

BB 80/2026**O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA,
DA ALALC AO MERCOSUL****Paulo Roberto de Almeida**

Instituto Histórico e Geográfico do DF

RESUMO: Breve história da integração na América Latina, apresentando as experiências da ALALC e da ALADI, no formato de zonas de livre comércio, não concluídas integralmente, e enfatizando a importância da criação do MERCOSUL, como um experimento inovador no campo da união aduaneira. Apesar de avanços institucionais, dificuldades na concretização de ampla abertura comercial redundaram na estagnação relativa do processo sub-regional de integração.

PALAVRAS-CHAVE: América Latina; integração; ALALC; ALADI; MERCOSUL

ABSTRACT: A short history of the Latin American integration processes, starting with the experiments of ALALC and ALADI, as free trade zones, albeit they were never successfully concluded in their entirety. MERCOSUR was created as a new and original experiment, under the format of a customs union. Despite institutional advancements, difficulties for a true large commercial opening between member countries resulted in a relative stagnation of this sub-regional integration experiment.

KEYWORDS: Latin America; integration; ALALC; ALADI; MERCOSUL

1 Das origens à criação da ALALC e da ALADI

A questão da integração econômica na América Latina foi cogitada desde o final da segunda guerra mundial, sobretudo como reação mimética às experiências que se faziam na Europa para reconstruir o continente devastado, aproximar velhos inimigos e afastar o perigo de novas guerras. Em 1947, por exemplo, para organizar a ajuda que os Estados Unidos se propunham fornecer para a reconstrução europeia através do Plano Marshall, foi criado um Comitê de Cooperação Europeia, do qual emergiriam todos os demais esquemas integracionistas no velho continente.

No ano de 1948, quando entrou em vigor a União Aduaneira entre a Bélgica, Holanda e Luxemburgo (BENELUX), foi criada, no âmbito da ONU, a CEPAL, a Comissão Econômica para a América Latina, que já nasceu defendendo a ideia da integração regional. É a CEPAL quem introduz, a partir dos anos 1950, o conceito de cooperação regional baseado num sistema de preferências comerciais — ou seja, a redução recíproca de tarifas à

importação de produtos — como meio para acelerar o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos.

No imediato pós-guerra, a América Latina era, das regiões do chamado Terceiro Mundo, um continente relativamente “avançado”, no confronto com os países da Ásia ou da África: poupados da imensa destruição causada pelo conflito mundial, os países da região dispunham de importantes reservas em divisas — acumuladas graças às exportações de matérias-primas e bens estratégicos para os Estados Unidos e outros aliados — e detinham uma participação não desprezível no comércio mundial.

A Europa ocidental, por sua vez, já sob a ameaça da divisão geopolítica materializada na “guerra fria”, que colocou o continente sob o duplo condomínio norte-americano e soviético, continuava a fazer progressos no caminho da integração econômica. Nesse caso específico, a integração tinha igualmente um importante componente político, que era a percepção de uma ameaça militar e ideológica por parte da União Soviética. Em 1951, era criada a CECA, Comunidade Econômica do Carvão e do Aço, dedicada à organização da produção carbonífera e siderúrgica na Europa ocidental e da qual derivaria o futuro Mercado Comum Europeu.

É bem verdade que, na Europa, a integração econômica era facilitada pelo fato de que, mesmo antes da guerra, a maior parte do comércio exterior dos países do continente era feita na própria região, enquanto na América Latina o comércio intrarregional representava uma fração mínima das importações e exportações de cada um dos países: eles se davam as costas uns para os outros e eram até mesmo distanciados de seus próprios territórios (como no caso do Brasil, cuja economia se concentrava numa estreita faixa atlântica). A América Latina se constituía de nações que estavam especializadas na exportação de alguns poucos produtos primários para o mundo desenvolvido. Deve-se também levar em conta a relativa homogeneidade de condições sociais e de níveis de desenvolvimento econômico entre os países da Europa ocidental, em face das grandes disparidades de renda e de industrialização entre os países latino-americanos: para ficar apenas num exemplo, mas significativo, basta dizer que, no final dos anos 50, a renda per capita na Argentina era mais do dobro daquela do Brasil e muitas vezes maior do que a dos países menos desenvolvidos da região.

A grande diferença entre os dois continentes era, no entanto, basicamente esta: na Europa se tratava de reconstruir economias e retomar vínculos comerciais que tinham sido afetados pela guerra, na América Latina era preciso partir do zero, construir toda a infraestrutura de transportes e comunicações, criar fluxos comerciais inexistentes até então e

aproximar países muitas vezes afastados politicamente ou até abertamente hostis uns aos outros, em virtude de conflitos fronteiriços ou de rivalidades geopolíticas latentes.

