

ANÁLISE DO PASSADO E PROJETO REGIONAL:
QUAL COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES É VIÁVEL?

*Pedro Paulo Zahluth Bastos*¹

Desde a campanha eleitoral, os responsáveis pela política externa do atual governo apontavam a prioridade a ser conferida ao eixo Sul-Sul, sem excluir a expansão do comércio e do investimento no eixo Norte-Sul. Alegava-se que a nova prioridade corrigiria a ênfase excessiva do governo FHC na realização de tratados com os EUA (no âmbito da ALCA) e com a União Européia, desconsiderando as oportunidades existentes para fortalecimento de laços com outros países e blocos periféricos. O novo enfoque Sul-Sul encontrou lugar privilegiado mesmo no discurso de posse do presidente Lula, assim como em declarações de intenções dos titulares do Ministério das Relações Exteriores.

A nova prioridade foi, bem ou mal, implementada de fato nos dois anos de governo — e não apenas no roteiro das viagens presidenciais ou nos esforços de promoção comercial do Ministério do Desenvolvimento. A negociação de um conjunto de acordos comerciais foi iniciada com outras regiões periféricas e, antes mesmo que estes acordos fossem concluídos, o comércio com algumas destas áreas cresceu a taxas bem maiores que o crescimento já expressivo do conjunto das exportações brasileiras.²

Nas Américas, a nova prioridade conferida às relações Sul-Sul ficou patente quando, em julho de 2003, o ministro Celso Amorim respondeu à oferta estadunidense de redução tarifária (que “fatiava” a ALCA em quatro regiões, discriminando o Mercosul), explicitando o enfoque dos “três trilhos” que orientaria a política exterior brasileira. No trilho multilateral da OMC, seriam abordados temas sensíveis para o país, como regulamentação de compras governamentais, política de investimentos e respeito a patentes, afastados o quanto possível do âmbito ALCA. O trilho ALCA, por sua vez, consagraria um conjunto de compromissos básicos comuns nas várias áreas de negociação do acordo regional, enquanto as negociações de acesso a mercado seriam realizadas sobretudo em âmbito 4 + 1, ou seja, articulando o Mercosul em negociação conjunta com terceiros países ou blocos.³

Esta proposta tinha um significado claro no que tange às relações interamericanas: a realização de tratados de liberalização com países latinos não dependeria do acerto simultâneo de um tratado

¹ Professor Doutor do Departamento de Política e História Econômica, e Coordenador da Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico (Área de concentração História Econômica) do Instituto de Economia da UNICAMP. É professor de Economia Política Internacional do curso de Diplomacia Econômica (UNICAMP-UNCTAD).

² Ver IEDI. *O comércio exterior brasileiro com países em desenvolvimento*. São Paulo: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, fev. 2004.

³ “De forma sucinta, essa posição - obviamente sempre sujeita a alguns ajustes no processo de negociação - pode ser descrita da seguinte forma: 1) a substância dos temas de acesso a mercados em bens e, de forma limitada, em serviços e investimentos seria tratada em uma negociação 4 + 1 entre o Mercosul e os EUA; 2) o processo Alca propriamente dito se focalizaria em alguns elementos básicos, tais como solução de controvérsias, tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, fundos de compensação, regras fitossanitárias e facilitação de comércio; 3) os temas mais sensíveis e que representariam obrigações novas para o Brasil, como a parte normativa de propriedade intelectual, serviços, investimentos e compras governamentais, seriam transferidos para a OMC, a exemplo do que advogam os EUA em relação aos temas que lhes são mais sensíveis, como subsídios agrícolas e regras antidumping” (C. Amorim. A Alca possível. *Folha de São Paulo*, 08 jul. 2003).

pan-americano que também envolvesse a América do Norte. Ou seja, não dependeria da ALCA, podendo limitar-se a acordos Sul-Sul. Para executar estes acordos, o país usaria sobretudo as possibilidades de preferência abertas, muito antes do processo ALCA deslançar, pelo ambiente ALADI.⁴

Ato contínuo, a paralisação das negociações da ALCA levou os EUA, de um lado, e o Mercosul, de outro, a acelerar a negociação de acordos bilaterais na região. A “liberalização competitiva” do USTR continuou marcada por forte assimetria, negociando acordos preferenciais rivais que induzem seus parceiros comerciais a concorrer entre si para aceitar, antes dos demais, as exigências estadunidenses, menos para ganhar do que para evitar perder acesso relativo ao maior mercado nacional do mundo. Esta proposta liberal assimétrica acentua a carência, típica do processo ALCA, de instituições e políticas que compensem e reintegrem povos e setores mais vulneráveis aos rigores da livre concorrência.⁵

A posição do Mercosul e, sobretudo, do Brasil, caminhou em direção diferente, mais benigna: sem deixar de explorar o poder de atração representado pelo tamanho de seu mercado no conjunto da América do Sul, procurou temperar a barganha comercial com a proposta de uma Comunidade Sul-Americana de Nações. Nas palavras do chanceler Celso Amorim, esta Comunidade não se limitaria ao acordo comercial entre Mercosul e Comunidade Andina (CAN) e ao financiamento de projetos de infra-estrutura com apoio do BNDES e da CAF (Corporação Andina de Fomento); ela seria “o lançamento da pedra fundamental de algo maior, a União da América do Sul” (apud Rossi, C. Brasil busca o Pacífico durante cúpula. *Folha de São Paulo*, 05 dez. 2004).

A alusão à União Européia é evidente, e certamente não é ingênua. Levada ao pé da letra, esta União caminharia além de acordos comerciais em direção à integração monetária, liberdade do movimento de capitais e pessoas, harmonização de políticas monetárias, fiscais, agrícolas e industriais, fundos de desenvolvimento regional e um crescente partilhamento de soberania para além da política econômica. À luz da experiência européia, o anúncio deste tipo profundo de integração incorpora também a promessa de um estilo de comportamento dos “grandes” (no caso, Brasil e Argentina) que, ao contrário dos EUA, não vise maximizar ganhos a curto prazo por meio da liberalização, em nome de uma estratégia benigna mutuamente satisfatória a longo prazo que, inclusive, suavize a livre concorrência para defender e reintegrar povos e setores mais frágeis.

