

DADOS PARA ARQUIVOO papel desempenhado pelo BRASIL no processo de integração da AMÉRICA LATINA.

(14 Mai 92)

O BRASIL e a ARGENTINA figuram como os principais patrocinadores do primeiro projeto de integração econômica da AMÉRICA LATINA, instituído em 1960, através da ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE LIVRE COMÉRCIO (ALALC), que tinha como finalidade precípua a criação de uma "zona de livre comércio", na região, no prazo de 12 anos. Todavia, da parte brasileira, o efetivo engajamento do País na iniciativa só viria a ocorrer a partir de 1961, quando tentou um rompimento com os moldes tradicionais de sua política externa de alinhamento com WASHINGTON.

Nessas circunstâncias, foram preparadas as bases para o estabelecimento de uma relação cooperativa com a ARGENTINA, voltada para enfrentar, em conjunto, os desafios do desenvolvimento. O BRASIL passou a buscar uma política extra-hemisférica, em que a solidariedade com os países do Terceiro Mundo constituía o elemento chave. A ênfase desta política estava orientada a conquistar para o País uma presença importante em foros multilaterais, como forma de fortalecer sua capacidade de negociação diante das potências emergentes, visando a explorar as oportunidades econômicas resultantes.

Paralelamente à busca de novas oportunidades na ÁFRICA e no ORIENTE MÉDIO, o BRASIL foi tomando consciência do imenso potencial de cooperação com seus vizinhos mais próximos. Com a retomada do crescimento econômico em 1967, havia a perspectiva de importar desses países uma variada gama de matérias-primas e recursos energéticos, além da possibilidade de exportar para eles produtos agrícolas e manufaturados.

Em que pesem as excelentes oportunidades para a exploração conjunta representadas pelos vizinhos platenses (ARGENTINA, PARAGUAI e URUGUAI), no aproveitamento dos recursos hidrelétricos; pela BOLÍVIA, em função do gás natural; pelo PERU, EQUADOR e VENEZUELA, no fator petróleo; e pela COLÔMBIA, com seu potencial carbonífero, o sucesso do BRASIL em cooperar com esses países em projetos binacionais restringiu-se à Bacia do Prata, onde atuou para inverter a correlação de forças favorável à ARGENTINA.

Assim, o que era considerado pelo BRASIL como uma política externa de cooperação foi interpretado pela ARGENTINA e outros países da região - COLÔMBIA, PERU e VENEZUELA - como uma nova fase do expansionismo brasileiro. Destaque-se que estes se preocupavam, além do crescimento econômico brasileiro, também com o tratamento que o País dava ao capital estrangeiro e com as relações



privilegiadas que ainda mantinha com os EUA. Tais fatores, somados às diferenças ideológicas com o regime militar brasileiro e ao histórico distanciamento que havia entre os países andinos e o BRASIL, tornavam extremamente difícil o objetivo de atrair esses países para uma relação de cooperação, bem como de exercer qualquer liderança no processo de integração.

Nesse contexto, e diante dos nefastos efeitos da crise do petróleo sobre a economia brasileira - 1974 -, a AMÉRICA LATINA passou a ser considerada como área prioritária de sua política externa. A cooperação nesse momento não era apenas necessária, mas essencial para diversificar a dependência energética do BRASIL.

A divergência de posição explica, em parte, o fracasso do projeto ALALC e as dificuldades do BRASIL em exercer maior influência no processo integracionista. Afora isso, contribuíram para o esvaziamento do referido projeto, a própria base filosófica que o sustentava, calcada no modelo de substituição de importações, que terminava por favorecer as economias com maior potencial - ARGENTINA, BRASIL e MÉXICO -, além de preconizar a formação de um bloco comercial destinado a contrapor-se aos blocos constituídos pelos países industrializados. Apesar disso, registra-se que na vigência daquela Associação, inúmeras concessões comerciais foram outorgadas pelos países membros, as quais tiveram um efeito importante sobre o comércio intra-regional, que fôï duplicado no período (1960/1980).

O esforço de política externa brasileiro em relação à AMÉRICA LATINA, especialmente na gestão GEISEL, que veio a resultar na discussão e assinatura de um acordo de cooperação no âmbito da Bacia Amazônica, contribuiu para transformar a imagem de potência intransigente que o País havia adquirido, pela oposição em negociar com a ARGENTINA suas diferenças sobre ITAIPU. Ademais, contribuiu para potencializar sua presença entre os países da AMAZÔNIA, reduzindo a desconfiança e a apreensão dos países vizinhos diante de sua expansão naquela área. Esta aproximação coincidiu com o início das negociações com a própria ARGENTINA, marcando um acerto nas relações do BRASIL com os países sul-americanos.

