

Introdução

Na segunda metade da década de 1950, se intensificaram as iniciativas coordenadas pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) visando fortalecer o comércio intrarregional e avançar nos debates rumo à criação de um Mercado Comum Latino-Americano. Desde a publicação dos primeiros *Economic Studies* anuais e de outros ensaios relativos ao comércio regional ao final da década de 1940, certa ideia de cooperação econômica latino-americana já se apresentava nas análises cepalinas como uma das condições necessárias ao desenvolvimento econômico da região. Os recorrentes debates sobre as limitações da industrialização regional e as perspectivas futuras pouco promissoras do comércio mundial para a América Latina transformariam paulatinamente, sobretudo a partir de 1956, a vaga noção de cooperação econômica na urgente necessidade de construção de um mercado regional.

A análise que segue pretende percorrer os rumos tomados pelos primeiros debates e acordos que se firmaram no âmbito da

Cepal acerca do processo de construção de um projeto integracionista latino-americano, o qual foi paulatinamente se configurando a partir do surgimento, em 1948, desse órgão da Organização das Nações Unidas (ONU), e que se concretizaria em 1960 com a assinatura do Tratado de Montevideu e a formação da Associação Latino-americana de Livre Comércio (Alalc). Tão importante para o amadurecimento da proposta integracionista latino-americana quanto os estudos e relatórios preparados pelos técnicos da Cepal – buscando articular a teoria do desenvolvimento econômico às particularidades históricas e socioeconômicas da América Latina – foram os expedientes formais aplicados pela instituição ao longo da década. Inúmeros encontros, reuniões e conferências hemisféricas permitiriam um maior envolvimento dos países da região com o *corpus* teórico cepalino e seus projetos, reconhecidos amplamente enquanto proposições “realizadas por pessoas imparciais de alta qualidade técnica, sem implicações de ordem política ou nacional”² (REYNOSO, 1969, p. 5-6, tradução nossa)³.

1 Danilo José Dalio é professor de Ciências Sociais no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás, Campus Formosa. Possui bacharelado na referida área pela UNESP, mestrado em Ciência Política pela UNICAMP e doutorado em História Econômica pela USP. É membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho, Educação, Cultura e Ciência (NEP-TECC), onde desenvolve pesquisas sobre Política Internacional, Política Externa Brasileira e História Econômica da América Latina.

2 No original: “hecha por personas imparciales de alta calidad técnica, sin implicaciones de orden político o nacional”.

3 Trecho de uma carta do presidente do Chile, Eduardo Frei, escrita em 6 de janeiro de 1965 e endereçada a Raúl Prebisch, diretor do Instituto de Planificação Econômica e Social Latino-Americano; a José Antônio Mayobre, diretora-executivo da Cepal; a Felipe Herrera, presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); e a Carlos Sanz de Santamaría, chefe do Comitê Interamericano da Aliança para o Progresso, solicitando deles sugestões de medidas que pudessem ampliar e acelerar o processo de integração regional no âmbito da própria Alalc.

Entre 1948, ano de sua criação, e 18 de fevereiro de 1960, data da assinatura do Tratado de Montevidéu, foram realizadas pelo órgão oito períodos de sessões (conferências), dois períodos de sessões do Comitê de Comércio, duas reuniões do Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano, duas reuniões do Grupo de Trabalho dos Bancos Centrais, duas reuniões de consulta sobre política comercial com os países do Cone Sul (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai) e duas com países da região Grã-colombiana (Colômbia, Equador, Peru e Venezuela), além de inúmeros contatos do Secretariado Executivo com as entidades corporativas de classe e a burocracia civil estatal dos países envolvidos nos debates sobre a formação do mercado regional.

Não menos significativo seria o empenho para a publicização dos ideais integracionistas da Cepal por meio dos veículos de comunicação de massa da época, com a recorrente divulgação de entrevistas de seus técnicos aos jornais de grande circulação nacional e publicação de artigos em periódicos especializados, a exemplo do texto de José Garrido Torres, publicado no segundo número da *Revista Brasileira de Política Internacional*, em 1958, cujo título “Por que um mercado regional latino-americano?” é ilustrativo do enfoque panfletário que a Comissão procurou imprimir ao projeto de integração econômica regional em busca de sua mais ampla divulgação e aceitação pela opinião pública latino-americana⁴.

Além desta introdução, o artigo está dividido em quatro sessões. A primeira destaca o processo de consolidação da Cepal como

órgão de assessoria e planejamento econômico na América Latina e a presença, desde seus primeiros trabalhos, de uma incipiente orientação integracionista. A segunda e terceira apresentam duas perspectivas distintas de integração regional, alvos de disputas e debates entre os países latino-americanos, respectivamente o mercado comum e a zona de livre comércio. A última sessão explora o viés conciliador assumido nos debates coordenados pela Comissão entre as duas perspectivas anteriores que desembocou no Tratado de Montevidéu e na criação da Alalc.

Primeiros passos rumo à integração

Os quatro primeiros períodos de sessões da Cepal, de 1948 a 1951, experimentaram uma sensação conflitante de entusiasmo pela recepção alvissareira de seus trabalhos no subcontinente e de ameaça permanente de sua extinção pelo Conselho Interamericano Econômico e Social (Cies) da União Pan-Americana (UPA), cuja atribuição era equivalente àquela que viria a ter a Cepal, qual seja, a de estudar os problemas econômicos dos países latino-americanos e de propor soluções adequadas à realidade do subcontinente.

Por solicitação da delegação diplomática do Chile ao Conselho Econômico e Social (Ecosoc) da ONU, a Cepal seria criada mediante a Resolução 106 em 25 de fevereiro de 1948, com a ressalva de que em 1951 o Ecosoc avaliaria seus trabalhos e a pertinência de sua continuação. Um dos questionamentos sobre a viabilidade da Cepal (diretamente

4 São também amostras dessas iniciativas as seguintes matérias jornalísticas: “Brasil: líder da ação sul-americana para a organização do Mercado Comum” (1957); “Os mercados regionais na América Latina” (1957); “Integração continental: objetivo pan-americano” (1958). Diga-se de passagem que, pelo menos no Brasil, a divulgação da literatura desenvolvimentista da Cepal contou com a promoção de cursos de formação em planejamento econômico patrocinados pelo órgão ao longo dos anos 1950, cujos anúncios circulavam nos principais jornais impressos do país.

ligada à ONU e não à Organização dos Estados Americanos), levantado pelas potências integrantes das Nações Unidas, era a possibilidade de duplicação de esforços que a sua coexistência com o Cies sugeria. A insatisfação pela perda de influência sobre as questões econômicas latino-americanas que tal objeção encobria (GONÇALVES, 2011, p. 23-28), sobretudo por parte dos Estados Unidos (EUA), ficaria evidente no texto da Resolução III da Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), criada em 1948 para substituir a UPA, ao prever um “levantamento completo da situação e atividades dos organismos interamericanos existentes, com o fito de coordená-los, reforçá-los ou extingui-los, conforme o caso” (BRASIL, 1950, p. 72).