É claro que, se vier a ser implementada, esta estratégia profunda vai enfrentar obstáculos internos e externos enormes, talvez maiores que no longo processo de integração européia. Em primeiro lugar, como veremos adiante, porque ela rivaliza e, pelo menos nas propostas do Itamaraty (mas não na prática da Fazenda e do Banco Central), pretende limitar o avanço do estilo de integração

4 Nas palavras de Celso Amorim: “Deve-se lembrar, porém, que já dispomos de canais negociadores para levar adiante uma agenda de integração com os países latino-americanos no âmbito da Aladi (Associação Latino-Americana de Integração), em especial os da América do Sul. Essas tratativas se beneficiam da cobertura jurídica da chamada ‘cláusula de habilitação’ da OMC, que autoriza a troca de preferências comerciais entre países em desenvolvimento. Assim, o maior interesse em negociarmos uma Alca reside na expectativa de acesso ao mercado norte-americano, o qual, por sua dimensão e dinamismo, não pode ser ignorado.” (C. Amorim. A Alca possível. *Folha de São Paulo*, 08 jul. 2003).

5 P. Bastos. A política comercial estadunidense: a estratégia de liberalização competitiva, os acordos bilaterais e a ALCA. *Economia Política Internacional: Análise Estratégica*, Campinas, n. 1, abr./jun. 2004. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/ceri/boletim/boletim1/06-pedropaulo.pdf>>.

liberal proposto na região pelos EUA, cujos lineamentos básicos foram plantados desde o início da década de 1990. Não há hoje, como no pós-guerra, o trauma da desagregação da economia mundial e de um conflito militar devastador que leve a América Latina a “começar de novo”, conferindo a seus Estados a oportunidade de planejar e reconstruir as formas de sua inserção econômica internacional. Inversamente, os mecanismos de coordenação à disposição dos Estados sul-americanos se enfraqueceram desde a crise das dívidas externas nos anos 1980, e ainda mais nos anos 1990, em parte porque iniciativas de liberalização propostas pelos EUA, por intermédio ou não das instituições multilaterais sediadas em Washington, foram implementadas na região de forma predominantemente unilateral. Não há hoje um consenso na região quanto a necessidade de reverter este estilo de abertura, e muito menos quanto à forma como isto deveria ser feito.

Por outro lado, o caminho já avançado do processo de liberalização comercial, produtiva e financeira da região cristalizou interesses fortemente contrários à reversão deste processo ou à correção de seu estilo. Ao contrário da Europa do imediato pós-guerra, nem estamos sedentos por resolver conflitos seculares entre nações hostis nem cremos majoritariamente na inadequação do livre mercado para garantir coesão social e regional. Falta-nos algum desiderato político crucial (evitar o avanço comunista ou uma nova guerra continental) que permita aos estadistas da integração sul-americana (independentemente das qualidades pessoais que tinham De Gaulle, Adenauer, ou De Gaspari) conduzir coalizões, distribuir perdas e alocar recursos segundo finalidades de coesão regional, que não tragam os ganhos econômicos imediatos exigidos por interesses particulares, protecionistas ou liberalizantes. De fato, é duvidoso que a comunidade empresarial brasileira e argentina, para não falar dos representantes de firmas transnacionais, colabore política e economicamente com um projeto partilhado de liderança regional de natureza *benigna*, ou seja, que implique no sacrifício de interesses econômicos de curto prazo, visando, digamos, a redução de desequilíbrios regionais de cunho internacional. Também ao contrário de Alemanha e França do pós-guerra, Brasil e Argentina são grandes federações com problemas fiscais crônicos, que dificultam a resolução de seus próprios desequilíbrios regionais seculares. Como justificar a constituição de um fundo para reverter desequilíbrios em outros países quando os próprios “grandes” são países heterogêneos cindidos por desigualdades de toda ordem?

Além destas dificuldades internas, parece ser sobretudo a inserção da América do Sul na evolução contemporânea do sistema econômico e político internacional que, *a posteriori*, demonstra quanto a experiência de integração europeia foi um processo historicamente *único*, dificilmente reprodutível noutras regiões em outro momento histórico. Vamos centrar a análise na comparação dos regimes monetários-cambiais, financeiros e comerciais vigentes nos tempos da integração europeia e sul-americana.

REGIME MONETÁRIO-CAMBIAL

Neste aspecto, a peculiaridade marcante da integração europeia é que ela iniciou-se e aprofundou-se facilitada por um regime monetário-cambial baseado em taxas de câmbio fixas, mas reajustáveis, em que os bancos centrais preservaram, pelo menos até a década de 1970, autonomia para definir taxas de juros favoráveis ao crescimento econômico sustentado. Esta dupla capacidade de definir taxas de juros e defender taxas de câmbio facilitou a integração comercial europeia ao estender

ciclos expansivos, limitar crises econômicas e oferecer sinais alocativos claros e estáveis para a divisão do trabalho intra-regional, aumentando a escala das empresas européias à medida que as tarifas reduziam-se entre os países da região mais do que entre eles e o resto do mundo. Protegidas das exportações dos EUA, gozando de um mercado nacional e regional dinâmico e estimuladas por taxas de câmbio fixas e tarifas alfandegárias cadentes, as empresas européias criaram uma rede comercial regional que, por sua vez, aumentava a importância de taxas de câmbio estáveis. Com isto, quando os EUA romperam unilateralmente, entre 1971 e 1973, com o regime de câmbio fixo negociado no acordo de Bretton Woods (1944), os governos europeus buscaram preservar a estabilidade cambial na região por meio da chamada “serpente” cambial européia, tendo como moeda central o marco alemão, em direção a uma crescente cooperação monetária e cambial que culminaria com o projeto Euro.

