

A América do Sul em movimento

PAULO NOGUEIRA BATISTA JR.*

South America in movement. This paper discusses the prospects for the integration of South America, stressing that there are two competing projects. One the one hand, we have the Free Trade Area of the Americas (FTAA), as proposed by Washington, or bilateral free trade agreements with the United States in the FTAA format. On the other hand, we have Mercosur, recently expanded by the accession of Venezuela. Washington's still very significant but declining influence in South America, relations between Argentina and Brazil, Venezuela's entry into Mercosur, and the role of smaller countries are successively examined.

Keywords: South America, regional integration, free trade agreements, United States of America, Mercosur.

JEL Classification: F15; P16.

Não por acaso, o tema deste trabalho é a América do Sul e não a América Latina. Como conceito político, a América Latina perdeu muito de sua relevância. O México e a América Central parecem ter caído irremediavelmente na órbita dos Estados Unidos. Não se pode contar com os mexicanos e os centro-americanos para a construção de um projeto de integração que se pretenda autônomo e soberano. Com o Acordo de Livre Comércio da América do Norte, conhecido por sua sigla em inglês — Nafta, que entrou em vigor em 1994, a incorporação do México ao espaço econômico dos Estados Unidos avançou a passos largos. Em 2005, foi concluído um acordo de livre comércio, da mesma natureza, com a República Dominicana e cinco países da América Central (Costa Rica, El Salva-

* Diretor executivo no FMI, onde representa um grupo de nove países (Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Haiti, Panamá, República Dominicana, Suriname e Trinidad e Tobago). Professor licenciado da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo. e-mail: pnogueirabatista@imf.org. Este artigo é uma versão ampliada e atualizada das notas que serviram de base à apresentação no painel “América do Sul” da 1ª Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional, organizada pela Fundação Alexandre de Gusmão e pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Palácio do Itamaraty, Rio de Janeiro, 6 de julho de 2006.

dor, Guatemala, Honduras e Nicarágua). Os processos históricos não são irreversíveis. Mas, nesses países, o modelo de integração subordinada e os laços de dependência estão consolidados. O mesmo não se pode dizer da América do Sul, ainda que também aqui seja enorme a influência de Washington.

A América do Sul pode ser vista como um campo em disputa. Existem dois projetos concorrentes de integração: o dos Estados Unidos e o do Mercosul. Como se sabe, os planos originais dos Estados Unidos estavam centrados na constituição da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), que abrangeria todos os países do Hemisfério Ocidental, exceto Cuba. Nenhum processo de integração comercial na história terá partido de um conjunto tão heterogêneo de países, como notaram Adhemar Bahadian e Maurício Lyrio. Se viesse a ser formada, a Alca incluiria desde pequenas ilhas, como São Cristóvão e Neves, a nações de dimensões quase continentais, como o Brasil e o Canadá; a maior potência do planeta, os Estados Unidos, e alguns dos países mais pobres do mundo, como o Haiti.¹

DECLÍNIO DA INFLUÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS

Com o impasse na negociação da Alca, em 2003-2004, Washington voltou-se para tratados bilaterais de livre comércio.² A fórmula é sempre a mesma e a sua aceitação consagra o quadro de dependência em relação aos Estados Unidos. Trata-se do modelo Nafta-Alca: poucas concessões em termos de acesso adicional ao mercado dos Estados Unidos e grande perda de autonomia em diversas áreas cruciais (política industrial, serviços, tratamento do capital estrangeiro, compras governamentais, propriedade intelectual, entre outras).³

Na América do Sul, o primeiro acordo desse tipo, que está em vigor desde 2004, foi assinado com o Chile. Mais recentemente os Estados Unidos concluíram tratados de livre comércio com a Colômbia e o Peru, o que resultou, na prática, na implosão da Comunidade Andina de Nações, sacramentada pela saída da Venezuela em 2006. Esses acordos bilaterais não diferem muito entre si, uma indicação de que não há propriamente negociação com Washington, mas a aceitação pura e simples de um contrato de adesão. Negociam-se apenas aspectos secundários, minúcias operacionais, prazos de implementação etc. Como observou o economista norte-americano e Prêmio Nobel de Economia Joseph Stiglitz, “em

¹ Bahadian & Lyrio, 2006, p. 127.

² Sobre as razões do impasse ver Batista Jr., 2005, pp. 119-32.

