

INTEGRAÇÃO DO CONE SUL: estratégias para as guerras comerciais contemporâneas

Prof. Dr. Haroldo Loguercio Carvalho – UPF
haroldo@upf.br

A importância crescente que a dimensão internacional tem adquirido para os países do Cone Sul está relacionada, inicialmente, a dois fatores que se mostraram visíveis em meados da década de 1980. De um lado temos a crise internacional do capitalismo, fruto do choque do petróleo ocorrido ainda na década anterior, que forçou um reordenamento da política norte-americana para a América Latina no sentido de buscar neste ambiente externo alternativa para o crescente déficit das contas externas, o que originou para a região a chamada crise da dívida. A partir desse momento o padrão de desenvolvimento e de inserção internacional da América Latina como um todo e do Cone Sul em particular, irá sofrer um profundo revés na política de financiamento do processo de modernização inaugurado ainda na década de 1930. A crise do modelo desenvolvimentista, do Estado como ator central de tal projeto, leva ao desgaste político dos governos militares que haviam ascendido ao poder entre as décadas de 1960 e 1970, e dá-se início ao período da distensão política e a longa transição para a redemocratização da região. Por outro lado, ainda durante a década de 1980, assiste-se ao revigoramento da contenção Leste-Oeste levada a cabo pelo governo Reagan, que acabou exaurindo a já capenga economia do bloco socialista culminando com o colapso da União Soviética e conseqüentemente com o fim da Guerra Fria no final dessa década.

Esses dois fatores foram determinantes para o início do processo de aproximação entre Argentina e Brasil que iria resultar na constituição do Mercosul.

A busca pela integração no contexto regional da América Latina acabou sendo condicionada por dois aspectos relativamente contraditórios: de um lado, as expectativas otimistas que vislumbram a concretização de um amplo mercado comum, que, por si só, eliminaria ou minoraria as resistências e assimetrias entre as nações, além de estabelecer uma identidade regional abrangente e capaz de fazer frente às demandas da política mundial; de

outro, evidenciam-se algumas imposições concretas resultantes das próprias assimetrias e que atuam como elementos refratários ao avanço linear do processo, seja em razão das estratégias de desenvolvimento de cada Estado, que se alteram como decorrência das oscilações da conjuntura mundial, seja, mesmo, pela lentidão nos ajustes necessários ao pleno desembaraçar dos mecanismos jurídicos de cada Estado-membro.

A dinamização das integrações latino-americanas também tem sido refém das realidades políticas de Estados há pouco redemocratizados. A instabilidade é perniciosa em se tratando de parceiros, como, por exemplo, os do Cone Sul, que até há bem pouco não se percebiam assim. Percebe-se, nessa perspectiva, que mesmo a emergência e a importância dada ao Mercosul ainda carece de reciprocidade por parte das nações envolvidas.

No Brasil, durante o período militar, o surto de exportações para os países desenvolvidos levou ao entendimento de que o modelo substitutivo de importações ainda era o mais adequado, uma vez que era ainda necessário garantir a integração do próprio território nacional antes de galgar passos no sentido da integração regional latino-americana. Segundo Almeida, “como se sabe, os regimes ditatoriais costumam manifestar uma preferência por regimes econômicos igualmente fechados, com fortes tendências à auto-suficiência e à autarquia. Daí a inclinação das elites militares por diretrizes claramente substitutivas nas políticas econômicas (de industrialização e de comércio exterior) dos países latino-americanos, o que não deixa de afetar negativamente o processo integracionista no continente”.¹

De fato, durante esse período, ampliaram-se as políticas protecionistas (tarifas altas e restrições não tarifárias) e, não raras vezes, ocorreram desentendimentos políticos entre os países da região, alguns dos quais sob o comando de regimes liberais oligárquicos, outros, ditaduras de fato.

Na esteira dessa tendência ao desenvolvimento interno dado prioritariamente esconde-se a ação externa levada a efeito pelos Estados centrais do capitalismo ocidental, quando desencadearam a “exportação” das idéias norte-americanas de segurança nacional, derivadas

das vicissitudes da Guerra Fria. As iniciativas norte-americanas para a América Latina pautavam-se pela histeria da luta contra o comunismo internacional, de modo que era preciso impedir que tais idéias ganhassem terreno em ambientes históricos marcados por regimes populistas, como os do Brasil e da Argentina, especialmente. Transitava-se, nesse momento, para uma concepção de segurança nacional contra os inimigos internos do chamado “mundo livre”.ⁱⁱ

Fruto dessa orientação veio à tona duas situações desfavoráveis à integração continental prevista nos anos anteriores. De um lado, vemos a abertura dos mercados centrais a produtos latino-americanos, o que obriga a uma correspondência em importações e leva, por conseqüência, à diminuição do interesse em ampliar o mercado regional. De outro lado, alimentaram-se rivalidades por disputas pela hegemonia na América do Sul, reflexo típico do pensamento geopolítico em voga durante o período.