Mas as expectativas das nações latino-americanas sobre os resultados dos trabalhos da Comissão garantiriam, a seu tempo, a legitimidade que esse novo órgão das Nações Unidas precisaria para se consolidar. A regionalização dos estudos e das iniciativas da ONU na esfera econômica era uma demanda premente da América Latina, que encontrava eco nos reclamos dos países da região por maior cooperação econômica e financeira internacional ao desenvolvimento econômico. Não seria por outro motivo, portanto, que as questões relativas ao reequipamento industrial e ao financiamento do desenvolvimento econômico ocupariam lugar de destaque nos debates travados nas primeiras conferências da Cepal. Nas palavras do representante brasileiro, Octávio Gouvêa de Bulhões, proferidas durante o I Período de Sessões da Cepal, celebrado em Santiago (Chile), entre 7 e 25 de junho de 1948,

Foi dentro do objetivo de tornar mais enfática a necessidade de se atender à reposição dos equipamentos industriais da América Latina, que o Brasil apoiou a proposta da delegação do Chile, no sentido de ser criada uma “Comissão Econômica para a América Latina”. [...] Da mesma forma que a “Comissão Econômica para a Europa” incumbiria-se do urgentíssimo problema do combustível, a “Comissão Econômica para América Latina” incumbir-se-ia do urgentíssimo problema do reequipamento (BULHÕES, 1948, p. 99-100).

Não obstante os debates centrais das primeiras conferências concentrarem-se em torno dos problemas da industrialização e seu financiamento, o assunto da integração regional seria considerado desde a primeira conferência da instituição. Em 24 de agosto de 1948, aprovou-se uma resolução prevendo como possível tema de deliberação futura a “união aduaneira latino-americana” (CEPAL, 1948)⁵. Apesar disso, o assunto não voltaria tão logo a ser retomado nesses termos. Abordagens genéricas acerca da ampliação e intensificação do comércio latino-americano e do tema correlato da necessidade de alteração das políticas comerciais e de pagamentos ocupariam os debates seguintes.

Tais referências não seriam de se estranhar se considerarmos que a questão da eliminação dos obstáculos ao comércio regional estivera em pauta na América Latina desde o término da Segunda Guerra Mundial. A Carta Econômica, aprovada na Conferência Interamericana de Chapultepec, realizada no México em fevereiro de 1945, já ressaltava como um de seus objetivos “alcançar, dentro do prazo mais breve possível, a aspiração comum das repúblicas americanas de encontrar fórmulas práticas internacionais para reduzir as barreiras aduaneiras de todo tipo, as quais

5 Cf. “Proyecto de Resolución presentado por el Grupo de Trabajo. Unión Aduanera Latinoamericana. 22 de junio de 1948” e “Resumen de Acta de 1a décima sexta sesión celebrada en Santiago de Chile en 24 de Junio de 1948 a las 4:00 p.m.”.

dificultam o comércio entre as nações” (NA CONFERÊNCIA..., 1945).

Até 1951, ano a partir do qual as conferências da Cepal passariam a ser bianuais, os períodos de sessões anuais debruçaram-se sobre debates em torno do desenvolvimento econômico latino-americano via industrialização substitutiva de importações, do financiamento externo, e da disputa acerca da necessidade e pertinência dos trabalhos da Cepal. Seria igualmente um período em que o prestígio da Cepal e de Raúl Prebisch se intensificaria no Brasil, sobretudo após a publicação na *Revista Brasileira de Economia*, em 1949, do texto “O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais”, considerado na historiografia a reflexão fundamental que lança as bases teóricas e analíticas do método histórico-estruturalista (RODRIGUES, 2009).

Com a repercussão desse trabalho no Brasil, e junto dele a apresentação do *Estudo Econômico de 1949* no III Período de Sessões da Cepal, realizado em Montevidéu, entre 15 e 21 de junho de 1950, as ideias da Comissão se fixariam entre os técnicos desenvolvimentistas brasileiros, muitos deles vinculados às entidades de representação dos interesses do capital industrial, alguns dos quais passariam a integrar a Assessoria Econômica da Presidência durante o segundo governo Vargas, a exemplo de Rômulo de Almeida e Cleantho de Paiva Leite.

Assim, a diplomacia e o governo brasileiros assumiriam, durante o IV Período de Sessões da Cepal, celebrado entre 28 e 16 de junho de 1951 no México, um lugar de destaque na defesa da continuidade dos trabalhos da Cepal, apoiados, sobretudo, pela delegação chilena (FURTADO, 1985, p. 111-124). A tese levantada pelos representantes panamenhos de que os trabalhos da Cepal deveriam ser incorporados ao Cies, a fim de se evitar a dispersão de recursos já

tão limitados para o estudo dos problemas econômicos latino-americanos, seria, apesar do apoio velado da diplomacia norte-americana, recusada pelos demais países latino-americanos.

Miguel Osório de Almeida, representante brasileiro na conferência, a depender de instruções mais claras do Itamaraty que demoravam a chegar, recorreu a Cleantho de Paiva Leite, membro da Assessoria Econômica e assessor da presidência para assuntos referentes à ONU. O presidente Getúlio Vargas, tomando conhecimento da situação, telegrafou à delegação brasileira, solicitando que se manifestasse inequivocamente pela manutenção do órgão. Encerrada a Conferência do México, Raúl Prebisch, Secretário-Geral da Cepal, viajou ao Brasil para agradecer pessoalmente ao presidente Vargas por sua atitude, decisiva para a dissuasão da determinação norte-americana em garantir a absorção da Cepal pelo Cies (Ibid., p. 120-121).

A partir daquele momento, a Cepal se consolidaria como a instituição interamericana capaz não somente de empreender estudos sistemáticos sobre problemas referentes à estrutura econômica da região, mas também de aprofundar teoricamente o planejamento econômico e as políticas de industrialização dos países latino-americanos.

A realidade latino-americana mostrava-se, no entanto, extremamente desafiadora. Alguns países sul e centro-americanos não foram capazes de se beneficiar das vantagens do período áureo (1940-1955) de exportações favoráveis, em que a taxa de crescimento anual do produto *per capita* alcançou nas nações mais desenvolvidas 2,7%. A disparidade entre as economias mais desenvolvidas e atrasadas da região aumentaria sensivelmente. O problema agravava-se ainda mais pelas dificuldades políticas de efetuar algumas reformas estruturais básicas

(tributária, fiscal, agrária etc.), a somar-se à recusa de muitos governos em interromper políticas econômicas internas ineficientes e improvisadas. Não menos impactante para o recrudescimento da situação seriam as recomendações das organizações internacionais para a adoção e manutenção de políticas econômicas e financeiras ortodoxas pelos países latino-americanos, que, sob circunstâncias específicas, foram parcialmente responsáveis pela recuperação econômica da Europa Ocidental após o conflito mundial⁶.

Nessa conjuntura economicamente adversa, a América Latina paulatinamente se conscientizaria das dificuldades e limitações impostas pelo insulamento dos processos de industrialização nacionais aos mercados internos. A noção de cooperação econômica latino-americana começaria a ganhar espaço como alternativa ao futuro da economia regional diante de tendências externas depressivas.

Embora somente na segunda metade dos anos 1950 a evolução dos debates e diagnósticos cepalinos fizesse sentir a necessidade do estabelecimento de um bloco econômico regional, a atenção despendida pelos técnicos latino-americanos às questões referentes aos termos de comércio e ao fluxo tradicional de produtos dentro do hemisfério já durante os trabalhos do V Período de Sessões da Cepal, celebrado em 1953 de 9 a 25 de abril no Hotel Quitandinha em Petrópolis (RJ)⁷, seria essencial para o florescimento do tema.

