

INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA: INÉRCIA E DESCASO

*José Ângelo Estrella Faria**

Tanto a literatura especializada quanto o noticiário internacional de jornais e periódicos têm dado ultimamente grande atenção ao fenômeno de reordenamento das economias dos países centrais, caracterizado pela formação dos chamados "blocos": o Mercado Comum Europeu (MCE), os acordos de livre comércio dos Estados Unidos-Canadá e a aproximação do Japão e dos países em desenvolvimento do Extremo Oriente.

Esses acontecimentos têm também despertado apreensão de parte dos especialistas em política e comércio exterior, tanto em razão de seus efeitos a curto prazo sobre o comércio brasileiro, como pelas transformações que causarão na ordem econômica internacional e na inserção do Brasil no cenário mundial. Ainda que esse sentimento não seja expresso com clareza, é inevitável a sensação de que as mudanças internacionais se processam com surpreendente rapidez, e o País assiste a elas como mero espectador, sem que se perceba do quanto será afetado pela nova conjuntura que se desenha.

Já não constitui novidade dizer-se que a situação do Brasil é delicada. Qualquer pessoa de bom senso sabe disso. O que torna a conjuntura especialmente problemática é a correlação ou interpenetração dos problemas endógenos e exógenos da economia, dentre os quais as dívidas interna e externa talvez sejam apenas sintomas. Lamentável nesse contexto é a incapacidade de resposta dos meios políticos à nova realidade, que, no fundo, era bastante previsível e que se traduz no eterno e estéril antagonismo entre **entreguismo** e **nacionalismo**. Ficamos sempre com a triste sensação de "déjà vu", como se ainda estivéssemos vivendo no contexto da década de 50.

Com efeito, quando se cogita da reação do País ao desafio externo, as posições se dividem — enfadonhamente, diga-se de passagem — entre a **ruptura autárquica** e a **cooperação com o primeiro mundo**, quando ambas são, na verdade, absurdas pelo mesmo motivo: o Brasil é menos importante para os países industrializados do que eles para nós. E o problema não é só do País, mas do continente inteiro. Se a América Latina hoje naufragasse como a Atlântida do século XX, os países industrializados não teriam nenhuma perda irreparável. A proposta dita "**entreguista**", por outro lado, como que esquecendo o mesmo fato, cogita de alianças mais íntimas com os

* Advogado e Mestre em Direito Europeu pela Universidade de Saarbrücken, na Alemanha.

mesmos países para os quais o Brasil, há um certo tempo, deixou de ser a noiva ideal, mesmo porque as possibilidades de investimento que se abrem no leste europeu serão para eles naturalmente mais interessantes. A triste realidade é que se pudermos estancar o fluxo negativo de capitais nos próximos anos, já teremos conseguido muito. Esperar novos investimentos maciços do estrangeiro é pura fantasia.

Não se pretende aqui fazer um estudo geral e abrangente desses problemas, mas simplesmente fazer algumas considerações do ponto de vista jurídico-institucional acerca de uma das alternativas que se apresentam para a política externa nos próximos anos: a integração latino-americana. Ela certamente não poderá representar, por si só, uma resposta suficiente ao novo contexto internacional, mas, se bem implantada, ainda que não substituindo outras alternativas, poderá representar uma forma positiva de explorar aquilo que o Professor Celso Lafer chama de "nichos de oportunidade no cenário internacional. A questão que se examina, portanto, é a de se o que tem sido feito até agora e o que se planeja fazer permitem que levemos a bom termo o projeto, sempre do ponto de vista institucional.

Com relação à integração latino-americana, a primeira observação a ser feita é a necessidade de cautela na análise do discurso oficial. O espectador desatento poderá, com efeito, ter a impressão de que os passos dados até o momento representam um grande esforço integracionista, ou que estaríamos às vésperas de um autêntico mercado comum latino-americano. O próprio Tratado de Montevideu de 1980 permitiria que chegássemos a essa conclusão. A realidade, contudo, é bastante distinta do discurso, principalmente se compararmos o que tem sido feito aqui com a experiência de uma genuína integração econômica, como é o caso da Comunidade Econômica Européia (CEE). É evidente que não se pode cogitar, para a realidade latino-americana, uma simples transposição do modelo europeu, mas tampouco se podem recusar, "a priori", certos instrumentos apenas porque têm origem em um outro contexto. Dizer que algo não funcionaria na América Latina somente porque é europeu significa, em última análise, fazer uma profissão de fé no atavismo do nosso subdesenvolvimento; uma obtusidade cômoda e nada positiva. Naturalmente, um bom instrumental jurídico não produz, por si só, qualquer progresso, é preciso que haja a vontade política de pô-lo em funcionamento, da mesma forma que a melhor das vontades não será suficiente se o instrumental jurídico escolhido for inadequado. Por isso, adquire maior importância uma análise, ainda que breve, dos fatores jurídico-institucionais que tornaram possível o Mercado Comum Europeu, enquanto forma mais sofisticada de integração econômica, alcançar os resultados altamente positivos que hoje se observam no Velho Mundo. Para tanto, parte-se do pressuposto de que dois dados são fundamentais: a vontade política de integrar-se e a escolha do instrumental necessário para esse fim.