³ Para uma análise crítica do modelo da Alca ver, por exemplo, Guimarães, 1998; Ricupero, 2002; Batista Jr., 2005, p. 75-116; Bahadian & Lyrio, 2006; e Guimarães, 2006, pp. 279-90.

matéria de tratados de livre comércio, os Estados Unidos não negociam, impõem”.⁴

No entanto, parece clara a perda de influência e de prestígio dos Estados Unidos na América do Sul. O quadro atual é muito diferente do que prevaleceu na década de 1990, quando todos ou quase todos os países da América Latina eram governados por políticos alinhados aos Estados Unidos em maior ou menor grau. Foi o tempo de Carlos Menem, Alberto Fujimori, Fernando Collor, Fernando Henrique Cardoso e outros, que funcionavam basicamente como instrumentos do poder americano — alguns com mais entusiasmo, outros com menos. Eram os procônsules da “Pax Americana”. O chamado Consenso de Washington costumava ser aceito, sem maiores contestações, como breviário das políticas econômicas adequadas. A Alca, lançada em 1994, era vista como inevitável.

Os resultados não foram positivos, como se poderia prever. Governado de fora para dentro, nenhum país pode ser bem-sucedido. A performance do consulado oscilou entre o desastroso (Argentina) e o medíocre (Brasil). De uma maneira geral, as economias cresceram pouco e a geração de empregos foi insuficiente. Agravaram-se os desequilíbrios de balanço de pagamentos e a vulnerabilidade externa. A renda continuou extremamente concentrada e persistiu um quadro de pobreza ou miséria para grande parte da população.

Veio então a reação. Nas ruas e nas urnas. Forças políticas alinhadas a Washington perderam as eleições em diversos países. Alguns presidentes, como Fernando de la Rúa, na Argentina, e Sánchez de Losada, na Bolívia, foram levados à renúncia por rebeliões populares. Hoje, na maior parte da América do Sul os governos se situam do centro para a esquerda do espectro político. Em alguns casos, as mudanças têm sido tímidas e graduais. Mas prevalece um certo distanciamento em relação às políticas econômicas e internacionais dos anos 90.

O Brasil não ficou inteiramente alheio a essa tendência. É verdade que a política econômica do governo Lula, em especial a política monetária, foi conservadora e exageradamente restritiva durante grande parte do tempo; em consequência, as taxas de crescimento do país foram modestas, bem inferiores às de quase todas as principais economias emergentes. Não obstante, ocorreram mudanças importantes no plano macroeconômico e na política externa brasileira. Auxiliada por condições internacionais favoráveis, tanto no campo comercial como no financeiro, a economia brasileira reduziu consideravelmente a sua vulnerabilidade externa. Os saldos comerciais superaram todas as expectativas. O balanço de pagamentos em conta corrente registrou superávit por cinco anos consecutivos,

⁴ Stiglitz fez esse comentário em visita ao Equador, quando recomendou que esse país não subscrevesse o tratado de livre comércio proposto por Washington enquanto persistissem os subsídios agrícolas nos Estados Unidos. “Stiglitz sugirió no firmar TLC si hay subsidios en EE.UU.”, *El Universo*, 13 de julio del 2006.

entre 2003 e 2007 — algo raro, talvez inédito, na história econômica brasileira. As reservas internacionais do país aumentaram de modo significativo. O acordo com o Fundo Monetário Internacional foi encerrado em março de 2005. O Brasil contribuiu, ademais, para modificar o rumo de negociações comerciais importantes, entre elas as da Alca e da Organização Mundial do Comércio (OMC), além de desempenhar um papel central na aproximação gradual das nações sul-americanas.

O declínio da influência norte-americana na América do Sul não se deveu apenas a frustração com os efeitos econômicos e sociais das políticas liberais ou neoliberais. A inabilidade da administração Bush e a sua tendência a atitudes unilaterais e impositivas alimentaram o ressentimento contra o poder de Washington e facilitaram a implementação de estratégias de resistência na América do Sul, assim como em outras partes do mundo. O governo Bush deu, assim, importante contribuição involuntária ao renascimento das preocupações com a autonomia nacional e a integração sul-americana.

ARGENTINA E BRASIL

A chave do processo de integração da América do Sul está nas relações entre os dois maiores países do continente: o Brasil e a Argentina. Há cerca de vinte anos, em meados da década de 1980, os governos Alfonsín e Sarney deram início a uma nova fase na relação bilateral. Apesar das dificuldades e percalços, o panorama mudou muito desde então: a rivalidade histórica deu lugar a uma aliança de caráter estratégico.

Os freqüentes atritos comerciais entre os dois países parecem contradizer essa avaliação. O governo Kirchner recorreu a medidas de proteção comercial contra importações de produtos industriais do Brasil, levando alguns a falar em “crise” e até “agonia” do Mercosul.