Nada disto caracteriza a integração econômica sul-americana. Os esforços mais recentes de integração não foram acompanhados por qualquer tentativa de atenuar oscilações cambiais entre parceiros regionais, nem viram generalizar-se o uso de alguma moeda da região como veículo de integração e foco de coordenação cambial. A proposta inicial de lançamento do Mercosul em 1986, por exemplo, se fez em meio às crises cambiais detonadas pelo endividamento externo, incapacitando os governos de controlar taxas de câmbio em relação ao dólar, e menos ainda coordenar taxas bilaterais. Quando a pedra fundamental do Mercosul foi de fato lançada, em 1991, os países do bloco se adaptavam ao Consenso de Washington, atraindo capitais por meio de reformas liberalizantes, privatizações e taxas de juros elevadas. Neste contexto, a “volta ao mercado” propiciou algum controle temporário sobre taxas de câmbio, pelo menos até a reversão do cenário de liquidez internacional ampla para mercados emergentes, em torno de 1997. Antes e depois, porém, a política cambial dos dois grandes seguiu descoordinada, produzindo atritos comerciais frequentes entre interesses afetados subitamente por modificações nas taxas bilaterais, determinadas sobretudo por oscilações instáveis de fluxos de capitais em dólares que possibilitaram de início regimes de câmbio fixo ou semi-fixo, para destruí-los rapidamente depois.

Os governos Lula e Kishner não produziram maior coordenação cambial. Na prática, as taxas bilaterais continuam muito dependentes de oscilações instáveis de fluxos de capitais externos, e neste quesito a Argentina pós-moratória demonstra maior decisão de intervir para prevenir oscilações cambiais abruptas do que o Brasil. Para ilustrar o ponto, em apenas um semestre (junho-novembro de 2004), o real se apreciou 15% em relação ao dólar, enquanto o peso argentino ou mexicano, e o bolívar venezuelano, permaneceram praticamente estáveis. Se nem o real nem o peso são moedas conversíveis a não ser em regiões de fronteira (sendo o dólar a moeda-veículo em transações bilaterais), e se nenhum esforço de coordenação de políticas cambiais se verificou até então em quase década e meia de Mercosul, como esperar que o mesmo se verifique perante o conjunto de países que constituiriam a União da América do Sul?

De fato, nada indica que estes países passem a coordenar políticas monetárias e cambiais no futuro próximo, em parte porque não apresentam uma estratégia comum para se proteger das oscilações dos fluxos de capital externo destinados em dólares à região.

REGIME FINANCEIRO

As circunstâncias em que a integração européia iniciou-se e aprofundou-se também foram especiais do ponto de vista financeiro, interno e externo. As primeiras três décadas do pós-guerra, os

chamados “anos dourados” do capitalismo, conviveram com ampla intervenção dos Estados nacionais para “domesticar” o sistema (resguardadas diferenças nacionais), regulando sistemas financeiros e taxas de juros, dirigindo a formação de capital com ou sem o apoio de empresas estatais, e atenuando desigualdades com políticas de proteção social e salarial. Em vários Estados europeus, a intervenção sobre sistemas financeiros articulava-se a políticas de crédito dirigido que, em alguns casos, chegava à constituição de bancos estatais de fomento ao investimento de longo prazo. Em qualquer caso, bancos centrais gozavam de ampla autonomia para estimular aplicações da riqueza financeira líquida favoráveis à formação de capital fixo produtivo, definindo taxas de juros baixas e estáveis a longo prazo, e incentivos administrativos (taxas de redesconto e depósito compulsório seletivas) para orientar aplicações. Internacionalmente, o acordo de Bretton Woods (1944) conferia explicitamente, aos Estados nacionais, instrumentos para reger o capital financeiro e canalizá-lo para finalidades produtivas, permitindo-lhes por exemplo manter indefinidamente controles de capitais a curto prazo — como se dizia à época, fluxos de *hot money*, considerados parcialmente responsáveis pela crise internacional dos anos trinta ou, pelo menos, por sua rápida propagação internacional. Assim, os Estados nacionais eram protegidos da contaminação de políticas de juros altos realizadas em outros países e/ou do contágio de crises financeiras internacionais, gozando de autonomia para alongar ciclos de crédito, orientados para o crescimento sustentado do investimento produtivo a longo prazo.⁶

Este regime financeiro facilitou os primórdios da integração não apenas porque foi uma condição central para o rápido crescimento das economias europeias, que ajudou a acomodar certas pressões protecionistas, na margem, ao transferir estímulos mútuos de demanda no mercado regional. A este respeito, o convívio entre recessões, crises financeiras e oscilações de taxa de câmbio, nos anos 1930, demonstrara aos países europeus quão necessário era preservar regimes blindados contra fluxos instáveis de capital para evitar pressões protecionistas e políticas *beggar-thy-neighbor* que buscassem, em contexto recessivo, transferir desemprego para parceiros comerciais. Além disto, a imaginação reformista do pós-guerra propunha, em contrapartida ao controle dos fluxos internacionais de capital, a criação de novos mecanismos públicos de financiamento de balanços de pagamento, como o FMI, que iniciou operações em 1947, e sobretudo a União Européia de Pagamentos (UEP), que funcionou entre 1950 e 1958.