1 — A Comunidade Econômica Européia

Inicialmente composta por seis Estados, a CEE foi fundada pelo Tratado de Roma, de 1957, o qual, sem perder tempo com fórmulas vazias, enumera especificamente os objetivos, campos de atuação, políticas, órgãos e instrumentos da Comunidade ao longo de seus 248 artigos.

A criação de um mercado comum, conforme dispõe o art. 2º do Tratado, é o meio pelo qual se busca atingir os fins de aproximar progressivamente as políticas econômicas dos Estados-membros, expandir a atividade econômica, aumentar o nível de vida e intensificar as relações entre os países-membros. Para tanto, definiram-se, entre outros, os seguintes campos de atuação da Comunidade: eliminação de tarifas aduaneiras e barreiras não tarifárias ao comércio entre os Estados-membros; criação de uma tarifa e de uma política comercial comuns frente a terceiros; livre circulação de pessoas, empresas, serviços e capitais; políticas comuns para agricultura, transporte e concorrência. Previu-se, também, sempre que necessária, a harmonização de normas jurídicas internas dos Estados-membros.

Dentre essa ampla gama de atividades, distinguem-se as chamadas liberdades fundamentais (livre circulação de bens, pessoas, serviços e capitais) e as políticas comuns (agrícola, comercial, de transporte, etc.).

Pelo art. 12 ficaram os Estados proibidos de introduzir novas tarifas ou de aumentar as já existentes para o comércio intracomunitário, prevendo-se um cronograma para a sua total eliminação. O art. 30 proibiu todas as restrições quantitativas ou medidas de valor equivalente, e o art. 95 exige, além disso, que os sistemas tributários internos não produzam efeitos discriminatórios, vedando, portanto, o favorecimento fiscal de produtos nacionais.

Quanto à liberdade de circulação de pessoas (trabalhadores), determina o art. 48 que os Estados-membros a instituem até o término do período de transição de 12 anos, compreendida a revogação de qualquer tratamento diferenciado em função da nacionalidade quanto a emprego, remuneração e demais condições de trabalho. Semelhante dispositivo rege a liberdade de estabelecimento em favor das empresas, conforme o art. 52, e a liberdade de prestação de serviços, segundo o art. 59. A essas três liberdades soma-se a liberdade de circulação de capitais, conforme o art. 67, que, todavia, ainda não se encontra tão evoluída quanto as anteriores, pois depende, entre outras coisas, da harmonização da política cambial e dos sistemas tributários.

Não se trata aqui de meras declarações programáticas. Se é verdade que tais liberdades não foram criadas com efeito imediato — mesmo porque isso teria sido impossível —, o Tratado obrigava os Estados a cumprirem

um cronograma determinado para a consecução do objetivo comum, desde os percentuais anuais de expansão das concessões bilaterais feitas antes da sua celebração até o sistema comum de reconhecimento de diplomas e outros títulos de habilitação profissional, passando pela sistemática de aplicação aos trabalhadores imigrados de um país-membro das normas referentes à previdência social.

Normas igualmente detalhadas regulam as políticas da Comunidade: agrícola, de transportes, de concorrência, comercial e social. Para algumas delas, subsiste uma competência concorrente dos Estados-membros (política social, de concorrência, de transportes), sujeita sempre a um controle para que não produza efeitos distorsivos da livre concorrência no MCE. A política econômica ainda se encontra largamente na esfera de competência dos Estados, vedados os mecanismos distorsivos, como o uso indiscriminado de subvenções de qualquer natureza. Já para a política agrícola (que hoje absorve 2/3 do orçamento da Comunidade Econômica Européia) e para a comercial sobra pouquíssima autonomia para os Estados-membros. Além dessas políticas tradicionais, novas competências (que de fato já vinham sendo exercidas concomitantemente pela Comunidade) foram-lhe formalmente atribuídas pela reforma do Tratado feita em 1986, como a política ambiental, a política de proteção ao consumidor e a política regional.