A partir de 1956, em todo caso, a CEPAL volta a defender a ideia de se criar um “mercado regional” sul-americano, visto ainda como uma forma de acelerar o processo de industrialização, objetivo desenvolvimentista básico da maior parte dos governos latino-americanos dessa época. Setores do empresariado e da própria diplomacia econômica brasileira começam a considerar a ideia de uma “Zona de Livre Comércio” — isto é, a liberação total do intercâmbio comercial via uma ZLC — na zona austral do continente sul-americano, envolvendo a própria Argentina, o Uruguai e o Chile, países com os quais era mais intenso e diversificado nosso intercâmbio comercial.

Intervém, nessa conjuntura histórica, a assinatura do Tratado de Roma, em 1957, que cria o Mercado Comum Europeu, provocando um grande impacto psicológico na América Latina. Em 1958, a CEPAL auspicia a Primeira Reunião de Consulta sobre Política Comercial no Sul do Continente, organizada em Santiago, quando representantes da Argentina, do Brasil, do Chile e do Uruguai concluem que, “sem prejuízo dos estudos que já vinham sendo efetuados referentes ao Mercado Comum Latino-americano”, seria conveniente que os governos dos quatro países adotassem, “simultaneamente e no mais breve prazo possível, uma política de liberação progressiva de seu comércio recíproco”.

O mais factível, nesse contexto, seria que os quatro países interessados constituíssem, no âmbito sub-regional, uma simples zona de preferências tarifárias, que constitui a primeira etapa do processo integracionista. Em vista dos compromissos internacionais vigentes, em especial aqueles contraídos em 1947 no quadro do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), subsistiam, contudo, diversos obstáculos à criação de um regime tarifário preferencial. Com efeito, os países membros do GATT, nos termos do Artigo 24 do Acordo Geral, não estavam autorizados a empreender esquemas parciais e limitados de reduções tarifárias, mas apenas e tão somente zonas de livre comércio ou uniões aduaneiras — ou seja, uma ZLC dotada de uma tarifa externa comum para terceiros países.

Em 1959, ocorre a Segunda Reunião de Consulta sobre Política Comercial no Sul do Continente, em Santiago, quando se elabora, em colaboração com a CEPAL, um projeto de zona de livre comércio, modificado depois de consultas dos quatro países com o Secretário-Executivo do GATT. Outros países da região, Paraguai, Peru e Bolívia, decidem igualmente aderir ao projeto.

Finalmente, em 1960, se dá a assinatura do Tratado de Montevidéu, criando a Associação Latino-americana de Livre Comércio, tratado baseado fundamentalmente em

projeto apresentado pelos quatro países do Cone Sul. O objetivo último da ALALC era a constituição de um mercado comum regional, a partir da conformação inicial de uma Zona de Livre Comércio num prazo de 12 anos. As regras fixadas no Tratado deviam conformar-se às disposições fixadas no Artigo 24 do Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio (1947), que regula a conformação das uniões aduaneiras e zonas de livre comércio e, algo contraditoriamente, impede a constituição de acordos preferenciais.

Durante os primeiros anos da ALALC (1960-64), se observa a negociação multilateral de “listas comuns” e “listas nacionais”, produto a produto, de rebaixas tarifárias e eliminação de restrições não-tarifárias para a ampliação dos mercados, a liberalização do intercâmbio e o desmantelamento das medidas protecionistas vigentes no comércio intrarregional. Em 1962, Cuba, que já tinha feito sua opção pelo socialismo, solicita, sem sucesso, seu ingresso na ALALC. Em 1965, na República Dominicana, se dá a assinatura de um acordo de pagamentos no âmbito da ALALC, instrumento extremamente útil para países tão carentes de moedas fortes como os latino-americanos: por esse sistema, os participantes no intercâmbio recíproco só precisam desembolsar os dólares estritamente necessários à liquidação periódica de saldos comerciais, sem a obrigação de pagamentos pontuais em divisas escassas.

Também em princípios dos anos 1960, os países da América Central decidiam constituir uma zona econômica comum, através do Tratado Geral de Integração Econômica, que se propunha a liberalizar o intercâmbio num espaço de cinco anos, desenvolver a complementariedade industrial e realizar a integração cultural. Mas, o baixo grau de interdependência entre os países da região e o conflito político latente entre alguns de seus Estados frustraram amplamente o objetivo integracionista.

