

# O ATUAL PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL: os liames entre a ALCA e o MERCOSUL

**Roberto Mauro da Silva Fernandes**

Mestrando em geografia da Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD (Brasil)

[roberto\\_mauro.78@hotmail.com](mailto:roberto_mauro.78@hotmail.com)

**Adauto de Oliveira Souza**

Prof. Doutor em Geografia da Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD (Brasil)

[adautosouza@ufgd.edu.br](mailto:adautosouza@ufgd.edu.br)

## RESUMO

O processo de integração entre os Estados sul-americanos no início do século XXI esteve relacionado a interesses externos, para impedi-lo ou facilitá-lo. Dessa forma, nos primeiros dez anos desse século os choques entre os defensores da ALCA e aqueles que desejam o fortalecimento do MERCOSUL como instrumento de integração foram fundamentais nas dinâmicas do projeto sul-americano. Conjuntura que nos leva a pensar até que ponto os interesses domésticos de cada Estado mercosulino e as necessidades econômicas dos Estados Unidos podem interferir ou colaborar para o processo que visa reciprocidades estatais na América do Sul.

**Palavras Chaves:** MERCOSUL, Processo de integração; ALCA, América do Sul, transnacionalização

## ALCA versus MERCOSUL NOS PRIMEIROS DEZ ANOS DO SÉCULO XXI

Em 1997, a então secretária de Estado do governo Bill Clinton, Madeleine K. Albright, declarou perante o Comitê de Relações Exteriores do Senado estadunidense que “o Mercosul é nocivo aos interesses dos Estados Unidos” (SOUZA, 2001 (a), p.108), discurso que demonstrava o incômodo daquele governo com a idéia de ter que dividir o mercado sul-americano com outro bloco que não fosse aquele criado e gerenciado pelo mesmo, e que não estivesse regulamentado conforme suas leis de mercado.

É preciso ressaltar que a partir de 1997 com a crise asiática, assim como, com a instabilidade financeira internacional ocorrera um processo de fragilização das economias emergentes, ocasionando no início de 1999, uma fuga de capitais do Brasil levando o governo a adotar medidas de desvalorização do Real (SILVA, 2010 (a), p.351). Este fato atingiu as economias dos Estados-membros do MERCOSUL, e deu início a chamada “crise do MERCOSUL”.

Tratava-se do desmoronamento de um modelo econômico (o neoliberal aos moldes do “Consenso de Washington”), devido a uma conjuntura internacional caracterizada por uma instabilidade financeira global, paralela a lentidão no crescimento econômico e a crises sociais que provocaram desconfiças nos países do continente acerca da legitimidade em relação às políticas neoliberais. De acordo com Silva (2010):

*A crise do Mercosul começou com a desvalorização do real diante o dólar, em janeiro de 1999. Com o peso atrelado ao dólar, a Argentina viu suas vendas para o Brasil caírem. Pediu medidas do governo brasileiro para compensar o desequilíbrio e não foi atendida. Daí em diante, criou empecilhos às exportações brasileiras. Em meados do ano, o governo argentino chegou a publicar uma medida criando salvaguardas gerais, foi o momento de maior risco ao Mercosul, mas não entrou em vigor (SILVA, 2010 (a), p.352).*

Esta conjuntura é decorrência da fuga de capitais que atingiu o Brasil, em meio a uma crescente desvalorização cambial, que de forma contundente “balançou” a economia argentina que tinha superávit em relação ao Brasil. A crise do MERCOSUL foi vista por alguns analistas como o seu fim, e tudo isso paralelo as pressões norte-americanas para a implantação da ALCA. Somente no final de 1999, Felipe Lampreia, até então ministro das Relações Exteriores do governo Fernando Henrique Cardoso, sinalizou a idéia de relançar o MERCOSUL no ano de 2000, sobretudo, ampliando-o para toda América do Sul.

Nesse contexto de incertezas realiza-se a primeira cúpula de presidentes sul-americanos, com o objetivo de aprofundar a cooperação já existente entre os Estados da América do Sul, construindo um projeto de cooperação nos campos de combate as drogas ilícitas, de ciência e tecnologia e principalmente de integração física do continente (SILVA, 2010 (a), p.353).

Mas, a partir do governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), ao iniciar uma política externa conflitante aos moldes impostos pelos Estados Unidos para implantação da ALCA, as ações integracionistas no continente foram impulsionadas. Devemos registrar que já em sua campanha eleitoral para presidência, havia declarado que área de livre comércio idealizada pelos Estados Unidos, não era uma proposta de integração, “mas uma política de anexação, e nosso país não será anexado” (BANDEIRA, 2004, p.287).

Segundo Souza (2008 (b), p.296), o governo Lula não suspendeu as negociações da ALCA, como dava a entender no discurso da campanha, simplesmente deu continuidade as mesmas, não seguindo a agenda dos Estados Unidos de implantar o projeto sem aprofundar algumas questões que se mostravam unilaterais e vantajosas somente aos setores norte-americanos, era necessário explicitar as controvérsias existentes e que davam desvantagens ao bloco sul-americano.

Devemos ressaltar que o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), apesar de ensejar iniciativas para o projeto de integração da América do Sul, esteve alinhado à política exterior dos Estados Unidos, praticando uma política aos moldes do “Consenso de Washington”, e que tinha a abertura da economia como um de seus postulados básicos, prosseguiu com as discussões a respeito da instalação da ALCA, incluindo na agenda temas que consideravam importantes para o Brasil (subsídio agrícola nos Estados Unidos e suas barreiras não-tarifárias e

medidas *antidumping*), mas ao mesmo tempo, incluíam os temas que somente interessavam aos estadunidenses (BANDEIRA, 2004, p.141). Souza (2008 (b)) afirma que “O governo Fernando Henrique Cardoso dizia que a ALCA era uma ‘possibilidade’ e que o Brasil poderia não assinar o acordo se concluísse que não atendia ao ‘interesse nacional’. Enquanto isso concordava com que as negociações seguissem avançando” (SOUZA, 2008 (b), p. 294).