Todo esse grupo abrangente de competências da Comunidade não passaria de letra morta, caso o próprio Tratado não houvesse previsto os instrumentos necessários ao seu exercício. E não se trata aqui simplesmente do programa estabelecido, mas, sobretudo, dos órgãos criados para aplicar as normas do Tratado.

O primeiro deles é o Conselho da Comunidade Econômica Européia. Nele têm assento representantes dos governos dos Estados-membros, que votam proporcionalmente à importância do Estado, quando não se exija a unanimidade. O Conselho é o órgão legislativo do Mercado Comum Europeu. O Parlamento Europeu, em que pese ao seu nome, não tem função legislativa, mas meramente consultiva, e seus membros são, desde 1977, eleitos por sufrágio universal e direto.

A Comissão da Comunidade Econômica Européia é o órgão executivo da mesma. Ela é composta de 17 membros, escolhidos de comum acordo pelos Estados-membros. Os componentes da Comissão, ao contrário dos representantes do Conselho, são funcionários da CEE, com mandato de quatro anos, admitida a recondução. Eles não podem solicitar ou acatar ordens ou recomendações dos governos dos Estados-membros, devendo evitar toda conduta incompatível com sua função independente. Também os Estados estão obrigados a respeitar a independência dos comissários e a não influenciá-los no exercício de suas funções.

O último órgão básico da CEE é o Tribunal de Justiça, composto de um juiz para cada Estado-membro e de seis advogados gerais. O Tribunal é competente para solucionar as disputas entre os Estados-membros, entre eles e os órgãos da Comunidade e entre estes últimos. Mesmo inexistindo sanções para a violação do Tratado de parte dos Estados-membros, o impacto político de uma sentença condenatória é tão negativo que elas têm sido sempre cumpridas. Outra competência importante é o recurso prejudicial, pelo qual qualquer tribunal de um Estado-membro pode submeter ao Tribunal da CEE questões relativas à interpretação do direito europeu.

É verdade que outras formas de integração econômica dispõem também de órgãos próprios. A diferença na Comunidade Econômica Européia consiste, de um lado, na sua absoluta autonomia com relação aos governos dos Estados-membros — pelo que se assegura a continuidade da política comunitária, na medida em que essa é imune às alternâncias de poder dos Estados-membros — e, de outro, no caráter supranacional de sua estrutura, impondo-se ao direito e à administração internos. Cabe destacar, ainda, a enorme relevância do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias enquanto corte independente. O público em geral desconhece, mas diversas das mais importantes conquistas do Mercado Comum Europeu só foram possíveis pela atuação do Tribunal em momentos em que os demais órgãos — Comissão e Conselho — enfrentavam resistências de certos governos. Assim, por exemplo, foi o caso quando o Tribunal decidiu pela aplicabilidade direta das disposições do Tratado sobre livre circulação de mercadorias — o que logo se estendeu para outros campos. Nesse caso, que se tornou famoso, um particular contestara a cobrança de determinada tarifa pelo Governo do Reino da Holanda, alegando que ela estava proibida pelo Tratado de Roma. O governo holandês respondeu que, pelos termos do Tratado, as tarifas seriam eliminadas através de resoluções do Conselho da CEE, na forma e de acordo com o cronograma previsto no Tratado. Não se havendo até aquela data baixado as resoluções, não se poderia considerar ilícita a cobrança da tarifa. O Tribunal entendeu, contudo, que as obrigações do Tratado seriam letramorta, se os Estados-membros, não cumprindo a sua obrigação de eliminar a tarifa dentro do prazo previsto, pudessem usar a própria desídia para justificar a permanência de uma situação que, pela sua vontade expressa no próprio Tratado, já deveria estar extinta. Com isso, declarou ser auto-aplicável a disposição em questão do Tratado. Esse exemplo, dentre tantos outros de enorme relevância, mostra até que ponto um sistema de integração supranacional pode ser falho, caso os particulares não possam questionar judicialmente a validade de um ato administrativo que considerem contrário aos acordos firmados por seu país e inexistir uma instância jurisdicional única que decida tais questões de forma vinculativa para os mesmos Estados. No caso do Mercado Comum Europeu, se esses dois fatores não houvessem

estado presentes, é possível que até hoje se aguardassem as resoluções do Conselho sobre a eliminação tarifária...