É um exagero manifesto. Nos anos recentes, vem acontecendo rápida expansão do comércio intrabloco, apesar do crescimento relativamente certo da maior economia do Mercosul. Uma das principais razões das tensões entre Argentina e Brasil é justamente o aumento acelerado dos fluxos comerciais, especialmente do Brasil para a Argentina. O Brasil tem registrado sucessivos superávits no comércio bilateral, refletindo em parte o dinamismo da economia argentina, que cresceu quase 9% ao ano, em média, de 2003 a 2007, ritmo mais de duas vezes superior ao da economia brasileira nesse período.

Ora, a Argentina não assistirá passivamente à rápida penetração das exportações brasileiras em seus mercados, especialmente se isso colocar em risco a sobrevivência de setores da sua indústria. De pouco adiantará invocar os compromissos de livre comércio negociados nos tempos de Carlos Menem, Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso. Muitos dos argumentos do governo Argen-

tino são válidos. São essencialmente os mesmos que o próprio Brasil tem de defender nas suas negociações com os países desenvolvidos, quando as assimetrias jogam contra nós.

Quotas, salvaguardas e outras barreiras são admissíveis num processo de integração, mesmo em áreas de livre comércio ou uniões aduaneiras. O importante é que essas restrições e ressalvas à liberdade de comércio tenham caráter seletivo ou vigorem por prazo determinado. Devem constituir exceção, e não regra. Precisam obedecer a critérios negociados pelos integrantes do bloco, não podendo ser impostas arbitrária e unilateralmente por um país. Eventuais divergências na aplicação de restrições ao comércio devem ser resolvidas, de preferência, de forma negociada ou, alternativamente, por meio de mecanismos de solução de controvérsias definidos nos acordos.

Pela legislação internacional, acordos de livre comércio ou uniões aduaneiras não implicam necessariamente total ausência de barreiras tarifárias ou não-tarifárias entre os países-membros. No sistema multilateral de comércio criado depois da Segunda Guerra Mundial, esses acordos são a principal exceção à cláusula de nação mais favorecida ou princípio de não-discriminação entre os países-membros, um dos pilares do antigo GATT e agora da OMC.⁵ Áreas de livre comércio são consideradas compatíveis com as regras multilaterais quando obedecem a certos requisitos. Um deles é que a eliminação de tarifas de importação e outras restrições deve dizer respeito a “substancialmente todo o comércio” entre os países envolvidos. Para que um acordo possa caracterizar-se como união aduaneira, requer-se, além disso, que os países participantes apliquem “substancialmente as mesmas tarifas e outras regulações do comércio” ao comércio com não-membros.⁶

Entretanto, nunca houve consenso no GATT e na OMC quanto ao significado exato dessas definições. Assim, muitos acordos de livre comércio e uniões aduaneiras excluem da liberalização setores importantes da economia dos países envolvidos, como agricultura e têxteis.⁷ Áreas de livre comércio e uniões aduaneiras “puras” ou “perfeitas” são muito raras. Por maior que seja a integração entre nações, existe quase sempre uma ou outra exceção, um ou outro setor da economia que fica em alguma medida à margem do processo de liberalização externa (ou consegue compensações internas para fazer face à concorrência estrangeira).

Como imaginar que o Mercosul, composto de países muito diferentes em termos de tamanho, características estruturais e níveis de desenvolvimento, possa

⁵ O princípio da não-discriminação está definido no artigo I do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade — GATT 1947). A íntegra desse acordo pode ser encontrada no site da OMC (www.wto.org).

⁶ Artigo XXIV do GATT 1947.

⁷ World Trade Organization, 2001, p. 2 e 3.

constituir uma exceção a essa regra geral? Os membros do bloco conviverão melhor, com menos atritos, se o modelo de integração for definido e aplicado de forma flexível.

O comércio intra-Mercosul terá de ser parcialmente regulado e submetido a restrições seletivas. A tarifa externa comum continuará admitindo exceções importantes e poderá ser revista quando necessário. Os países-membros devem conservar certos direitos, presentes no regime GATT/OMC. Por exemplo: o de adotar restrições temporárias ao comércio em caso de dificuldades graves de balanço de pagamentos; o de proteger indústrias nascentes durante a sua fase de consolidação; o de aplicar barreiras temporárias quando aumentos súbitos de importação causarem danos a setores da economia nacional; o de proteger as suas empresas contra a concorrência desleal, subsídios e dumping.⁸ Tudo isso pode ser objeto de definição e aplicação equilibradas no âmbito de acordos regionais.