Tal assertiva destaca uma suposta dubiedade de ações daquele governo em relação ao assunto ALCA, levando-nos a intuir que na retórica o governo FHC se chocava com as idéias estadunidenses, mas na prática ensinava que a agenda e o cronograma do governo dos Estados Unidos prosseguissem. Somente para vias de esclarecimento na primeira cúpula dos presidentes sul-americanos, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso em seu discurso demonstrara resistência a ALCA, criticara também o protecionismo do Primeiro Mundo e “pregou a necessidade de associação entre Mercosul e Comunidade Andina” (SILVA, 2010 (a), p.353).

Contudo, apesar do discurso do ex-presidente Fernando Henrique ser em prol da América do Sul e das iniciativas para a sua integração, Celso Amorim ministro das Relações Exteriores dos governos Itamar Franco (1993-1994) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), ao assumir suas funções no início de 2003 teceu críticas a postura do governo anterior ao de Lula em relação a ALCA, segundo ele, na lógica das negociações internacionais, não há espaço para que ao final de um longo processo de negociação de que tenha participado um país, o mesmo deixe de aderir ao acordo daí resultante, na medida em que os interesses e compromissos vão se cristalizando (AMORIM, 2003, p.122). Isso significava que a instalação do projeto do governo norte-americano viria sem maiores contestações por parte do Brasil, como havia sido idealizado.

Dessa forma, o governo Lula tentava mudar as orientações sobre a instalação da ALCA, as propostas norte-americanas para implantação da mesma se apresentavam de forma unilateral, indo de encontro aos interesses do Brasil. Podemos resumir esta posição através das palavras do ex-ministro das Relações Exteriores Celso Amorim em entrevista à revista Veja em janeiro de 2004:

*[...] não aceitamos perder a dignidade. Não vamos aceitar modelos que vêm prontos; tudo tem que ser negociado. O que acontecia antes era uma falsa negociação. As coisas vinham vindo e, no máximo, eram postergadas. A principal barreira, os subsídios, os Estados Unidos não discutiam (Veja, 28, 01, 2004 apud SOUZA (b), 2008, p. 299).*

Ao se posicionar desta maneira, o Brasil assumia uma postura de liderança na América do Sul, em prol de um processo de integração continental que possibilitasse melhores vantagens econômicas aos Estados sul-americanos frente às articulações norte-americanas, refutando, pelo menos durante o governo Lula, o projeto norte-americano. Observava-se assim, a estratégia que seria utilizada a partir de então pelo governo brasileiro: a negociação.

Segundo Mamigonian (2006) a integração sul-americana estava na ordem do dia, e dependente do crescimento econômico do Brasil. Não que o processo de integração dependa exclusivamente desse país, mas é necessária uma liderança que conduza as ações, que assuma as conseqüências e o governo Lula assim se comprometia a fazer. Segundo Souza (2008), a posição do Brasil em contestar o projeto ALCA, elaborado conforme a agenda norte-americana impossibilitou a instalação desse projeto como previsto para janeiro de 2005. Negociações que ora estão paralisadas. Batista Jr (2008), também nos lembra que “com o impasse na negociação da ALCA, em 2003-2004, Washington voltou-se para tratados bilaterais de livre comércio”.

As discussões sobre a instalação da ALCA são dotadas de controvérsias, para Luisa Maria Nunes de Moura e Silva:

*Esta fórmula estadunidense se consubstancia na mais nova tentativa dos EEUU de manter a hegemonia sobre todo o continente, a “Iniciativa para as Américas” proposta pelo Presidente Bush em junho de 90, mais tarde convertida em Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). A IPA-ALCA propõe um novo relacionamento econômico hemisférico com a criação de uma zona de livre comércio que alcançaria do Alasca à Patagônia. Com essa iniciativa ficou, clara a nova estratégia imperialista: abrir os mercados regionais, atribuir aos Estados meras funções burocráticas e de relações exteriores, reduzir, enfim, os territórios Latino-Americanos à meros satélites da economia dos EEUU, através de um bloco econômico (SILVA, 2008 (b), p.245).*

Souza (2008 (b)), também aponta que os Estados Unidos não pretendiam com a ALCA, um processo de integração econômica mais completa, na qual garanta proteção externa comum, ou mobilidade interna de fatores, o que inclui a força de trabalho, unificação de políticas macroeconômicas, adoção de moeda única, “eles pretendem a criação de um bloco que permaneça no primeiro estágio de integração, ou seja, querem a criação de uma Área de Livre Comércio que fortaleça a ocupação do mercado regional por suas corporações transnacionais” (SOUZA, 2008 (b), p.273).