Além dessa independência funcional, há também quase completa autonomia decisória. Com efeito, os órgãos da CEE podem baixar normas vinculantes para os Estados-membros. Há os regulamentos, que são sempre auto-aplicáveis e vinculam tanto os Estados quanto os seus cidadãos, as diretivas, que obrigam os Estados a atingirem os objetivos nelas mencionados, restando-lhes apenas a opção do modo de fazê-lo; as decisões, que obrigam as pessoas a que se dirigem; e as recomendações, sem força vinculante. Conforme a jurisprudência do Tribunal de Justiça, os atos vinculantes da CEE são de hierarquia superior até mesmo ao direito constitucional dos Estados-membros, só podendo ser revogados por outro ato da Comunidade.

Tais atos são, em regra, baixados pelo Conselho. Uma vez que o Conselho é composto por representantes dos Estados, poderia haver risco de se baixarem normas contrárias aos interesses da CEE, em proveito de alguns Estados-membros. Ocorre que, se o Conselho aprova os atos, ele não tem competência, porém, para formular os projetos. A Comissão, que é o órgão independente, tem o monopólio das propostas, que só podem ser alteradas pelo Conselho, por unanimidade de votos.

Esse breve resumo da estrutura do Mercado Comum Europeu permite constatar o grau de renúncia à própria soberania que representa para os países europeus a Comunidade Econômica Européia. Embora se fale muito no ano de 1993 como ano da "criação" do MCE, todos os poderes acima mencionados já foram outorgados à CEE pelo próprio Tratado, no ano de 1957. Até o final de 1992, deverão os Estados-membros ultimar os atos que ainda estão pendentes para o perfeito funcionamento do Mercado Comum Europeu, na forma estabelecida originalmente. A estrutura fundamental, contudo, já existe, e as quatro liberdades básicas, com exceção de alguns detalhes, já vigoram há décadas. A conclusão que se impõe é que os países-membros, e aqueles que posteriormente aderiram à Comunidade, tinham, já desde o início, a firme vontade política de promover a integração. Não se tratava, como erroneamente é pensado, de um programa lento, gradual e flexível, que se iria intensificando à medida que se colhessem resultados positivos das etapas anteriores. Os países que fundaram a CEE tinham a crença de que esta produziria bons resultados e arcaram, desde o início, com os riscos inerentes à renúncia a sua autonomia e à liberalização comercial.

2 — A integração latino-americana

Se é verdade que a idéia de formação de um mercado comum latino-americano é contemporânea à iniciativa européia, os resultados ficaram, ao contrário daquela, muito aquém do esperado. O primeiro passo concreto para a integração econômica foi a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC).

Longe de visar à criação de um mercado comum, que ficou restrito a uma fórmula vazia de intenções, os **objetivos declarados da ALALC** eram apenas os seguintes: **a ampliação das dimensões** dos mercados nacionais através da eliminação gradual das barreiras ao comércio intra-regional; **o melhor aproveitamento dos fatores de produção disponíveis**; **a contribuição para o incremento do comércio dos países latino-americanos** entre si e com o resto do Mundo, através do fortalecimento das economias nacionais; **a busca de modos de adaptação do comércio recíproco**. Para tanto, foi fixado um prazo de 12 anos, dentro dos quais se deveriam eliminar gradualmente as tarifas e demais restrições ao comércio entre os países-membros. A sistemática adotada para as reduções foram as diferentes listas e os acordos de complementação.

Essa zona de **livre comércio** de objetivos tão limitados (a lista comum, em sua última etapa, por exemplo, deveria incluir apenas os produtos considerados **essenciais** ao comércio dos países-membros) logo se mostrou incapaz de funcionar. **A redução tarifária anual de pelo menos 8% dos níveis médios das listas nacionais só foi praticada até 1969/70**. Após essa data, o cancelamento anual de acordos negociados anteriormente foi mais freqüente que novas adições às listas. Já a lista comum só foi cumprida até a primeira etapa, em 1964. A partir daí, as negociações estagnaram. Nada se fez para reduzir os desníveis regionais dentro da associação, que tenderam sempre a agravar-se, em proveito único dos três grandes: Brasil, Argentina e México. Em termos concretos, nunca houve um compromisso formal para uma tarifa externa comum, nem para a harmonização gradual das políticas econômicas e de livre trânsito dos fatores de produção. Os países-membros aferraram-se à dimensão pequena de criar apenas uma zona de livre comércio, sem que sequer esta tenha sido implementada.