Alguns anos mais tarde, intensificaram-se, por sua vez, os esforços para a criação de uma comunidade econômica entre os países do Caribe, da qual resultou, em 1973, o CARICOM, o Mercado Comum do Caribe. Como no caso dos centro-americanos, porém, os caribenhos, todos de dimensões muito modestas e com uma história recente de vínculos coloniais, não conseguiam superar os laços de dependência em relação às suas antigas metrópoles para criar vínculos recíprocos de cooperação econômica e intercâmbio comercial. Em ambas as regiões, as economias nacionais eram extremamente dependentes da exportação de um único produto primário (banana, café, açúcar ou cítricos, segundo o caso), o que os colocava em competição pelos mesmos mercados desenvolvidos.

A partir da segunda metade dos anos 1960, e até a década de 80 pelo menos, os países da América Latina conhecem uma onda de regimes militares e autoritários, o que vem dificultar enormemente a marcha da integração regional: como se sabe, os regimes ditatoriais

costumam manifestar uma preferência por regimes econômicos igualmente fechados, com fortes tendências à autossuficiência e à autarquia. Daí a inclinação das elites militares por diretrizes claramente substitutivas nas políticas econômicas (de industrialização e de comércio exterior) dos países latino-americanos, o que não deixa de afetar negativamente o processo integracionista no continente. Ademais, os projetos integracionistas exclusivamente latino-americanos eram geralmente vistos pelos esquemas de pensamento geopolítico em vigor nessa época como manifestações de tendências esquerdistas e contrárias à afirmação absoluta da soberania nacional.

Em consequência de todos esses percalços, já na segunda metade dos anos 1960 ocorre uma paralização do processo negociador multilateral para a definição de “listas comuns” na ALALC. Disseminam-se as políticas fortemente protecionistas (tarifas altas e restrições não-tarifárias) e os desentendimentos políticos entre os países membros, muitas vezes divididos entre regimes liberais (no sentido oligárquico da palavra, entenda-se) e ditaduras de fato.

Ainda assim, em 1967, durante a Conferência de Punta del Este, os chefes de Estado e de Governos americanos proclamam a constituição de um “mercado comum latino-americano”, num prazo máximo de 15 anos, a partir de 1970, projeto manifestamente irrealista em vista das tendências claramente centrífugas das relações econômicas internacionais dos países latino-americanos. A integração na América Latina sempre viveu mais de retórica política do que de realidades econômicas e, quando ela avançou realmente, o processo se dava muito mais no âmbito restrito sub-regional — isto é, congregando alguns poucos países — do que em escala multilateral ampliada, ou seja, com a participação uniforme de todos eles.

Precisamente, no final dos anos 1960, se observa uma clivagem entre os países ditos “comercialistas” — que seriam Argentina, Brasil e México, que preferiam chamar-se a si mesmos do pragmáticos — e os chamados “desenvolvimentistas” — Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. Essa divisão faz com que estes últimos, sem abandonar formalmente a ALALC, decidissem criar um subgrupo regional andino, através do Acordo de Cartagena (1969). A Venezuela adere em 1973 e o Chile, já sob o regime ditatorial de Pinochet, abandona o Grupo Andino em 1976.

Durante seus primeiros anos, em especial de 1969 a 1975, o Grupo Andino evolui de forma bastante dinâmica em suas fases iniciais, com o estabelecimento de programas de desgravação tarifária, tarifa externa mínima comum, tratamento uniforme para o capital estrangeiro, regime comum sobre patentes, organismo de financiamento e programas setoriais

de desenvolvimento industrial, instituição de um Tribunal de Justiça, de uma Comissão, da Junta e do Parlamento Andino. O caráter ambicioso do programa integracionista, aliado à crise econômica que sacudiu a América Latina a partir da crise do petróleo (e, posteriormente, da dívida), levou a uma desaceleração das metas propostas em 1969.

Nessa fase, a crise do processo integracionista era latente em todo o continente: em 1970, incapazes de avançar nos esquemas de desgravação alfandegária, os países da ALALC decidem empreender uma revisão do programa de liberalização, com a prorrogação até 1980 do período de transição para a implementação de uma Zona de Livre Comércio.

Na década que vai de 1970 a 1980 ocorre uma grande expansão das exportações brasileiras, em especial de manufaturados (têxteis, calçados), em direção sobretudo dos mercados desenvolvidos. A ALALC é utilizada apenas e tão somente como alavanca da industrialização nacional. O pensamento geopolítico, então em voga no Brasil, descartava a ideia de qualquer cessão de soberania em favor de um projeto integracionista, visto como manobra da esquerda latino-americana para enfraquecer o “poder nacional brasileiro”. O conceito de “integração” ou não é usado ou apenas aparece marginalmente nos discursos oficiais dessa época. Quando usado, aliás, esse conceito se referia, antes, aos projetos de integração nacional, isto é, dentro das fronteiras nacionais, num grande ufanismo nacionalista.