As principais diferenças entre Brasil e Argentina estiveram marcadas pela questão dos recursos hídricos da bacia do Prata, que, conforme Rapoport e Madrid, “manteve ocupadas as chancelarias da Argentina e do Brasil. Estas controvérsias revelavam as distintas concepções de Buenos Aires e Brasília, que abarcavam aspectos vinculados ao desenvolvimento econômico, às políticas energéticas e às questões geopolíticas”.ⁱⁱⁱ

Os autores definem que a preocupação central da Argentina dizia respeito aos projetos energéticos entre Brasil e Paraguai no rio Paraná, que poderiam alterar as relações daquela com os últimos e pôr em xeque o jogo de forças na região platina, tornando-o mais favorável ao Brasil. Como resultado dessa situação deu-se a assinatura dos tratados entre Brasil e Paraguai, o Tratado de Itaipu, em 1973; no mesmo ano, Argentina e Paraguai assinaram o Tratado de Yaceretá, criando-se, assim, duas represas. A solução definitiva deu-se com o Acordo Tripartite de 1979, entre Argentina, Brasil e Paraguai, com a construção da represa de Corpus.

Entretanto, nesse momento, a situação da Argentina já se havia alterado profundamente. A crise política e institucional derivada do enfraquecimento externo,

especialmente nas relações com os Estados Unidos, levava ao desgaste do governo peronista e ao aprofundamento da crise econômica, visível pela escalada inflacionária.^{iv} Em 23 de março de 1976, ocorreu a derrubada de María Estela de Perón da Presidência, substituída pelas Forças Armadas, que tomaram para si a tarefa de enfrentar o problema da hegemonia brasileira na região, já agora consolidada através dos corredores de exportação oeste-leste, que ligaram o *hinterland* da bacia do Prata ao oceano Atlântico no litoral brasileiro.^v

Foi nesse quadro que se colocaram novamente em pauta as discussões nacionalistas, sobretudo pelo papel desempenhado no Brasil pelos governos militares, que, além de objetivarem assumir uma posição privilegiada no continente sul-americano, fizeram-no embasados na doutrina de segurança nacional forjada na Escola Superior de Guerra, com amplo apoio do governo norte-americano, tudo isso temperado com um caldo nacionalista de direita.

Assim, como consequência do retorno aos preceitos nacionalistas, as idéias e projetos de integrações latino-americanas entraram também em refluxo, de tal modo que somente foram recuperadas quando da retomada dos regimes democráticos no continente.

O Tratado de Assunção, constitutivo do Mercosul, tornou-se possível porque estava em consonância com o Tratado da Aladi, que permite a consecução de acordos sub-regionais entre os países-membros. Foi assim que Argentina e Brasil retomaram a cooperação econômica em 1990, quando da celebração do Acordo de Complementação Econômica nº 14, tido como principal documento para a futura integração. É verdade também que isso só se tornou possível após o encontro dos presidentes de Brasil e Argentina ocorrido em Foz do Iguaçu, em 1985.^{vi}

A partir desse momento, o processo de integração do Cone Sul adquiriu nova feição e foi acelerado ao longo da década de 1990. A nova ordem mundial apontava mais claramente no sentido da formação de blocos regionais, especialmente com o advento da Comunidade Econômica Européia, que (re)equilibrou as forças no cenário das relações internacionais de lá para cá. A questão dos nacionalismos saiu da ordem do dia das preocupações dos governos

sul-americanos, mas ainda permanece como questão para as sociedades que pretendem integrar-se, especialmente no campo comercial onde as oscilações conjunturais expõem de forma direta as assimetrias regionais e, por conta disso, as dificuldades em termos de competitividade.

Entretanto, a dimensão estratégica da integração no Cone Sul requer, para ser compreendida, uma interpretação histórica que dê conta de estabelecer vínculos entre a origem da proposta associativa e sua maturação ao longo dos anos.

A organização do mercado mundial foi um dos pontos fundamentais que o mundo Ocidental teve que resolver a partir do fim da Segunda Guerra Mundial. Dentre os principais problemas enfrentados estava a recuperação da Europa, portanto, não é de estranhar que as preocupações da principal potência econômica do pós-guerra estivessem direcionadas àquele continente, restando à América Latina um papel secundário nesse processo global de reordenamento. É diante desse quadro que será criada a Comissão Econômica para a América Latina – Cepal, em 1948, no âmbito da ONU, ou seja, a busca de alternativas regionais para a superação do atraso industrial e social foi posta em movimento em momento relativamente desfavorável à região.