A consolidação do Mercosul não será possível se o Brasil insistir em aplicar os dogmas econômicos da década de 1990. Ao contrário, bater nessa tecla enfraquecerá o bloco e minará a aliança com a Argentina, que é fundamental para a integração sul-americana e a política externa brasileira em seu conjunto.

A agonia não é do Mercosul. O que está agonizando é a concepção liberal de integração, que predominou na América Latina nos anos 90.

ENTRADA DA VENEZUELA NO MERCOSUL

Outra indicação de que o Mercosul não está em “crise terminal” foi a entrada da Venezuela como membro pleno do bloco em 2006. Com a adesão desse país à união aduaneira, o Mercosul passa a constituir um bloco de mais de 250 milhões de habitantes, com uma área de 12,7 milhões de km². O PIB do bloco supera US\$ 1 trilhão, correspondendo a cerca de 3/4 do PIB sul-americano.⁹

As negociações para a adesão da Venezuela ao Mercosul foram finalizadas em maio de 2006, em Buenos Aires. O presidente da Venezuela, Hugo Chávez, envolveu-se pessoalmente nessa negociação, favorecendo a rápida conclusão de um processo que poderia ter durado vários meses.

Ficou estabelecido que, no prazo máximo de quatro anos, a Venezuela adotará a TEC (Tarifa Externa Comum) e as demais normas do Mercosul. Passará a integrar, desde logo, a delegação do bloco em negociações com terceiros,¹⁰ o que decorre, naturalmente, da sua adesão à união aduaneira. A partir de agora, a Ve-

⁸ Ver, por exemplo, Luz, 2005, pp. 209-15.

⁹ Ministério das Relações Exteriores, 2006, p. 1. Em fins de 2007, a entrada da Venezuela no Mercosul ainda dependia de aprovação parlamentar no Brasil e no Paraguai.

¹⁰ Idem, *ibidem*, pp. 2 e 3.

nezuela participará das negociações do Mercosul visando ao estabelecimento de áreas de livre comércio, à incorporação de novos membros ao bloco ou à troca de preferências tarifárias com outros países ou grupos de países. Negociará conosco, em bloco, numa eventual retomada das negociações da Alca, ora interrompidas. Participará das negociações birregionais Mercosul-União Européia para a possível formação de uma área de livre comércio. Participará dos entendimentos entre o Mercosul, a Índia e a União Aduaneira do Sul da África, que têm o propósito de formar uma área de livre comércio tripartite.¹¹

A liberalização do comércio entre a Venezuela e os demais países do Mercosul se fará de forma gradual, levando em conta as assimetrias entre os participantes. Argentina e Brasil se comprometeram a alcançar o livre comércio com a Venezuela em janeiro de 2010. Paraguai e Uruguai, três anos mais tarde, em janeiro de 2013. A Venezuela, por sua vez, chegará ao livre comércio com os demais integrantes do bloco em janeiro de 2012, exceto para os principais produtos de exportação do Paraguai e Uruguai, que obtiveram livre acesso imediato ao mercado venezuelano. Os cinco países terão até janeiro de 2014 para liberalizar o comércio de produtos considerados “sensíveis”.¹²

A entrada da Venezuela é um marco na história do Mercosul. Constitui, também, um fato auspicioso para a integração da América do Sul. Em grande medida, a integração do continente, como projeto ao mesmo tempo econômico e político, está se fazendo e continuará se fazendo por meio do Mercosul — seja por incorporação de novos países sul-americanos ao bloco, seja pela implementação dos acordos de livre comércio entre o Mercosul e outras nações, como os que foram assinados com a Bolívia, o Chile, o Peru e a Colômbia e o Equador.

Em se tratando de um país importante em termos econômicos, comerciais e energéticos, a adesão da Venezuela aumenta o peso do Mercosul e fortalece o seu poder de barganha em relação a outros países ou blocos comerciais. Fortalece também o seu potencial econômico, representando, antes de tudo, uma ampliação considerável do mercado. Segundo levantamento do Banco Mundial, a renda nacional bruta da Venezuela foi de US\$ 128 bilhões em 2005. Trata-se da 37ª maior economia do planeta e a quarta maior da América Latina, depois do México, do Brasil e da Argentina.¹³ A Venezuela dispõe de imensas reservas de petróleo e de recursos financeiros. O seu governo aposta pesadamente na integração latino-americana e tem feito empréstimos a outros países sul-americanos, como por exemplo à Argentina.