Na primeira metade dos anos 70, se dá a negociação do Tratado bilateral entre o Brasil e o Paraguai, constituindo o Itaipu Binacional e abrindo, por isso mesmo, uma fase caracterizada por grandes rivalidades político-militares e econômico-comerciais entre os países da região, sobretudo entre o Brasil e a Argentina, que passam a se enfrentar diplomaticamente a propósito do aproveitamento dos recursos hídricos da bacia do rio Paraná. O tema somente seria equacionado no final da década, dando espaço a que a confrontação fosse superada, mais adiante, pela cooperação econômica e pelo entendimento político.

Já então, o fracasso da ALALC era patente: incapazes de conformar a tão prometida zona de livre comércio, os países da região decidem, em 1980, negociar um novo tratado de Montevideu, que institui desta vez a Associação Latino-americana de Integração (ALADI), no quadro de amplo (e bem mais modesto) processo de reestruturação dos objetivos, compromissos e modalidades da integração econômica na região. Sem a pressão das cláusulas estritas contidas no Acordo Geral de Tarifas e Comércio, elimina-se no novo Tratado a obrigação de elaboração de listas comuns, abandona-se a fixação de prazos rígidos para o cumprimento das metas integracionistas (zona de livre comércio ou mercado comum)

e passa-se a mecanismos mais flexíveis, de caráter bilateral, para a conformação de uma “área de preferências tarifárias”, sem prazos para o seu estabelecimento. O sistema de “preferências tarifárias” significava que qualquer país podia entrar em acordo com outro da região e intercambiar concessões recíprocas nos níveis de tarifas aplicadas à importação sem nenhuma obrigação de estendê-las aos demais países membros da ALADI.

A ALADI nasce, contudo, numa conjuntura extremamente negativa para a economia latino-americana, enfrentando logo em seguida seu “batismo de fogo”. No seguimento de duas crises do petróleo (1973 e 1979), que já tinham prejudicado muitos países importadores (como o Brasil), instala-se, em 1982, com a moratória mexicana, a crise da dívida externa. Os juros devidos pelos empréstimos tomados nos anos de bonança financeira sobem a níveis inimagináveis (15-20%) e os créditos se esgotam quase que de imediato. Pior: os países da América Latina, como de resto o conjunto dos países em desenvolvimento, se convertem em exportadores líquidos de capitais para os países industrializados, onde se situavam os bancos credores.

Nada de extraordinário, assim que, na maior parte dos países latino-americanos, se observe o prosseguimento das tradicionais políticas protecionistas: o comércio intrarregional enfrenta então forte queda. A “Preferência Tarifária Regional” da ALADI, instituída em 1984, tem níveis meramente simbólicos, produzindo reduzido efeito no intercâmbio recíproco. O comércio regional que, a despeito das dificuldades existentes, havia alcançado o nível mais elevado de sua história em 1981 (24 bilhões de dólares), apenas voltaria a se recuperar em princípios da década seguinte. A integração regional, depois de trinta anos de ensaios e frustrações, tinha chegado senão a um completo impasse, pelo menos a uma situação de esgotamento de suas possibilidades estruturais.

2 O MERCOSUL

É nesse contexto de crise econômica, mas de volta à democracia no continente, com a derrocada de diversos regimes militares e a convocação de líderes civis, que se inaugura uma nova fase no relacionamento Brasil-Argentina. Em 1985, pela “Declaração de Iguazu”, os Presidentes da Argentina e do Brasil expressam sua “firme vontade de acelerar o processo de integração bilateral” e criam, para tal fim, uma Comissão Mista de Alto Nível, presidida pelos Ministros de Relações Exteriores dos dois países. Na mesma ocasião, ainda que com efeitos meramente simbólicos nessa primeira fase, se firma uma “Declaração Conjunta sobre Política Nuclear”, que proclama os propósitos pacíficos da cooperação bilateral nessa área.

As fases seguintes assistem ao aprofundamento dessa relação privilegiada, cujas principais etapas podem ser aqui sumarizadas. Em 1986, temos a “Ata para a Integração Brasil-Argentina”, estabelecendo o Programa de Integração e Cooperação Econômica, de caráter “gradual, flexível e equilibrado” e prevendo tratamentos preferenciais frente a terceiros mercados. Nesse programa, baseado nos princípios da gradualidade, da flexibilidade, do equilíbrio e da simetria, se adotou uma estratégia de integração paulatina por setores industriais, cuja complementação dinâmica constituía o próprio núcleo do processo integracionista.