O excessivo gradualismo da sistemática de reduções tarifárias, a possibilidade de **retirada de concessões e a inexistência de obrigações jurídicas mais rígidas confirmaram a intenção política dos Estados participantes de manterem as mãos livres e sujeitar o processo ao voluntarismo da política interna**. É interessante constatar que, embora manifestassem a intenção formal de criar uma zona de livre comércio, os países tenham optado pelos mesmos instrumentos de liberalização comercial típicos do GATT, que é um acordo mais amplo e sem qualquer conotação integracionista. Evidentemente, com um instrumental tão arcaico, aliado às

graves deficiências estruturais da Associação, os objetivos iniciais não poderiam ser atingidos. Os países-membros, a partir da década de 70, passaram a tratar a ALALC com um descaso cada vez maior, coincidentemente ou não, durante a década de predomínio dos governos militares na América do Sul e do ressurgimento de postulados obsoletos de geopolítica. O sistema, que nunca produzira resultados consideráveis, começa a erodir, para o quê contribuiu a **criação do grupo andino**, como bloco para fazer frente à **arrancada do Brasil**. Ao invés de impulsionar o projeto original, os países-membros limitaram-se, pelo Protocolo de Caracas, a **postergar para 31 de dezembro de 1980 o prazo final para cumprimento dos compromissos assumidos com o Tratado de Montevidéu. Um ano antes de atingir essa data, o comércio intra-regional era responsável por apenas 13% do total das exportações da América Latina, contra quase 50% nos países do Mercado Comum Europeu. Uma prova cabal do fracasso da ALALC.**

No ano de 1980, os Estados formalmente preocupados com a estagnação do processo, decidiram celebrar um novo acordo, "animados pelo propósito de fortalecer os laços de solidariedade e amizade entre seus povos" e "(...) dispostos a impulsionar o desenvolvimento dos vínculos de solidariedade e cooperação com outros países e áreas de integração da América Latina, a fim de promover um processo convergente que conduza ao estabelecimento de um mercado comum regional" (Trat. Montevideo 1980, 1983). Esse novo acordo foi o Tratado de Montevidéu de 1980, que criou a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em substituição à malograda ALALC.

As disposições materiais do novo tratado não diferem, em muitos pontos, das já existentes no tratado de criação da ALALC. A menção à criação de um mercado comum, feita no art. 1º do Tratado, é de cunho mais político do que programático, pois em nenhum momento se vai além das normas clássicas para a criação de uma zona de livre comércio. Sequer a união aduaneira, estágio intermediário entre uma e outra forma de integração, é objetivada pelo Tratado. A própria zona de livre comércio, que, uma vez implementada, deveria significar eliminação de tarifas e demais restrições, deixa de ser objeto de um programa preciso de reduções tarifárias. Na verdade, o novo tratado significou um retrocesso com relação à ALALC. Com efeito, ao invés de se estabelecer um prazo para a instituição de uma zona de livre comércio, diz ele apenas que os países-membros outorgarão reciprocamente uma preferência tarifária regional.

Mas é com relação à própria estrutura da ALADI que se podem fazer as maiores críticas ao Tratado de 1980. Através dele, foram mantidas praticamente intactas as competências e os órgãos da extinta ALALC. Ora, é sabido que aqueles órgãos nunca funcionaram satisfatoriamente. Conforme o art. 28, são órgãos da ALADI o Conselho de Ministros de Relações Exteriores, a Conferência de Avaliação e Convergência (antiga Conferên-

cia das Partes Contratantes) e o Comitê de Representantes (antigo Comitê Executivo Permanente). O primeiro deles, que é o órgão máximo da Associação, é composto pelos chanceleres dos países-membros, que só se reúnem quando convocados pelo Comitê. A Conferência é composta de plenipotenciários dos Estados, que se reúnem ordinariamente a cada três anos. Já o Comitê é um órgão permanente, composto por representantes dos países-membros. A mesma sistemática era prevista para a ALALC. Ora, já em 1973, o diplomata uruguaio que chefiou a delegação de seu país nas negociações do Tratado de Montevidéu de 1960, um dos artífices da integração latino-americana e um dos poucos que a levavam a sério, fazia inúmeras críticas a essa organização funcional, das quais as mais importantes são:

- o Conselho é um órgão excessivamente pesado, pois composto de ministros de Estado que raramente se reúnem, embora a esse órgão caiba a condução suprema do processo;
- não há uma divisão nítida de competência entre o Conselho e a Conferência, que lhe está subordinada, e, na dúvida, tende-se a decidir pela competência do órgão de hierarquia superior, cuja atuação será ainda mais lenta que a do subordinado. Além disso, tanto para o Conselho quanto para a Conferência, naquilo que o Tratado determina a cada um como competência exclusiva, há um excesso de atribuições;
- o Comitê deveria, enquanto órgão permanente, ser encarregado da execução do Tratado. Parte das medidas necessárias são, contudo, da competência dos demais órgãos, o que entrava o seu funcionamento. Sendo os seus membros representantes dos Estados, sem mandato, é evidente que eles são funcionários de confiança de seus governos. Não há qualquer estímulo a sua independência. A visão mesquinha e retrógada da soberania nacional sempre levou os Estados latino-americanos (ao contrário de nações mais democráticas e avançadas, como as européias), a insistirem no caráter intergovernamental da ALALC (e hoje da ALADI). Por sua natureza intergovernamental, o Comitê tende naturalmente a acentuar seu caráter deliberativo e de composição de interesses contrapostos de seus mandantes, assim como a agravar os inconvenientes naturais de todo corpo deliberativo com funções executivas. Os representantes permanentes, em sua maioria figuras cada vez menos representativas e influentes em seus países, temerosos das repercussões de qualquer gesto que possa aparecer como de independência, ou que chegue a ferir os menores interesses do mais insignificante grupo de pressão, abandonaram toda veleidade comunitária e passam a constituir uma assembléia de representantes de interesses contraditórios, com mandatos imperativos na prática, embora não na letra.

É uma opinião oficiosa, por exemplo, do Ministério das Relações Exteriores brasileiro que o fracasso da integração econômica latino-americana se deveria essencialmente à excessiva ambição desses projetos.

Essa é, na verdade, uma moeda falsa, que tem sido desavisada ou maliciosamente difundida por representantes dos mesmos Estados que, embora declarem solenemente seu intuito de integrar-se, não só nada fizeram de concreto nesse sentido, como também minaram em muito os esforços de integração. O grande entrave tem sido sempre a falta de vontade política de integrar-se. E a grande razão para a ausência de vontade política (fora dos poderosos meios de pressão viciados no protecionismo primitivo da política comercial latino-americana) tem sido a recusa ferrenha dos políticos e burocratas nacionais em abdicar de competências próprias em favor de um organismo supranacional independente.

Esse menosprezo pela integração, fundado na concepção tacanha de soberania e independência, se reflete também a nível interno. Normalmente, os órgãos encarregados dos assuntos da ALADI a nível interno não têm hierarquia nem autonomia. Trata-se de comissões interministeriais, mal atendidas por funcionários menores que "de iure" ou de fato substituem seus superiores quando esses são titulares das funções. Titulares que não se ocupam nem podem ocupar-se praticamente do problema.

Esse é o quadro geral, nada alentador, diga-se de passagem, da integração latino-americana. Obrigações jurídicas quase inexistentes, elogios à flexibilidade que nada mais são do que uma política infantil de "mãos desatadas", objetivos quase insignificantes, se comparados à retórica demagógica e exagerada dos políticos, e nenhum, repita-se, nenhum passo concreto de impulso à criação de entidades autônomas e independentes que possam conduzir o processo livre das pressões a que estão sujeitos os órgãos internos de governo.

3 — Os acordos Brasil—Argentina

Pois bem, nos últimos anos, tem-se discutido muito a integração, com especial acento sobre o Cone Sul e os acordos comerciais Brasil-Argentina, celebrados em 1986. No noticiário sobre o assunto, não se tem, contudo, destacado a devida dimensão desses acordos. Fala-se, às vezes, como se estivéssemos às vésperas da instituição de um autêntico mercado comum na bacia do Prata. Nada mais errôneo.

Em primeiro lugar, cabe destacar que, dos diversos protocolos celebrados àquela época, apenas uma pequena parte (da pequena parcela que

contém obrigações jurídicas claras e não meras declarações de intenções) se encontra efetivamente em vigor.