O comparecimento do presidente Getúlio Vargas à sessão de abertura em 9 de abril demonstrou, mais uma vez, como em 1951, a convicção do governo brasileiro na importância dos trabalhos

desempenhados pela Comissão. O convênio de cooperação técnica firmado naquele mesmo ano entre a Cepal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) para analisar as deficiências da estrutura econômica nacional era a expressão mais evidente dessa confiança. O discurso de Vargas na abertura das atividades do evento não deixaria dúvidas quanto a isso, tampouco acerca da importância que o Brasil atribuía ao comércio intrarregional:

Os estudos da Comissão sobre a realidade econômica da América Latina tornaram-se um fonte fidedigna de informação e de dados estatísticos sumamente valiosos para a formulação da política econômica governamental. [...] Meu governo aprecia, em particular, os esforços da Comissão para formular uma teoria do desenvolvimento econômico capaz de recomendar-se por seus próprios méritos aos governos latino-americanos como base racional de política econômica. [...] A Comissão tem um vasto programa de atividades a realizar. Seu programa contém temas de interesse fundamental para os governos latino-americanos como, por exemplo, a intensificação do comércio intrarregional (FONTOURA, 1953; INSTALADA..., 1953).

Por sua vez, o Secretário-Executivo da Cepal, Raúl Prebisch, em seu pronunciamento na sessão inaugural, apontou os obstáculos a serem superados com o incremento do comércio intrarregional. Segundo observou, as exigências do processo de desenvolvimento têm levado os países latino-americanos a eliminar ou restringir certas importações, prejudicando principalmente o comércio regional. A opção pelos convênios bilaterais não seria suficiente para estimular o comércio latino-americano, mas,

6 Cf. "La influencia del mercado común en el desarrollo de América Latina" (CEPAL, 1959, p. 43-73).

7 A delegação brasileira foi composta por cerca de cinquenta integrantes, dentre os quais se destacavam os nomes de Euvaldo Lodi, Anápio Gomes, Eugênio Gudín, San Tiago Dantas, Valentim Bouças, Roberto Campos, Rômulo de Almeida, Cleantho de Paiva Leite, Octávio Gouvêa de Bulhões e Miguel Osório de Almeida.

ao contrário, prejudicaria as exportações industriais devido à sobrevalorização externa das moedas. Dessa forma, a compensação de país a país, característica do bilateralismo, não constituiria uma alternativa viável para o crescimento do intercâmbio recíproco, sobretudo nos novos ramos industriais em desenvolvimento. Sugeria, enfim, a definição de uma política de mais amplo alcance, que pudesse conciliar as necessidades mais imediatas com os objetivos de largo prazo.

Um dos comitês de debates formados logo no início dos trabalhos da conferência dizia respeito exclusivamente ao comércio intrarregional. A resolução aprovada sobre integração econômica recomendava à Secretaria da Cepal que “investigasse as conveniências e possibilidades que oferecem os países da América Latina para um processo de integração econômica gradual e progressiva, assim como as modalidades que o mesmo deveria adotar” (ECOSOC, 1953, p. 31 apud GONÇALVES, 2011, p. 70), resguardando-se, entretanto, a distribuição equitativa dos ganhos, a soberania política e econômica dos países e a mais ampla abrangência hemisférica da iniciativa.

Embora o V Período de Sessões houvesse se encerrado sem que fossem tomadas medidas mais concretas para promover a integração econômica regional, o tema receberia na época grande acolhida por parte da imprensa brasileira. Os noticiários dos principais jornais do país, em oposição crescente ao governo Vargas, não perderam a oportunidade de associar as conclusões do conclave cepalino às repercussões da proposta peronista de criação de uma união aduaneira entre Argentina, Brasil e Chile (QUIJADA, 1993; RECKZIEGEL, 1996; ALMEIDA, 1998; ALMEIDA, 2005). Na contramão do famigerado Pacto ABC de Juan Perón, far-se-ia pensar sobre a iniciativa integracionista esboçada

pela Cepal a legitimidade que a instituição latino-americana possuía entre as distintas forças políticas atuantes no país. Em matéria publicada em 24 de abril de 1953, intitulada “Derrota de Perón-Ibañez em Quitandinha”, o Correio da Manhã observava que, na resolução referente à conveniência de se analisar as perspectivas do comércio intrarregional, os países participantes se recusaram a mencionar o pacto Perón-Ibañez (Ata de Santiago, de fevereiro de 53), alegando ser este de caráter político concebido sem o aval da Cepal (TEME..., 1953; OS ESTUDOS..., 1953).

Pode-se mesmo conjecturar, não obstante algumas vozes dissonantes (A MÍSTICA..., 1953; A POSIÇÃO..., 1953), que a convicção da importância dos trabalhos da instituição para a América Latina e a legitimidade política conquistada junto às frações do capital e à burocracia civil estatal para sugerir e implementar projetos no continente haviam se firmado, já em 1953, no cenário político brasileiro e, quiçá, latino-americano. Os pronunciamentos de Horácio Lafer (Ministro da Fazenda) e Euvaldo Lodi (Presidente da Confederação Nacional das Indústrias), no encerramento da Conferência de Petrópolis, atestam a sintonia de importantes setores políticos brasileiros com o ideário econômico cepalino (SUPERAR..., 1953; POUPANÇA..., 1953; CONFIANÇA..., 1953). Também nesse ano, a I Reunião Plenária da Indústria sugeria “que seja [fosse] orientada a política econômica no sentido de uma integração dos mercados latino-americanos” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS, 1953 apud BIELSCHOWSKY, 2000, p. 102).

No ano seguinte, em novembro de 1954, o Brasil receberia também no Hotel Quitandinha em Petrópolis (RJ) a IV Reunião Extraordinária do Cies da OEA, da qual participariam ministros de todo o continente americano, inclusive o Secretário

do Tesouro dos EUA, George Humphrey. À Secretaria-Executiva da Cepal fora solicitada a elaboração de um relatório, a ser discutido na ocasião, sobre os problemas do desenvolvimento e comércio da América Latina. Ainda que muito focado nas questões do financiamento externo da industrialização latino-americana, da planificação econômica e da criação de uma instituição interamericana de crédito, o informe apresentado pela Cepal faria algumas incursões importantes no tema da integração econômica regional. De forma um tanto cautelosa, definiu-o pela expressão “liberação do intercâmbio interlatino-americano”⁸, que necessitaria de um “regime especial”⁹ sem “as características nem a amplitude de uma união aduaneira”¹⁰ (GURRIERI, 1982, p. 379, tradução nossa).

Somente a partir do VI Período de Sessões da Cepal o processo de elaboração da estrutura e das normas do Mercado Comum Latino-Americano começaria a ganhar contornos mais precisos. Até aquele momento, os primeiros esforços patrocinados pelo órgão da ONU tinham se orientado para a solução dos problemas de comércio dentro da zona meridional da América Latina, onde havia de fato um intercâmbio expressivo, isto é, aquele tradicionalmente estabelecido entre os países do extremo sul do continente: Argentina, Brasil, Chile e Uruguai (WIONCZEK, 1966).