Os resultados foram satisfatórios, em especial do ponto de vista do intercâmbio bilateral. Tendo experimentado um declínio constante durante toda a primeira metade dos anos 80, o comércio Brasil-Argentina aumentou progressivamente desde então. Para a Argentina, em especial, a integração bilateral passou a apresentar vantagens significativas: ela não apenas duplicou suas vendas para o Brasil (que se transformou em seu primeiro mercado de exportações, ultrapassando os Estados Unidos), como também passou a acumular saldos comerciais favoráveis. A temida especialização “agrária” de suas exportações, com base em vantagens comparativas concentradas sobretudo no setor primário, tampouco se confirmou: cerca de 50% das exportações eram constituídas por manufaturados industriais.

Numa segunda etapa, o processo de integração Brasil-Argentina adquire novos contornos. Em 1988 é a vez do historicamente importante “Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento” entre o Brasil e a Argentina, com o objetivo de consolidar o processo de integração bilateral e instituir, numa primeira etapa, um espaço econômico comum no prazo máximo de dez anos: busca-se a harmonização das políticas aduaneiras, comercial, agrícola, industrial e de transportes e comunicações, assim como a coordenação de políticas monetária, fiscal e cambiária. Por esse instrumento diplomático, os dois países se comprometem, numa fase mais avançada do processo, a proceder à harmonização gradual das demais políticas necessárias à formação do mercado comum.

Cabe aqui o registro do lançamento, em junho de 1990, da “Iniciativa para as Américas”, pelo Presidente norte-americano George Bush: ela estava declaradamente orientada a acompanhar as transformações políticas e econômicas em curso na América Latina e a oferecer uma nova modalidade de relacionamento dos EUA com a região, centrada não mais na ajuda, mas no comércio, nos investimentos e na solução do problema da dívida. O objetivo final, a ser atingido no longo prazo, é o de chegar a uma zona de livre comércio hemisférica, do Alaska à Terra do Fogo. Os primeiros passos nesse sentido são, contudo,

dados com o México: eles culminarão em agosto de 1992 com o acordo de criação de um “North American Free Trade Agreement” (NAFTA).

Nessa mesma ocasião, o processo Brasil-Argentina conhecia uma arrancada espetacular: pela “Ata de Buenos Aires”, assinada em 6 de julho de 1990, os Presidentes da Argentina e do Brasil decidem conformar o mercado comum bilateral até 31 de dezembro de 1994, ou seja, reduzindo pela metade os prazos acordados no Tratado de 1988. Os dois governos estabelecem uma metodologia apropriada para tal fim (rebaixas tarifárias generalizadas, lineares e automáticas, eliminação de barreiras não-tarifárias) e criam o Grupo Mercado Comum, de caráter binacional.

Como consequência direta da Ata de Buenos Aires, se elabora o “Acordo de Complementação Econômica nº 14”, firmado em dezembro de 1990 pelos representantes da Argentina e do Brasil junto à ALADI, consolidando no âmbito daquela Associação o programa de liberalização comercial concertado no Tratado de Integração, nos prazos definidos pela Ata de Buenos Aires. Até então, o processo se desenvolve no plano estritamente bilateral Brasil-Argentina, muito embora o Uruguai tenha sido convidado — e participasse efetivamente — em todos os encontros presidenciais havidos entre Sarney e Alfonsín na segunda metade dos anos 80.

O impacto da aceleração no processo integracionista bilateral foi considerável no imediato entorno regional. Compreensivelmente preocupado com um desenvolvimento que ameaçava deixá-lo num relativo isolamento econômico, o Uruguai procurou rapidamente inserir-se no novo contexto sub-regional, como aliás foi sua orientação permanente durante toda a primeira etapa da aproximação Brasil-Argentina. Pouco depois, o Paraguai juntou-se igualmente ao exercício de ampliação do mercado comum do Cone Sul, haja vista a intensidade dos vínculos comerciais com seus vizinhos platinos.

Finalmente, em 26 de março de 1991, como resultado de intensas negociações levadas a cabo durante os meses precedentes, os Presidentes da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai puderam firmar o Tratado de Assunção, que passou a reger as relações econômico-comerciais dos quatro países no período transitório 1991-1994, antecedendo à plena conformação do MERCOSUL. Transformou-se, assim, num espaço de tempo relativamente curto em termos históricos, a geografia econômica desse grande espaço sul-americano, projetando-se uma nova entidade comunitária, cujo impacto vai se exercer plenamente nos albores do século XXI.

