

Título do capítulo

CAPÍTULO 2

A INTEGRAÇÃO NO CONTEXTO DA UNASUL: PROBLEMAS E ALTERNATIVAS PARA SUPERAR AS DIFICULDADES E ALCANÇAR A INTEGRAÇÃO PRODUTIVA

Autores (as)

Adriana R. Cadena Cancino

Título do livro

PERSPECTIVAS PARA A INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA

Organizadores (as)

Walter Antonio Desiderá Neto
Rodrigo Alves Teixeira

Cidade

Brasília

Editora

Ipea
CAF

Ano

2014

Edição

ISBN

978-85-7811-213-4

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2014

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A INTEGRAÇÃO NO CONTEXTO DA UNASUL: PROBLEMAS E ALTERNATIVAS PARA SUPERAR AS DIFICULDADES E ALCANÇAR A INTEGRAÇÃO PRODUTIVA

Adriana R. Cadena Cancino

1 INTRODUÇÃO: DO MODELO DE INDUSTRIALIZAÇÃO POR SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES ÀS REFORMAS NEOLIBERAIS NA AMÉRICA LATINA

A partir dos anos 1930 até antes da crise da dívida externa dos 1980, a prioridade na América Latina (doravante, AL) foi viabilizar o processo de industrialização por substituição de importações (mais conhecido como o modelo ISI), impulsionado por meio do endividamento externo e o recebimento de investimentos estrangeiros diretos das empresas multinacionais.¹ Entretanto, durante a Grande Depressão, os países desenvolvidos, na intenção de protegerem sua economia, fecharam suas fronteiras e reduziram de maneira importante as importações latino-americanas. Esta situação levou à deterioração das relações de intercâmbio no âmbito internacional, ao aumento dos serviços da dívida externa e a uma grande contração econômica no âmbito regional, dada sua grande dependência em relação aos países do centro, baseada no modelo exportador primário.

A redução do comércio exterior dos países latino-americanos com os países desenvolvidos levou os governos a implementarem uma política de incentivo à produção de manufaturados, o que conduziu ao favorecimento das importações de bens de capital e matérias-primas aptas para a produção de uma indústria manufatureira já desenvolvida nos países industrializados.

Estas políticas favoreceram o processo ISI nos tempos da Grande Depressão, principalmente no Brasil, Argentina, Uruguai, Chile e México, que

permitiram a proteção da indústria nacional, a preferência sistemática das importações da indústria manufatureira, designação seletiva de divisas para a importação de matérias-primas e bens de capital; ampliação e reorientação dos investimentos em

1. A economia norte-americana entre 1925 e 1929, constituiu-se na mais importante do mundo, como consequência da perda da hegemonia do Reino Unido, o que levou os Estados Unidos a terem uma grande influência no investimento estrangeiro na América Latina, que “passou de ter 350 milhões de dólares em 1887 a quase 1.600 milhões de dólares entre 1914-1930” (Sunkel e Paz, 1981, p. 345). Esta IED recebida foi destinada ao favorecimento dos setores da exportação de grande vinculação com as economias centrais, deixando-se de lado o investimento para o favorecimento da produção interna.

infraestrutura; ampliação dos serviços sociais; e criação de instituições financeiras do Estado capazes de canalizar investimentos internos e externos ao setor industrial (Sunkel e Paz, 1981, p. 351-352).

O modelo ISI é resultado do modelo de dependência (centro-periferia) e do modelo estruturalista impulsionado pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), tendo sido gerado por uma externalidade condicionada ao protecionismo dos países desenvolvidos e por um plano real de industrialização dos governos latino-americanos. Assim, trouxe como consequência um aumento da dependência externa, o surgimento de grupos de poder econômico focados nas necessidades externas e na produção para a exportação, e caracterizou-se por um distanciamento da necessidade de abastecer adequadamente o consumo interno e uma industrialização não própria, que induz a um processo de fragmentação estrutural, gerando um problema de subdesenvolvimento.

O modelo ISI teve várias características: em sua primeira fase, a industrialização assumiu a forma de substituição dinâmica das importações,² que se realiza numa época em que a tecnologia se orienta no sentido de economizar mão de obra e os países latino-americanos seguem os padrões tecnológicos dos países industrializados (Furtado, 1993).³ Esta situação do processo de industrialização levou a que a nova indústria não pudesse absorver a mão de obra, aumentando o subemprego e resultando numa capacidade limitada para alcançar uma fase superior de desenvolvimento capitalista, na qual se alcançasse a redistribuição de renda e as estruturas sociais tendessem à homogeneização.

Segundo Sunkel e Paz (1981, p. 362), a diversificação e a transformação na estrutura produtiva, social e política derivadas do processo ISI não tiveram grandes impactos já que “a partir do ponto de vista dos efeitos regionais, o processo de substituição não significou transformações profundas na estrutura espacial da atividade econômica criada pelo sistema primário exportador”), pois o desenvolvimento manufatureiro foi baseado na indústria leve de bens de consumo, abastecidas por importações de matérias-primas. Contudo, é preciso ressaltar que a propagação universal do progresso técnico dos países originários no resto do mundo se deu de maneira lenta e irregular. Alia-se a isto certa incapacidade de analisar a dinâmica dos países em desenvolvimento independente de sua posição dentro da economia mundial; e, principalmente de uma menor capacidade da indústria moderna de absorver mão de obra liberada pelo setor rural, além da grande dependência tecnológica.

2. Os investimentos eram orientados no sentido de diversificar a estrutura produtiva com a finalidade de que a oferta interna cobrisse os vácuos que uma oferta externa insuficiente deixava (Furtado, 1993, p. 143), levando ao aumento de preços por ausência de concorrência.

3. O fato de que se sigam os padrões tecnológicos dos países industrializados é alusivo à adoção da tecnologia e não à inovação tecnológica gerada pelo próprio processo de desenvolvimento, o que leva ao atraso industrial e tecnológico.

Com o crescimento das exportações manufatureiras no final dos anos 1950, tanto Prebisch como a Cepal passaram a defender um “modelo misto”, que combinava a substituição das importações com a promoção de novas exportações, especialmente de origem industrial. Ao longo do tempo, a visão da Cepal tornou-se crescentemente pró-exportadora, embora inimiga de um desmantelamento abrupto das estruturas de proteção (Ocampo, 2001, p. 27). Sob a dinâmica do modelo misto, a partir de 1960, a Cepal adota os processos de integração como instrumentos-chave para diminuir os custos do modelo ISI, aumentar o investimento e o comércio intrarregional, no qual o maior desafio foi o de conformar um mercado comum latino-americano.⁴

Depois, em 1970, propagou-se na AL a ideia de um Estado forte combinado com uma ampla dose de protecionismo. Porém, com o esgotamento do modelo ISI e o surgimento da crise da dívida externa – iniciada em toda a AL com a moratória do pagamento da dívida externa mexicana em 1982 –, além do posterior contágio da Argentina em 1989, estabeleceu-se na região o avanço das estratégias “neoliberais”.⁵ Estratégias estas que impuseram uma nova agenda econômica por meio das políticas de ajuste mencionadas pelo Consenso de Washington, em que foi abandonado o modelo ISI, retornando-se ao liberalismo econômico, com a imposição da liberalização comercial, de capitais, o ajuste fiscal e a diminuição do gasto público, entre outras reformas estruturais.⁶

Sob as reformas, as estruturas produtivas latino-americanas apresentaram quatro problemas fundamentais: “*i*) destruição excessiva do aparato produtivo herdado; *ii*) frágeis ligações produtivas nos setores dinâmicos; *iii*) especialização em linhas não dinâmicas do comércio internacional; e *iv*) crescente dualismo produtivo” (Ocampo, 2007, p. 79). Talvez uma das contradições mais evidentes do modelo neoliberal na AL seja o fato de que, a partir do momento em que se dá a mudança do modelo de industrialização desenvolvimentista pelo livre comércio, o crescimento econômico não conseguiu os níveis alcançados na época do modelo ISI. E apesar de a AL, a partir dos anos 1980, ter aumentado notavelmente as exportações,

4. Desta maneira, em 1960, mediante a assinatura do Tratado de Montevideu, foi constituída a Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC), que procurou eliminar barreiras alfandegárias sem o estabelecimento de uma taxa externa comum. Da mesma maneira, foram iniciados os processos de integração do Mercado Comum Centro Americano – MCCA (1960) e o Grupo Andino (1969) com o Acordo de Cartagena e a Comunidade do Caribe – Caricom (1973) através da assinatura do Tratado de Chaguaramas. Após a estagnação da ALALC, em 1980, este mecanismo de associação foi substituído pela Associação Latino-americana de Integração (Aladi); em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção, foi criado o Mercado Comum do Sul (Mercosul); em 1994 entra em vigor o Tratado de Livre Comércio da América do Norte – TLCAN, e a partir de 1996, o Pacto Andino começa a se chamar de Comunidade Andina.