O Mercado Comum em perspectiva

Em 1955, ao realizar-se em Bogotá o VI Período de Sessões da Cepal, entre 29

de agosto e 16 de setembro daquele ano, os debates sobre a necessidade de se fortalecer o comércio intraregional obtiveram um lugar de destaque. Durante o já tradicional discurso de abertura das atividades, Raúl Prebisch insistiu na importância da conjugação das políticas de substituição de importações com medidas voltadas a facilitar o intercâmbio entre os países latino-americanos, buscando progressivamente a multilateralização do comércio. Já as delegações dos países participantes, interessadas em alçar ao nível intergovernamental as conversações sobre a liberalização do comércio latino-americano, propuseram a criação de um mecanismo permanente de consulta, que se convencionou chamar de *Comitê de Comércio* da CEPAL.

De acordo com a Resolução 101, aprovada em 15 de setembro de 1955, o objetivo do Comitê de Comércio seria “procurar a intensificação do comércio latino-americano [...] mediante a solução dos problemas práticos que o impeçam ou entorpeçam e a preparação de base que facilitem as negociações comerciais” (APROVADA..., 1955)¹¹. Para tanto, o Comitê, integrado por todos os países-membros da Cepal, se dedicaria à “elaboração de fórmulas concretas, harmonizando-as com as obrigações atuais e futuras de caráter bilateral e multilateral dos governos membros e as revisões que se possa fazer e levando em consideração as condições nacionais ou de zonas” (Ibid.), além de se considerar “temas... tais como problemas de pagamentos latino-americanos, política

8 No original: “liberalización del intercambio interlatinoamericano”.

9 No original: “régimen especial”.

10 No original: “las características ni la amplitud de una unión aduaneira”.

11 Ressalta-se que o artigo primeiro da referida resolução ponderava: “sem prejuízo da expansão do comércio com outras áreas e levando em conta a fundamental necessidade de ser aumentado o intercâmbio mundial em conjunto”.

comercial, problemas específicos de intercâmbio de produtos específicos e transporte marítimo” (Ibid.)¹².

Como desdobramento imediato da criação do Comitê de Comércio, a Cepal organizou um grupo de especialistas integrado por representantes de sua própria Secretaria e dos governos brasileiro (José Garrido Torres) e argentino (Eusébio Campos), a fim de percorrer os diversos países latino-americanos e preparar a documentação básica que seria apresentada ao I Período de Sessões do Comitê de Comércio, a ser realizado em Santiago de 19 a 29 de novembro de 1956. Dessa viagem de estudos originou-se um documento intitulado *Los pagos y el mercado regional en el comercio interlatinoamericano*, o qual, como primeira expressão de ideias definidas sobre a estruturação do mercado regional para acelerar a industrialização dos países latino-americanos, influenciaria sobremaneira os rumos dos debates sobre a integração econômica da América Latina (CEPAL, 1957, p. 101-112).

Conforme declarava o documento, era possível e aconselhável abordar o problema da industrialização no hemisfério a partir do conjunto dos países em que o progresso industrial era mais intenso, ou seja, desde a América do Sul até se alcançar paulatinamente o objetivo mais ambicioso de formação de um grande mercado na América Latina, por meio de políticas de complementação industrial e agrícola, crescimento da produtividade e expansão do consumo, superando as condições reinantes de paralelismo dos mercados nacionais e de capacidade ociosa instalada.

A essa altura das negociações latino-americanas, as iniciativas europeias a respeito da liberalização intrarregional do comércio, a formação da Comunidade do Carvão e do Aço e a iminência da assinatura do Tratado de Roma (março de 1957) exerceriam considerável influência sobre a perspectiva de integração econômica da América Latina (SARAIVA, 1999).

O realismo com que a questão vinha sendo tratada pela Cepal, apesar das expectativas crescentes entre os governos latino-americanos, sugeria cautela quanto à possibilidade de seguir a via do “mercado comum” à europeia. Raúl Prebisch, ao discursar na sessão inaugural da primeira conferência do Comitê de Comércio, preveniu as delegações dos países participantes sobre o perigo em se adotar “fórmulas generosas de aproximação econômica”¹⁴ (CEPAL, 1957, p. 23, tradução nossa). Sugeria, por outro lado, o estabelecimento de acordos mais limitados por séries de produtos de indústrias a serem criadas ou em estado incipiente, especialmente naqueles ramos mais complexos que requeriam mercados mais amplos. Talvez naquela oportunidade, Prebisch julgasse prudente e ainda necessário evitar constranger interesses já consolidados dentro das economias latino-americanas, com os quais o processo de integração teria que se defrontar. Mas isso, contudo, não o impediu de considerar necessária a eliminação de restrições aos pagamentos, que afetavam adversamente o intercâmbio de produtos tradicionais, e a expansão do comércio de matérias-primas. De qualquer modo, a integração econômica da América Latina reclamava a busca de

12 Segundo destacou Urquidí (1960, p. 62, nota 5), a ideia da criação de um comitê que se ocuparia das questões referentes ao comércio latino-americano foi originalmente formulada em 1953, durante o V Período de Sessões da Cepal. Nessa oportunidade, contudo, nenhuma decisão foi tomada a respeito.

13 No original: “fórmulas generosas de aproximación económica”.

“fórmulas novas”¹⁴ (Ibid., p. 24, tradução nossa).

Em seu primeiro período de sessões, o Comitê de Comércio avançaria de forma considerável no desempenho de seus trabalhos para a construção do Mercado Regional Latino-Americano. Por meio de sua Resolução 3, de 28 de novembro de 1956, e considerando que “o futuro desenvolvimento industrial da América Latina necessita de mercados maiores que os atuais”¹⁵, resolveu criar um Grupo de *experts* latino-americanos para aprimorar os estudos já realizados pela Secretaria da Cepal e cumprir as seguintes tarefas:

- i. definir as características do mercado regional, considerando os diferentes graus de industrialização dos países da área;
- ii. estudar suas possibilidades e projeções; e
- iii. realizar recomendações sobre os princípios dos acordos e procedimentos para sua implantação, dentro do mandato do Comitê do Comércio contido na Resolução 101.¹⁶ (CEPAL, 1959, p. 29, tradução nossa).

Além do Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano, a Resolução 1 do Comitê de Comércio, a fim de se estabelecer gradualmente um regime multilateral de pagamento, determinou a criação de um Grupo de Trabalho dos Bancos Centrais dos países titulares de contas latino-americanas de compensação, cuja primeira reunião ocorreria em Montevideu entre os meses de abril e maio de 1957. Recomendava-se ainda

aos governos-membros, pela Resolução 4, a adoção de uma política de liberalização gradual do comércio latino-americano de produtos naturais, matérias-primas e alimentos.

Apesar da advertência no informe elaborado pelos consultores Garrido Torres e Eusébio Campos de que se devesse avançar, pragmaticamente, por aqueles países ou sub-regiões onde as circunstâncias fossem mais favoráveis, e das ponderações de Raúl Prebisch acerca dos riscos de uma maior abrangência nos acordos de reciprocidade, as resoluções da primeira celebração do Comitê de Comércio não se resignaram a considerar apenas os problemas de interesse sul-americanos, tampouco se limitaram a tratar apenas o comércio de determinados produtos.