Como não poderia deixar de ser, a entrada da Venezuela provoca controvérsias. Teme-se a agressividade e a influência política e ideológica do presidente

¹¹ Sobre as negociações comerciais com a Índia e a União Aduaneira do Sul da África ver Pereira, 2006.

¹² Ministério das Relações Exteriores, 2006, p. 2.

¹³ Grupo Banco Mundial, 2006.

Chávez. Mas esses temores parecem exagerados. A influência conjunta dos demais membros do bloco não permitirá que a agenda ou a retórica do Mercosul seja conduzida pela Venezuela ou qualquer outro país individualmente. O Brasil, em especial, poderá exercer um papel moderador, como já fez anteriormente por ocasião de conflitos entre a Venezuela e outros países.

BOLÍVIA, EQUADOR, PARAGUAI E URUGUAI

O próximo passo pode ser a incorporação da Bolívia ao Mercosul. Essa adesão é vista com bons olhos pelos governos da Argentina, do Brasil e da Venezuela. Também conta, ao que parece, com a simpatia do governo Evo Morales.

Divergências na questão da exploração do gás boliviano podem, é claro, colocar em risco ou levar ao adiamento da entrada da Bolívia no bloco. Em 2006, a crise entre o Brasil e a Bolívia desencadeou, em certos meios brasileiros, uma súbita e veemente onda nacionalista. Por algum tempo, o clima predominante foi de indignação e preocupação alarmada com os interesses nacionais. Há muito tempo não se via tanta ênfase patriótica no Brasil. Muitos passaram a exigir providências duras contra o país vizinho. Não por acaso, entre os mais exaltados estavam os que se notabilizam por grande docilidade quando há conflitos de interesses, não com a modesta Bolívia, mas com os Estados Unidos ou outros países desenvolvidos.

O Brasil fez bem em seguir uma linha moderada e paciente, mesmo quando o governo boliviano procedia de maneira desnecessariamente ruidosa. Na questão do gás e em outros temas do relacionamento bilateral, a Bolívia tem os seus argumentos e razões, que não podem ser desprezados. Além disso, a exacerbação do conflito não interessa ao Brasil. Apesar das divergências com a Petrobras e outras empresas brasileiras, a Bolívia é nossa aliada natural. Retaliações e medidas drásticas teriam afetado não só as nossas relações com esse país, mas todo o projeto de integração da América do Sul.

O Equador, cujas negociações comerciais bilaterais com os Estados Unidos foram suspensas, é outro país com o qual o Mercosul poderá buscar uma aproximação. O presidente do Equador, Rafael Correa, eleito em fins de 2006, declarou logo após as eleições que trabalhará para o ingresso do seu país no Mercosul e que não aceitará um tratado bilateral de livre comércio com os EUA, observando que a assinatura de tratados desse tipo pelo Peru e a Colômbia “feriram de morte” a Comunidade Andina de Nações (CAN).¹⁴

De fato, a CAN foi concebida como união aduaneira. Uma união aduaneira, como vimos, é uma área de livre comércio em que os países-membros adotam es-

¹⁴ “Correa ensaia se aproximar do Mercosul”, *Folha de S.Paulo*, 29 de novembro de 2006, p. A16.

sencialmente as mesmas tarifas de importação e outras normas comerciais em relação a países não-membros. Ora, os tratados Peru-EUA e Colômbia-EUA, aos quais voltaremos mais à frente, implicam alterações substanciais nas estruturas tarifárias peruana e colombiana, tornando-as incompatíveis com a Tarifa Externa Comum (TEC) da CAN. A união aduaneira andina só poderia ser preservada se os demais integrantes da CAN assinassem tratados comerciais semelhantes com os EUA. O Equador vinha negociando um acordo desse tipo. Mas, em maio de 2006, Washington suspendeu as negociações depois que o governo equatoriano revogou os contratos que mantinha com a empresa americana Occidental Petroleum.¹⁵

Com a eleição de Correa, por larga margem, o Equador parece caminhar no sentido de uma linha mais independente dos EUA, o que torna natural a sua aproximação com o Mercosul. Espera-se que, no momento apropriado, sejam iniciadas as negociações para remover barreiras ao comércio e adaptar a estrutura tarifária equatoriana à TEC do Mercosul, levando em conta evidentemente as diferenças em termos de nível de desenvolvimento entre a economia equatoriana e as demais economias do bloco. Posteriormente, o Brasil, a Venezuela em especial e a Argentina (que superou com sucesso um desafio parecido) talvez possam ajudar o Equador a desdolarizar a sua economia e a reintroduzir uma moeda própria. Por um mau passo, o Equador é, desde 2000, o único país sul-americano que abandonou a moeda nacional, convertendo-se, por decisão unilateral, numa província monetária dos EUA.