O documento político básico do Programa de Cooperação e Integração Econômica Brasil-Argentina é a Ata para Integração Brasileiro-Argentina, firmada em Buenos Aires, em julho de 1986. Essa afirma simplesmente a determinação de "transformar os vínculos permanentes de amizade e cooperação em uma integração que consolide a vontade de crescer juntos". É evidente que, expressa em termos tão vagos, essa "determinação" dos governos argentino e brasileiro tem valor jurídico zero. E, para atingir esse fim indefinível, decidiu-se definir, entre outros, os seguintes princípios de elaboração e execução do "programa":

- o programa será gradual, em fases anuais de definição, negociação e avaliação;
- o programa será flexível, de forma a se poder ajustar seu alcance, seu ritmo e seus objetivos;
- o programa incluirá, em cada fase, um conjunto reduzido de projetos integrados em todos os seus aspectos, prevendo-se, inclusive, a harmonização simétrica de políticas para assegurar o êxito dos projetos e a credibilidade do mesmo;
- o programa será equilibrado, no sentido de que não deve induzir a uma especialização das economias em setores específicos, de que deve estimular a integração intra-setorial, de que deve buscar um equilíbrio progressivo, quantitativo e qualitativo, de intercâmbio por grandes setores e por segmentos através da expansão do comércio.

Com base nesse acordo fundamental, celebraram-se diversos protocolos e acordos especiais, que, desde então, somam mais de 20 instrumentos distintos, com diversos anexos e regulando assuntos diferentes como bens de capital, trigo, complementação de abastecimento alimentar, expansão do comércio, empresas binacionais, assuntos financeiros, energia, biotecnologia, assistência em caso de acidentes nucleares, cooperação aeronáutica, siderurgia, transporte terrestre, transporte marítimo, comunicações, cooperação nuclear, indústria automotriz, indústria de alimentação. Criaram-se também um fundo de investimentos comuns, um centro comum de estudos econômicos e diversos grupos de trabalho. Uma abordagem detalhada de todos os protocolos seria impossível em curto espaço de tempo, de modo que este texto ficará limitado a comentar aspectos fundamentais de alguns dos instrumentos do "programa".

Segundo balanço feito por diplomatas brasileiros, nos três anos de vigência do "programa", dos 23 protocolos firmados os sobre transportes terrestres, bens de capital, cooperação aeronáutica e nuclear são os que mais avançaram. Traduzida a fórmula diplomática para o vernáculo, isso

quer dizer que apenas esses protocolos estão em andamento efetivo. Os protocolos de cooperação aeronáutica e nuclear limitam-se, atualmente, ao projeto de construção comum de um avião que substituirá o Bandeirantes da Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER) e a uma lista de produtos que serão intercambiados para suprir as necessidades das centrais nucleares dos dois países. Dada a pequena importância relativa desses setores para as economias envolvidas, o seu impacto sobre a integração também será reduzido.

Resta, portanto, o protocolo sobre bens de capital. O Itamaraty afirmava em junho ter havido um incremento de 500% no comércio desses bens. Se as estatísticas da Carteira de Comércio Exterior (CACEX) o confirmarem, o resultado é aparentemente positivo. O alcance do protocolo, porém, é bastante limitado. Não sendo previstas adições à lista comum, essa deve incorporar, atualmente, cerca de 200 itens. Ao final de 1990, a lista comum deverá representar 50% do universo de bens de capital mencionado no anexo. À primeira vista, as cifras impressionam. Quando se considera, porém, que, entre importações e exportações, o comércio anual brasileiro de bens de capital de 1980 a 1985, em sua média, deve ter superado os US\$ 6 bilhões, e o argentino andado em cerca da metade disso, os US\$ 2 bilhões por quadriênio representam um quarto do volume anual de negócios dos países no setor.

Em que pesem às suas limitações, o acordo de bens de capital tem dois aspectos muito positivos: o primeiro é a harmonização tarifária para com terceiros países, e o segundo é a obrigação de aplicar tarifa zero aos produtos mencionados. A grande falha do acordo, isoladamente considerado, é não prever o passo subsequente à etapa inicial de quatro anos. Atingida a liberação de 50% dos bens do **universo de bens de capital**, será necessária a celebração de um novo acordo, com os riscos inerentes a uma nova abertura de negociações. Além disso, a preocupação com o gradualismo e com o equilíbrio é excessiva, conferindo ao acordo uma tal flexibilidade que o seu conteúdo obrigacional pode ficar prejudicado. Visto esse aspecto da ótica de um país onde o Estado tradicionalmente ignora as leis que ele mesmo edita e mesmo a constituição a que está submetido, o risco é grande.