As repercussões das resoluções aprovadas em novembro de 1956 se fariam sentir intensamente em dois conclaves interamericanos no ano de 1957. O VII Período de Sessões da Cepal, realizado em La Paz, de 15 a 29 de maio de 1957, examinou o informe publicado pelo Comitê e deu amplo respaldo ao plano de trabalho relativo ao mercado regional latino-americano. Os elementos industriais e a questão da abrangência do mercado regional, “em que todos e cada um dos países latino-americanos são considerados”¹⁸ (CEPAL, 1959, p. 30), foram os aspectos mais enfaticamente tratados na conferência. Também foram abordados os problemas de transporte, de pagamentos e das restrições existentes ao comércio de produtos específicos. Pediu-se à Secretaria da Cepal, ademais, que apresentasse à Conferência Econômica da OEA um

14 No original: “fórmulas nuevas”.

15 No original: “el futuro desarrollo industrial de América Latina requiere mercados más amplios que los actuales”

16 No original: “i) definir las características del mercado regional, teniendo en cuenta el diferente grado de industrialización de los países del área; ii) estudiar sus posibilidades y proyecciones, y iii) hacer recomendaciones sobre los principios de acuerdo y procedimiento para su implantación, dentro del mandato del Comité de Comercio contenido en la Resolución 101”.

17 No original: “en el que se considere a todos y a cada uno de los países latino-americanos”.

relatório completo dos trabalhos realizados em La Paz a respeito do mercado regional.

Quando da realização da Conferência Econômica da Organização dos Estados Americanos (agosto de 1957), em Buenos Aires, as delegações dos países participantes apresentariam ideias bastante distintas a respeito do mercado regional, as quais poriam em destaque as diferentes perspectivas de como pensavam a integração econômica regional. Em outras palavras, enquanto alguns propugnavam pela formação de um só mercado latino-americano, outros cogitavam a criação de alguns “mercados regionais” – batizados em 1959 de “sub-regionais” – os quais interagiriam entre si. Também nesse evento, surgiria pela primeira vez a expressão “área de livre comércio”, refletindo talvez a preocupação prévia de adequar às disposições do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) o sistema integracionista que se pretendia adotar.

A resolução que, por fim, se aprovou na Conferência de Buenos Aires, em 1957, reafirmou a ideia expressa em La Paz de “que seria conveniente estudar medidas e indicar meios possíveis de integração econômica que considerem todos os países da América Latina e que tendam à criação de um mercado latino-americano amplo”¹⁸ (CEPAL, 1959, p. 31, tradução nossa). E como declaração, considerou-se “a conveniência de estabelecer gradual e progressivamente, de forma multilateral e competitiva, um mercado regional latino-americano”¹⁹ (Ibid., tradução nossa). Mais uma vez, a primazia da Cepal na condução dos trabalhos que levariam ao Mercado Regional Latino-Americano foi reafirmada, ao se pedir ao Cies que consultasse

a Secretaria daquela instituição previamente à elaboração de seus próprios estudos.

Alguns aspectos apresentados até aqui devem ser destacados, pois eles se constituirão em pontos fundamentais nos planos mais concretos de formação do mercado regional. Expressões como “gradual e progressivamente” e “de forma multilateral e competitiva”, presentes na declaração da OEA, seriam constantemente retomadas nas reuniões posteriores, por vezes decisivas no processo de definição da estrutura e da forma do “mercado comum”, quer dizer, aberto à participação de qualquer país latino-americano que assim o desejasse e coerente com a política de multilateralismo preconizada pelo GATT.

Nesse sentido, duas reuniões consecutivas do Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano (GT-MRLA) – a primeira realizada em Santiago, no Chile, de 3 a 11 de fevereiro de 1958 e a segunda celebrada entre 16 e 27 de fevereiro de 1959 no México – estabeleceriam de forma mais precisa os contornos do que a Cepal pretendia para seu projeto de integração econômica latino-americana. Essa tarefa foi pensada para realizar-se em duas etapas: na primeira seriam definidas as bases gerais do programa integracionista, posteriormente submetidas ao escrutínio da opinião pública e dos governos latino-americanos; em seguida, o GT faria recomendações sobre a estrutura e a forma do mercado comum. Expressiva da evolução dos debates acerca da definição do programa integracionista seria a substituição, nessa segunda fase, do termo “mercado regional” por “mercado comum”.

18 No original: “que sería conveniente estudiar medidas e indicar medios posibles de integración económica que consideren a todos los países de América Latina y que tiendan a la creación de un amplio mercado latino-americano”.

19 No original: “la conveniencia de establecer gradual y progresivamente, en forma multilateral y competitiva, un mercado regional latino-americano”.

Na formulação dos princípios gerais durante a I Reunião do GT-MRLA em 1958, tanto os debates e as ponderações feitas em conferências anteriores quanto à experiência do mercado comum europeu, vista com certa desconfiança (CEPAL, 1959, p. 23), foram consideradas como pontos de partida.

Segundo o Grupo de Trabalho, o mercado regional “deverá estar aberto à incorporação de todos os países latino-americanos”²⁰ (Ibid., p. 24, tradução nossa), mas esse marco geral comum não poderia redundar em prejuízo àqueles países que, pela sua proximidade geográfica ou afinidade de interesse, desejassem realizar negociações especiais, desde que as concessões outorgadas entre eles não fossem exclusivas e pudessem ser estendidas a qualquer tempo aos outros interessados (I). O mercado regional deveria também abarcar, mas de forma gradual e progressiva, a totalidade dos produtos da América Latina (II). Os países “menos avançados” usufruiriam de vantagens especiais de tipo tarifário, financeiro, entre outras, “a fim de assegurar a reciprocidade equitativa do intercâmbio”²¹ (III). Julgava-se, além do mais, necessário preservar a livre concorrência no interior do mercado regional, proscrevendo práticas desleais e formações de monopólios (V e IX), salvo em casos especiais de proteção à agricultura e determinadas indústrias (V e VIII). A participação da iniciativa privada era considerada fundamental para a realização dos objetivos do mercado regional (XII) (Ibid., p. 24-25, tradução nossa).

Como pode ser visto, os princípios básicos procuraram refutar propostas concorrentes que defendiam, para o mercado regional, uma abrangência mais limitada de países e de produtos a serem comercializados.

O grupo de especialistas encarregado de estabelecer as características gerais do mercado regional também buscou, de maneira realista, definir o formato mais viável a ser adotado no projeto cepalino de integração. Embora considerasse conveniente “chegar em última instância à unificação das tarifas aduaneiras diante do resto do mundo”²³ (IV) – o que caracterizaria uma união aduaneira – ponderavam que outras restrições, com frequência mais importantes, deveriam ser eliminadas o quanto antes (Ibid., p. 24-25, tradução nossa).

Com efeito, o GT previa a adoção, como etapa intermediária, de uma zona de livre comércio (ZLC), o que poderia estar mais próxima das disposições do GATT. Em suas palavras: “A redução progressiva de direitos e restrições poderia se iniciar dentro de uma zona de livre comércio, enquanto os passos decisivos são dados em direção ao estabelecimento de uma tarifa comum”²⁴ (Ibid., p. 26, tradução nossa). Em termos monetários, o mercado regional deveria adotar um regime multilateral de pagamentos que garantisse a máxima reciprocidade do intercâmbio dentro do território (VI). Também seria importante contar com um regime de créditos e assistência técnica, para estimular as exportações intrarregionais e ajudar a criar e desenvolver as indústrias de bens de capital (X).