5. É importante lembrar que o primeiro país onde foram impostas as políticas neoliberais foi o Chile, após o golpe de Estado dado ao Presidente Allende, em 11 de setembro de 1973.

6. O serviço da dívida implicou em relações com os bancos privados, os credores bilaterais e as agências internacionais. A estabilização se fez mediante políticas relacionadas com a inflação e a balança de pagamentos com ênfase na privatização e a liberalização do mercado.

estas são sustentadas em *commodities* que têm uma crescente demanda mundial, mas não favorecem a criação de emprego nacional e nem desenvolvimento.

É fundamental para a AL alcançar a mudança estrutural entendida como a introdução de inovações na base produtiva e empresarial e o aumento no investimento para aumentar a investigação e o desenvolvimento, pois esta será a única maneira viável para produzir rendimentos crescentes e aprendizagem tecnológica. Desta maneira, uma participação massiva da produção industrial, geraria encadeamentos produtivos que acelerariam o desenvolvimento dos países latino-americanos. É por isso que se insiste na integração produtiva como via necessária e ótima, não só para alcançar o desenvolvimento mas também como proposta econômica para resolver o problema da crise sistêmica do modelo neoliberal, que tem as economias desenvolvidas subsumidas em uma situação de desmonte do estado de bem-estar e que também ameaça a AL com o fracasso.

Finalmente, com base na premissa de que a melhor ferramenta a que podem ter acesso os governos para alcançar o desenvolvimento seja a integração, o foco deste texto é apresentar as condições necessárias para que se estabeleça a integração produtiva entre os países membros da União das Nações da América do Sul. Serão analisadas as dificuldades e possíveis soluções para sua consolidação; portanto, serão observados o grau de complementaridade comercial, o efeito dos Tratados de Livre Comércio (TLC) negociados entre países da região com terceiros países. Ainda, serão apresentadas algumas sugestões para superar alguns obstáculos a propósito dos TLC.

2 A INTEGRAÇÃO PRODUTIVA E A UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS

A crise econômica atual faz alusão a um reordenamento econômico no âmbito mundial e, principalmente, à busca de estratégias políticas que ajudem a enfrentar a crise. A partir de 2008, Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela fundaram a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), com o fim de alcançar uma integração econômica de caráter intergovernamental que permita consolidar as relações de cooperação política, desenvolvimento social e crescimento econômico dos países sul-americanos.

Os propósitos fundamentais da Unasul foram estabelecidos nas diversas reuniões de cúpula presidenciais sul-americanas: em 2002, foi decidida uma agenda de integração, segurança e infraestrutura, do que resultou a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA); em 2004, foi criada a Comunidade Sul-americana das Nações; em 2005, foi iniciado o estabelecimento de um diálogo político de temas tais como a integração física, meio ambiente,

integração energética, mecanismos financeiros sul-americanos, assimetrias regionais, promoção da coesão social e cooperação em telecomunicações; em 2006, foi incluída a agenda social como objetivo fundamental da integração sul-americana; em 2007, por ocasião da Cúpula Energética, passou-se a ter na América do Sul uma comunidade a adotar a União das Nações Sul-Americanas, que se mostrou um instrumento de política mais ambicioso, pois implica a adoção de uma moeda única e de um maior número de desafios em termos de política macroeconômica conjunta, apesar das assimetrias existentes entre os países.

Vários são os órgãos consultivos criados até o momento pela Unasul: Conselho Energético, de Defesa, Saúde, Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan); Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas, a Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação (COSECCTI); Conselho para o Desenvolvimento Social e a Integração Financeira; Mecanismo de Solução de Controvérsias em Matéria de Investimentos; Conselho Eleitoral; e Conselho de Economia e Finanças que pretende impulsionar um fundo latino-americano de reservas, acelerar a criação do Banco do Sul e aumentar o comércio.

A integração produtiva como elemento estruturante do desenvolvimento é ainda incipiente na Unasul, mas é fundamental iniciar um processo de discussão contínua do conceito, com o fim de trabalhar em sua implementação. Integração produtiva não tem um significado inequívoco, mas já foi trabalhado na Comunidade Econômica Europeia e na integração asiática a partir de diferentes perspectivas. A integração produtiva europeia tem características especiais perante o enorme grau de institucionalidade e a estratégia do financiamento de diversos projetos de infraestrutura e desenvolvimento para suas indústrias, enquanto, na integração asiática imperam as relações comerciais e de complementaridade produtiva, em que o Japão prestou auxílio aos novos países industrializados (Índia, Taiwan, Malásia, Cingapura, Coreia do Sul, entre outros, também identificados, em inglês, por *newly industrialized countries* – NICs) na busca do desenvolvimento e, recentemente, colocou a China como novo protagonista mundial (Cepal, 2009).

Por parte do Mercosul, o Grupo de Integração Produtiva (GIP) determinou que a integração produtiva implica no desenvolvimento conjunto de novas vantagens competitivas a partir da complementação produtiva e a especialização intrassetorial de todos os países do bloco, especialmente para a integração de pequenas e médias empresas da região e empresas dos países de menor tamanho econômico relativo a processos produtivos regionais. Isto implica na modificação dos padrões produtivos via redesignação de recursos produtivos, modificando o padrão de intercâmbio comercial, levando em consideração uma perspectiva regional (Mercosur, 2008).

Apesar de este tipo de conceito tomado pelo Mercosul ser importante para a geração de emprego e estimular o desenvolvimento dos países de menor desenvolvimento, não é suficiente para gerar desenvolvimento para o caso da Unasul, pois se deve levar em consideração que as grandes indústrias com alto valor tecnológico – que têm como propósito a demanda mais dinâmica dos países desenvolvidos – são as que, historicamente (depois da Revolução Industrial), têm gerado crescimento e desenvolvimento nos países. Entretanto, é fundamental observar que o desenvolvimento de novos países industrializados, incluindo a China, alcançou seu auge graças aos mecanismos de desempenho, impostos ao investimento estrangeiro direto (IED) e pela ação de diferentes mecanismos de proteção para o desenvolvimento da indústria e investimentos em infraestrutura, além da articulação produtiva ocorrida na Ásia.

Quando se observam as políticas adotadas pelos países asiáticos para alcançar o desenvolvimento, descobre-se que o Estado japonês exerceu a coordenação das atividades econômicas baseado na tríplice aliança: Bancos-Empresa-Governo; interveio nas importações de insumos de bens de capital; exigiu a transferência de tecnologia; e impôs taxas diferenciais de tecnologia e suporte financeiro.⁷ Coreia e Taiwan obedeceram aos critérios de flexibilidade, seletividade e priorização dos setores de alto conteúdo tecnológico e dos produtos mais dinâmicos nas economias mais desenvolvidas na escala de bens exportáveis, além da manutenção de sua política industrial (Ferreira, 2011, p. 118).

Na China, a desvalorização da moeda foi mantida, os bancos são estatais e a política industrial foi direcionada.⁸ Entretanto, o investimento estrangeiro direto para a China tem três grandes objetivos: *i*) aumentar a participação do país nas exportações mundiais; *ii*) favorecer seu acesso às fontes externas de capital e tecnologia avançadas; e *iii*) introduzir técnicas modernas administrativas nas empresas chinesas (*op. cit.*, 2011, p. 136).

A Coreia do Sul – país que há cinquenta anos contava com o mesmo nível de desenvolvimento da AL – hoje é reconhecida como grande produtora e exportadora de marcas próprias de alto valor agregado, como Hyundai, Daewoo, LG, Sungyong, Samsung, Ssangyong, entre as mais conhecidas. Ao contrário do que fizeram os governos latino-americanos diante do abandono do modelo de “industrialização por substituição de importações”, o governo da Coreia do Sul,

7. Uma vez que o Japão perde competitividade em sua moeda e perde produtividade em suas empresas, inicia um processo de realocização de suas empresas produtoras em outros países asiáticos, surgindo assim os novos países industrializados (NICs) e gerando desenvolvimento de toda a região.

8. A formação da ampla base exportadora da China, a pesar de ter sido impulsionada pelas empresas estatais, teve grande suporte do capital estrangeiro que entrou no país por meio de plataformas de exportação.

que também teve seu próprio modelo ISI no mesmo período, não o abandonou com as reformas neoliberais.

Considerando que o desenvolvimento da Coreia do Sul esteve fortemente ligado à política estatal e à proteção,

[em] 1962, o governo promulgou a “Política de Promoção da Indústria Automobilística” e a “Lei de Proteção à Indústria Automobilística”; em 1964 estabeleceu o “Plano de Promoção Integral da Indústria Automobilística”, proibindo as companhias estrangeiras de operar na Coreia, a menos que estivessem associadas com produtores locais; em 1982 após a crise energética, o governo tomou medidas para evitar uma dura concorrência entre as quatro fábricas existentes nesse momento, postergando sua política de abertura; e para 1986 o governo tinha elaborado nove planos oficiais de proteção para a indústria automobilística (Valencia, 2011).