A ampliação do Mercosul não deve levar, entretanto, a que se perca de vista a necessidade de manter a coesão entre os países fundadores do bloco. A aliança Argentina-Brasil tem os seus altos e baixos, mas parece basicamente firme. O problema maior reside na relação com os dois países menores. Brasil e Argentina terão que trabalhar para manter o Paraguai e o Uruguai dentro do Mercosul. Os interesses dos países pequenos não têm sido suficientemente contemplados, como admite o próprio governo brasileiro. No Brasil, por exemplo, *lobbies* domésticos conseguem se valer de normas sanitárias e outras barreiras não-tarifárias como instrumentos de proteção, dificultando o acesso das exportações desses países ao mercado nacional.

O Uruguai e o Paraguai vêm se mostrando insatisfeitos e ameaçam até abandonar o Mercosul. Washington tem acenando com a possibilidade de assinar tratados bilaterais de livre comércio com Assunção e Montevideú. Esses acenos encontram receptividade, particularmente no Uruguai. Evidentemente, se assinarem acordos bilaterais de livre comércio com os Estados Unidos, Paraguai e Uruguai terão que se retirar da união aduaneira do Mercosul.

O governo brasileiro parece empenhado em evitar esse desfecho, procurando atender às reivindicações dos sócios menores. A entrada da Venezuela pode

¹⁵ “United States suspends trade negotiations with Ecuador”, May 17, 2006 (www.usinfo.state.gov).

ajudar a manter a coesão do bloco, pois ela tem poder de fogo financeiro e parece disposta a utilizá-lo para favorecer os países pequenos do bloco. A própria adesão da Venezuela no Mercosul foi negociada, como vimos, de forma a privilegiar os uruguaios e os paraguaios no que diz respeito a prazos de implementação: Paraguai e Uruguai terão um prazo três anos maior do que a Argentina e o Brasil para alcançar o livre comércio com o novo membro do bloco; a Venezuela, por seu turno, dará acesso total e imediato aos principais produtos de exportação do Paraguai e do Uruguai.

À tríade Argentina-Brasil-Venezuela caberá o papel central na consolidação do Mercosul como base do projeto de integração sul-americana. Esse projeto só poderá prosperar se os países maiores e mais desenvolvidos forem generosos e estiverem efetivamente dispostos a fazer concessões e a proporcionar tratamento preferencial aos países menores e menos desenvolvidos.

DUAS AMÉRICAS DO SUL?

O que está se configurando é uma certa divisão entre a América do Sul oriental ou atlântica e a América do Sul ocidental ou pacífica. Os países da margem pacífica do continente, com a exceção do Equador, aceitaram assinar tratados bilaterais de livre comércio com os Estados Unidos nos moldes da Alca, o que inviabiliza a sua incorporação à união aduaneira do Mercosul. É o caso do Chile, cujo acordo com os Estados Unidos vigora desde 2004, como já foi mencionado. Peru e Colômbia assinaram acordos do mesmo gênero com Washington. O da Colômbia ainda aguarda ratificação pelo Congresso dos Estados Unidos.¹⁶

Com a entrada em vigor desses acordos, as tarifas de importação serão zeradas de imediato para nada menos que 80% das exportações de bens de consumo e industriais dos Estados Unidos para o Peru e para a Colômbia. Sobre esses tipos de produto, todas as tarifas peruanas e colombianas remanescentes serão eliminadas em até dez anos.¹⁷ No caso dos bens agropecuários, mais de dois terços das exportações dos Estados Unidos para o Peru e a Colômbia ficarão imediatamente livres de tarifas de importação;¹⁸ a maior parte das tarifas remanescentes será eliminada em até 15 anos.¹⁹

¹⁶ O texto integral dos acordos comerciais dos Estados Unidos com o Peru e a Colômbia, assim como resumos dos seus principais capítulos, podem ser encontrados no site do Representante Comercial dos Estados Unidos (www.ustr.gov).

¹⁷ United States Trade Representative, 2005, p. 1; e idem, 2006, p. 1.

¹⁸ Idem, 2005, p. 1; e Advisory Committee on Trade Policy and Negotiations, 2006b, p. 4.