A maior confiança dos países vizinhos em relação ao BRASIL e a liderança que este começa a exercer no cenário regional foram os fatores que nortearam o comportamento brasileiro no processo de integração latino-americano, a partir de então, conferindo-lhe papel de importância, também, no próprio processo.

Nesse contexto, a partir dos anos 80, em função da estagnação da ALALC, os integrantes desta entidade decidiram reformular as estratégias e objetivos da entidade, abandonando a criação de uma "zona de livre comércio" com prazo definido, por uma área de preferências econômicas, e a tese de multilateralidade pela bilateralidade.

Essa decisão redundou na extinção da ALALC e na criação da "Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Integração" (ALADI), cuja idéia central era a de que apenas os países que tivessem as possibilidades geográficas, políticas e econômicas adequadas avançariam eficazmente no processo

integracionista. Ademais, a implementação efetiva dos acordos sub-regionais, a longo prazo, tenderia a determinar melhores condições para a formação de uma Zona de Livre Comércio no continente.

A partir de então, o processo integracionista tornou-se mais flexível, embora avanços significativos não fossem conseguidos no decorrer da década, em virtude da grave crise financeira que assolou as economias regionais.

Apesar dessa maior flexibilização, as tentativas integracionistas ficaram distantes das metas delineadas, em virtude de a ALADI não dispor de programas e mecanismos eficazes para uma integração econômica regional e de outros fatores, tais como: tensão e conflitos entre alguns países da região; inexistência de vontade política dos principais Estados de materializar uma verdadeira integração; desconfianças mútuas, acentuadas por concepções imediatistas; pequena ou inexistente participação de atores expressivos no processo, em especial dos empresários; e instabilidade e distinções nos regimes políticos.

Todavia, a partir de meados dos anos 80 e, mais claramente, desde o início da década em curso, as transformações sociais, políticas e econômicas, em âmbito mundial, e o amadurecimento do processo democrático e de modernização e transformação do modelo econômico regional, determinaram melhores condições para a implementação dos acordos sub-regionais.

Destaque-se a importância do aprofundamento das relações BRASIL/ARGENTINA ocorrido durante as gestões FIGUEIREDO/SARNEY, que, além de proporcionar maior estabilidade política à região, contribuiu para diminuir a competição entre os dois países. Em consequência, as relações comerciais expandiram-se significativamente, favorecendo a penetração de manufaturas brasileiras no mercado argentino. Tiveram início, nessa época, os estudos e negociações de oportunidades para cooperação em projetos hidrelétricos e de intercâmbio tecnológico e, também, de complementação industrial, já no terreno militar. Por último, o grande fator a determinar a distensão e os objetivos integracionistas entre os dois países foi o recente acordo assinado entre ambos na área nuclear.

No âmbito internacional, os seguintes fatores foram essenciais na decisão dos países latinos e caribenhos para a busca de acordos sub-regionais mais efetivos: derrocada dos regimes comunistas na ex-URSS e nos países do LESTE EUROPEU, abrindo, numa análise inicial, perspectivas amplas para o comércio e os investimentos das principais economias mundiais, em detrimento da AMÉRICA LATINA; agilização dos esforços e definição de mecanismos práticos para a formação do Mercado Comum Europeu; consolidação da pujança das economias do sudeste asiático e as primeiras demandas para a formação de um bloco econômico, nessa região, liderado pelo JAPÃO; dificuldades para a definição de acordos multilaterais na área de comércio; e o interesse dos EUA em fomentar um intercâmbio maior com os países da região.

Internamente, a prevalência de regimes democráticos e dos modelos econômicos neoliberais, o equacionamento do problema da

dívida externa na maioria dos países da região e o aprofundamento do aspecto cooperativo entre os países são fatores que têm contribuído para o processo de integração. Ademais, os resultados dos programas de ajustamento econômico e o ingresso de recursos externos dele decorrente também vêm facilitando o processo.