Segundo Albuquerque (2007) a retórica de que a “ALCA é impossível, se fosse possível seria danosa, portanto deve ser protelada” (ALBUQUERQUE, 2007, p.139), tinha como objetivo enviar uma mensagem inequívoca para a sociedade. Essa mensagem consistia em afirmar que como a indústria brasileira não estava preparada para competir com a estadunidense, seria vital retardar indefinidamente uma integração indesejável em maiores níveis entre as duas economias. Ainda para o mencionado autor, na realidade por parte do governo brasileiro evitava-se encarar as questões concretas que realmente envolviam as negociações:

*[...] quais setores da economia brasileira são suficientemente competitivos para demandar a abertura dos demais mercados de terceiros países? Quais setores precisam se ajustar a uma eventual abertura solicitada por nossos parceiros; quais necessitam de um prazo para ajustes (e quais políticas para apoiar esses ajustes); quais estão fadados a marginalização, necessitando de eventuais políticas compensatórias. Nos velhos temas - antidumping, salvaguardas,*

*barreiras técnicas - o que pedir? [...] que concessões estamos dispostos a fazer e a exigir? (ALBUQUERQUE, 2007, p.139).*

Albuquerque (2007 (a)) também afirma que essas questões não eram discutidas, pois o governo brasileiro até a Terceira Cúpula presidencial das Américas em Quebec no ano de 2001 apresentara um elenco de temas objetivos ou métodos alternativos ao que era considerado como proposta americana, “[...] mediante um conjunto sofisticado de táticas, tais como desqualificação do tema, a formação de coalizões de veto, as manobras diversionistas e a obstrução pura e simples”.

O posicionamento desses autores, apesar de distintos, reflete o ambiente circunscrito às discussões relacionadas à instalação da ALCA. De um lado um pragmatismo necessário, pois caso o projeto estadunidense for possível, deve-se pensar que o mesmo pode ser proveitoso ou danoso, dessa forma, é preciso que países sul-americanos se preparem, é papel dos governos desses Estados proporcionarem o ambiente interno e externo compatível. Por outro lado é preciso entender que a ALCA, sobretudo, é um projeto político do governo norte-americano, fato que vai de encontro ao projeto político sul-americano que é o MERCOSUL.

Segundo Silva (2010 (b)) “o Mercosul é um dos grandes projetos de Estado do Brasil, maturado desde os anos de 1980” (SILVA, 2010 (a), p.355). Convém lembrar que é através do MERCOSUL que se vem buscando a integração da América do Sul, inclusive esse bloco está conectado a UNASUL que também se sustenta na ALBA. Durante a Cúpula realizada em Mar del Plata, em novembro de 2005, consolidou-se três visões acerca da integração hemisférica:

*A abertura total dos mercados era defendida pelos Estados Unidos, Canadá, México, Chile, Colômbia, Guatemala, Honduras, Panamá, Peru, Equador e El Salvador. A segunda visão, contrária a Alca, era a da Venezuela. A terceira era a do Mercosul, que defendia uma Alca mais modesta e a eliminação dos subsídios agrícolas dos Estados Unidos (SILVA, 2010 (a), p. 355).*

Nesse contexto fora apresentada a ALBA como mais uma proposta para a integração hemisférica que juntamente com o MERCOSUL passou a encabeçar oposições a ALCA, interrompendo as investidas do governo norte-americano para sua instalação. A aproximação entre Brasil e Venezuela é de extrema importância para o projeto de integração continental. A entrada da Venezuela no MERCOSUL vem fortalecer as articulações que objetivam os estreitamentos estatais no continente tanto do ponto de vista econômico e quanto político.

No ponto de vista econômico a inserção da Venezuela no MERCOSUL tem como principal objetivo criar condições de abertura de um novo mercado para as economias menos dinâmicas do bloco e posteriormente ao continente:

*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 [...] 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 (BATISTA Jr. 2008, p.232).*

Dessa forma, mecanismos poderiam ser criados para tentar amenizar algumas assimetrias, sua adesão visava, sobretudo, privilegiar o Paraguai e o Uruguai. Segundo Batista Jr. (2008, p.234), os mesmos estavam insatisfeitos com o MERCOSUL e ameaçavam abandoná-lo, o que seria prejudicial não somente para o bloco econômico, mas para o processo de estreitamento de relações do continente.

Mas, é no ponto de vista político que se encontra a importância desse país, mesmo antes de Hugo Chávez formalizar o pedido para que a Venezuela ingressasse no bloco, a mesma já engrossava as críticas do governo brasileiro em relação à ALCA, sendo no interior do Bloco Andino o contraponto do Brasil na resistência à implantação do projeto norte-americano. Fato que incomodava o governo Bush (filho), pois, além da resistência a ALCA, Chávez também ensinava uma política de aproximação com Fidel Castro, com o governo de Saddam Hussein, como também com o governo da Líbia, de Muammar Kadafi (SILVA, 2010 (a), p.340).

Essa aproximação política entre MERCOSUL e Venezuela, politicamente foi benéfica, pois o Brasil construía mais um alicerce para o projeto de integração e de refutação de alguns mecanismos contraditórios ao país, como também foi viável, pois trazendo a Chávez para sua esfera de influência brasileira era possível frear os seus ânimos. Surgia assim, uma “ponte” para os Estados Unidos dialogarem com os governos de esquerda na América do Sul.

De acordo com Silva (2010 (a)) “o Brasil é considerado como país chave para a estabilidade da América do Sul, seja pelo de sua economia como de sua atuação diplomática”. Enfatizamos que aproximação do Brasil com Hugo Chávez foi estratégica, sobretudo, porque, os mecanismos pautados pela conversação, pela diplomacia, no seu sentido racional na tentativa de entrar o projeto ALCA, poderiam ser suplantados por ações de cunho Realista por parte do governo Bush, já que as intervenções militares foram comuns no seu governo, devido as políticas de combate ao terrorismo, logo depois do “11 de setembro”.

É preciso destacar que a conjuntura descrita é uma das conseqüências das crises sistêmicas ocorridas durante a década de 90 no plano global que afetaram o MERCOSUL e principalmente os Estados Unidos, colocando em xeque o modelo neoliberal, abrindo as portas para os partidos de esquerda ou reformista na América Latina, conduzindo ao enfraquecimento político os partidos e governos neoliberais hegemônicos.