¹⁹ United States Trade Representative, 2005, p. 1; e Advisory Committee on Trade Policy and Negotiations, 2006b, p. 4. Para alguns poucos produtos agropecuários, o prazo para eliminação das tarifas é mais longo, chegando a um máximo de 18 anos, no caso do Peru, e a 19 anos, no caso da Colômbia.

Fica claro que as estruturas tarifárias que resultam desses acordos bilaterais com os Estados Unidos são incompatíveis não só com a TEC da Comunidade Andina de Nações, mas também com a do Mercosul. Por definição, membros de uma união aduaneira como o Mercosul, ligados por uma tarifa externa comum, não podem realizar acordos bilaterais de livre comércio com outros países. Rati-ficados os tratados com os Estados Unidos, a Colômbia e o Peru só poderão permanecer como membros associados do Mercosul, prosseguindo com a implementação dos acordos de livre comércio assinados com o bloco.

Os acordos com Washington atendem aos interesses nacionais da Colômbia e do Peru? É duvidoso. Os acordos proporcionam muito pouco acesso adicional ao mercado dos Estados Unidos. O que eles permitem, basicamente, é tornar permanentes as preferências tarifárias já previstas no Andean Trade Preference Act.²⁰ Washington vinha ameaçando não prorrogá-las, caso o Peru, a Colômbia e os outros países andinos se recusassem a assinar acordos bilaterais de livre comércio no formato Nafta-Alca.

Como é típico dos acordos realizados nesse formato, o resultado das negociações foi muito desigual. Washington manteve a sua política de subsídios agrícolas e a sua legislação antidumping, mas obteve do Peru e da Colômbia eliminação de tarifas de importação, abertura dos mercados de serviços, amplo acesso a compras governamentais, diversas vantagens para seus investidores e regras rigorosas de proteção da propriedade intelectual, entre outras concessões.²¹ Esses tratados representam, assim, uma perda considerável de autonomia na definição das políticas governamentais e na formulação de um projeto de desenvolvimento econômico.

A maior parte da América do Sul não deseja seguir esse caminho. Com a incorporação da Venezuela ao Mercosul, o bloco passa a representar mais de 70% da área, mais de 2/3 da população e cerca de 3/4 do PIB do continente. Espera-se que a Bolívia possa ser o próximo país a ingressar e que os governos do Brasil, da Argentina e da Venezuela tenham a sabedoria de responder de forma rápida e efetiva aos reclamos de tratamento justo formulados pelos países pequenos do Mercosul, preservando a coesão do bloco.

Advisory Committee on Trade Policy and Negotiations, 2006a, p. 4; idem, 2006b, p. 4; e Schwab, 2006, p. 2.

²⁰ Nada menos que 98% de todas as exportações do Peru para os Estados Unidos já estão isentas de tarifas. A tarifa média aplicada pelos Estados Unidos sobre importações oriundas do Peru é apenas 0,1%. Por outro lado, a tarifa média aplicada pelo Peru sobre produtos manufaturados é 10%, e a eliminação dessas tarifas proporcionará vantagem significativa para os exportadores dos Estados Unidos. Advisory Committee for Trade Policy and Negotiations, 2006a, p. 3. No caso da Colômbia, 90% das exportações entram sem pagar tarifas no mercado dos Estados Unidos. A tarifa média sobre os outros 10% é apenas 2,2%. Já a tarifa média aplicada pela Colômbia sobre bens manufaturados é 11,3%. Advisory Committee for Trade Policy and Negotiations, 2006b, p. 3.

²¹ United States Trade Representative, 2005, pp. 2-6; e idem, 2006, pp. 2-5.

UM PÓLO INDEPENDENTE NA AMÉRICA DO SUL?

O Brasil, país de dimensões quase continentais, grande população e economia bastante diversificada, não necessita, a rigor, do resto da América do Sul para construir o seu projeto de desenvolvimento econômico e social. Se os nossos vizinhos resolverem tomar o caminho do caos ou o da subordinação pura e simples aos Estados Unidos (uma hipótese não exclui a outra, diga-se de passagem), o Brasil não precisará acompanhá-los. De qualquer maneira, não há dúvida de que a integração continental reforçará consideravelmente o potencial de desenvolvimento e a posição internacional do país.

O governo brasileiro tem cometido erros, alguns graves. Foi omissivo quando o governo argentino enfrentou o grande desafio da reestruturação de sua dívida externa. Também não fez o suficiente pelos sócios menores do Mercosul. Washington, evidentemente, aproveita-se de brechas desse tipo. Sempre que pode, trabalha ativamente para alargá-las. Os Estados Unidos nunca verão com bons olhos a consolidação de um bloco independente na América do Sul.