De fato, foi na Europa que a idéia por trás do FMI foi levada bem além, de modo que os desequilíbrios intra-regionais de balanço de pagamentos puderam ser financiados e atenuados, com relativa estabilidade de taxas de câmbio bilaterais, através da UEP. Esta instituição funcionava como

⁶ Nas palavras do Secretário do Tesouro dos EUA (Henry Morgenthau), em discurso na reunião final da conferência de Bretton Woods, tratava-se de repetir o *New Deal* à escala global e, assim, “retirar os emprestadores usurários do templo das finanças internacionais” (apud R. N. Gardner, 1956, *La diplomacia del dólar y la esterlina: orígenes y futuro del sistema de Bretton Woods - GATT*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 1994, p. 172); nas palavras do negociador estadunidense do acordo, Harry Dexter White, tratava-se de restringir apenas “os direitos de propriedade dos 5% a 10% dos habitantes de países que possuam riqueza ou renda suficientes para guardá-los ou investi-los em parte no estrangeiro” (apud K. Horsefield, 1969, *The International Monetary Fund: 1945-65*. Washington: IMF, reimp. 1972, III, p. 44); nas palavras menos emocionadas (e mais indiretas) do negociador inglês, John Maynard Keynes, “não apenas como uma característica transitória mas como um arranjo permanente, o plano negocia para todos os governos-membros o direito explícito de controlar todos os movimentos de capital. O que antes era heresia deve ser agora endossado como ortodoxia” (J. M. Keynes. *The collected writings of John Maynard Keynes*. 1980, v. XXVI, p. 17). Para uma avaliação dos mecanismos de política econômica e de dirigismo do investimento característicos da experiência europeia, ver A. Shonfield (1965) *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power*, New York, Oxford University Press, 1980; P. Katzenstein (1975) *Between power and plenty: foreign economic policies of advanced industrial states*. Madison: University of Wisconsin, 1986.; J. Zysman (1983) *Governments, Markets, and Growth - Financial Systems and the Politics of Industrial Change*. Cornell University Press, Ithaca e Londres, 1987; e A. Cox (1986) *State, finance and industry: a comparative analysis of post-war trends in six advanced industrial economies*. Brighton: Wheatsheaf, 1986.

uma câmara de compensações que escriturava saldos cambiais (economizando dólares escassos), financiando países deficitários e permitindo-lhes seguir um código que controlava o ritmo de liberalização regional de transações correntes. Para dar uma noção da importância da UEP para a integração europeia, apenas o montante de créditos não compensados acumulados em 1958, quando a União extinguiu-se, chegava a nada menos que US\$ 3 bilhões (valores da época), mais da metade do valor das cotas existentes (mas não necessariamente utilizadas) no FMI entre 1947 e 1958. Ademais, ao economizar e discriminar contra importações feitas em dólares, a UEP ajudava a estabilizar taxas de câmbio e reforçar ganhos de escala e competitividade de empresas europeias, protegidas das exportações dos EUA e aptas a aproveitar um mercado regional cuja moeda-veículo não era o dólar. Com efeito, os financiamentos dos déficits pela UEP pouco “vasavam” para fora do continente (exceto para colônias e ex-colônias), uma vez que as preferências comerciais e cambiais garantiam forte retroalimentação do gasto na região, estimulando um poderoso fluxo circular de renda que ampliava a integração comercial. Não por acaso, a criação da Comunidade Econômica Europeia pelo Tratado de Roma (1957) se fez antes da extinção da UEP.⁷

Ao longo dos anos 1960, por sua vez, o surgimento do Euro-mercado bancário passou a integrar crescentemente os países europeus por meio do crédito privado, embora a liberalização das contas de capital esperasse até a década de 1980. Seja como for, os bancos centrais da região continuaram a cooperar para financiar desequilíbrios bilaterais (através por exemplo de *swaps*) e preservar taxas de câmbio fixas, mas reajustáveis, antes e depois da crise do regime de Bretton Woods entre 1971 e 1973, afirmando gradualmente o marco alemão como moeda-veículo de transações bilaterais. Desde então, o esforço de coordenação cambial facilitou a integração regional mas impôs perdas de autonomia de política econômica aos países individuais, forçados na prática a seguir a política monetária do Bundesbank, em um contexto de crescente liberalização financeira. De todo modo, a Alemanha não oferecia apenas um foco para a política cambial e monetária comum, mas também investimentos diretos, fundos públicos e um amplo mercado de bens e de capitais que retransmitia, em marcos alemães, seus superávits com os EUA para os países europeus, sobretudo antes do enorme esforço fiscal da unificação alemã. Antes ou depois da unificação, a Alemanha não apenas ofereceu o foco para a coordenação de políticas, mas também induziu a que a estabilidade cambial fosse encarada como condição para aprofundar uma integração regional que tinha no marco alemão sua moeda central.⁸

É verdade que uma experiência semelhante em estilo à UEP marcou os esforços de integração na América do Sul. A criação da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio) em 1961 conduziria, mais tarde, à criação do Convênio de Crédito Recíproco (CCR) em 1966. Este convênio criava uma câmara de compensações das transações que liquidava apenas os saldos não compensados

⁷ Sobre a importância da UEP para a recuperação econômica e para a integração regional europeia, ver sobretudo A. Milward (1984) *The reconstruction of western Europe*. London: Methuen, 1987, e *The European rescue of the Nation State*. London: Routledge, 1994.

⁸ Sobre o papel central do Estado e do marco alemão para a integração europeia, ver L. Gruber (1999). Interstate cooperation and the hidden face of power: The case of European money. *Harris School Working Paper*, 99, p. 16. Disponível em: <http://www.harrisschool.uchicago.edu/pdf/wp_99_16.pdf>; J. Grieco (1999) Realism and regionalism: American power and German and Japanese institutional strategies during and after the Cold War. In: Kapstein & Mastanduno (Ed.). *Unipolar politics: realism and state strategies after the Cold War*. New York: Columbia University Press, 1999; e Dyson, Featherstone & Michalopoulos. Strapped to the mast: EU central banks between global financial markets and regional integration. In: Coleman & Underhill. *Regionalism and global economic integration: Europe, Asia and Americas*. London: Routledge, 1998.

a cada quatro meses, através dos Bancos Centrais. Em 1982, o início das operações da ALADI (Associação Latino-Americana de Integração) ratificou o uso do instrumento, que se mostrou capaz de reduzir o impacto da crise da dívida externa sobre o comércio regional. Como dólares escassos eram transferidos apenas para liquidar saldos deficitários, o CCR permitia intensificar o comércio regional sem uso de uma moeda-veículo escassa, com sucesso inegável na década de 1980, quando algo como 90% do comércio intra-regional, em 1989, chegou a realizar-se sem liquidação de dólares. Mas uma fragilidade central do convênio é que, ao contrário da UEP, ele não vinha acompanhado de qualquer mecanismo para estabilizar taxas de câmbio bilaterais, algo praticamente impossível no contexto geral de crises cambiais e processos hiperinflacionários por que passavam os países latino-americanos. Isto se tornou mais importante quando, na década de 1990, a perda de importância do CCR não foi compensada pela afirmação de uma moeda da região como veículo da integração e foco de cooperação cambial, ao contrário da experiência européia.