Assim, é de extrema importância ressaltar que essa maior aproximação entre os Estados sul-americanos (a partir do seu elemento governo), com objetivo de aglutinar esforços, é resultado do processo de crescimento desigual que se instalou no continente nos últimos vinte anos em decorrência do modelo neoliberal. Batista Jr. (2008) afirma:

*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 (BATISTA JR., 2008, p.228).*

No continente sul-americano as eleições presidenciais nos primeiros anos do século XXI, possibilitaram a ascensão de candidatos de centro-esquerda ao Executivo, acontecimento que, como vimos, ensejou articulações políticas visando maior aproximação entre os Estados do continente (como o caso da ALBA articulado ao MERCOSUL), cenário que demonstra, pelo menos no discurso, a disposição de diminuir a influência política norte-americana na América do Sul:

*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 (BATISTA Jr., 2008, p.228).*

Mamigonian (2006) analisa a nova conjuntura sul-americana da seguinte forma:

*Depois de duas décadas perdidas para a América Latina, o modelo neoliberal imposto pelos EUA esgotou-se num grande desastre econômico-social. Nos anos de 1998-2003 as mobilizações, os protestos e as revoltas populares se traduziram em resultados eleitorais, que levaram à ascensão de governos nacionalistas na Venezuela e na Argentina, em nítida ruptura com o imperialismo (MAMIGONIAN, 2006, p.120).*

Mas, apesar dessa reviravolta e das articulações que se realizaram no continente nos últimos anos em busca de uma integração política, econômica e social que acarrete benefícios para todos os envolvidos, as aproximações estatais podem ser comprometidas pelas “descontinuidades políticas” que são inerentes aos processos democráticos. No cerne da questão está o fato de que nem todos os futuros governos possuirão a linha centro-esquerda ou reformista, um fato que pode acarretar mudanças em relação ao MERCOSUL como modelo e base da integração sul-americana.

O Brasil, principal protagonista do processo de integração regional, pode ser considerado um exemplo desse provável futuro impasse. Numa entrevista ao *valoronline*, em abril de 2010, o então candidato à Presidência da República pelo PSDB, José Serra, declarou que a união aduaneira do MERCOSUL era uma farsa, posicionando-se contra as condições atuais do bloco econômico:

*Em relação à questão externa, nós temos reservas, mas os investidores olham para o estoque e o fluxo. Nós temos que nos antecipar aos acontecimentos [...] o Mercosul é uma barreira para o Brasil fazer acordos comerciais [...] Ficar carregando esse Mercosul não faz sentido [...] a união aduaneira é uma farsa, exceto quando serve para atrapalhar (www.valoronline.com.br, acesso em 03/06/2010).*

Esta declaração está relacionada à sua proposta de por fim ao MERCOSUL da forma como opera atualmente, como alternativa para fomentar as exportações dos Estados-membros. José Serra não disse qual seria em seu governo o destino do bloco após a completa reformulação que proporia. Segundo a matéria, “Serra lembrou que, quando Ministro da Saúde, não pode celebrar um acordo comercial entre Brasil e Índia porque teriam que ser estabelecidas compensações para Argentina, Uruguai e Paraguai”.

A declaração de José Serra pode ser um indicativo de que as relações tangenciadas no atual processo de integração modificar-se-ão com a ascensão de um setor Executivo que não tenha as mesmas tendências políticas e/ou ideológicas do governo Lula, pelo menos, no que se refere a uma política externa que tenha como objetivo as aproximações estatais no continente. Com tal declaração, José Serra estava assumindo uma postura de oposição ao contexto atual de estreitamentos estatais sul-americanos, que acontecem, principalmente, a partir do MERCOSUL.

Ressaltamos que na Constituição brasileira o responsável pelas questões internacionais são o Executivo, o Presidente da República e o Ministério das Relações Exteriores subordinado à Presidência. Nos Estados Unidos, por exemplo, existe uma divisão de atribuições entre o Executivo e o Legislativo, tratados comerciais, declarações de guerra são atribuições exclusivas do Legislativo, somente por meios de mandatos especiais, o Executivo tem liberdade e autonomia para agir, o *Fast Track* (via rápida) é um dos exemplos deste mandato especial, direcionado à área econômica, através desse dispositivo o Legislativo concede ao Executivo poderes extraordinários para negociar acordos comerciais sem a interferência do Congresso (PECEQUILO, 2010, p.49).

No caso do Brasil, o artigo 84 de sua Constituição deixa explícito que são atribuições do Presidente da República “VIII- celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso”, ou seja, o Executivo dá iniciativa sobre determinadas questões internacionais de acordo com as necessidades nacionais, mas, sobretudo, conforme suas orientações político-partidárias. Esse fato corrobora com as preocupações acerca das “descontinuidades políticas” que podem alterar, de alguma forma, o processo integracionista sul-americano. O Estado do Brasil sendo a “locomotiva” desse contexto, uma mudança de orientação política advinda do seu Executivo, pode acarretar mudanças ao processo de integração, sobretudo, se a integração do continente, via MERCOSUL, não passar por um processo de institucionalização das políticas domésticas dos Estados-membros.

Sem a consecução de mecanismos para fomentar uma integração a partir do fortalecimento dos ambientes domésticos, as susceptibilidades tendem somente a aumentar. Institucionalizar políticas domésticas significa contribuir positivamente para o processo de reciprocidades estatais, já que haveria um fortalecimento das *dimensões política, defensiva e congelamento de processos domésticos* de integração.

Obviamente não podemos nos esquecer que durante as campanhas eleitorais algumas retóricas partidárias exacerbam-se, e na maioria das vezes as práticas governamentais podem mudar de direção de acordo com as conjunturas. José Serra, por exemplo, pertence ao mesmo



grupo político do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, o PSDB, que defendia a implantação da ALCA nos moldes dos seus idealizadores (Estados Unidos), mas com a crise financeira de 1999, que desestabilizou a economia mercosulina, no seu segundo mandato ensejou novos rumos para a política externa brasileira e passou a criticar contundentemente a estruturação do sistema internacional, redefinindo o papel do MERCOSUL e da América do Sul para o Brasil (SILVA, 2010 (a), p.342).