Isso permitiu que a Coreia do Sul seja hoje a quinta economia produtora automobilística no âmbito mundial e a sexta em termos de exportações. Depois, o caminho tomado pelo país distancia-se amplamente do adotado pelas economias da AL e que levaram à desindustrialização, à geração de pobreza, miséria, desemprego e demais problemas estruturais. Diferentemente, a Coreia do Sul adotou a proteção de sua indústria nacional com alto valor agregado, fortaleceu seu mercado interno, investiu em ciência e tecnologia, postergou a abertura econômica nos tempos de crise, investiu em educação de alta qualidade e, essencialmente, não seguiu as políticas neoliberais.

Assim, é fato que a integração produtiva sul-americana, à luz das integrações asiática e europeia, está ainda sem um horizonte claro. No entanto, o que se pode determinar é que, sem proteção para o desenvolvimento da indústria, sem requisitos de desempenho estabelecidos para o investimento estrangeiro direto e sem o impulso das cadeias produtivas, é muito improvável que, na América do Sul, se possa falar logo de um novo caminho de desenvolvimento, a propósito das negociações do Tratado de Livre Comércio da nova geração, que colocam alguns países da região em condição assimétrica.

3 TENDÊNCIAS PRODUTIVAS ENTRE OS PAÍSES SUL-AMERICANOS

Ao realizar uma análise do comportamento da atividade produtiva dos países sul-americanos que compõem o Mercosul (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai), a Comunidade Andina (Colômbia, Peru, Bolívia e Equador), Venezuela e Chile, através de seus principais bens exportáveis e importáveis (quadro 1), verifica-se que, em 2010, em geral, ainda existia uma marcada tendência pela exportação de bens primários, uma oferta de exportação pouco diversificada e uma gama de importações de bens de alto conteúdo tecnológico e de valor agregado.

QUADRO 1

Principais bens de exportação e de importação (2010)

País	Exportações	Importações
Argentina	Farinha de soja, favas, óleo de soja, milho, petróleo cru, pérolas finas, veículos para o transporte de mercadorias, minerais de cobre, produtos químicos, automóveis, trigo, entre outros	Automóveis para turismo, petróleo, aeronaves, partes e acessórios para veículos, telefones, minério de ferro e seus derivados, aparatos de gravação e reprodução, energia elétrica, automóveis para transporte de mercadorias, motores a explosão, carvão e combustíveis sólidos, fertilizantes, produtos químicos orgânicos, pneus, sangue humano e animal, medicamentos, entre outros
Bolívia	Gás de petróleo, minério de zinco, minérios de metais preciosos e seus concentrados, alimentos preparados para animais, estanho, óleo de soja, entre outros	Gasolina e diesel barras de ferro sem liga, combustíveis para motores de veículos automóveis, farinha de trigo, veículos automóveis para transporte de mercadorias e de turismo, máquinas para perfuração, medicamentos, aeronaves, tratores, inseticidas, raticidas, herbicidas, preparações alimentícias, betume, papel e papelão, fraldas, pás mecânicas, escavadoras, malte, plásticos, entre outros
Brasil	Minério de ferro, petróleo, grãos e frutas, soja, açúcar de cana, café, bolos e outros resíduos de soja, pasta química de madeira, carne de frango e galinha, aeronaves, veículos para o transporte de pessoas, óleo combustível, cereais, ferro, pedras preciosas entre outros	Petróleo, óleo diesel, automóveis de passageiros, petroquímica, máquina e aparatos de material elétrico, carvão, clorato de potássio, gás, cobre refinado, trigo, veículos para o transporte de mercadorias, querosene, partes para aviões e helicópteros, partes para automóveis, cristal líquido, circuitos elétricos integrados, propano, turbinas a gás, telefones, fertilizantes, coque, medicamentos, ferro fundido, entre outros
Colômbia	Petróleo, carvão, ouro, café, óleos pesados, ferroníquel, bananas, diesel, coque, flores, açúcar de cana ou de beterraba, desperdícios de cobre, polipropilenos, medicamentos, polímeros clorados, gasolina sem chumbo tetraetila, gás natural entre outros	Aviões e aeronaves, óleos pesados, milho, telefones, automóveis de passeio, computadores, produtos farmacêuticos, petróleo, aparatos receptores de televisão, máquinas de processamento de dados, veículos para o transporte de mercadorias, propano, trigo, soja, motocicletas, arame de cobre, óleo de soja, fertilizantes, sementes, favas, pneus, entre outros
Chile	Cobre e manufaturados de cobre, minerais de cobre, pasta química de madeira, ouro, molibdênio, arame de cobre, flúor, cloro, bromo e iodo, peixe congelado, madeira de pinho, papel e papelão, prata, vinho, alimentos industrializados, uvas, dejetos de peixe, maçãs, peras e marmelos, entre outros	Gasolina, diesel, petróleo, veículos de carga e de pessoas, gás, telefones, camionetes, carne de gado bovino, computadores, basculantes, carvão, minerais de molibdênio, minerais de cobre, gás propano, medicamentos, açúcar de cana e de beterraba, alimentos para animais, barcos, ácido sulfúrico, escavadoras, gás natural, entre outros
Equador	Petróleo, bananas, óleos pesados, camarões, flores, cacau, atum, veículos para transporte de mercadorias, café, tilápia, azeite de dendê, do campo, sardinhas, abacaxi, aparatos ortopédicos, mesas de madeira, confeitos, hortaliças, entre outros	Diesel, solventes, gás liquefeito, medicamentos, petróleo, automóveis de passeio, tubos para tubulações, óleo de soja, veículos híbridos, motores e geradores elétricos, aparatos de reprodução de televisão, trigo, peixe congelado, veículos para transporte de cargas, energia elétrica, óleo de soja, aparatos celulares, entre outros
Paraguai	Soja, carne bovina, farinha, milho, trigo, óleo de soja, sementes de gergelim, açúcar de cana, carvão vegetal, embalagens plásticas, cigarros, arroz, óleo de girassol, algodão, peles, entre outros	Gasóleo, telefones celulares, brinquedos, videogames, câmaras fotográficas e videocâmaras, preparações alimentícias, máquinas para tratamento magnético, fertilizantes, nitrogênio, fósforo e potássio, reproduzidores de som, gasolinas, automóveis, naftas, tabaco, pneus, aparatos de ar condicionado, unidades de discos magnéticos, químicos, cervejas de malte, entre outros
Peru	Ouro, minerais de cobre, cobre refinado, resíduo de indústrias alimentícias, zinco, chumbo, café, petróleo, molibdênio, ferro, combustíveis tipo querosene, aspargos, gás natural, óleo de peixe, uvas frescas, propano, camisetas, moluscos, corantes, entre outros	Petróleo, diesel, automóveis, trigo, telefones, resíduos da indústria alimentícia, trigo, óleo de soja, televisores, receptores de radio-difusão e imagem, computadores, diesel, escavadoras, propileno, medicamentos, basculantes, ferro em barras, motocicletas, açúcar da cana, pneus, fertilizantes, entre outros

(Continua)

(Continuação)

País	Exportações	Importações
Uruguai	Favas, carne bovina, trigo, arroz, madeira, leite, malte, tampas de plástico, lenha, animais bovinos, gasolina, energia elétrica, ouro, borrachas, peles, gorduras comestíveis, móveis, automóveis para turismo, cítricos, fertilizantes, herbicidas, filé de peixe, milho, lã e peles finas, partes de automóveis, entre outros	Petróleo, diesel, veículos, plásticos, telefones, aparatos de transmissão, partes de automóveis, óleo lubrificante, fertilizantes, tratores, monitores, aparatos de radiodifusão e gravação, borracha, erva mate, fertilizantes, naftas, herbicidas, inseticidas, aviões, carne de porco, aparatos de colheita, energia elétrica, entre outros
Venezuela	Petróleo, pirritas de ferro tostadas, ferro, barcos de pesca, combustíveis minerais, ferro liga, alumínio, carvão, hidrocarbonetos cíclicos, óxido de alumínio, dodecilbenzeno, rebocadores, carbono, energia elétrica, ferrosilício, plásticos, crustáceos, tabacos, condutores elétricos, medicamentos, cacau, rum, amoníaco, ouro, aviões, partes de automóveis, entre outros	Produtos farmacêuticos, animais bovinos vivos, aparatos transmissores de radiotelefonia, máquinas elétricas, óleo de soja, reatores a gás, trigo, milho, produtos químicos, televisores, videomonitor, videoprojetores, geradores de corrente alternada, aparatos médicos e instrumentos eletromédicos, tubos de perfuração, partes e acessórios de máquinas, malte, plásticos, açúcar, leite e nata, veículos, computadores, arames de cobre, atum, papel, entre outros

Fonte: Aladi.

Elaboração da autora.

Apesar de o Brasil e a Argentina integrarem o G-20, sua oferta produtiva para o exterior ainda é muito alta em bens básicos, embora deva-se ressaltar a capacidade de sua indústria automobilística e aeronáutica (especialmente no caso brasileiro). Destaque-se, ainda, que os países sul-americanos possuem grande quantidade de recursos estratégicos energéticos de grande importância que, no caso de uma integração energética, poderiam posicionar a região como potência mundial nesta matéria.