De fato, o CCR começou a perder importância em parte por restrições impostas pelo Acordo de Basileia à assunção de riscos de acordos de compensação pelos bancos centrais, levando-os a relaxar exigências de curso de transações intra-regionais através do convênio, e em parte pela integração financeira privada que acompanhou as reformas liberalizantes na América Latina. Simultaneamente, a “volta ao mercado” internacional de capitais não era acompanhada de qualquer esforço para coordenar políticas monetárias e cambiais, reforçando aliás a importância do dólar como moeda de denominação do passivo externo e do comércio regional e, portanto, a vulnerabilidade das taxas de câmbio à oscilação dos fluxos de capitais destinados em dólares à região. Assim, as crises financeiras de fim de século enfraqueceram tanto a estabilidade cambial na região quanto o próprio CCR, demonstrando como atritos protecionistas e crises bilaterais podem ser produzidos pela escassez de dólares e por oscilações bruscas das taxas de câmbio (como na Europa do entre-guerras). Com efeito, depois da mega-depreciação cambial brasileira, a Argentina cancelou as vantagens do CCR para o comércio bilateral, impondo exigências de liquidação à vista aos importadores de produtos brasileiros em maio de 1999; um ano depois, o Banco Central do Brasil restringiu a capacidade de compensação do CCR a operações de até US\$ 100 mil (praticamente eliminando-a), visando limitar seu próprio risco cambial na garantia das exportações brasileiras. Como resultado das duas decisões, os exportadores brasileiros não foram poupados da moratória argentina do final de 2001 (a despeito do saldo bilateral a favor da Argentina no ano), acumulando créditos não pagos estimados em mais de US\$ 500 milhões ao longo de 2002.

Em 2003 e 2004, a recuperação da economia argentina voltou a estimular o comércio bilateral. Mas os limites colocados pelos bancos centrais à revitalização do CCR continuaram presentes, com tímidas revisões de valores e prazos, levando a que o convênio só cursasse 1,6% das importações intra-regionais em 2003, reforçando a importância do dólar como moeda-veículo na região. Independentemente do Banco Central, o BNDES vem direcionando recursos do BNDES-exim para financiar o comércio regional, articulando-os ao financiamento de projetos de infra-estrutura na região, o que pode ser o início de uma eventual integração física dos sistemas nacionais de distribuição de energia, transportes e comunicações. Finalmente, uma nova forma de liquidação financeira vem sendo proposta pela Bolsa de Mercados e Futuros (BM&F), que pretende generalizar o *clearing* cambial brasileiro para a América do Sul, iniciando com um projeto piloto com a Argentina em vias de

negociação. Se efetivado, este projeto pode reduzir “o impacto negativo sobre o comércio regional decorrente das dificuldades dos países da região em obter e operar em moeda forte”.⁹

Embora mecanismos de liquidação financeira sejam importantes em si mesmos, a economia de dólares que podem propiciar não é suficiente para estabilizar as taxas de câmbio da região. Tampouco eliminam a necessidade de coordenação de taxas de câmbio, para limitar choques comerciais e facilitar a integração. Lembre-se que, ao contrário da Europa, os países da América do Sul não abrigam centros de serviços financeiros e mercados de capitais internacionais, nem emitem ativos e passivos internacionais em moedas locais. Também não se articulam a qualquer centro dinâmico regional que ofereça uma moeda estável e conversível, capaz de funcionar como um alvo para a coordenação de taxas de câmbio. Como tampouco reverteram a liberalização financeira da década de 1990, as taxas de câmbio e os resultados das contas comerciais continuam muito dependentes das oscilações dos fluxos de capital externo destinados em dólares à região. Logo qualquer política comum, com metas coordenadas de taxas de câmbio, é praticamente impossível, sem que os mecanismos de liquidação financeira que reduzam a necessidade de dólares no comércio regional sejam complementados por um esforço decidido para controlar fluxos de capital a curto prazo. Mas as crises financeiras de 1997 a 2002 não produziram na América do Sul, ao contrário da Ásia, esforços significativos para reverter a liberalização financeira. Não parece provável que um consenso neste sentido se produza a médio prazo.

Aliás, para nos limitarmos ao plano retórico, a frequência com que o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso apelava ao controle dos fluxos internacionais de capital ilustra o silêncio desta agenda no governo Lula, sem a qual é altamente improvável qualquer coordenação de políticas monetárias e taxas de câmbio bilaterais, qualquer redução de importância do dólar, e portanto qualquer integração regional que vá além de acordos comerciais.

REGIME COMERCIAL

O regime comercial característico da integração europeia também apresentou características únicas, em parte por causa da política comercial característica da potência hegemônica, os EUA, na época. As circunstâncias geopolíticas da guerra fria levavam o Departamento de Estado a moderar interesses particulares de *lobbies* comerciais, reduzindo multilateral ou preferencialmente a proteção de seu próprio mercado interno sem a exigência de contrapartidas comparáveis, tolerando forte protecionismo de seus aliados geopolíticos centrais. Embora os aliados mais favorecidos por esta estratégia “benigna” tenham sido provavelmente Japão e Coreia do Sul, capazes de implementar estratégias de *catch-up* e imitação de tecnologias sem serem forçados a abrir-se à entrada sequer de investimentos de corporações estadunidenses, países da Europa ocidental também aproveitaram o período de escassez de dólares que marcou o imediato pós-guerra para lançar as bases de uma crescente integração regional, por meio de regimes preferenciais de comércio e compensação cambial.