Dentro desse contexto, sem precedentes na AMÉRICA LATINA em termos políticos e econômicos, e tendo em vista a forma pragmática-respalhada por políticas consistentes de estabelecimento de prioridades setoriais - de condução do processo por parte dos Governos - vão sendo criadas as condições para o estabelecimento de uma zona de livre comércio na região.

A ênfase nos acordos bilaterais ou sub-regionais - ao invés de iniciativas voltadas para o globabilização - mostra-se como o caminho para se chegar, a longo prazo, à plena integração regional.

A questão da integração ganha novo impulso com a mudança de posicionamento da política externa norte-americana, que passa ter como uma de suas prioridades a AMÉRICA LATINA, tendo, para tanto, instituído o Programa "Iniciativa para as Américas".

Nessa nova ordem, o BRASIL, por se configurar no maior mercado para os países vizinhos e por deter um parque industrial de grandes proporções em relação a esses países, a quem poderia vir a ser importante fornecedor de manufaturas e bens de capital, passa a ter o papel de um dos principais condutores no processo integracionista.

A estratégia para a consecução desta meta está concentrada na conformação do MERCADO COMUM DO CONE SUL (MERCOSUL), a vigorar a partir de Jan 95, cujas bases foram estabelecidas através do Tratado de Assunção, em Mar 91, marco mais importante, na AMÉRICA LATINA, visando à materialização de zonas sub-regionais de livre comércio.

Em relação ao MERCOSUL, registra-se o efetivo empenho do País no seu processo de consolidação, quer oficialmente, através de seus organismos representativos, quer pelo setor privado, cujo engajamento vem ocorrendo de forma crescente. Destaque-se que persistem, ainda, dúvidas internas quanto à implantação plena do projeto, bem como contestações por parte de alguns setores, possivelmente por interesses contrariados. Todavia, o fato de as negociações realizadas já terem tornado realidade etapas importantes incluídas no amplo processo de formalização e materialização do mercado comum induz a uma reversão das expectativas negativas desses setores.

Oficialmente, há a convicção de que as vantagens econômicas auferidas, a curto e médio prazos, pelo País com o MERCOSUL não ocorrerão nas mesmas proporções das obtidas pelos demais parceiros, - principalmente em alguns setores, como o agrícola. Apesar disso, o País raciocina dentro de uma visão estratégica, em função da ampliação e dinamização do comércio exterior, especialmente no que concerne à exportação de produtos manufaturados; da complementaridade em setores básicos como o

energético e o agrícola; do equacionamento das políticas econômicas internas e externas, diante da nova realidade internacional; e da tendência de que através dos blocos econômicos é que as grandes demandas e interesses internacionais serão equacionados e selecionados.

Nesse contexto, convém salientar a importância do sucesso do MERCOSUL como fator atrativo ao CHILE, cujo ingresso é pleiteado por todos os parceiros. Esse ingresso seria benéfico, não apenas pelo mercado que ele representa, mas, especialmente, por se constituir numa porta de entrada para a Bacia do Pacífico, de expressivo potencial comercial para as economias latino-americanas.

Cumprе ressaltar que, embora o cronograma para a materialização das etapas do Tratado seja bastante ambicioso e possa eventualmente vir a ser alongado - em face dos inúmeros problemas econômicos e jurídicos que envolvem esse tipo de iniciativa e das acentuadas assimetrias sociais, estruturais e tarifárias entre seus membros -, a convicção é que o processo é irreversível. Ademais, os pressupostos e a condução das conversações mostram que o MERCOSUL não se constitui em proposta de um mercado isolado e protecionista. Ao contrário, busca-se, a partir de um fortalecimento interno, a integração a outros blocos regionais e, principalmente, ao mercado mundial, por meio de um intercâmbio comercial e econômico distanciado de práticas protecionistas, incompatíveis com a economia de mercado.

Em síntese, o quadro vivenciado pela AMÉRICA LATINA mostra que as condicionantes sociais, políticas e econômicas que a permeiam, bem como as relações em âmbito mundial, determinam condições propícias para o aprimoramento dos mecanismos integracionistas no continente. Nesse contexto, a visão estratégica do BRASIL se sobrepõe às possíveis perdas econômicas que poderia ter, de forma mais imediata.

É oportuno acrescentar que o revigoramento da economia brasileira, alicerçado numa política econômica compatível com a realidade de mercado e que resulte em estabilidade das instituições, afigura-se como o principal vetor a conduzir o País no seu papel diante do processo integracionista.

* * *