Por seu turno, ao estudar a importância que possa ter a integração produtiva no marco dos países que formam a Unasul (tabela 1), observa-se o grau de abertura econômica no âmbito bilateral entre os países sul-americanos, o que lançou um baixo nível de inter-relação entre os membros, ressaltando um maior nível de abertura inter-regional nos casos brasileiro e argentino e entre os países do Mercosul, enquanto, entre os países da Comunidade Andina, a abertura é mais modesta. Cabe enfatizar o caso da Bolívia, que, apesar de estar dentro da Comunidade Andina, mantém uma abertura mais desenvolvida com os países do Mercosul sem ser um membro pleno deste organismo.

Ao analisar o grau de abertura de cada país com o conjunto da América do Sul, pode-se observar que somente nos casos da Bolívia e do Paraguai existe um grau de abertura superior a 50%, enquanto os países restantes ainda possuem níveis baixos de abertura com a região.

Pode-se dizer que faltam políticas de integração regional sul-americana, pois, apesar de existir uma tendência a melhorar as relações de intercâmbio entre os países da região, dados os resultados de 2010, o nível de abertura e de importância comercial intrarregional ainda é muito baixo. Portanto, num prazo curto, não se poderia falar de uma região com laços comerciais muito fortes, com exceção da Bolívia e Paraguai, como ressaltado anteriormente.

TABELA 1
Grau de abertura econômica entre os países sul-americanos (1995 e 2010)¹
(Em US\$ mil)

País	Argentina		Bolívia		Brasil		Colômbia		Chile		Equador		Paraguai		Peru		Uruguai		Venezuela		América do Sul ²	
Anos	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010
Argentina			0,2	0,2	3,9	7,4	0,1	0,3	0,8	1,2	0,1	0,2	0,3	0,4	0,1	0,3	0,4	0,5	0,2	0,3	5,9	10,8
Bolívia	3,8	10,4			2,8	27,8	1,2	2,9	1,9	3,3	0,2	0,5	0,1	0,4	3,1	6,5	0,1	0,3	0,2	5,2	13,4	57,1
Brasil	1,7	3,7	0,1	0,4			0,1	0,4	0,4	0,9	0,0	0,1	0,3	0,3	0,1	0,3	0,3	0,3	0,2	0,5	3,2	7
Colômbia	0,3	1,1	0,1	0,2	0,6	2,3			0,4	1,2	0,7	1,8	0,0	0,0	0,7	1,3	0,0	0,0	2,5	1,2	5,2	9
Chile	3,2	5,2	0,4	0,4	3,7	8,1	0,6	2,1			0,5	1,2	0,2	0,7	0,9	2,3	0,2	0,2	0,6	0,6	10,2	20,7
Equador	1,1	2,7	0,0	0,6	1,6	3,7	4,3	10,9	2,0	5,5			0,0	0,1	0,7	8,8	0,1	0,3	2,0	6,0	11,8	38,5
Paraguai	8,4	20,2	0,1	0,5	15,3	29,4	0,2	0,1	1,6	6,4	0,0	0,2			0,1	1,3	1,0	11,0	0,3	3,2	27	72,2
Peru	0,8	1,4	0,4	0,7	1,3	3,4	1,5	2,3	0,9	2,6	0,2	2,4	0,0	0,3			0,1	0,1	1,2	0,7	6,5	13,8
Uruguai	4,4	6,6	0,0	0,1	7,1	9,6	0,1	0,1	0,5	0,8	0,1	0,2	0,2	0,7	0,2	0,3			0,2	2,9	12,7	21,1
Venezuela	0,3	0,6	0,0	0,3	1,9	2,1	2,0	1,1	0,2	0,4	0,2	0,6	0,1	0,1	0,3	0,3	0,0	0,2		5	5,4	

Fonte: Aladi.
Elaboração da autora.
Notas: ¹ Importações e exportações. Produto interno bruto a preços constantes em 2000. $(Xs+Ms)/PIB \times 100$ Abertura Comercial entre países-membros da Unasul (bilateral).
² Exceto Guiana e Suriname. $(Xs+Ms)/PIB \times 100$ Abertura Comercial de cada país frente a toda a América do Sul.

TABELA 2
Grau de importância do comércio intrarregional e sua complementaridade (1995-2010)¹

		Variável dependente: $\ln(\text{PIB})^2$									
País		Argentina	Bolívia	Brasil	Colômbia	Chile	Equador	Paraguai	Peru	Uruguai	Venezuela
Argentina	β	0,3079	0,3139	0,2073	0,3814	0,2070			0,3654	0,3022	0,2224
	t-student	12,52	4,21	13,91	10,59	17,43		7,94	8,93	9,28	14,95
Bolívia	β	0,1111	0,0718	0,2235	0,2803	0,1256		0,0600	0,2563	0,1223	0,0387
	t-student	3,34	7,95	2,79	4,10	5,00		5,00	3,57	3,48	2,31
Brasil	β	0,3077	0,2905	0,2266	0,2748	0,2041		0,2153	0,2753	0,2814	0,1680
	t-student	11,01	23,80	21,48	9,98	9,85		8,88	12,52	7,63	10,32
Colômbia	β	0,2223	0,3701	0,1481		0,1761	0,2943	0,1587	0,4439		0,1795
	t-student	4,72	14,01	5,44		6,70	13,40	3,71	5,78		7,38
Chile	β	0,2995	0,3917	0,2005	0,3459		0,3065	0,0881	0,4121	0,4087	0,1938
	t-student	3,64	6,86	7,56	25,89		11,29	2,65	16,00	10,16	10,43
Equador	β	0,1876	0,3331	0,0813	0,3821	0,1360			0,1776		0,1292
	t-student	2,45	9,35	1,22	15,81	3,44			6,83		8,83
Paraguai	β	0,2281	0,1081	0,1647	0,0451	0,1852	0,1228		0,2263	0,2294	0,1517
	t-student	5,01	5,24	1,38	1,76	6,51	5,89		12,64	7,36	2,66
Peru	β	0,2426	0,2955	0,2144	0,2241	0,1631	0,1751	0,1482		0,1607	0,1806
	t-student	7,56	12,61	7,75	28,22	10,15	20,81	3,83		4,03	16,79
Uruguai	β	0,2709	0,2022		0,3015	0,3528	0,1895	0,2723	0,2883		0,1381
	t-student	3,15	4,35		8,13	8,08	5,42	3,76	4,29		7,31
Venezuela	β		0,1162		-0,3330		0,2096	0,0554	-0,2648	0,0474	
	t-student		5,82		-2,07		5,66	8,55	-2,81	3,70	

Fonte: Banco Mundial e Aladi.
Elaboração da autora.
Notas: ¹ Foram mantidos apenas os coeficientes com 10% de grau de significância. Os quadros em branco aparecem porque não há relação significativa.
² Modelo econômico: $\ln \text{PIB}_i = \alpha + \beta \ln \text{IMPO}_{ij} + \mu_i$, em que PIB_i = produto interno bruto do país i ; IMPO_{ij} = importações do país j que provém do país i . Estima-se em log-log para obter a interpretação do coeficiente β em termos percentuais e como elasticidade.

Na tabela 2, pode-se ver o grau de complementariedade existente entre os países sul-americanos, medido com base em um modelo econométrico de regressão linear simples, em que se explica como o crescimento das importações dos demais países ($\ln IMPO_{ij}$) afeta o crescimento econômico do país doméstico ($\ln PIB_j$). Por exemplo, ao observar o coeficiente entre o Brasil como país doméstico e a Colômbia como o país onde se realizam as importações, igual a 0,1481, este indica: *i*) que existe complementariedade entre o comércio exterior do Brasil e o da Colômbia; e *ii*) que para cada 1% que cresçam as importações a partir da Colômbia, o PIB do Brasil cresce 0,1481%, e embora provavelmente seja alto, o importante a ser ressaltado é o efeito do comércio inter-regional.

O diferencial do modelo é que é possível ver que, exceto algumas relações comerciais de substituição (os resultados negativos do quadro 3, no caso da Venezuela-Chile e Venezuela-Peru), existe um alto grau de complementariedade entre estes países da América do Sul, o que reforça a ideia de integração produtiva na Unasul.

Seria preciso analisar com maior profundidade o porquê da complementariedade e quais são os setores dinâmicos, mas isto será reservado para uma próxima pesquisa.

Tendo, em linhas anteriores, procurado analisar as vantagens e a importância da integração produtiva entre os países membros da Unasul, é conveniente, agora, analisar as dificuldades que poderia atravessar a integração como consequência da assinatura do Tratado de Livre Comércio entre alguns países sul-americanos e os Estados Unidos. Este tema será tratado na seção seguinte.