⁹ Ver: Mecanismos operacionais de liquidações financeiras e a integração regional. *Informativo de Comércio Exterior*, AEB, n. 41, jul. 2004. Sobre o CCR, consultar *Informe CCR*, n.1, Brasília: BCB, set. 2004; e os dados e informações no site da ALADI <www.aladi.org>. Sobre o papel do dólar na região, ver Cintra, M. A. M. & Castro, E. M. A tendência à dolarização nos países latino-americanos. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 60, 2001.

Aprofundando acordos que atravessaram a guerra (França-Mônaco; Itália-São Marino; Suíça-Liechtenstein; Bélgica-Luxemburgo), novos tratados foram celebrados sob *waiver* do GATT, como o BENELUX, a União Européia de Pagamentos e a Comunidade Européia do Carvão e do Aço em 1950 (Plano Schuman), levando finalmente à Comunidade Econômica Européia, reconhecida em 1958 pelo GATT. Complementando a integração continental, o passado colonizador dos países europeus permitia-lhes conduzir uma integração no ultra-mar que ratificava seu velho papel metropolitano depois dos movimentos de descolonização, celebrando tratados de preferências comerciais com ex-colônias africanas francesas, belgas e italianas (Convenção de Yaoundé, 1963), estendidos em 1975 (Convenção de Lomé) para países no Caribe, Ásia e colônias britânicas e, mais tarde, para ex-colônias em todos os continentes. Paralelamente, a Política Agrícola Comum, inaugurada em 1962, criava uma instituição politicamente central para a integração européia, ao transferir, direta ou indiretamente, recursos da Alemanha ao proteger e subsidiar ramos e regiões mais vulneráveis aos rigores da livre concorrência, primeiro na França e na Itália, depois em novos países integrados. Ao longo deste processo de integração regional, as empresas européias ganharam escala e competitividade suficiente para concorrer em pé de igualdade com corporações estadunidenses, tendo inclusive papel de relevo na industrialização da América Latina, e em particular do Brasil, na década de 1950, uma região na esfera tradicional de influência política, econômica e agora cultural dos EUA.¹⁰

De fato, embora a escassez de dólares levasse os países da América do Sul a se voltar a um crescimento orientado para o mercado interno, a industrialização na região não foi marcada pelo domínio de empresas locais nos setores industriais líderes, mas sim de filiais estadunidenses e européias, não obstante a importância de empresas estatais e bancos públicos. Com isto, a industrialização “para dentro” foi acompanhada de um gradual crescimento do passivo externo “para fora”, sem a constituição, como na Europa e em parte no leste asiático, de uma rede regional de filiais de propriedade local que estimulasse a integração comercial, o uso de moedas da região e o crescimento de exportações manufatureiras “para fora”, orientadas para os mercados industriais mais dinâmicos. Também ao contrário da Europa e da Ásia, aí a tolerância dos EUA com regimes preferenciais de comércio e compensação cambial sempre foi menor, em parte porque a pressão de *lobbies* não era compensada pela importância geopolítica regional na guerra fria, pelo menos até a Revolução Cubana. Depois dela, a proposta “benigna” da Aliança para o Progresso foi rapidamente substituída, nos anos 1960, por uma via mais autoritária de encaminhamento dos conflitos sociopolíticos, e a proliferação de regimes autoritários acabaria produzindo, sob influência estadunidense, as primeiras experiências de abertura externa orientadas por *chicago boys*, especialmente no Cone Sul.¹¹

Se a América Latina foi o primeiro laboratório de reformas liberalizantes, é inegável que, nos anos 1970, a tolerância estadunidense com o protecionismo e as “práticas desleais” de alguns de seus principais aliados geopolíticos e rivais econômicos, sobretudo Japão e Coréia do Sul, também

¹⁰ Ver Moore, L. *The growth and structure of international trade since the second World War*. Sussex: Wheatsheaf Books, 1985; Cohen, R. *World trade and payments cycles: the advance and retreat of the postwar order*. New York: Praeger, 1989; e Kenwood, A. & Lougheed, A. (1992). *The growth of the international economy, 1820-2000*. London: Routledge, 2000.

¹¹ Ver R. Villarreal (1984). *A contra-revolução monetarista*. Rio de Janeiro: Record, 1985; L. Schoultz (1998). *Estados Unidos: poder e submissão. Uma história da política norte-americana em relação à América Latina*. Bauru: Edusc, 2000; e Y. Dezalay & B. Garth. *La mondialisation des guerres de palais: la restructuration du pouvoir d'état en Amérique Latine, entre notables du droit et "chicago boys"*. Paris: Éditions du Seuil, 2002.

diminuía. Com o *Trade Act* de 1974, criava-se o USTR e abriam-se os procedimentos de investigação contra práticas *unfair* (por meio da Seção 301 da lei comercial), o que levaria a retaliações unilaterais crescentes. Nos anos 1980, o chamado “unilateralismo agressivo” do governo Reagan foi amparado por forte atividade legislativa dos *lobbies* (*Trade and Tariff Act* de 1984, *Omnibus Trade Act* e *Special 301* de 1988, e *Super 301* de 1989), exigindo práticas liberais alheias mas recorrendo a um forte ativismo diplomático orientado, nas palavras do economista liberal Jagdish Bhagwati, menos por procedimentos universais que por resultados pragmáticos bilaterais.¹²

Paralelamente, aliado ao restante da Triáde, os EUA lideravam o esforço de reforma dos regimes multilaterais de subsídios, investimentos, direitos autorais, patentes e acesso a mercado (bens e serviços), concluído com a criação da OMC pelo Tratado de Marrakesh de 1994. Com ele, a agenda do Norte visando “chutar a escada” pela qual países do Sul procuravam galgar posições mais nobres na divisão internacional do trabalho foi, em linhas gerais, alcançada, impondo limites a políticas de atração e regulação de filiais (como oferta de subsídios e garantia de mercado em troca de demandas de transferência de tecnologia, *joint ventures*, desempenho exportador ou substituição de importações), e ao recurso à “pirataria”, subsídios e protecionismo para fomentar “indústrias nascentes”. No processo de negociação desta agenda, a difusão do Consenso de Washington pelo FMI e o Banco Mundial foi central para enfraquecer a resistência de alguns países em desenvolvimento tradicionalmente ativos no GATT (como Brasil, México, Argentina e, em menor medida, Índia, que acabaria isolada em alguns temas). Afinal, parte essencial das reformas liberalizantes foi implementada como condicionalidade técnico-financeira de programas de renegociação/securitização de dívidas apoiados pelo FMI, unilateralmente, e não como contrapartida a exigências dos países desenvolvidos na Rodada Uruguai.