O “Tratado de Assunção”, bastante calcado nos instrumentos bilaterais diplomáticos anteriores, previa a constituição de um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e

Uruguai até 31 de dezembro de 1994, segundo os mesmos mecanismos e modalidades já fixados no programa bilateral Brasil-Argentina: programa de liberalização comercial, regime geral de origem, solução de controvérsias e cláusulas de salvaguarda. Por esse Tratado foram criados dez subgrupos de trabalho do Grupo Mercado Comum (aos quais se agregaria ulteriormente um décimo-primeiro, voltado para os assuntos trabalhistas e o emprego). O Tratado entrou em vigor no dia 29 de novembro de 1991 e, na mesma data, os quatro países assinavam na ALADI o “Acordo de Complementação Econômica nº 18”, que registrou ao abrigo das cláusulas do Tratado de Montevideu-1980, as preferências comerciais intercambiadas quadrilateralmente.

O MERCOSUL, como de resto a aceleração da integração econômica entre diversos grupos de países, pertence ao fenômeno que já se convencionou chamar de “regionalização” da economia mundial. Esse processo, paralelo ao da chamada “internacionalização” dos circuitos produtivos, visa ao aumento da capacidade de competição dos países membros da área econômica conjunta, ao ampliar o espaço comum para a criação e circulação de riquezas, ao superar os limites de crescimento dentro das fronteiras nacionais (economias de escala) e atrair investimentos diretos externos para os países da região.

O MERCOSUL, a exemplo da Comunidade Econômica Europeia, visa também a livre movimentação de bens, serviços e fatores produtivos (capital e mão-de-obra) no território comum aos países membros. Uma de suas consequências mais imediatas é o aumento do comércio entre as economias participantes e, numa segunda etapa, o estabelecimento de vínculos maiores de interdependência e de complementariedade industrial entre elas. Nesse sentido, um certo grau de especialização, segundo as vantagens comparativas de cada uma delas, é inevitável, mas os processos de integração econômica tendem a privilegiar os aspectos mais dinâmicos dessa especialização e não necessariamente aqueles estáticos, derivados de simples vantagens “naturais” (como a abundância de recursos naturais e o baixo preço da mão-de-obra, por exemplo).

Essa adaptação às novas condições de produção e intercâmbio provocou tensões momentâneas, com perda de emprego nos setores menos competitivos, naqueles protegidos por um sistema tarifário proibitivo ou habituados ao antigo protecionismo industrial. No balanço geral, contudo, a integração resultou ser um fenômeno altamente positivo para os países envolvidos, a começar pelos seus cidadãos como consumidores. O MERCOSUL, chegado ao término de sua fase de transição, não logrou realizar plenamente a promessa de uma união aduaneira no tempo hábil previsto no “Tratado para a criação de um Mercado Comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai”, este o nome oficial do Mercosul,

mesmo depois do Protocolo de Ouro Preto, que simplesmente confirmou a mesma estrutura institucional entre os quatro membros originais.

O processo de integração no Mercosul caminhou rapidamente em sua primeira década, para estagnar depois. Sem pretender traçar uma extensa lista de suas dificuldades concretas, não parece descabido dizer que o Mercosul atual se apresenta marcado por um bloqueio político e institucional, derivado de um certo número de dificuldades ligadas à:

- a) conformação de uma zona de livre-comércio devendo conviver, durante algum tempo, com controles reforçados em pontos de passagem, para evitar os conhecidos problemas da triangulação comercial;
- b) implementação prática de uma união aduaneira plena, na verdade, nesta fase, uma união aduaneira parcial, pois que convivendo com listas nacionais de exceções à Tarifa Externa Comum;
- c) impossibilidade prática de coordenação de políticas macroeconômicas, em vista dos diferentes estágios de implementação dos planos nacionais de estabilização macroeconômica, o que requer uma aproximação apenas gradual (e parcial) de políticas setoriais;
- d) harmonização insuficiente das legislações e regras administrativas nacionais nos campos definidos como prioritários pelos agentes econômicos e pelos “guardiães” jurídicos do processo de integração.

Acrescente-se a essa panóplia de desafios colocados aos diplomatas e aos demais negociadores institucionais dos países do Mercosul o quadro decorrente de uma deficiente coordenação de posições em foros relevantes de âmbito regional e mundial, ou uma postura muitas vezes voluntariosa assumida por autoridades políticas de primeiro plano numa ou noutra ocasião e chegaremos a um cenário certamente pouco confortável para os encarregados de planejar a agenda diplomática e de conduzir a atividade negociadora quadripartite na fase atual do processo de integração do Cone Sul.