4 OS TRATADOS DE LIVRE COMÉRCIO ENTRE PAÍSES ASSIMÉTRICOS E SUA INCIDÊNCIA NA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

Os tratados de livre comércio (TLCs) são acordos comerciais celebrados entre dois ou mais países com a finalidade de reduzir impostos e eliminar barreiras aduaneiras entre si. Estes tratados têm a finalidade única de abrir fronteiras aos bens e impor regras acerca de propriedade intelectual, investimentos, meio ambiente, normas trabalhistas, comércio de fronteira, serviços, entre outros, mas carecem de políticas que contribuam com a convergência econômica e social.⁹

9. O contrário foi observado no início da história dos processos de integração econômica da América Latina, em que foram adotados mecanismos de reconhecimento das assimetrias que tentavam contribuir com os países menos desenvolvidos. Exemplos disso são encontrados na Associação Latino-americana de Livre Comércio – ALALC (capítulo VIII), Associação Latino-americana de Integração – Aladi (capítulo III), o Acordo de Cartagena, que deu origem ao Pacto Andino, o projeto de integração centro americana e a Comunidade do Caribe (Caricom). As considerações sobre assimetrias dos países menos desenvolvidos foram estimadas em relação ao acesso ao mercado dos países mais desenvolvidos e a uma maior defesa comercial para enfrentar os processos de abertura. “O trato especial e diferenciado se traduzia em um trato comercial não recíproco que favorecia aos menos desenvolvidos e limitava-se aos aspectos tributários e comerciais da integração” (Durán e Masi, 2007, p. 7). Mas é a partir dos anos 1990, com o modelo de abertura e das reformas, que o trato não recíproco para as economias de menor desenvolvimento já não era parte integrante dos tratados, e as economias menores tão somente se beneficiavam de maior tempo para a redução tarifária. Somente entre 2003 e 2004 o Mercosul criou “os Fundos para a Convergência Estrutural, enquanto a Comunidade Andina, a partir de 1999, implementou a Política Comunitária para a Integração e o Desenvolvimento Fronteiriço e o Plano Integral de Desenvolvimento Social” (Durán e Masi, 2007, p. 4).

Um novo panorama para a integração latino-americana começa a se configurar a partir da ruptura das negociações da conformação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) em 2003, momento em que os Estados Unidos reativaram sua política de negociações bilaterais, encabeçadas pelo então representante de comércio Robert Zoellick. No marco da “liberalização competitiva”,¹⁰ Zoellick especificou o itinerário a seguir e os pontos relevantes na estratégia de construção de um espaço de livre comércio hemisférico que relacionou com a política de segurança nacional mantida pelos Estados Unidos.

A partir de 1994, com a celebração do Tratado de Livre Comércio da América do Norte, assinado entre Estados Unidos, México e Canadá, os TLCs passam a ser mais restritivos, com prioridades nos temas de propriedade intelectual e de investimentos. Governos como os dos Estados Unidos e da União Europeia buscaram obter o Trato Nacional para os investimentos nos países sócios, além de garantir o respeito à propriedade intelectual, que realmente é um sistema de proteção à indústria dos países desenvolvidos e que prejudica em grande medida os países menos desenvolvidos, que não possuem uma cultura de desenvolvimento tecnológico e da inovação e que terão de pagar os custos de manter monopólios nestas áreas nos países desenvolvidos.

Os TLCs negociados pelos Estados Unidos e pela União Europeia se tornam inapropriados para os países produtores agrícolas, pois os “altos subsídios”¹¹ à agricultura que mantêm não são negociáveis nos TLCs. Estes somente são negociados nas Rodadas de Doha para o Desenvolvimento, da Organização Mundial de Comércio (OMC), as quais, até o momento, não tiveram resultados favoráveis.

Por exemplo, o TLC ratificado entre Estados Unidos e Colômbia em 12 de outubro de 2011, e cuja negociação foi finalizada em 27 de fevereiro de 2006, trará mais consequências negativas que positivas tanto para a Colômbia quanto para a integração sul-americana.

10. No que se refere à liberalização competitiva, a dinâmica e orientação que siga a integração hemisférica dependerá da atitude que assumirem os Estados Unidos. A estratégia americana está claramente estabelecida: combinar as negociações bilaterais com as multilaterais, de maneira que se reforcem mutuamente e convirjam no livre câmbio global. É a essência da liberalização competitiva que a agenda americana em comércio sintetiza em três prioridades: *i)* concluir com sucesso a rodada de Doha da OMC; *ii)* estender em novos TLCs os nexos econômicos bilaterais e regionais para ampliar o bem-estar dos trabalhadores, agricultores e consumidores norte-americanos; e *iii)* proteger os interesses e direitos nacionais mediante a aplicação das leis de comércio internacional dos Estados Unidos e as normas internacionais. Tomado de USTR, 2006, 6.

11. Os resultados negativos da Rodada de Cancún deveram-se principalmente ao incremento dos subsídios agrícolas outorgados pelos Estados Unidos aos seus produtores agrícolas em 2002, conhecidos como “o Farm Bill”, que estabeleceu subsídios de US\$ 180.000 milhões entre 2003 e 2009, superiores em pelo menos 75% aos que estiveram vigentes entre 1996 e 2002 (Barberi e Garay, 2004, p. 8).

Considerando as assimetrias existentes no comércio bilateral entre Estados Unidos e Colômbia (tabela 3), verifica-se que, em 2006, 11,2% das exportações que os Estados Unidos faz para a Colômbia referem-se ao setor primário, enquanto 88,7% correspondem ao setor industrial. Em contrapartida, para a Colômbia, 67,8% das exportações para os Estados Unidos corresponderam a produtos do setor primário e tão somente 32,1% do setor industrial.

TABELA 3

Composição do comércio bilateral entre a Colômbia e os Estados Unidos por setores (1990-2006)

Setores	Estados Unidos					Colômbia				
	% exportações à Colômbia por setor econômico				Tag	% exportações aos Estados Unidos por setor econômico				Tag
	1990	1995	2000	2006		1990	1995	2000	2006	
Setor primário	7,6	7,7	9,5	11,2	2	66,7	70,0	73,8	67,8	0,0
Setor industrial	88,4	91,7	90,5	88,7	0,0	32,9	29,9	26,2	32,1	0,0
Outros	4,0	0,6	0,0	0,1	-19,7	0,4	0,1	0,0	0,1	-0,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0		100,0	100,0	100,0	100,0	

Fonte: Anexo estatístico do *Latin America and the Caribbean in the World Economy 2006* (Cepal, 2007 apud Cadena, 2011). Disponível em: <<http://goo.gl/KRKngS>>.

Obs.: Tag = taxa de crescimento acumulada geométrica do período.

Os resultados obtidos até o momento são surpreendentes e têm real importância quando se leva em consideração que, na Colômbia, assim como nos países andinos, vigora a “Lei de Preferências ATPDEA”.¹² Esta lei consiste em uma ajuda através do comércio que os Estados Unidos outorgam unilateralmente aos países andinos, na luta pela erradicação das drogas e do conflito armado interno.

Um dos argumentos mais fortes do governo colombiano para negociar o TLC foi manter as preferências outorgadas pelos Estados Unidos de maneira permanente e desonerar outros produtos compreendidos no sistema de preferências. Não obstante, ao fazer uma avaliação das exportações colombianas para os Estados Unidos sob a modalidade APTDEA com o manejo das preferências, pode-se afirmar que a Colômbia – com a abertura do comércio realizada unilateralmente pelos Estados Unidos – não conseguiu um aumento das exportações colombianas, tal como observado na tabela 4. Apesar de haver mais de 5.250 bens abertos ao mercado norte-americano em mais de onze anos, a estrutura

12. Desde 1991, a Colômbia desfruta das preferências que os Estados Unidos outorgaram pela Lei de Preferências Andinas (ATPA), com a desoneração de 5 mil produtos colombianos que têm livre entrada nos Estados Unidos. Em 16 de agosto de 2002, o presidente George W. Bush trocou o ATPA pela nova “Lei de Promoção Comercial Andina e Erradicação das Drogas” (ATPDEA, na sigla em inglês). A referida mudança ampliou o universo desonerado em mais 250 produtos adicionais, que compreendem: petróleo, roupas, têxteis, calçados, relógios e suas partes, carteiras e pastas, produtos importantes para o comércio colombiano nos Estados Unidos.

das exportações colombianas não conseguiu mudar. Logo, a promessa de crescimento das exportações é uma falácia; porém, as importações provenientes dos Estados Unidos à Colômbia terão, sim, aumentos significativos, pois os impostos agrícolas teriam uma redução de 14,47% na Colômbia, enquanto os Estados Unidos os reduziriam em 4,95%. Em matéria industrial, a redução seria de 13,28% e 3,79% respectivamente (Cadena, 2001), o que afetaria a promoção da indústria na Colômbia.