Assim, nas duas décadas entre a *Trade Act* de 1974 e o Tratado de Marrakesh de 1994, os EUA transitaram de um padrão de hegemonia “benigna” no sistema de comércio mundial, no qual reduziam a proteção de seu mercado interno sem exigir contrapartidas comparáveis, para o padrão de uma hegemonia “maligna”, em que seu poder de pressão e barganha ímpar foi exercido para maximizar concessões alheias e minimizar as suas. Nesta transição, a América Latina também se tornou o laboratório dos novos métodos de “liberalização competitiva” de parceiros comerciais. Por meio da negociação de tratados bilaterais rivais, estes parceiros são induzidos a concorrer entre si para aceitar, antes dos demais, as exigências estadunidenses, uma vez que não são beneficiários da cláusula de Nação Mais Favorecida para ascender às preferências bilaterais. Assim, estes acordos consagram concessões mútuas mais desequilibradas do que nos equilíbrios multilaterais, permitindo aos EUA responder à altura aos regimes preferenciais na Ásia e sobretudo na Europa.

De fato, a inauguração da estratégia de “liberalização competitiva” fez-se com o lançamento da *Iniciativa das Américas* pelo governo Bush (pai), em 1990. O projeto da Iniciativa das Américas já foi apresentado considerando-se que os países da região estariam dispostos a concorrer para fechar acordos de integração com os EUA. Nesta iniciativa estratégica, a negociação de um acordo bilateral

¹² Ver L. Bhagwati & H. Patrick. *Aggressive unilateralism: America's 301 trade policy and the world trading system*. University of Michigan Press, 1990; Cohen, S., Paul, J. & Blecker, R. *Fundamentals of U.S. foreign trade policy: economics, politics, laws, and issues*. Boulder: Westview, 1996; e Bayard, T. & Elliott, K. *Reciprocity and retaliation in US trade policy*. Washington, D.C.: IIE, 1994.

com o México, depois integrado ao acordo existente com o Canadá, era concebido como o primeiro passo de uma tática de *building blocks* na constituição de um esforço de integração mais amplo. Assim, o NAFTA funcionaria como um modelo e um acicate para que outros países não tardassem a obter preferências de acesso ao mercado estadunidense concedidas até então unicamente aos países-membros do bloco, desde que aceitassem satisfazer aos interesses ofensivos estadunidenses em bases bilaterais ou regionais, ou seja, no que viria a ser a ALCA.¹³

A aposta vem se mostrando bem sucedida. Enquanto a Rodada do Desenvolvimento (Doha) da OMC procura corrigir resultados desequilibrados gerados pela Rodada Uruguai, um conjunto de países latino-americanos (inclusive o Uruguai) vem concorrendo entre si menos para ganhar do que para evitar perder acesso relativo ao maior mercado nacional do mundo. Deste modo, enquanto o “pacote de julho” da OMC excluiu da Rodada Doha os temas de investimentos, compras governamentais e políticas de competição, estes temas são aprofundados por estes acordos bilaterais precisamente no sentido de limitar ainda mais os espaços para políticas de desenvolvimento, “chutando a escada” por meio da qual estes países poderiam aspirar a uma especialização comercial mais nobre na economia mundial.

CONCLUSÃO

Esta breve análise dos regimes monetários-cambiais, financeiros e comerciais vigentes nos tempos da integração européia e sul-americana tem o sentido de demonstrar o quanto a experiência de integração européia foi um processo historicamente *único*. Uma condição histórica fundamental desta experiência foi a limitação da influência estadunidense nos negócios monetários, financeiros e comerciais europeus ou, melhor ainda, o caráter na maioria das vezes benigno que esta influência assumia no contexto da guerra fria. A existência da ameaça comunista alçava os cálculos macropolíticos do Departamento de Estado acima dos interesses particularistas dos *lobbies* empresariais, encarando os europeus menos como rivais econômicos, do que como aliados políticos que deviam ser convidados e ajudados na tarefa de “reconstrução e desenvolvimento”.

Os exemplos de tolerância com a autonomia ou de colaboração ativa são inúmeros: os europeus integraram o continente por meio de infra-estrutura física reconstruída, no pós-guerra, em parte com recursos estadunidenses, transferidos de governo a governo na forma de doações bilaterais; buscaram taxas de câmbio estáveis e recorreram a mecanismo de compensação cambial que economizava o uso de dólares, com tolerância e apoio dos EUA; realizaram processos graduais de liberação de controles cambiais (mas não da conta de capitais, até a década de 1980), garantindo a conversibilidade em conta corrente de suas moedas sem uso do dólar como moeda-veículo de transações bilaterais; financiaram investimentos com recurso a sistemas de crédito que contavam com

¹³ A percepção da possibilidade de concorrência para fechar acordos de integração com os EUA vistos como benéficos era evidente ao presidente Bush (pai), em seu discurso no lançamento da *Iniciativa para as Américas* em 27/06/1990, apenas 16 dias depois do lançamento das negociações com o México: “... we must build on the trend we see toward free markets and make our ultimate aim a free trade system that links all of the Americas: North, Central and South... I'm announcing today that the U.S. stands ready to enter into free trade agreements with other markets in Latin American and the Caribbean, particularly with groups of countries that have associated for purposes of trade liberalization. And the first step in this process is the now-announced free trade agreement with Mexico” (Bush, G., 1990. Discurso proferido no lançamento da Iniciativa para as Américas. In: *Public Papers of The President, George Bush Presidential Library and Museum*. Disponível em: <<http://bushlibrary.tamu.edu/>>. Acesso em: janeiro de 2003).

forte regulação e/ou presença direta de bancos públicos, gozando de ciclos financeiros longos e relativamente protegidos de oscilações cambiais, pelo menos até a década de 1970; e mantiveram um regime de preferências comerciais longo o suficiente para integrar os países entre si mais do que com o restante da economia mundial, EUA inclusive.