Assim como, na campanha eleitoral do ex-presidente Lula, seus discursos davam a entender que de forma alguma a ALCA seria instalada, mas, o que se notou ao assumir o Executivo era de que as conversas relacionadas ao projeto norte-americano seguiriam com a construção de outra agenda. Tal contexto pode ser observado com aproximação entre a posição da Venezuela e os países do MERCOSUL que oportunizou uma recusa dos mesmos de retomarem as negociações à respeito da ALCA enquanto os subsídios agrícolas norte-americanos não fossem suspensos (SILVA, 2010 (a), p. 355).

Em relação a tais subsídios, o Brasil conseguiu uma vitória na OMC que permitiu uma retaliação de cerca de R\$ 1,5 bilhão aos produtos e serviços dos Estados Unidos. O ex-ministro Celso Amorim em entrevista a Revista Desafios do Desenvolvimento – Ipea, nº 61, edição maio/junho de 2010 ressaltou:

*Com o resultado do contencioso do algodão, o Órgão de Solução de Controle (OSC) da Organização Mundial do Comércio autorizou o Brasil a aplicar contramedidas contra os Estados Unidos que chegam a US\$ 829 milhões, com base em 2008, e que podem passar de US\$ 1 bilhão com os dados de 2009 [...] Essa vitória foi obtida após quase oito anos de litígio em que os subsídios norte-americanos ao algodão foram condenados de modo reiterado em quatro etapas [...] Nós demonstramos que tanto os subsídios à exportação como os programas de apoio doméstico favorecem artificialmente os agricultores norte-americanos e distorcem a competitividade do produto brasileiro – e de outros países – no mercado internacional (PORTARI & GARCIA, 2010, p.19).*

Tudo indica que esse acontecimento proporcionará um ambiente mais favorável para as futuras negociações do Brasil, concomitantemente com os outros membros do MERCOSUL em relação a ALCA, principalmente, porque a vitória do Brasil sobre os Estados Unidos, derrubando o seu protecionismo que afetava diretamente a economia brasileira e dos Estados-membros do MERCOSUL, fortalece a *dimensão política* do processo de integração do continente sul-americano, sobretudo, pois conduz os países desse Bloco econômico (como também de todo continente) a discussões mais incisivas para a chamada *dimensão defensiva* desse processo integracionista, cujo objetivo seria proteger o setor produtivo dos Estados sul-americanos dos processos transnacionais.

A convergência nessa dimensão pode levar a projetos intergovernamentais no próprio setor agrícola, que nesse momento, é a área de maior rentabilidade para as nações desse continente. Daí, a importância da vitória brasileira na Organização Mundial do Comércio, um fato que também expressa cada vez mais a condição de líder do Brasil no processo de integração e que contribui para a consolidação das bases integracionistas.

As discussões relativas aos subsídios agrícolas são fundamentais, pois grande parte dos países da América do Sul, inclusive aqueles que pertencem ao MERCOSUL são historicamente exportadores de produtos de baixo valor agregado. Dessa forma, a *dimensão defensiva* do atual processo de integração, deve criar mecanismos que convirjam, primeiramente, nesse setor, e que venham a mitigar os efeitos aos Estados Sul-Americanos ao disputarem mercados numa mesma área.

Assim como o Brasil possui na sua estrutura de exportação uma grande participação de produtos primários, outros países do continente encontram-se na mesma situação (vide o exemplo da Venezuela com o Petróleo, Bolívia com gás, Paraguai com a soja, etc.). Levando-os, por ora, a se articularem politicamente a partir dessa esfera econômica.

A dimensão defensiva deve estar relacionada ao *congelamento de processos doméstico*, isso poderia ser feito através de um acordo entre os participantes do processo integracionista, principalmente do MERCOSUL, ou seja, ocorreria uma *constitucionalização das políticas domésticas* Sul-Americanas na qual se retiraria da agenda interna o debate sobre processos de ajustes, de liberalização e outros temas análogos. Tais procedimentos poderiam evitar futuros protecionismos, sobretudo, por parte do Brasil que é a maior economia do continente, impedindo também que o mesmo “engolisse” economicamente seus vizinhos Sul-Americanos, evitando assim, contenciosos entre os Estados do continente.

Dessa forma, a integração Sul-Americana partiria da *coordenação de políticas estatais*, primeiramente do setor agrícola (que é atualmente o setor que atrai divisas para os Estados Sul-Americanos e enseja atritos), criando, posteriormente mecanismos possíveis para o fortalecimento dos setores produtivos de valor agregado, ensejando mudanças na estrutura de exportação desses países. Acreditamos que o projeto norte-americano (ALCA) será futuramente materializado na América do Sul mediante outras bases, e pensamos que o fortalecimento das dimensões citadas seria de extrema importância, pois a relação com os Estados Unidos dar-se-ia em melhores condições de igualdade. Caso contrário, sem o fortalecimento de políticas estatais para a integração, a mesma ocorrerá, somente, a partir de acordos com o objetivo de estabelecer normas homogeneização e nivelamento do terreno, ou seja, serão somente adotadas regras claras e confiáveis para garantir o relacionamento econômico.