O mais preocupante do TLC são os resultados que a negociação lançou, pois não só os bens foram desonerados e foram adotadas medidas que vão na contramão da industrialização do país, mas também a situação do negócio agrário colombiano se deteriorou ao deixar de negociar os subsídios que os Estados Unidos outorga a seus produtores agrícolas, pois os produtos norte-americanos poderiam começar a competir com os colombianos com um *dumping legal*. Além disso, os negociadores norte-americanos conseguiram que os colombianos desmontassem o Sistema Andino de Faixa de Preços¹³ (SAFP) e o Mecanismo Público de Administração de Contingentes para as importações originárias dos Estados Unidos.¹⁴

De acordo com os estudos realizados sobre o agronegócio na Colômbia, o TLC deveria conter medidas de salvaguarda de preços com vigência durante a permanência do tratado ou até que as ajudas internas proclamadas pelos Estados Unidos fossem eliminadas na OMC no âmbito multilateral, além de incluir uma cláusula que permitisse revisar o programa de desoneração caso os Estados Unidos decidissem aumentar suas ajudas internas ao negócio agrícola (Barberi-Cardona; 2007, p. 37). Entretanto, o governo colombiano e sua equipe de negociação não incluíram nenhum dos mecanismos expressos anteriormente, e aceitaram que os Estados Unidos excluíssem do programa de liberação o açúcar e os produtos de alto conteúdo de açúcar não prontos para o consumo final; enquanto a Colômbia não pôde excluir setor ou produto algum do programa de desoneração, tal como ocorreu no TLCAN. “Adicionalmente foi outorgada aos Estados Unidos uma *cláusula de preferência recíproca*, segundo a qual a Colômbia se comprometeu a outorgar qualquer preferência adicional à prevista no TLC que pudesse conceder a qualquer país, com o qual inicie ou aprofunde acordos comerciais a partir de 27 de fevereiro de 2006” (Barberi, Cardona e Garay, 2007, p. 1-3 *apud* Cadena, 2011), o que traz graves consequências para a integração regional sul-americana.

13. Sistema Andino de Faixa de Preços – SAFP- é um mecanismo tarifário que adotaram os países da Comunidade Andina, com a finalidade de estabilizar o custo de importação de um grupo especial de produtos agropecuários, caracterizados por uma marcada instabilidade em seus preços internacionais. A estabilização se obtém aumentando a tarifa *ad valorem*, quando o preço internacional está abaixo do nível do piso e rebaixando o referido imposto até zero, quando o referido preço estiver acima do teto. Obtido o formato eletrônico em: <www.comunidadeandina.org/comercio/franja.htm>.

14. Estas eram as políticas comerciais agropecuárias mais importantes para o fomento do agronegócio colombiano, perante as múltiplas ajudas que os Estados Unidos outorgaram a seus produtores (Gaceta Congreso nº 18; 29/01/07, p.32), o que antecipa que no momento de entrar em vigor a TLC, o agronegócio fique absolutamente desprotegido contra o *dumping* comercial que efetua os Estados Unidos através das elevadas ajudas internas que outorga aos seus produtores agrícolas.

TABELA 4
Exportações colombianas para os Estados Unidos (1990-2006)

Principais produtos de exportação da Colômbia para os Estados Unidos	Sem ATPA				Com ATPA				Com ATPDEA		Tag	Elasticidade das exportações						
	1990		1995		2000		2006		1990-2006									
	US\$	Participação (%)	Ar prom.	Ind. esp.	US\$	Participação (%)	Ar prom.	Ind. esp.										
Combustíveis de petróleo	1.631.882.883	52	0,87	7	1.413.574.845	38	0,46	8	3.861.277.655	55	0,69	7	3.886.325.617	42	0,001	4	6	0,7
Carvão	46.377.264	53	0	72	61.973.900	39	0	51	199.410.068	58	0,00	122	1.183.672.867	55	0,00	154	22	0
Café	308.921.389	63	0	32	433.949.778	51	0	42	436.064.937	65	0	30	548.706.504	61	0,00	42	4	0
Flores	164.011.041	68	6,28	112	313.136.427	59	0,003	144	3.116.414	69	0,003	122	360.827.340	65	0,004	195	5	0,8
Banana	129.185.070	72	0	19	159.479.028	63	0	24	219.686.100	72	0	62	192.494.728	66,6	0,00	26	3	0
Cana-de-açúcar	90.281.064	75	0	21	51.051.917	65	0	24										0
Pedras e metais preciosos	58.169.186	77	0	6	237.183.525	71	0	133	127.898.938	74	0	11	355.920.608	70	60,66	2	12	
Cimento	22.957.119	78	0	31	25.403.584	72	0	74	51.444.277	75	0	62	90.910.316	72	0	12,53	9	0
Peixe	15.450.327	78	0	4	18.036.136	72	0	13									5	0
Químicos inorgânicos								4	48.602.705	75	0,01	134						
Pigmentos									196.874.652	78								
Outros	685.239.540	22			1.041.431.895	28			1.515.734.850	22			2.646.445.699	28			9	
Total	3.152.474.883	100			3.755.221.035	100			6.968.639.606	100			9.265.293.679	100				

Fonte: Cepal (apud Cadena, 2011).

Elaboração da autora.

Obs.: ar prom. = imposto médio pago pela Colômbia nos Estados Unidos; ind. esp. = índice de especialização; Tag = taxa de crescimento acumulada no período; e elasticidade das exportações = aumento % do imposto médio/aumento % das exportações.

É que os acordos entre os países sul-americanos e os Estados Unidos “repetem o caminho traçado no TLCAN, pois são acordos de ‘livre mercado’, mais do que de livre comércio, em razão do caráter protecionista das regras de origem e as obrigações sobre propriedade intelectual e sobre investimentos estrangeiros” (Puyana, 2007, p. 11).

Para analisar a incidência dos TLCs que tenham negociado países como Chile, Peru e Colômbia para a conformação da integração produtiva no marco da Unasul, é importante destacar as restrições às políticas setoriais derivadas dos compromissos adquiridos em matéria de investimentos. Os TLCs negociados aplicam o tratamento de nação mais favorecida (NMF) e o tratamento nacional aos capitais e aos investidores estrangeiros (Ventura, 2007). Estes compromissos adquiridos encarecem a geração de tecnologia, restringem a capacidade de aplicar políticas de desenvolvimento industrial (por causa da aplicação de compromissos que vão além da ADPIC), situação diferente em relação a como o fizeram os NICs (já mencionados), em que a China e a Índia empregaram os requisitos de desempenho, traduzidos na obrigação de exportar ou absorver insumos nacionais ou de localizar a produção em determinadas regiões que favoreceriam a geração de emprego, a construção ou ampliação de instalações e a elaboração de políticas para a inovação e o desenvolvimento (Puyana, 2007).

Os países que negociaram TLCs com os Estados Unidos aceitaram uma limitação de jurisdição em suas legislações, pois existem sérios condicionantes para estabelecer políticas.¹⁵

Enquanto estes países aceitam recortar sua capacidade de desenvolver políticas de fomento e dar garantia aos investimentos estrangeiros, os Estados Unidos mantêm uma rica gama de políticas agropecuárias e industriais. A análise pormenorizada da política industrial americana revela que aplica medidas para a solução de problemas que afetem setores particulares, outras de proteção à pequena e média indústria pela

15. Um exemplo particular da limitação que teria a Colômbia em matéria de política econômica, devido ao TLC com os Estados Unidos, pode ser visto no capítulo de investimento no qual se requeria proteger a cláusula da balança de pagamentos (que é incorporada nos acordos da OMC), dadas as características da economia colombiana, especialmente perante a dependência relativa às exportações de matérias-primas, flores e alimentos, cujos preços internacionais são altamente instáveis e geram crises da conta corrente e na balança de pagamentos em geral. Não obstante, o governo não conseguiu incluir na negociação um controle de capitais pelos prazos requeridos, mas apenas por um ano, além de incorporar no anexo 10-E do Art. 10 do tratado umas exceções em matéria de: “pagamentos ou transferências de transações correntes; pagamentos ou transferências associadas com investimentos no capital de sociedades; ou pagamentos provenientes de empréstimos ou bônus, sempre que tais pagamentos sejam efetuados de acordo com os termos e condições do acordo de empréstimo ou da emissão de bônus” (Colombia e United States, 2012, p. 32). Este particular não alcançado pelos negociadores colombianos fechou a possibilidade de que a Colômbia adotasse controles às importações e às operações de conta corrente e de conta de capital no caso de crise (Partido Liberal, 2007, p. 69). Ao se implementar o TLC e suscitada uma crise econômica na Colômbia, o governo não poderá tomar iniciativas econômicas com a finalidade de parar a crise, pois se chegasse a fazê-lo, a Colômbia seria objeto de milionárias multas monetárias, dado que o capítulo se torna vinculante em relação ao capítulo de solução de controvérsias negociado no referido tratado.

via das compras estatais ou, em geral, para toda a indústria com o Buy American Act (Cardero, 2007).

Essa situação é totalmente assimétrica para os países sul-americanos assinantes do TLC e contraproducente para a integração produtiva sul-americana.