Não podemos dizer o mesmo da América do Sul contemporânea. Não gozamos do tempo que tiveram os europeus, depois dos traumas da crise econômica dos anos 1930 e da Segunda Guerra, para “começar de novo”, planejando e reconstruindo lentamente as formas de suas relações regionais e inserção na economia mundial. Não podemos simplesmente “escolher” limitar a influência dos EUA nos negócios monetários, financeiros e comerciais da região, ou gozar de sua tolerância para que sigamos uma integração regional que limite sua participação a um apoio distante. Nós, brasileiros e argentinos, em particular, podemos rejeitar uma proposta de integração regional que consagre, na ALCA, os ganhos assimétricos desejados pelo USTR; mas não podemos evitar que nossos parceiros regionais sacrifiquem espaços para realizar projetos de desenvolvimento industrial, financeiro e tecnológico, ao aceitarem as exigências OMC-plus que o USTR consegue negociar em acordos bilaterais na região.

Pois os caminhos da integração pan-americana, até então, fazem que parte de nossos vizinhos do Sul fixem olhares no Norte. Em média, os países do Pacto Andino, por razões históricas, chegam hoje a destinar nada menos que 41,66% de suas exportações para os EUA, limitando-se a 2,57% quando o destino é o Brasil. Isto não significa que uma integração econômica crescente entre países sul-americanos não possa ocorrer, usando o potencial até então inexplorado. Como vem fazendo, o Mercosul pode se adiantar, ou mesmo replicar, no âmbito ALADI, os acordos preferenciais negociados pelos EUA na região, evitando perder espaço para a estratégia de liberalização competitiva do USTR.

Para isto, a cooperação entre CAF e BNDES para financiar a conexão de redes nacionais de distribuição de energia, transportes, e comunicações, é boa em si mesmo. Como o projeto de uma integração mais profunda precisa passar não só pelo comércio, mas também pelo investimento e seu financiamento, esta conexão física, como na Europa, pode apoiar projetos empresariais comuns que, eventualmente, estimulem a fusão ou a interpenetração patrimonial de empresas sul-americanas, binacionais ou multinacionais. Neste quesito, razões históricas também nos levaram a olhar mais para o Norte do que para os lados. No Mercosul e no Pacto Andino, é desnecessário lembrar que o passivo em dólares remetidos aos EUA é muito superior que as vinculações financeiras mútuas, e que empresas estadunidenses controlam parcelas importantes do setor produtivo e de serviços, exigindo de alguns de nossos vizinhos uma legislação semelhante à doméstica, ou mesmo cláusulas impeditivas de controles de capitais (como no acordo bilateral celebrado com o Chile).

Tudo isto parece indicar que uma integração sul-americana dificilmente poderá excluir a influência do Norte, por exemplo na definição de uma Tarifa Externa Comum (que não deverá ser superior que tarifas consolidadas já incluídas em acordos bilaterais) ou de regras para execução de políticas de competição, compras governamentais e normas comuns para investimentos, propriedade intelectual e subsídios (também em vias de ser consolidadas em acordos bilaterais). Aliás, é exatamente por isto que, nas negociações da ALCA, o Mercosul propõe patamares *mínimos* para estas regras que rejeitam as exigências OMC-plus do USTR, enquanto os países do Pacto Andino (à exceção da

Venezuela) aceitam vincular o acesso ao mercado estadunidense aos patamares *máximos* nas regras exigidas. O que demonstra o poder de atração incomparável do mercado dos EUA para países com estratégia de integração pautada em especialização comercial tradicional e abertura do setor industrial e de serviços.¹⁴

É claro que o esforço do Itamaraty para propor uma integração regional mais profunda e simétrica é louvável em si mesmo, quanto mais não fosse ao ilustrar, por negação, a natureza assimétrica dos tratados bilaterais propostos pelos EUA. E também por indicar que tratados de liberalização com países latinos podem apoiar-se em acordos Sul-Sul que não tenham mediação direta do irmão do Norte, rejeitando o aprofundamento do Consenso de Washington na região.

De todo modo, a despeito dos esforços do Itamaraty ou do BNDES, é provável que a chave do cofre de uma inserção externa mais autônoma e de uma integração regional mais profunda esteja na Fazenda e no Banco Central, como demonstram as resistências para revitalizar o CCR (a despeito da economia de dólares que pode propiciar); para implementar políticas industriais e tecnológicas seletivas (não apenas horizontais); para alongar ciclos de crédito com taxas de juros baixas (garantindo, além dos benefícios usuais, um mercado dinâmico para nossos parceiros regionais); para financiar projetos de infra-estrutura com recursos públicos (onde não interessem à iniciativa privada); ou mesmo para sequer tematizar publicamente (não apenas por motivos táticos) as agendas de coordenação de políticas cambiais ou de controle de capitais. Sendo assim, é inegável que, no governo Lula, o ritmo de reversão do Consenso de Washington é diferente conforme miremos o Itamaraty, o BNDES ou o núcleo duro da área econômica. Mas sem uma reversão mais coerente e integral do Consenso de Washington, é pouco provável que os esforços de integração regional avancem muito além de acordos de liberalização comercial.

¹⁴ Sobre os dilemas da ALCA, ver W. Cano. América Latina: a necessária integração. *Economia & Sociedade*, n. 21, dez. 2003; ver P. Bastos. A ALCA entre a rodada do desenvolvimento da OMC e o regionalismo unilateral dos EUA. *Economia Política Internacional: Análise Estratégica*, Campinas, n. 2, jul./set. 2004. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/ceri/boletim/boletim2/07-PedroPaulo.pdf>>.