Mas as condições gerais continuam favoráveis à integração sul-americana. As políticas econômicas apoiadas pelo governo dos Estados Unidos e pelas entidades multilaterais de financiamento fracassaram em muitos países da nossa região, às vezes de forma espetacular. As forças políticas sul-americanas mais alinhadas com Washington perderam espaço político em vários países. Graças às truculências e ao unilateralismo da administração George W. Bush, o prestígio dos Estados Unidos entrou em declínio no mundo inteiro e na América do Sul em particular.

Os Estados Unidos continuam a ser a única superpotência, com interesses, objetivos e prioridades em todas as regiões do planeta e grande influência na América Latina. Essa superpotência, contudo, nunca exerceu hegemonia completa — mesmo depois do colapso da União Soviética. Ela opera num mundo que é multipolar e será, provavelmente, cada vez mais multipolar. A influência e o peso relativos dos Estados Unidos tendem a diminuir, em termos econômicos e políticos. Na Ásia, temos a emergência de duas nações que souberam preservar a sua autonomia nacional e cujas economias vêm crescendo de forma rápida: a China e a Índia. A Rússia pós-Ieltsin também vem expandindo a sua economia a taxas elevadas e aumentando o seu papel internacional. O Japão superou a sua longa crise econômica. Depois da ampliação para 25 países em 2004, a economia da União Européia passou a ser aproximadamente do tamanho da dos Estados Unidos.

A questão que se coloca para nós é a seguinte: haverá um pólo de poder também aqui na América do Sul? Ou seremos meros satélites de um bloco comandado por Washington? O essencial é não perder de vista os interesses nacionais estratégicos. O mundo será multipolar, queiram ou não os ideólogos que predominam ou predominaram no governo Bush. Ao Brasil cabe trabalhar com

persistência, calma e cabeça fria para que, ao longo dos próximos anos, a América do Sul — ou a maior parte dela — se constitua em um pólo coeso, dinâmico e independente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADVISORY COMMITTEE ON TRADE POLICY AND NEGOTIATIONS (2006a). “Report on the U.S. — Peru Trade Promotion Agreement”, February 1, 2006 (www.ustr.gov).
- _____. (2006b). “Report on the U.S. — Colombia Trade Promotion Agreement”, September 20, 2006 (www.ustr.gov).
- BAHADIAN, Adhemar G. & LYRIO, Maurício Carvalho (2006). “Alca: um depoimento da co-presidência brasileira”, *Política Externa*, vol. 14, n° 3, dezembro/janeiro/fevereiro de 2005/2006.
- BATISTA Jr., Paulo Nogueira (2005). *O Brasil e a Economia Internacional: Recuperação e Defesa da Autonomia Nacional*, Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2005.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (1998). “Os principais desafios internacionais do Brasil”, Adhemar dos Santos Mineiro, Luiz Antônio Elias & César Benjamim (orgs.), *Visões da Crise*, Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.
- _____. (2006). *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*, Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.
- GRUPO BANCO MUNDIAL (2006). “Nova classificação das economias do mundo”, 3 de julho de 2006 (www.bancomundial.org.br).
- LUZ, Rodrigo (2005). *Relações Econômicas Internacionais: Teoria e Questões*, Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2005.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (2006). “Adesão da Venezuela ao Mercosul”, Assessoria de Imprensa do Gabinete, Nota n° 327, 24 de maio de 2006 (www.mre.gov.br).
- PEREIRA, Lia Valls (2006). “Os acordos do Mercosul com a Índia e SACU”, *Conjuntura Econômica*, vol. 60, n° 4, abril de 2006.
- RICUPERO, Rubens (2002). “Os Estados Unidos e o comércio mundial: protecionistas ou campeões do livre comércio?”, *Estudos Avançados*, vol. 16, n° 46, setembro/dezembro de 2002.
- SCHWAB, Susan (2006). “Remarks of Ambassador Susan Schwab, Deputy United States Trade Representative, Conference Call on the Conclusion of Trade Negotiations with Colombia”, February 27, 2006 (www.ustr.gov).
- UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE (2005). “Free Trade with Peru: Summary of the U.S.-Peru Trade Promotion Agreement”, December 2005 (www.ustr.gov).
- _____. (2006). “Free Trade with Colombia: Summary of the Agreement”, February 27, 2006 (www.ustr.gov).
- WORLD TRADE ORGANIZATION (2001). “Regional trade agreements: regionalism and the multilateral trading system”, Doha WTO Ministerial 2001: Briefing Notes (www.wto.org).