5 PODERIA A UNASUL SUPERAR OS OBSTÁCULOS IMPOSTOS PELOS TLCs E CONSEGUIR A INTEGRAÇÃO PRODUTIVA?

Ao longo deste estudo sobre a integração, verifica-se que existem três alternativas para superar os obstáculos impostos pelo TLC à integração produtiva sul-americana: *i)* implementar no marco da Unasul uma zona de livre comércio ou uma União Aduaneira; *ii)* conferir a possibilidade de estender à Unasul a Decisão nº 56/2010 adotada pelo Mercosul, em que se estabelece o Programa de Consolidação da União Aduaneira; e *iii)* negociar uma Regra Geral de Origem, que proteja os produtos sensíveis para conseguir a integração produtiva.

Com a primeira e a segunda alternativas, o Acordo Geral sobre Impostos e Comércio (em inglês, General Agreement on Tariffs and Trade – GATT), tanto no texto de 1947 como no de 1994, contemplou, em seu Artigo XXIV, a possibilidade de estabelecer uma união aduaneira ou uma área de livre comércio entre um bloco de países, com a finalidade de buscar seu desenvolvimento. No entanto, sob esta mecânica, seria preciso analisar a incidência dos TLCs recentemente negociados, bem como no caso dos acordos assinados pela Aladi.

No parágrafo 6 do Artigo XXIV, o GATT estabelece o procedimento que deve ser seguido “quando um membro que esteja constituindo uma união aduaneira tenha o propósito de aumentar o tipo consolidado de um direito”. Isto significa que um país ou países que desejarem formar uma união aduaneira ou uma zona de livre comércio poderão retirar concessões cedidas em outras negociações, mas também estabelece

que as referidas negociações serão dispostas de boa fé com a intenção de conseguir um ajuste compensatório mutuamente satisfatório [...]. Caso estas reduções não sejam suficientes para facilitar o necessário ajuste compensatório, a união aduaneira oferecerá uma compensação que poderá consistir em reduções de direitos aplicáveis a outras linhas tributárias [...]. Se, apesar destes esforços, um acordo sobre o ajuste compensatório não puder ser alcançado em conformidade com o artigo XXVIII, em um prazo razoável contado a partir da data do início das negociações, a união aduaneira poderá, apesar disso, modificar ou retirar as concessões, e os membros afetados poderão retirar concessões substancialmente equivalentes, em conformidade com o disposto no Artigo XXVIII (WTO, 1994, Art. XXIV).

Mais à frente no tratado afirma-se que, “o GATT de 1994 não impõe aos membros que se beneficiem de uma redução de direitos resultante do estabelecimento de

uma união aduaneira, obrigação alguma de outorgar um ajuste compensatório a seus constituintes”.

É de grande importância levar em consideração que o GATT, no artigo XXVIII, parágrafo 1º, contempla que, para os efeitos da modificação ou retirada de uma concessão, será reconhecido um interesse como fornecedor principal ao membro que tenha a proporção mais alta de exportações afetadas pela concessão em relação às suas exportações totais, se não possuir já um direito de primeiro negociador ou um interesse como fornecedor principal no teor do disposto no parágrafo 1º do artigo XXVIII. Por sua vez, quando um membro considerar que tem interesse como fornecedor principal no teor do parágrafo 1º, deve comunicar por escrito sua pretensão, apoiada em provas, ao membro que se propuser a modificar ou retirar uma concessão e, ao mesmo tempo, informar à secretaria. O acordo acrescenta, ainda, que, nesses casos, aplica-se o disposto no parágrafo 4º dos “Procedimentos para as negociações em razão do artigo XXVIII”, adotado em 10 de novembro de 1980 (WTO, 1994).

O GATT indica, por meio do artigo XXIV, que poderia ser favorecida a integração produtiva na América do Sul, significando que os países que oferecem concessões a outros países que não pertençam ao bloco sul-americano devem estar dispostos a renunciar às referidas concessões ou pagar compensações pela retirada de alguns ou todos os privilégios concedidos em termos tarifários e de contingentes.¹⁶ Neste sentido, surge um problema de afinidade política entre alguns governos sul-americanos, dado o favoritismo das políticas de “liberalização competitiva” que alguns governos têm concedido, como é o caso da Colômbia, Peru e Chile aos Estados Unidos e à União Europeia, que, certamente, estão muito mais distantes de querer retirar os benefícios conseguidos no marco dos TLCs.

Entretanto, é importante mencionar que, ao utilizar o GATT e caso se insista na participação de todos os países sul-americanos para a integração produtiva – apesar de possuírem TLCs ratificados com os Estados Unidos ou a União Europeia (mesmo sabendo do efeito negativo que implica para a industrialização regional, outorgando maior importância ao peso político) –, seria essencial estabelecer dentro da “união aduaneira ou área de livre comércio sul-americana” a imposição de salvaguardas de origem, restringindo uma lista de produtos que poderiam causar dano à produção sul-americana, por seu alto interesse regional, e visto que as preferências dadas por alguns países da região a terceiros poderiam prejudicar a indústria regional e o emprego, prejudicando também as relações de intercâmbio.

No caso da Decisão nº 56/2010, foi tomada pelo Mercosul, referente à criação da União Aduaneira, que sem dúvida é um avanço extraordinário na homegeneização

16. Entretanto, caso as concessões tivessem sido dadas de um país desenvolvido a um de menor desenvolvimento, estas não têm de ser outorgadas aos demais países com os quais se celebre um acordo futuro (WTO, 1994, Artigo IV).

de políticas macroeconômicas, o referido instrumento teria os mesmos níveis de problemas anteriormente analisados, ao se pretender estendê-lo aos países da Unasul. Apesar de esta possibilidade ser a mais adequada ante a convergência e redução de assimetrias entre os países membros, implicaria numa série de negociações bastante complicadas, que atrasariam a iniciação da integração produtiva, considerando a amarga experiência vivenciada entre os países membros da Comunidade Andina, em virtude da qual nunca se pôde praticar uma tarifa externa comum.

É importante esclarecer que esta exceção contemplada pelo GATT dentro da OMC, não está considerada no Tratado de Montevideu do Acordo Latino-Americano de Integração (Aladi). O Tratado de Montevideu de 1980, no Artigo 44, referente à cláusula da nação mais favorecida, contempla exceções para o comércio de fronteira e em relação aos países de menor desenvolvimento, mas não contempla uniões aduaneiras nem regiões de livre comércio. Porém, em 1994, realizou-se um protocolo interpretativo da cláusula 44, em que foi contemplada a possibilidade de outorgar uma suspensão temporária à obrigação de aplicar as preferências no marco das novas negociações com países fora da área. O que poderia favorecer a criação de uma área comercial especial para os membros da Unasul sem ter que estender os referidos acordos a outros países membros da Aladi.

Diante da alternativa de estabelecer *uma negociação de regras de origem entre os países sul-americanos*, poderia dar certo outra opção importante para proteger a indústria produtiva regional, sem o alto custo de outra negociação – que implica conformar uma área ou uma união aduaneira, além de evitar o desvio e distorção do comércio e criar ligações produtivas em setores dinâmicos da região.

Harris e Cornejo (2007), em um estudo sobre uma proposta metodológica para a convergência do *spaghetti bowl*¹⁷ no marco dos acordos comerciais entre os países da AL, propõem o estabelecimento de um “Regime de Origem Geral (ROG) com a finalidade de interconectá-los” e tornar mais fácil o manejo das preferências. O que, inicialmente, só poderia ser feito entre os países sul-americanos.

Atualmente, em toda a AL, existem mais de 24 áreas de livre comércio, várias delas envolvidas com os Estados Unidos e Canadá, fato que pode afetar a integração produtiva sul-americana, pois este *spaghetti bowl* induz a uma triangulação ilegal¹⁸ que pode ser apresentada intrarregionalmente sob o amparo da utilização de bens negociados como originários em distintos acordos. Esta triangulação poderia desfavorecer a Unasul, pois, por meio de países que possuem um TLC com os Estados

17. Metáfora em inglês que remete a um prato de macarrão, no qual há uma difusão de ligações entre os pontos espalhados.

18. “Uma triangulação ilegal é produzida quando em uma operação um país manda seus insumos ou produtos finais a outro país, que, posteriormente, os despacha como se fossem originários deste último a um terceiro país, com o qual tenha acordo comercial. Isto só acontece quando um segundo país atua como centro distribuidor para determinadas regiões geográficas” (Harris e Cornejo, 2007, p. 7).

Unidos ou com a União Europeia, permitir-se-ia “ilegalmente” a entrada de bens carregados de subsídios que limitem a produção, a industrialização, a integração e o desenvolvimento da região. Por isso, é indispensável desenvolver e administrar sistemas adequados para o manejo de origem, e é sobre esta tese que se apoia o trabalho de Harris e Cornejo.

Os autores estimam que “as diferenças entre as regras de origem de dois acordos possam também incentivar certas triangulações para evitar as condições pactuadas neles” (Harris e Cornejo, 2007, p. 7). Outro problema consiste nas reduções tarifárias e no tempo de desoneração outorgado em cada um dos diferentes acordos. Logo, para falar de integração produtiva, é requisito que todos os doze países sul-americanos negociem um texto do capítulo de origem por consenso, no qual sejam acordadas regras de origem por produto, protegendo bens sensíveis para as economias nacionais e os propósitos da integração, o fortalecimento da industrialização e a criação de novos bens com valor agregado.