Outro instrumento importante é o Acordo de Alcance Parcial de Renegociação das Preferências Outorgadas no Período 1962-80. Por esse acordo, foram consolidadas as concessões tarifárias outorgadas bilateralmente ao longo desse período, obrigando-se as partes a não aplicarem aos produtos a que se refere o acordo (cerca de 3.000 itens) quaisquer restrições não tarifárias, nem gravames adicionais de efeitos equivalentes a um direito aduaneiro ou outros semelhantes. Isso, todavia, não é taxativo, de vez que ambos podem manter restrições que "por motivos excepcionais" entendam necessárias. Brasil e Argentina comprometeram-se a man-

ter os níveis de preferência anteriormente acordados. A modificação, ou retirada de concessões, porém, é expressamente permitida, informadas as demais partes. Além disso, os países poderão unilateralmente aplicar cláusulas de salvaguarda à importação dos produtos mencionados, sempre que ocorram importações que causem ou ameacem causar prejuízo grave a uma atividade produtiva de significativa importância para suas economias.

Como se vê, o efeito integrativo desse instrumento não vai além da renúncia à aplicação de quotas à importação, o que já é objeto do art. XI do GATT, do qual ambos os países são partes contratantes, e já se aplicava a suas relações comerciais. Em segundo lugar, não se fizeram concessões novas, nem se promoveu uma redução global das tarifas; o que houve foi simplesmente consolidação de concessões já feitas. Em terceiro lugar, e o que é pior para países que pretendem (ao menos oficialmente) integrar-se, não se assumiu qualquer compromisso futuro de eliminação de tarifas ou mesmo de um programa de redução gradual. O acordo não contempla, portanto, sequer uma zona de livre comércio, estando anos-luz de um mercado comum. Isso se deve ao fato de que tal acordo foi expressamente celebrado como acordo de alcance parcial, no sentido do Tratado de Montevidéu de 1980, sendo-lhe impostos, portanto, os estreitos limites desse.

Com isso, chegamos à falha mais grave do dito "Programa de Integração": ele inova muito pouco na sistemática habitual da ALADI, tendo ficado exatamente sob as suas regras. Ora, como a deficiência dessas já é notória, o programa todo ressentir-se-á da mesquinhez de objetivos que caracteriza a Associação. Por outro lado, como a Ata para Integração Brasileiro-Argentina é um documento político de formulação extremamente dúbia e vaga, ela não poderá servir de marco para um projeto integracionista mais ambicioso. Tanto a Argentina quanto o Brasil manterão a subordinação dos acordos ao Tratado de Montevidéu, que, como acima foi demonstrado, longe de ambicionar a criação de um mercado comum autêntico, se limita a estabelecer as bases para um sistema regional de preferências tarifárias. Além disso, os acordos não criam qualquer organismo supranacional encarregado de impulsionar o processo dito integrativo. Toda a tarefa de estudos, projetos, sugestões de execução e planificação continua a cargo das burocracias estatais, que acumularão mais essa atribuição àquelas que normalmente desempenham em seus Estados.

O excesso de zelo em evitar possíveis perdas conjunturais para os grupos empresariais mobilizados nos grupos de pressão, traduzido no excessivo gradualismo do programa, representará uma demora descabida em sua execução. Mas é justamente em sua fase inicial que um processo integrativo dessa natureza deve receber o maior impulso. A experiência da ALALC comprova que, uma vez inertes as autoridades condutoras da inte-

gração, aumentam consideravelmente, na proporção do tempo transcorrido, as resistências à condução normal do processo.

Ora, devendo todo processo político ou econômico estar enquadrado em um sistema jurídico que traduza fielmente o propósito inspirador e que permita o jogo normal dos mecanismos conducentes a esse fim, é evidente que todo propósito **integracionista** que não esteja acompanhado da instituição de organismos supranacionais independentes dos governos tenderá ao fracasso, pois não poderá neutralizar as resistências ao processo. Essa verdade é comprovada pela experiência histórica (positiva) do Mercado Comum Europeu e (negativa) da ALALC. Tanto os governos envolvidos quanto seus diplomatas têm plena consciência de que esse seria o caminho mais razoável. O fato de que o Brasil e a Argentina tenham insistido em fórmulas ineficientes é o atestado do arcaísmo de suas diplomacias. Pior ainda, é quando se afirma solenemente ambicionar a integração, mas se criam obrigações jurídicas que não vão muito além de qualquer tratado comercial clássico. Um mercado comum, porém, é coisa distinta. Se os objetivos dos tratados, quando analisados sem interferência do discurso e da retórica, não apontam nessa direção, então é porque os governos não o quiseram.

Bibliografia

TRATADO DE MONTEVIDEO 1980 (1983). Buenos Aires, INTAL. 175p. (Instr. Jur. Basicos s. Integr. y Coop. Eco., 1).