Nos últimos dez anos, a integração na América Latina de fato recuou, o que explica que alguns países decidiram optar por outros esquemas, mais flexíveis, de integração, e avançar no terreno da liberalização comercial, inclusive com objetivos globalizantes. Este é o caso, justamente, da Aliança do Pacífico, menos voltada para o comércio recíproco do que para sua inserção nos grandes arranjos que estão ocorrendo no âmbito da bacia do Pacífico.

No caso do Mercosul, ocorreu certa desvinculação da concepção original, o que explica manifestações do empresariado brasileiro em favor de uma caminhada novamente solitária na região e fora dela. Ao contrário da experiência europeia, não se pode traçar, no âmbito do Mercosul, uma linha evolutiva contínua, do ponto de vista doutrinal ou jurídico, ou mesmo uma simples derivação filogenética, entre os vários tratados regionais de integração, desde o Tratado de Montevideu-1960 até o de Assunção de 1991, passando pelo de

Montevideu-1980, o bilateral de Integração Brasil-Argentina de 1988 e a Ata de Buenos Aires de 1990. Tal se dá pelo fato de não haver uma verdadeira continuidade institucional ou política entre esses diversos instrumentos diplomáticos, mas tão somente um objetivo vagamente partilhado de se aprofundar um processo empírico de integração comercial (considerado como conjunturalmente funcional do ponto de vista de projetos nacionais de desenvolvimento), por meio de mecanismos nem sempre uniformes de liberalização aduaneira ou de desarme tarifário, e respondendo a diferentes coberturas jurídicas multilaterais (GATT-1947 numa primeira etapa, cláusula de habilitação da Rodada Tóquio depois; GATT-1994, enfim).

Do ponto de vista institucional, deve-se primeiramente reconhecer que os países signatários do Tratado de Assunção pretendiam chegar a um mercado comum não através dos mecanismos comunitários e moderadamente supranacionais de um instrumento diplomático do tipo da CECA ou do Tratado de Roma-1957, mas por meio do seria mais apropriado chamar-se de um “modelo Benelux”, de tipo claramente intergovernamental, ou seja uma combinação da Convenção de Londres de 1944 com o Protocolo da Haia de 1947 (com umas leves pinceladas formais, é verdade, do Tratado de Roma). Mas, nem a isso se conseguiu chegar na primeira década e meia do Tratado de Assunção, em vista das conhecidas crises cambiais e de desequilíbrios fiscais, tanto no Brasil, quanto na Argentina.

Num certo sentido, a integração quadripartite, mas não tendencialmente comunitária, do Mercosul pode ser considerada como um mero derivativo do processo bilateral Brasil-Argentina, inaugurado com uma forte visão “produtivista” em meados dos anos 1980, depois ampliado por razões políticas num sentido “livre-cambista”, em princípios dos anos 1990. Do ponto de vista da “boa doutrina”, nada a objetar à construção jurídica traçada no Tratado de Assunção, que repete, aliás, com as inevitáveis adaptações, o essencial do programa integracionista – isto é, apontando para um mercado comum do tipo Tratado de Roma – já previsto no Acordo de Alcance Parcial nº 14 entre o Brasil e a Argentina.

Embora conformando uma arquitetura que poderia ser chamada de “híbrida”, com alguns elementos conceituais inovadores, o Tratado de Assunção cumpriu razoavelmente bem a primeira parte de sua missão histórica, qual seja, a de liberalizar o comércio e limpar o “entulho anti-integracionista” que dificultava a natural e necessária aproximação e interpenetração das economias argentina e brasileira. Do ponto de vista prático, o cenário é algo mais contraditório, uma vez que, quaisquer que sejam suas virtudes intrínsecas, um simples instrumento diplomático não possui a capacidade material de alterar rapidamente uma realidade marcada por décadas de crescimento irregular em bases quase autárquicas e

fortemente impregnada por disfunções setoriais que levaram, de um e outro lado do Prata, a algumas graves distorções na alocação de recursos produtivos.

Em todo caso, ao abrigo do Tratado de Assunção concretizou-se uma fase de progressos notáveis no processo de liberalização quadrilateral, com aumentos contínuos do intercâmbio recíproco. Do ponto de vista institucional, contudo, uma vez que não foram cumpridos todos os requisitos apontados no Artigo 1º para a constituição de um “mercado comum”, permanece um claro impasse quanto ao perfil político-jurídico que o esquema integracionista deveria assumir em uma fase ulterior, cujo futuro permanece altamente incerto, em função dos impasses atualmente evidentes quanto à vontade integracionista, tanto na Argentina quanto no Brasil. Crises políticas e econômicas nos dois países, na passagem da terceira década do Tratado de Assunção, dificultaram qualquer tipo de entendimento entre as mais altas autoridades dos dois países, no mais alto grau das respectivas personalidades.