20 No original: “deberá estar abierto a la incorporación de todos los países latino-americanos”.

21 No original: “a fin de asegurar la equitativa reciprocidad del intercambio”;

22 No original: “llegar en última instancia a la unificación de las tarifas aduaneras ante el resto del mundo”.

23 No original: “La reducción progresiva de derechos y restricciones podría iniciarse dentro de una zona de libre comercio, mientras se dan los pasos decisivos hacia el establecimiento de una tarifa común”.

Quanto ao financiamento externo, de médio e longo prazos, sugeria-se “criar uma entidade especial de fomento”²⁴(Ibid., p. 27, tradução nossa) acompanhada de serviços de assistência técnica. No sétimo item do informe, julgava-se também necessário acrescentar dispositivos de exceção ou salvaguarda que reservassem a cada país a possibilidade de restringir temporariamente as importações, fosse para corrigir desequilíbrios no balanço de pagamentos ou reacomodar atividades nacionais prejudicadas pelo mercado regional (VII).

Em síntese, o resultado da primeira reunião do Grupo de peritos, convocados pela Secretaria da Cepal (Resolução 116 aprovada em La Paz em maio de 1957) para apresentar aos governos recomendações tendentes à organização do mercado regional latino-americano, especificava 12 princípios a serem seguidos:

1. Eventual adesão de todos os países da América Latina;
2. Inclusão, oportunamente, de todos os produtos;
3. Tratamento especial para os países mais atrasados;
4. Regime tarifário único frente ao resto do mundo;
5. Especialização crescente das atividades econômicas nacionais;
6. Multilateralização regional dos pagamentos;
7. Restrições temporárias ao comércio intra-regional por motivos de desequilíbrio de balanço de pagamentos ou de desocupação tecnológica da mão-de-obra;
8. Regime especial para a produção primária;
9. Abstenção da concorrência desleal;

10. Provisão de crédito comercial e de assistência técnica e financeira para o desenvolvimento;

11. Estímulo à iniciativa privada;

12. Estabelecimento de órgão consultivo para supervisão do mercado regional. (TORRES, 1958, p. 105).

Um ano depois, a contar com um grupo mais ampliado de *experts* e com uma documentação de base mais completa, a segunda reunião do Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano pôde aprofundar as recomendações aos governos da região sobre o regime que se conviria adotar para a formação do mercado comum e a política julgada mais eficaz para cumpri-lo.

A II Reunião do Grupo de Trabalho do MRLA, de 16 a 27 de fevereiro de 1959, no México, alimentava a expectativa de que, se aprovadas suas recomendações durante os trabalhos do VIII Período de Sessões da Cepal em maio próximo, a Secretaria da Comissão já poderia iniciar os preparativos de “um projeto de acordo inicial do mercado comum, que facilitaria a aglutinação dos países interessados em dar vida imediata a essa ideia”²⁶ (CEPAL, 1959, p. 32, tradução nossa).

As recomendações elaboradas tinham como objetivo diminuir a complexidade da tarefa sobre a qual tão logo os países deveriam se debruçar: traduzir a estrutura prévia e as normas centrais em projetos concretos e quantificar as metas de redução de direitos, impostos e restrições acerca das transações comerciais latino-americanas.

Estava claro para o GT que o *mercado común* seria um objetivo ulterior. Deveria antes ser precedido por uma zona de livre comércio que em dez anos buscaria reduzir *progressivamente* os impostos e as restrições da maior parte do comércio latino-americano.

24 No original: “crear una entidad especial de fomento”.

A adoção de uma tarifa externa comum aos países do bloco econômico, a qual acompanhada da liberalização do comércio configuraria uma união aduaneira, estava temporariamente descartada. Tratava-se tão somente de reduzir *gradualmente* as tarifas existentes no comércio entre os países-membros.

A transformação gradual que sugeria o GT-MRLA começaria por uma redução percentual uniforme a cada um dos direitos aduaneiros e uma redução equivalente de outras restrições no primeiro ano; no quinto ano as restrições quantitativas seriam eliminadas ou transformadas em impostos aduaneiros; e no transcorrer de uma década se reduziriam sistematicamente as tarifas médias entre os países-membros. Não obstante, os *experts* propunham que as reduções fossem realizadas distinguindo entre três categorias de produtos: i) os bens primários, para os quais, salvo algumas exceções, se poderia eliminar totalmente os impostos e outros gravames; ii) os bens de capital, veículos e demais bens intermediários e duráveis, além daqueles cuja demanda tende a crescer ou que apresentem ampla margem para substituição de importações, cuja meta seria reduzir os impostos até “a média mais baixa possível”²⁵ (Ibid., p. 33, tradução nossa); e iii) os bens de consumo correntes, cuja demanda se apresentava pouco dinâmica e que eram produzidos em quase todos os países, que pediam redução mais “moderada” de impostos. Em relação às duas últimas categorias, a adoção de um nível médio como meta de redução de impostos ofereceria aos países do bloco flexibilidade na aplicação das reduções e facilitaria a negociação para o acesso de novos países (Ibid., p. 37).

Um regime diferenciado fora proposto para países de menor desenvolvimento relativo e de industrialização incipiente.

Segundo as margens disponíveis de substituição de importações e as potencialidades de exportação que ofereciam a cada uma das categorias de bens antes mencionadas, eles deveriam ficar assim classificados: Grupo A: países que tivessem alcançado um desenvolvimento mais avançado nas categorias ii e iii; Grupo B: países com desenvolvimento relativamente avançado em bens manufaturados de consumo corrente (categoria iii) e com produção incipiente ou inexistente em bens de capital e outros bens da categoria ii; e o Grupo C: países de baixo desenvolvimento industrial em bens da categoria iii e sem desenvolvimento nenhum de produtos da categoria ii.

Era admitido ainda o estabelecimento de acordos de complementação ou especialização industrial entre países que apresentassem interesses afins ou proximidade geográfica, reservando-se somente a eles as reduções ou eliminação de impostos acordadas. Ademais, reconhecia-se que as concessões preferenciais já existentes poderiam, a fim de se evitar deslocamentos bruscos nas correntes de intercâmbio habituais, ser eliminadas gradualmente e que o *mercado común centro-americano* constituiria uma unidade própria dentro do conjunto de países latino-americanos (item X).

Chama-nos a atenção o fato de que, embora fosse mantida a recomendação original de que o mercado regional devesse abarcar a totalidade dos países latino-americanos, o bloco econômico regional poderia ser iniciado por um grupo mais reduzido de países, desde que se convidasse os demais países a participar das negociações iniciais e se permitisse a adesão ulterior de outros membros. Finalmente, a destoar das recomendações anteriores, o GT-MRLA admitiu a necessidade de um Comitê de Política Comercial e

25 No original: “el promedio más bajo posible”.

Pagamentos, integrado por representantes de todos os países-membros, para o funcionamento da zona de livre comércio (XI).

Além da estrutura geral de ZLC, algumas normas gerais foram definidas para assegurar o desenvolvimento do acordo. Dentre elas destaca-se o *princípio de reciprocidade*, pelo qual os países-membros que aumentassem suas exportações ao mercado comum sem um crescimento proporcional de suas importações, em decorrência das facilidades que lhes fossem outorgadas, deveriam intensificar o ritmo de redução de seus direitos, impostos e outras restrições. Outras normas a serem observadas referiam-se à equiparação tarifária para importação de terceiros países sobre determinados produtos sempre que a discrepância de níveis exteriores constituísse um obstáculo para criação da preferência regional (item IV) e à conveniência da coordenação da política comercial frente ao restante do mundo (item V).