### **AS CONSTRIÇÕES NO AMBIENTE MERCOSULINO: entre a autonomia e a dependência**

A inexistência no MERCOSUL de um processo de integração pautado pela coordenação de políticas estatais no início desse século XXI ensejou a interferências dos Estados Unidos no Bloco na tentativa de desarticulá-lo. É preciso ressaltar que a forma como o Bloco fora criado, com o viés somente “comercialista”, conferiu-lhe alguns fatores de alto risco, visto que a integração entre nações somente pelo comércio, sem coordenar políticas no plano doméstico para então criar processos de integração, pode causar fluxos de dependência. No caso dos Estados Sul-Americanos, ficaram dependentes do mercado norte-americano.

Dessa forma, acordos bilaterais por parte de um Estado economicamente mais forte pode ser um grande atrativo para as nações que dependem do mercado consumidor do mesmo, sobretudo, se forem membros de um Bloco econômico que lhes proporciona desvantagens comerciais. Por exemplo, durante a gestão Bush (2001-2008) as assimetrias econômicas dos Estados-membros do MERCOSUL deram margem para algumas restrições no interior do bloco, fato que deu ensejo para maiores aproximações do governo norte-americano com o Paraguai, Uruguai, como também, na conjuntura anterior aos engajamentos Sul-Americanos para protelar a ALCA, na ocasião da chamada “Crise do MERCOSUL”, com a Argentina. Conjunturas que por pouco encaminhou esses Estados para a esfera de influência norte-americana de forma mais concisa. Durante o governo Bush (2001-2008) os Estados Unidos adotaram uma política de acordos bilaterais de livre-comércio, revertendo uma longa tradição de negociações multilaterais. De acordo com Silva (2010):

*Com o fracasso da ALCA, evidenciado na Cúpula de Mar Del Plata em 2005, os Estados Unidos intensificaram a estratégia de minar o projeto de integração Latino-Americana, oferecendo tratados de livre-comércio bilaterais. Na América do Sul, esta estratégia seduziu alguns países, como Chile, Colômbia e Peru (SILVA, 2010 (a), p.379).*

Entretanto, é preciso frisar que os três Estados citados já há algum tempo possuíam certo grau de relacionamento com os Estados Unidos, principalmente ao que se referia às políticas neoliberais e militares, não sendo uma surpresa tal estreitamento. A grande tensão estava circunscrita à esfera mercosulina. Paraguai e Uruguai nesses primeiros anos de século XXI expressaram seu descontentamento com as políticas do MERCOSUL, Batista Jr. (2008) afirma:

*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 (Batista Jr., 2008, p.234).*

O que realmente preocupava em relação a essas medidas por parte dos Estados Unidos em promover acordos bilaterais com o Uruguai e Paraguai era a possibilidade do MERCOSUL perder esses Estados-membros. Para o ambiente político da integração tal acontecimento poderia acarretar alguns prejuízos, sobretudo para o Brasil, que pautava seus discursos opositoristas à ALCA utilizando a propaganda do Bloco Platino como o melhor produto para o continente. É preciso esclarecer que nesta conjuntura não existia o lado “certo” e/ou “errado”, tratava-se de uma situação em que os Estados envolvidos tentavam garantir sua soberania e autonomia num determinado contexto, levados a agir conforme a agenda de seus interesses, a partir de suas necessidades e capacidades.

Dessa forma, vamos abrir um parêntese, apesar dos Estados paraguaio e uruguaio pertencerem a uma organização intergovernamental, no caso o MERCOSUL, os mesmos possuíam todo o direito de fazerem uso de justificativas de interesse nacional para não seguir as regras da Organização a que pertencem, mesmo que isso significasse a diminuição de sua

autonomia no interior do bloco e de parte de sua soberania. As Organizações Intergovernamentais abrigam uma realidade ambígua de autonomia *versus* dependência, principalmente porque os Estados que as compõem atuam em busca dos interesses da organização e dos próprios interesses, ou seja, os mesmos transitam entre sua ação no contexto macro em que está inserido e a necessidade de atender as forças sociais internas que representa.

A busca por melhoras do plano econômico dos Estados Paraguai e Uruguai orientava-os para uma provável inclinação à esfera de influência norte-americana, o que ensejaria o desligamento dos mesmos do MERCOSUL (ou provavelmente não). As ações do governo norte-americano ensejando tratados bilaterais possuíam a deliberada intenção bloquear o processo de integração dos países sul-americanos? É evidente que sim. Entretanto, o que também estava em jogo era saber o que o governo brasileiro tinha (e tem) a oferecer ao Paraguai e ao Uruguai, afinal as retóricas políticas sobre a integração, na qual o MERCOSUL possui papel fundamental, tinham como objetivo (e ainda tem), acima de tudo, favorecer o Estado brasileiro, por isso o engajamento político do mesmo, como liderança do continente.

Mas, é fato que assim como os Estados platinos buscavam seus interesses temos que compreender que o mesmo acontecia por parte dos Estados Unidos, os temores de adesão dos sócios menores as políticas norte-americanas são explicáveis, afinal o peso político dos Estados Unidos é maior, e a sua economia, ainda que abalada, era um grande atrativo para os Estados paraguai e uruguai (descontentes com o MERCOSUL) e, sobretudo, a não existência da coordenação de políticas estatais no Bloco Sul-Americano facilitavam tal avanço do governo norte-americano.

De acordo com o Silva (2010 (a)), nesse início de século XXI, a política internacional do Uruguai oscila entre a integração regional via MERCOSUL e na busca de uma posição privilegiada frente aos Estados Unidos, e segundo alguns setores do seu governo, o MERCOSUL tem sido governado bilateralmente pelos seus sócios majoritários (Brasil e Argentina) em detrimento dos sócios menores. Esse contexto ensejou nos últimos anos diversos contenciosos com Brasil e Argentina, assim “[...] o Uruguai vem buscando parcerias com os Estados Unidos, como forma de aumentar sua capacidade de barganha dentro do Mercosul” (SILVA, 2010 (a), p.345).