A aproximação do Mercosul ao modelo comunitário europeu, ou seja, uma eventual modelização do Tratado de Assunção segundo a arquitetura definida idealmente no Tratado de Roma, deveria dar-se, em princípio, a partir da conclusão de um novo tratado de integração quadripartite, a ser negociado e firmado futuramente, quando então a instituição de órgãos comunitários definitivos significaria o ato efetivo de criação do Mercado Comum do Sul. Na verdade, sabemos que, em virtude dos problemas práticos e políticos acima apontados, o Tratado de Assunção continuará a ser, pelo menos na presente fase, essa espécie de “híbrido conceitual” consubstanciado no Mercosul atual, ou seja, uma estrutura intergovernamental de transição entre uma união aduaneira em formação e um mercado comum de tipo simplificado (como o dos primeiros tempos do Mercado Comum Europeu).

A razão, mais uma vez, é de natureza essencialmente prática e tem a ver com o grau relativamente insuficiente de complementaridade entre as quatro economias envolvidas. No caso da experiência europeia, os padrões de comércio tinham lugar mais dentro do que entre as diferentes categorias de produtos, sugerindo assim uma tendência a um comércio intraindústria, mais do que interindústria. No caso do Mercosul, se está longe ainda de se ter atingido esse padrão de comércio intra-ramos e intrafirmas, muito embora a composição e o volume do comércio recíproco tenham se densificado bastante nos anos recentes. O Mercosul deveria basicamente estabelecer ligações dinâmicas entre empresas dos quatro países e com outras da região. Esta é, contudo, uma realidade que, como todos os processos históricos e estruturas sociais, é muito lenta a se instalar e se desenvolver.

Paralelamente, um outro aspecto, vinculado à soberania dos Estados, deve ser aqui ressaltado: a opção fundamentalmente política – mas também por razões de ordem prática –

em favor da adoção de um processo de tomada de decisões por consenso, em ambos os órgãos políticos do Mercosul (Conselho e Grupo Mercado Comum), torna dificilmente aceitável, na atual fase, uma mudança abrupta dos mecanismos institucionais em vigor. Teria sido conveniente instituir uma espécie de *decision-making mix*, ou seja, operar uma combinação de mecanismos decisórios, na qual determinadas decisões (de tipo constitucional, por exemplo), requeiram a unanimidade, outras uma maioria simples, outras ainda uma maioria qualificada ou ponderada.

O Mercosul não vai deixar de existir, mas sua relevância política e sua importância econômica para os países membros, para o Brasil em particular, tem diminuído, de maneira provavelmente proporcional, no sentido inverso, à expansão do protecionismo comercial e do intervencionismo econômico nos grandes sócios do bloco. Não é seguro que ele volte a se recuperar plenamente de seu atual estado letárgico, mas a superação da situação atual vai exigir algo mais do que discursos vazios em favor da integração, e bem mais ações concretas para se retomar o curso original do processo.

Paulo Roberto de Almeida é diplomata de carreira e professor universitário. Concluiu a graduação em Ciências Sociais pela Universidade Livre de Bruxelas, em 1974 e o mestrado em Planejamento Econômico pela Universidade de Antuérpia, em 1976, com dissertação sobre o comércio exterior brasileiro. Foi professor no Instituto Rio Branco e na Universidade de Brasília (UnB). É professor de Economia Política no Centro Universitário de Brasília (Uniceub) e diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do Itamaraty. Seus livros mais recentes são: *Apogeu e demolição da política externa brasileira: reflexões de um diplomata não convencional* (Brasília: Diplomatzando, 2020); *Uma certa ideia do Itamaraty: a reconstrução da política externa e a restauração da diplomacia brasileira* (Brasília: Diplomatzando, 2020); *Um contrarianista na academia: ensaios céticos em torno da cultura universitária* (Brasília: Diplomatzando, 2020); *A ordem econômica mundial e a América Latina: ensaios sobre dois séculos de história econômica* (Brasília: Diplomatzando, 2020); *O Mercosul e o regionalismo latino-americano: ensaios selecionados, 1989-2020* (Edição Kindle).

Artigo recebido em 19/04/2026

Aprovado em 17/07/2026.