Assim como nas normas apresentadas durante a primeira reunião do GT-MRLA, os especialistas latino-americanos incluíram aqui recomendações sobre crédito e financiamento, regras de concorrência, de exceções, além de enaltecerem a participação da iniciativa privada etc. Surgiram também aspectos normatizadores novos, como a determinação da origem dos produtos, a uniformização da nomenclatura tarifária e estatística.

Já tendo se encerrado a segunda reunião do Grupo de Trabalho e publicado suas recomendações, o senhor Raymond Mikesell, um dos integrantes do GT, fez saber à Secretaria-Executiva da Cepal que considerava que o acordo que estabelecia o mercado comum latino-americano deveria estipular uma data ou um período específico para a completa liberalização do intercâmbio dentro do bloco, sob pena de sugerir a impressão de tratar-se de uma simples zona preferencial. E questionou a pertinência da recomendação de

permissão de acordos especiais sobre determinados produtos cuja redução de impostos não se estendesse a todos os países-membros (Ibid., p. 42).

A proposta do GT-MRLA elaborada em sua segunda reunião seria, dois meses mais tarde, objeto central de apreciação pelo Comitê de Comércio da Cepal durante conferência realizada entre 11 e 19 de maio de 1959 no Panamá. Ao seu lado, seria também considerado – como trataremos na próxima sessão –, mas apenas a título comunicativo, um informe elaborado por um grupo de técnicos de quatro países (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai), que se reuniu em Santiago, no Chile, entre os dias 6 e 17 de abril de 1959. De uma série de reuniões de consulta sobre política comercial, coordenadas também pela Cepal, foi aprovado um projeto de acordo de livre comércio “sub-regional” que pretendia oferecer respostas satisfatórias aos problemas gerados pelos convênios bilaterais que vinham regendo as relações comerciais entre os países meridionais do continente.

Embora ambas as propostas pesassem em todos os debates do Comitê de Comércio e as resoluções aprovadas no Panamá reproduzissem melhor as ideias desenvolvidas pelo GT-MRLA, prevaleceria a opinião oficiosa de que o projeto dos países do Sul era o mais viável naquele momento, desde que os demais países pudessem, a seu critério e tempo, aderir ao acordo e que nele se incluíssem princípios importantes, como aqueles referentes aos países de menor desenvolvimento relativo.

Tal foi a posição defendida pela delegação brasileira, ao se manifestar de acordo com o princípio da maior abrangência possível do mercado comum latino-americano. Considerava, entretanto, que a adoção de um instrumento único para toda a América Latina desconsideraria as particularidades econômicas de cada país. Defendia, portanto, o caminho inverso: “abordar

primeiro o sub-regional ou setorial até chegar por último ao mercado comum geral”²⁶ (CEPAL, 1959, p. 101, tradução nossa). Para evitar distorções e incompatibilidades que dificultassem a futura formação do mercado comum latino-americano, a delegação brasileira propunha a criação de um organismo integrado por todos os países – como o próprio Comitê de Comércio – a fim de estabelecer normas e princípios funcionais que orientassem os acordos sub-regionais rumo ao objetivo maior.

Outros países, a exemplo da delegação de Cuba, deixaram explícita sua objeção à fórmula gradualista do particular ao geral, porque “somente leva em consideração os interesses particulares dos países que o originaram”²⁷. E complementava: “Não pareceria justo colocar os demais países da América Latina em situação de ter que considerar a adesão a um acordo de cuja negociação não participaram”²⁸ (Ibid., p. 102, tradução nossa).

Questionamentos importantes às recomendações do Comitê de Comércio também seriam registrados pelos organismos internacionais e pela delegação dos EUA. O representante do GATT, ainda que ressaltasse o apoio de sua instituição ao projeto de integração econômica latino-americana, manifestava apreensão quanto à existência em acordos preferenciais de garantias aos interesses de terceiros países, “porque a meta final deve ser sempre o mercado competitivo sem limitações”³¹ (Ibid., p. 105, tradução nossa). Para

garantir o princípio da igualdade de tratamento, era necessário que a cláusula da nação mais favorecida³² se mantivesse a regra e não a exceção, como pode se supor ao ler a extensa lista de exceções previstas no informe da I Reunião do GT-MRLA, realizada no México.

A delegação norte-americana, por sua vez, chamou a atenção para o caráter insatisfatório do esquema preparado pelo Grupo de Trabalho. Considerava que o nível de preferência comercial sugerido, sem um compromisso concreto de prosseguir na formação da zona de livre comércio, gerava um alto grau de incerteza, dificultando o reconhecimento da preferência regional por parte de terceiros países. Mencionaria ainda que as regras sobre a adoção do nível médio de reduções tarifárias poderiam ter como resultado a limitação da concorrência (Ibid., p. 97).

Já o Fundo Monetário Internacional (FMI) manifestou suas dúvidas de que o comércio latino-americano pudesse ser estimulado por uma União de Pagamentos. Acreditava que a maior contribuição para a formação do mercado comum seria a aplicação de programas de estabilização para pôr ordem às finanças, a adoção de tipos de câmbios mais realistas e a liberalização efetiva do comércio. Julgava, por outro lado, que uma união de pagamentos prolongaria ou perpetuaria o bilateralismo. Ao se inspirar equivocadamente na experiência europeia, um sistema multilateral de pagamentos latino-americano desconsiderava as particularidades

26 No original: “abordar primero lo sub-regional o sectorial hasta llegar por último al mercado común general”.

27 No original: “sólo toma en cuenta los intereses particulares de los países que lo han originado”.

28 No original: “No parecería justo colocar a los demás países de América Latina, en situación de tener que considerar la adhesión a un acuerdo en cuya negociación no participaron”.

29 No original: “porque siempre la meta final debe ser el mercado competitivo sin limitaciones”.

30 Conforme previsto no artigo 1º do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), a Cláusula da Nação Mais Favorecida estabelece que qualquer vantagem, favor, privilégio ou imunidade afetando direitos aduaneiros ou outras taxas concedidas a uma parte contratante deverão ser acordados imediata e incondicionalmente a produtos similares comercializados com qualquer outra parte contratante.

da América Latina e a tendência recente para a convertibilidade total vista em países como Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru (Ibid., p. 105).

Além de algumas vozes discordantes em relação a pontos específicos das recomendações do GT-MRLA, alguns países-membros declararam sua impossibilidade de ingressar no mercado comum sem uma etapa prévia de estudos, a exemplo de Peru e Panamá.

Por outro lado, a decisão mais significativa do Comitê de Comércio, respaldada pela Secretaria-Executiva da Cepal, consistiu em requerer, dentro do prazo de doze meses, no máximo até fevereiro de 1960, a convocação de uma reunião de especialistas governamentais de alto nível para preparar um anteprojeto para a formação do mercado comum latino-americano, o qual, após ser estudado pelos governos, serviria de base para “a discussão e elaboração do projeto definitivo de Acordo que será submetido aos governos latino-americanos para sua assinatura”³¹ (Ibid., p. 107, tradução nossa).