O estabelecimento de um marco normativo na origem facilitaria os procedimentos administrativos e os insumos regionais poderiam ser utilizados em maior quantidade, aumentando, desta maneira, o comércio entre os países convergentes e, inclusive, promovendo o estabelecimento de cadeias produtivas multinacionais para abastecer determinados mercados, aproveitando as economias de escala. Isto facilitaria ter mais opções de fornecimento e ampliaria as possibilidades de serem mais eficientes na produção.

Outro ponto a tratar na convergência seria a adoção de normas fiscais, trabalhistas e ambientais que permitam a livre mobilidade de capitais, de bens e de pessoas. Por isso, a criação de uma comunidade no interior da União Sul-Americana seria mais que conveniente, seria necessária, e é neste sentido que a Rede de Estudos Estratégicos para a Integração Sul-americana (Intersul), por impulso inicial da Intersul Brasil, apresenta o primeiro projeto de lei no âmbito da América do Sul, no qual se leva em consideração todos os aspectos necessários para estabelecer uma verdadeira integração produtiva regional por meio da geração de incentivos.

6 CONCLUSÕES

A AL, desde antes da Primeira Guerra Mundial, tem um modelo exportador baseado em bens do setor primário, que tentou diversificar com o modelo ISI, mas que retomou com a adoção do modelo neoliberal. Apesar de, com o modelo neoliberal de livre mercado, terem sido incrementadas as exportações, estas cada vez explicam menos o crescimento do PIB, pois, na região, são importados bens com alto conteúdo de valor agregado que desestimulam a industrialização, gerando desemprego e subdesenvolvimento.

Esta situação alude à necessidade de um desenvolvimento endógeno próprio para AL. A dependência externa deve-se reduzir notavelmente para que os países latino-americanos busquem sua própria dinâmica de desenvolvimento, acumulem formação e capacitação humana, desenvolvam capacidades tecnológicas próprias e busquem o desenvolvimento institucional.

Os países membros da União de Nações Sul-Americanas possuem um grande potencial energético e de matérias-primas que poderia ser utilizado para formar uma integração energética e produtiva relevante, que faria da América do Sul um importante e decisivo participante na concorrência mundial. A evidência mostra que o nível de abertura comercial no interior da Unasul ainda é muito baixo. Mas, assim mesmo, demonstra que sua produção é complementar, indicando que a integração produtiva pode ser o ponto-chave para aumentar o comércio intrar-regional e, principalmente, gerar *cluster* e a elaboração de novos produtos com valor agregado através da cooperação sul-sul, com apoio de recursos financeiros do Banco do Sul, que financiará novos projetos produtivos sem a imposição de condições contrárias ao desenvolvimento de cada um dos países.

A integração produtiva na Unasul tem sofrido alguns reveses com a assinatura de Tratados de Livre Comércio entre alguns países sul-americanos e os Estados Unidos, pois a existência de certas cláusulas que vão desde o tratamento nacional, proibição de adoção de mecanismos de desempenho, cláusula da nação mais favorecida, a cláusula preferencial não recíproca e a aceitação da não negociação dos subsídios agrícolas que outorgam os Estados Unidos através da Farm Bill aos seus agricultores, aguçam a possibilidade de triangulação de bens que fomentem a desindustrialização sul-americana e deterioram as condições especiais em nível intrarregional, que se outorgam para a produção e exportação de bens com valor agregado.

São três as opções que se propõe para superar os problemas para a integração sul-americana: *i*) a negociação de uma área de livre comércio ou uma união aduaneira; *ii*) a ampliação a toda a Unasul da Decisão nº 56/2010, pela qual o Mercosul adota a União Aduaneira; ou *iii*) a negociação de um capítulo especial das regras de origem entre os países membros. Por considerar as diferenças ideológicas e pela proximidade de alguns governos sul-americanos com o governo dos Estados Unidos, seriam mais convenientes as negociações através das regras de origem, pois isto tornaria as negociações mais simples, e os bens estratégicos poderiam ser protegidos, para alcançar a integração produtiva sem ter que fazer concessões neste sentido aos países desenvolvidos com os quais tenham sido assinados TLCs.

REFERÊNCIAS

BARBERI F.; CARDONA, I. La negociación agropecuaria en el TLC. **Gaceta del Congreso**, año XVI, n. 169, 9 de mayo de 2007, Bogotá, p. 36-38.

CADENA, A. **El Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos**: un tratado de asimetrías. Alemania: Editorial Académica Española, 2011.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Notas de la Cepal**. Santiago de Chile, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/YUnINu>>.

COLOMBIA; UNITED STATES. **Colombia Trade Promotion Agreement** (TPA). [S.l.], 2012. Disponível em: <<http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/colombia-fta/final-text>>.

DURAN, J.; MASI, F. **Diagnóstico de las asimetrías en los procesos de integración de América del Sur**: CEPAL, Mayo de 2007.

HARRIS, J.; CORNEJO, R. **Propuesta metodológica para la convergencia del Sapaguetti Bowl de reglas de origen**. Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de trabajo 34, septiembre de 2007.

MERCOSUR – MERCADO COMUM DO SUL. **Mercosur/CMC/DEC nº 12/2008**. Programa de Integración Productiva del Mercosur. [S.l.], 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/ibvDH4>>.

_____. **Mercosur/CMC/DEC nº 56/2010**. Programa de consolidación de la Unión Aduanera. [S.l.], 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/snV5Uw>>.

OCAMPO, J. En busca de un nuevo consenso: cuatro criterios básicos. In: MALDONADO, J. **Macroeconomía, transformación productiva y generación de empleo**. Bogotá: Fundación Agenda Colombia, 2007. p. 75-93.

PARTIDO LIBERAL. Ponencia, **Gaceta del Congreso**. Año XVI, n. 171, 10 de mayo, 2007, p. 70.

PREBISCH, R. **Capitalismo periférico: crisis y transformación**. México: Fondo de Cultura Económica, 1981. p. 14-49.

PUYANA, A. **Los nuevos senderos de la integración económica de América Latina y el Caribe y su desarrollo económico**. México: Flacso, 2007. (Working Paper, n. 84). Disponível em: <<http://www.redlatn.org/wp-content/uploads/2013/03/wp-84.pdf>>.

SUNKEL, O; PAZ, P. **El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo**. Argentina. Siglo XXI Editores. Edición XXV, 1981.

US TRADE REPRESENTATIVE USTR. **The President's Trade Policy Agenda 2006 "A Bright Vision – Building On A Strong Record"**. Disponível em: <http://www.ustr.gov/Document_Library/Reports_Publications/2006/2006_Trade_Policy_Agenda/Section_Index.html>.

VALENCIA, M. A. **TLC con Corea del Sur**: mucho que aprender pero poco que vender. Razón pública, Bogotá, 3 out. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/GCMrRV>>.

VENTURA, V. Relaciones comerciales entre América Latina y los Estados Unidos: situación actual y perspectivas. *In*: PUYANA, A. **Los nuevos senderos de la integración económica regional de América Latina y su desarrollo económico**. México: FLACSO, 2007.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **General Agreement on Tariffs and Trade**. Geneva, 1994.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ASSIS, J. **A crise da globalização**. Rio de Janeiro: Rio BPC, 2008.

BULMER, V. **La Primera Guerra Mundial y sus consecuencias**. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

CIMOLI, M. **Patrón de especialización productiva, concentración de la propiedad de los recursos naturales y desigualdad social en América Latina**. Chile: Cepal, 2006.

CRUZ MIRAMONTES, R. **La cláusula de nación más favorecida y su adecuación al TLC en el Marco de Aladi**. México: Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.

FAJNZYLBBER, F. Industrialization in Latin America: from the "black box" to the "empty box". **Cuadernos de la Cepal**, Santiago, n. 60, 1990.

FURTADO, C. **Los vientos del cambio**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

LEÃO, R. P. F. A articulação produtiva asiática e os efeitos da emergência chinesa. *In*: LEÃO, R. P. F.; PINTO, E. C.; ACIOLY, L. **A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos**. Brasília: Ipea, 2011. p. 118-136.

LEÃO, R. P. F.; PINTO, E. C.; ACIOLY, L. **A China na nova configuração global**. Brasília: Ipea, 2011.

OCAMPO, J. Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI. **Revista de la Cepal**, Santiago de Chile, n. 75, 2001. p. 25-40.

STALLINGS, B. La influencia internacional en las políticas económicas: deuda, estabilización y reforma estructural. *In*: HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. **La política de ajuste económico**: las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el Estado. Bogotá: Cerec, 1994. p. 59-99.

SUNKEL, O. **El desarrollo desde dentro**: un enfoque neoestructural para América Latina. México: Fondo de Cultura Económica, 1991.

VILAS, C. **La democratización fundamental**: el populismo en América Latina. Argentina: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1994.