O modelo teórico preconizado pela Cepal estruturava-se em dois aspectos fundamentais, o primeiro era o papel do Estado enquanto planejador, fomentador de políticas industrializantes, uma vez que as relações centro-periferia eram tidas como as responsáveis pelo crescente empobrecimento regional ao transferir, de forma desigual, renda para o centro. Outro aspecto dizia respeito à operacionalização das políticas industriais. Para tanto, optou-se pelo modelo substitutivo e com mecanismos protecionistas do mercado e da produção industrial local.

O corpo de idéias desenvolvido pela Cepal passaria a ter uma importância fundamental nas discussões sobre os projetos econômicos para a América Latina. Centrados no que ficou conhecido como *desenvolvimentismo*, os cepalinos, especialmente a partir dos estudos do

economista argentino Raúl Prebisch, estabeleceram uma ruptura com os critérios uniformizantes para a análise econômica mundial levada a efeito pela teoria neoclássica. Segundo afirmavam, o sistema capitalista mundial estaria dividido em economias centrais e periféricas.

De acordo com Haffner, a Cepal organizou-se no final da década de 1940 precisamente em razão dos efeitos da crise do pós-guerra, aliado ao fato de que na ciência econômica predominavam os pressupostos liberais. Segundo a autora, “as relações econômicas entre o que ela (CEPAL) denomina de centro e periferia e a industrialização da América Latina constituem o pensamento básico da instituição. Outro assunto que se associa a este pensamento é a integração latino-americana. Estas idéias identificam a CEPAL dentro e fora da região”.^{vii}

Svartman, discutindo o mesmo tema no pensamento de Celso Furtado, outro expoente do pensamento da Cepal, analisa a questão nos seguintes termos: “sistema centro-periferia assinala a situação assimétrica existente entre os países industriais avançados, exportadores de bens de consumo e serviços, e aqueles atrasados, em que apenas o setor exportador de suas economias se moderniza em função das demandas e investimentos dos países centrais”.^{viii}

Essa noção do capitalismo, além de demarcar uma posição ímpar no complexo jogo político criado com a Guerra Fria, pois rompia também com as teorias sobre o imperialismo no campo do pensamento socialista, proporcionava uma abordagem que entrelaçava a análise econômica com a compreensão do desenvolvimento histórico. Assim, não foi difícil chegar à idéia de que as assimetrias do sistema mundial levavam as regiões periféricas ao atrelamento ou à dependência, pois seu desenvolvimento dava-se *para fora*.

Esse modelo de desenvolvimento encontrou seu limite definitivo com o fim da ordem bipolar, e a partir daí, os projetos de integração regional adquirem uma feição mais adaptada ao novo contexto global em construção.

Na América Latina, essa nova fase de abertura do mercado mundial foi responsável pela transição da produção destinada ao mercado interno para a inserção competitiva no mercado global. Foi fundamental para essa mudança a capacidade tecnológica desenvolvida e acumulada durante a fase substitutiva anterior. Ocorreu, então, que as empresas que atendiam, prioritariamente, à produção doméstica iniciaram um movimento em direção ao mercado externo, o que aconteceu em razão das novas exigências do comércio internacional, que não aceitava mais os mecanismos protecionistas.

As novas orientações da política e da economia mundiais acabaram reduzindo as possibilidades da gestão interna dos Estados nacionais no sentido de que os mecanismos de crescimento atuais são determinados pelo que ocorre no mundo. A partir da década de 1990, essa situação ficou mais evidente e acabou influenciando as políticas dos Estados latino-americanos de uma forma que até então não se havia percebido claramente. Os modelos de política econômica não foram adotados de modo uniforme, mas visavam ao mesmo objetivo: a inserção competitiva no mercado mundial. A abertura das economias induziu a mudanças de percepções sobre a capacidade de crescimento e transformou também a natureza das idéias políticas no continente. O tradicional nacionalismo cedeu lugar a um novo liberalismo e os Estados tenderam a buscar adaptar-se a essa nova situação.

As implicações da nova conjuntura favoreceram a aproximação e a busca de ampliação das relações entre Estados, que podem representar ganhos de produtividade em face de uma disputa internacional mais acirrada. A busca da integração econômica acaba também influenciando outros aspectos das relações entre Estados e populações, que se pautam, por um novo pragmatismo de resultados, indispensável por garantir a estabilidade geral das sociedades envolvidas.