O estreitamento de relações do Paraguai com os Estados Unidos ocorria concomitantemente ao evento que circundou o plano político e econômico de Brasil e Paraguai nas discussões sobre Itaipu. Segundo Blanco (2009), as queixas paraguaias surgem com o discurso de não usufruírem de maneira justa a exploração dos recursos hidroelétricos produzidos em Itaipu. Laino (1979) apresenta-nos algumas cláusulas do primeiro acordo entre Brasil e Paraguai, nota-se algumas desvantagens para o governo paraguai:

*Na cláusula 3ª do contrato é estabelecido que Itaipu pagará a Eletrobrás pela abertura do crédito, 2% sobre a quantia total do empréstimo, equivalente a 3.500.000.000 de dólares. Isto significa que serão pagos 2% sobre 2.139.550.000 de dólares e também 2% sobre os juros que somam 1.360.450.000 de dólares. De fato, Itaipu*

*estará abonando juros sobre juros e este total sobe a 70 milhões de dólares (LAINO, 1979, p.33-34).*

Essas quantias eram consideradas exorbitantes para o governo paraguaio, Domingo Laino ainda menciona que a Eletrobrás, cobraria a Itaipu Binacional toda e qualquer despesa que fizesse para o amparo em juízo de seus direitos creditícios, estabeleceu-se também que o contrato havia sido regido de acordo com a legislação brasileira, sendo jurisdição e língua oficial do Brasil. E mais: “por cada dólar de empréstimo real a Itaipu deverá devolver a Eletrobrás cerca de 8 dólares” (Laino, 1979,p.34). Verificam-se realmente algumas imposições unilaterais por parte do governo brasileiro na época, e que tinham que ser revistas.

Não queremos nos aprofundar na questão da utilização da energia de Itaipu, mas o novo acordo entre os governos brasileiro e paraguaio serviu para revigorar as relações entre os pares. Uma não renegociação do acordo por parte governo brasileiro poderia causar alguns transtornos para as relações no MERCOSUL, nas palavras de Blanco (2009):

*[...] o novo acordo, assinado em 25 de julho de 2009 (após a realização da Cúpula de Presidentes dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados, um dia antes, também em Assunção) demonstra a importância da usina de Itaipu como um elemento fundamental das relações bilaterais Brasil-Paraguai que novamente é instrumentalizado como solução para a discordância entre as partes (BLANCO, 2009, p.3).*

Para o ex-ministro Celso Amorim o impacto do aumento da remuneração paga pela compra de energia paraguaia de Itaipu será mínimo, “é preciso compreender que Itaipu é uma das principais fontes de receita daquele país” (PORTARI & GARCIA, 2010, p.19).

Blanco (2009) ressalta que “a insatisfação paraguaia com o Brasil, e também com o processo de integração mercosulino, não é recente” (alusão aos acordos com os Estados Unidos), além do descontentamento com o antigo Tratado de Itaipu havia a insatisfação com as ações ineficazes dos sócios maiores (Brasil e Argentina) para diminuir as assimetrias econômicas do Paraguai em relação aos outros países da Bacia Platina: “Essas iniciativas não foram suficientes, contudo, para que os sócios “menores” pudessem estar satisfeitos com os resultados obtidos com o projeto de integração mercosulino”.

Em relação a essa atuação mais contundente dos Estados Unidos no seio do MERCOSUL, é preciso ressaltar que a mesma não se resumiu a tratados bilaterais de comércio. Mamigonian (2006) afirma que os Estados Unidos, entre outras coisas, nos últimos anos aumentaram o número de seus agentes secretos (FBI e CIA) na América do Sul de maneira descomunal e implantaram bases militares, mesmo sem autorização, como as que existem no Paraguai. Segundo Blanco (2009) é nesse contexto que o Uruguai anunciou em 2005 negociações de um tratado que viabilizava a proteção de seus investimentos com os Estados Unidos e que o governo paraguaio assinou um acordo de cooperação militar e ameaçou iniciar negociações de um tratado de livre-comércio com os mesmos, iniciativas que divergiam do ideal de integração no âmbito do MERCOSUL (BLANCO, 2009, p.4).

Em 2001, sob os efeitos da chamada “Crise do MERCOSUL” e ante aos impasses nas negociações da ALCA, o Ministro argentino Domingo Cavallo cogitou a possibilidade de seu país se afastar do MERCOSUL para estabelecer negociação comercial bilateral com os Estados Unidos e também com a União Européia. De acordo com Silva (2010 (b)): “Para o ministro, todas as alternativas de negociação deviam ser utilizadas, inclusive a multilateral, envolvendo o Mercosul, mas não poderia ser descartada uma relação direta com os Estados Unidos” (SILVA, 2010 (a), p. 353).

Todas essas conjunturas que dizem respeito às relações MERCOSUL/Estados Unidos são desdobramentos do contexto de instabilidade financeira global durante a década de 90, sendo o Brasil um dos protagonistas desse quadro sistêmico em 1999, que no início do século XXI leva o governo brasileiro a estabelecer novas diretrizes para sua política externa e para a América do Sul. Dessa forma, o cenário intra-regional, especialmente no que diz respeito às relações bilaterais Brasil-Argentina, ganha novos rumos. Assim, a desvalorização do Real condiciona um grau de interdependência crescente entre as economias do MERCOSUL que passou a aumentar a vulnerabilidade de toda região aos choques externos, ou seja, o contexto global que afetou o ambiente interno dos Estados mercosulinos também afetou o ambiente estatal norte-americano, levando o seu governo a tomar iniciativas para materializar a ALCA (idealizada no governo Bush (sênior)).

