iniciadas ainda durante a gestão FHC, foram aprimoradas e se tornaram-se prioridade política do governo Lula, que concretizou seu ideal de autonomia e interdependência.

REFERÊNCIAS

ARESTIS, P.; FILHO, F. F. **Regional Integration In South America**. University of Cambridge, UK, and University of the Basque Country, Spain. Federal University of Rio Grande do Sul and Researcher CNPq, Brazil. Bilbao/Spain, 28 and 29 June 2012.

AYERBE, L. F. (Org.). **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul**. São Paulo: Editora Unesp, 2008

CASTRO, A. C. B. Os bancos de desenvolvimento e integração da América do Sul. Brasília – **FUNAG**, 2011.

CERVO, L. A.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. 3ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

COSTA, R. S. **A América do Sul do Brasil: a integração e suas instituições na estratégia brasileira no Governo Lula**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa De Pós-Graduação Em Ciência Política. Porto Alegre, 2010.

LACRUZ, A. J. **O MERCOSUL diante da ALCSA, ALCA E EU. FABAVI EM REVISTA**. Vila Velha, v. 1, n. 1, p. 1-13, jul./dez. 2002. Disponível em: <http://adonailacr.dominiotemporario.com/doc/v1_n1_artigo_2.pdf>. Acesso em: 29 de maio de 2014.

PATRÍCIO, R. **As relações em eixo – novo paradigma da teoria das relações internacionais?** 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v49n2/a01v49n2>. Acesso em: 18 de julho de 2014.

RAPOPORT, M.; MADRID, E. **Argentina y Brasil: de rivales a aliados**. 1ª ed., Buenos Aires, Capital Intelectual, 2011.

SILVA, K. S.; COSTA, R. S. **Organizações internacionais de integração regional: União Europeia, MERCOSUL e UNASUL**. Florianópolis: Editora da UFSC: Fundação Boiteux, 2013.

SEITENFUS, R. A. S. **A ALCSA e a agonia do mercado comum.** São Paulo, segunda-feira, 6 de junho de 1994. Disponível em:

<<http://www.seitenfus.com.br/arquivos/A%20alcsa%20e%20a%20agonia%20do%20mercado%20comum.pdf>> Acessado em: 15 de junho de 2014.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F. **A Política Externa Brasileira Na Era FHC: Um Exercício De Autonomia Pela Integração.** Revista “Tempo Social”, São Paulo: Revista de Sociologia da USP, Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, Volume 15, n. 2, novembro 2003.

VERÍSSIMO, R. **Brasil quer a Área de Livre Comércio da América do Sul,** Jornal Estadão, 8 de maio de 2014. Disponível em:

<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-querarea-de-livre-comercio-na-america-do-sul,184188e>> Acesso em: 22 de junho de 2014.

VEIGA, P. M.; RÍOS, S. P. O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. División de Comercio Internacional e Integración, Santiago de Chile, julho de 2007. **CEPAL**, Naciones Unidas. Disponível em:

<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/30045/s82ci_12776e_p_oregionalismo_pos_liberal_america_do_sul.pdf> Acessado em 20 de julho de 2014.

Divisão de Integração Regional I (DIR I) – **Ministério das Relações Exteriores.**

Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/america-dosul/dir-i-divisao-de-integracao-regional-i/print-nota>. Acesso em: 29 de julho de 2014.

Ministério das Relações Exteriores do Brasil – Itamaraty. Disponível em:

<www.itamaraty.gov.br>

O Acordo MERCOSUL/Pacto **Andino e a Integração Sul-Americana.** Disponível em:

<http://educaterra.terra.com.br/vizentini/artigos/artigo_96.htm> Acessado em 12 de junho de 2014.

Comunidade Andina de Nações, **CAN** – www.comunidadeandina.org

Mercado Comum do Sul, **MERCOSUL** – www.MERCOSUL.gov.br

Associação Latino-Americana de Integração, **ALADI** – www.aladi.org