Podemos concluir dizendo que as estratégias econômicas e comerciais levadas a efeito pelos Estados latino-americanos desde o final da Segunda Guerra estiveram marcadas pela busca da integração. Se num primeiro momento se tratou de um regionalismo fechado, voltado

aos mercados internos, atualmente, com a ascensão das idéias neoliberais, uma nova proposta de integração emerge, agora baseada na liberalização econômica e no modelo de regionalismo aberto. Nesse sentido, vale referir a importância do projeto Mercosul para a perspectiva brasileira pela observação de Vizentini, quando afirma “o Mercosul constitui o primeiro objetivo da política externa do Brasil; a busca de novos acordos hemisféricos, o segundo; e os vínculos extracontinentais, o terceiro. Este foi o espaço de manobra que restou à diplomacia brasileira, que deve resistir às pressões norte-americanas, aprofundando a cooperação no âmbito do Mercosul e ampliando seus vínculos externos”.^{ix}

ⁱ ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Edições Aduaneiras, 1993, p. 65.

ⁱⁱ A importância dada pelos Estados Unidos à presença soviética no cenário internacional iria se estender até o final dos anos 80, e a expressão “mundo livre” acabou se consolidando nos embates políticos e ideológicos do período, mas perdeu consistência diante da nova ordem global resultante do fim do espectro do comunismo. É o que ressalta Hélio Jaguaribe, quando afirma que “o sistema internacional, depois da implosão da União Soviética e descomunização de seus satélites europeus, se caracteriza pelo óbvio fato de que os Estados Unidos se mantiveram como única superpotência. A idéia inicial, sustentada pelo Presidente Bush, de que o resultado do fim do comunismo internacional seria a instauração de uma nova era, marcada pela paz e pela harmonia universais, não tinha, evidentemente, nenhuma consistência. Expressava, na verdade, o mito americano de que o comunismo era a causa de todos os problemas internacionais e que, com sua supressão, o ‘mundo livre’ realizaria harmoniosa e pacificamente suas potencialidades positivas. Era também uma forma de os Estados Unidos, como superpotência, manifestarem, tranquilizadamente, sua intenção de só intervir consensualmente - e não, unilateralmente - no cenário internacional.” JAGUARIBE, Hélio. América Latina no atual sistema internacional. In: *Seminário sobre a América do Sul*. Brasília: Iepes, 2002. É bem verdade, que após os acontecimentos trágicos de 11 de setembro de 2001, novamente a política externa norte-americana envereda pelas ações unilaterais. Em substituição ao comunismo apresentam o terrorismo internacional como justificativa para os chamados “ataques preventivos”.

ⁱⁱⁱ RAPOPORT, Mario; MADRID, Eduardo. Os países do Cone Sul e as grandes potências. In: CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mario (Org.). *História do Cone Sul*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998, p. 282.

^{iv} A inflação argentina, em 1972, estava na faixa de 79,6%; já, em 1974, havia sido reduzida para pouco mais de 30%. A partir daí, o crescimento foi vertiginoso, chegando ao incrível índice de 920% entre maio de 1975 e abril de 1976. O resultado de tal situação deu-se através de profunda crise política e institucional, que, no final, resultou no golpe militar de 1976. Sobre esta questão ver em SKIDMORE, op. cit., especialmente Cap. III “Brasil e Argentina: perspectivas comparadas”, p. 201-283.

^v Sobre esta questão ver BANDEIRA, Moniz. *Estado Nacional e política internacional na América Latina – o continente das relações Argentina-Brasil (1930/1992)*. Brasília: Editora Universidade de Brasília/Editora Ensaio, 1993, especialmente Cap. XVII, p. 219-233.

^{vi} Conforme ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Edições Aduaneiras, 1993. p. 170. Pela “Declaração de Iguazu”, os presidentes da Argentina e do Brasil expressaram sua “firme vontade de acelerar o processo de integração bilateral” e criaram, para tal fim, uma Comissão Mista de Alto Nível, presidida pelos ministros das Relações Exteriores dos dois países. Na mesma ocasião, firmou-se uma “Declaração Conjunta sobre Política Nuclear”, que afirma os propósitos pacíficos da cooperação bilateral nessa área.

^{vii} HAFFNER, Jacqueline. *Cepal: uma perspectiva sobre o desenvolvimento latino-americano*. Porto Alegre: Edipucrs, 1996, p. 56.

^{viii} SVARTMAN, Eduardo Munhoz. Celso Furtado, a economia e a história. *Revista de Filosofia e Ciências Humanas*, Passo Fundo: UPF Editora, ano 16, n. 2, 2000, p. 81.

^{ix} VIZENTINI, Paulo G. F.. Mercosul: dimensões estratégicas, geopolíticas e geoeconômicas. In: LIMA, Marcos Costa; MEDEIROS, Marcelo de Almeida (Org.). *O Mercosul no limiar do século XXI*. São Paulo: Cortez; Buenos Aires: Clacso, 2000, p. 27-41.