Não há como dissociar os acontecimentos intra-regionais, como a “Crise do MERCOSUL”, a ascensão de governos de esquerda na América do Sul, os projetos de integração via MERCOSUL e ALBA, das políticas governamentais norte-americanas. Por exemplo, a preocupação do governo Bush (filho) com o Oriente Médio após o 11 de setembro, gerou margem para maiores manobras aos países da América do Sul que nesse período vivenciou a ascensão de governos de esquerda. Como também é fato que a gestão Bush (2001-2008) possuía em sua agenda a integração continental (América Latina) como prioridade, que concomitantemente a “Crise do MERCOSUL”, levou os principais parceiros do Bloco platino, Brasil e Argentina a reverem suas prioridades em relação à integração sul-americana.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Assim, mediante ao contexto apresentado, durante a gestão Lula (2003-2010), concomitante ao governo Bush (filho), os Estados Unidos alteraram a sua estratégia para a América do Sul, que tinha pontos fundamentais como o Plano Colômbia e com a crise das negociações em relação a ALCA, o estabelecimento de tratados de livre-comércio bilaterais com os países da região.

A rápida análise que ensejamos sobre as relações MERCOSUL/ALCA nessa primeira década do século XXI, envolvendo Brasil, Venezuela, ALBA, Estados Unidos, e os Estados-membros do MERCOSUL, não é somente para evidenciar que o processo de integração do continente sul-americano está sendo construído em contradições. Acima de tudo, estamos querendo

ênfatizar que tanto o contexto global como a estrutura mercosulina estão passando por um processo de transição.

Dessa forma, no projeto integracionista daqui em diante estarão inseridos elementos inerentes ao processo de transnacionalização, até porque o atual contexto integracionista do continente ganhou força a partir dos eventos desse fenômeno. E mediante a aglutinação de fatores externos as necessidades internas dos Estados sul-americanos é que devemos passar a analisar o quadro conjuntural no qual as reciprocidades estatais sul-americanas ocorrerão.

As contradições políticas, ideológicas, econômicas num contexto integracionista sempre estarão presentes, assim como, as celeumas com os Estados Unidos, por parte das nações Sul-Americanas serão comuns. É impossível a dissociação das políticas intra-regionais em relação a esse sujeito. Assim, é necessário o fortalecimento dos vetores que contribuam para a convergência dos Estados da região, somente dessa forma ensejarão mecanismos que favoreçam os últimos nas relações como o seu parceiro de maior recurso de poder (Estados Unidos). Os contenciosos internos e externos somente apresentam periculosidade se não forem discutidos, se forem relegados, e pautadas pelas relevâncias históricas, que na maioria das vezes são alicerçadas por retóricas anacrônicas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, J. A. G. **Relações Internacionais Contemporâneas: A ordem internacional da Guerra Fria**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

AMORIM, C. "A ALCA e o jogo dos sete erros" In: **O Estado de S.Paulo**, 24/08/2003.

BATISTA Jr. P. N. "A América do Sul em movimento" In: **Revista de Economia Política**, vol.28, nº 2 (110), abril-junho/2008, p.226-238.

BANDEIRA, L. A. M. **As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

BLANCO, L. F. "O Novo acordo Brasil-Paraguai e a renegociação do Tratado de Itaipu: Enfim uma postura de liderança sub-regional?" Disponível em: <[http:// www.kas.de/wf/doc/kas\\_17309-544-5-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_17309-544-5-30.pdf)> Acesso em: 25 jun. 2010.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988 com alterações adotadas pelas Emendas constitucionais nº 1/92 a 32/2001 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001(c).

LAINO, D. Paraguai: **Fronteiras e Penetração brasileira**. Assunção: Global Editora e Distribuidora LTDA, Paraguai, 1979.

MAMIGONIAN, a. Qual o futuro da América Latina? In: LEMOS, A. I. G.; SILVEIRA, M. L.; ARROYO, M. (Orgs) **Questões territoriais na América Latina**. Buenos Aires/São Paulo, CLACSO/USP, 2006, p. 117-136.

PADULA, R. "Geopolítica e Integração de infra-estrutura Sul-Americana-Uma abordagem crítica à IIRSA" In: **Anais III Seminário Internacional América Platina**. Campo Grande: UFMS: 2010, p.1-14.

PECEQUILO, C. S. **Introdução às Relações Internacionais: Temas, Atores, Visões**. 7º ed., Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

PORTARI, D.; GARCIA, J. C. "Política externa é uma política pública como as demais. Está sujeita à expressão das urnas" In: **Desafios do Desenvolvimento – IPEA**, maio/junho de 2010, ano 7 – nº 61, p.11-21.

SILVA, A. L. R. **A América Latina no contexto da redemocratização, neoliberalismo e globalização** In Moreira, L. F. V. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010 (a)

SILVA, Luisa Maria Nunes de Moura e. Integração e Desenvolvimento na América Latina In: In: SILVA, L. M. N. M.; PINTO, L. F. S.; SOUZA, N. A. (Orgs). **Relações Internacionais do Brasil e Integração Latino-Americana**. Campo Grande: UFMS, 2008, p. 205-227 (b).

SOUZA, N. A. **Ascensão e Queda do Império Americano**. São Paulo: Mandacaru, 2001 (a).

SOUZA, N. A. "Conflito entre duas estratégias de integração econômica regional" In: SILVA, L. M. N. M.; PINTO, L. F. S & SOUZA, N. A (Orgs). **Relações internacionais do Brasil e integração latino-americana**. Campo Grande: UFMS, 2008 (b)

SOUZA, O. Ramão G. **Do conflito à cooperação internacional: Relações Brasil/Bolívia**. Campo Grande-MS: UNIDERP, 2006 (d).

"Serra critica BNDES, Mercosul e Belo Monte". Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br>>. Acesso em 04 jun. 2010.