Ao mesmo tempo, o Comitê de Comércio recomendaria as seguintes normas gerais que deveriam orientar a elaboração do (ante)projeto de integração econômica latino-americano, o Mercado Comum, que deveria:

a. Estar integrado por todos os países latino-americanos que decidam participar em sua formação;

- b. Permanecer aberto à participação dos demais países latino-americanos;
- c. Se basear em condições competitivas e abarcar o maior número possível de produtos;
- d. Levantar em consideração as desigualdades existentes entre os países latino-americanos no que se refere ao seu diferente grau de desenvolvimento econômico;
- e. Se caracterizar pela uniformidade progressiva dos regimes aduaneiros e de outros instrumentos de política comercial dos países latino-americanos em suas relações com outras áreas, levando em consideração os compromissos internacionais;
- f. Contar, para sua realização, com o máximo de colaboração possível da iniciativa privada;
- g. Promover uma especialização crescente das atividades econômicas, visando a melhor utilização dos fatores de produção disponíveis na área; e
- h. Contribuir para a expansão e diversificação do intercâmbio comercial entre os países latino-americanos e entre eles e o resto do mundo.³⁵ (op. cit., tradução nossa).

Apesar de tudo, o grupo de técnicos indicados pelos governos-membros para formular o anteprojeto nunca chegaria a se

31 No original: “la discusión y elaboración del proyecto definitivo de Acuerdo que será sometido a los gobiernos latino-americanos para su firma”.

32 No original: “a) Estar integrado por todos los países latinoamericanos que decidan participar en su formación; b) Permanecer abierto a la participación de los demás países latinoamericanos; c) Basarse en condiciones competitivas y abarcar el mayor número posible de productos; d) Tomar en consideración las desigualdades existentes entre los países latinoamericanos, en lo que concierne a su diferente grado de desarrollo económico; e) Caracterizarse por la progresiva uniformidad de los regímenes arancelarios y de otros instrumentos de política comercial de los países latinoamericanos, en sus relaciones con otras áreas, teniendo en cuenta los compromisos internacionales; f) Contar, para su realización con la más amplia colaboración de la iniciativa privada; g) Promover una creciente especialización de las actividades económicas, con vistas a la mejor utilización de los factores de producción disponibles en el área; y h) Contribuir a la expansión y diversificación del intercambio comercial entre los países latinoamericanos y entre éstos y el resto del mundo”.

reunir. A proposta estabelecida na segunda conferência do Comitê de Comércio e referendada no VIII Período de Sessões da Cepal (14 a 23 de maio de 1959, também no Panamá) se depararia com a preparação simultânea de um plano para o estabelecimento de uma área sub-regional de livre comércio, patrocinado pelos países do Cone Sul. Tal plano, influenciado pelas normas gerais recomendadas pelo Comitê, ganharia nova roupagem. Assim, o segundo semestre do ano de 1959 seria marcado por intensas negociações tentando conciliar os objetivos de longo alcance do GT-MRLA com as medidas pragmáticas, de curto prazo, dos quatro países sulistas (WIONCZEK, 1966, p. 97).

A Zona de Livre Comércio em perspectiva

Vimos anteriormente que os estudos e as recomendações gerais patrocinadas pelo Grupo de Trabalho da Cepal acerca do mercado comum latino-americano já previam a possibilidade de se iniciar o processo integracionista partindo de uma associação mais restrita de países que apresentassem uma maior interdependência em razão da proximidade geográfica ou de outras afinidades.

Também o fato de que oito países latino-americanos pertencessem ao GATT, dentre eles alguns dos mais interessados no processo de regionalização econômica, sugeria a conveniência de se pensar em um plano de integração que, à semelhança da Comunidade do Carvão e do Aço e da Comunidade Econômica Europeia, pudesse se ajustar a alguns dos mecanismos de exceção do referido Acordo, dentre os quais se destacava a aplicação da *cláusula da nação*

mais favorecida para os países integrantes do bloco.

Como defendera a delegação brasileira no II Período de Sessões do Comitê de Comércio, no Panamá, não se tratava de convênios sub-regionais a se reconfigurar, posteriormente, em um só bloco regional, mas de se aproveitar a iniciativa já em andamento de algumas economias importantes na América Latina para incorporar, *gradual e progressivamente*, outras, e criar o núcleo do futuro mercado comum.

A compreensão da postura assumida pela diplomacia brasileira nas negociações para formação do Mercado Regional Latino-Americano passa pelo entendimento de dois fatores fundamentais: a formação da Comunidade Econômica Europeia (CEE), a levantar suspeitas quanto à constituição de um Mercado Euro-Africano que possivelmente substituiria produtos da pauta de exportações brasileiras no comércio europeu³³; e o lançamento da Operação Pan-Americana (OPA) no governo de Juscelino Kubitschek (JK), a apoiar-se mutuamente na recepção alvissareira que o projeto de integração regional cepalino vinha tendo na América Latina. Não por acaso a conveniência do Mercado Regional confundia-se com as reivindicações presentes na OPA.

Nesse sentido, a suposta identificação dos termos da Operação Pan-Americana de JK com o tema da integração regional latino-americana oferecia à iniciativa do governo brasileiro bases de apoio mais sólidas, para além da retórica de denúncia dos perigos ligados ao subdesenvolvimento da América Latina. Por outro lado, como um dos objetivos da OPA era garantir fontes de financiamento externo ao projeto de industrialização nacional (MALAN, 1986; VIZENTINI, 2004), cabia

33 Cf. Capítulo VI do *Aide-mémoire* enviado às embaixadas dos governos latino-americanos no Rio de Janeiro em 9 de agosto de 1958, quando do lançamento da Operação Pan-americana (CHDD, 2007, p. 240).

ao governo JK dosar seu apoio, aparentemente irrestrito, ao projeto de criação do Mercado Comum na América Latina, com o respeito aos compromissos assumidos para com organizações internacionais, a exemplo do GATT. Daí, portanto, a defesa pela delegação diplomática brasileira da orientação gradual e progressiva que a integração econômica regional deveria assumir, a partir da constituição de uma Zona de Livre Comércio encabeçada pelos países do Cone Sul.

De fato, tal iniciativa já estava a caminho. Problemas de pagamentos nos convênios bilaterais e uma redução de cerca de 25% do intercâmbio executado mediante contas de compensação entre 1955 e 1957 exigiram que Argentina, Brasil, Chile e Uruguai encontrassem uma forma de liberalizar o comércio recíproco e de compensar os saldos derivados dos convênios monetários³⁴.

A primeira reunião oficial de consulta sobre política comercial entre representantes dos quatro países aconteceu, sob coordenação da Cepal, entre 26 de agosto e 1º setembro de 1958, na cidade de Santiago, no Chile. Nela, com o objetivo de promover a liberalização do comércio entre as partes, decidiu-se pelo estabelecimento de uma *zona de preferência aduaneira intrarregional*, cuja viabilidade, segundo os consultores, dependia da obtenção de uma

“exceção” latino-americana à cláusula da nação mais favorecida do GATT, conforme previsto no artigo XXV de seu estatuto. O inciso 5º do referido artigo previa que, por decisão de 2/3 das Partes Contratantes do Acordo, um grupo de países poderia isentar-se das exigências prevista pela referida cláusula.

A comunicação de tal decisão ocorreria em novembro de 1958, durante o XIII Período de Sessões do GATT. O anúncio do propósito de submeter à consideração das partes contratantes o projeto sulista de uma zona preferencial latino-americana fora, contudo, desaprovado pela instituição. Sugeriu-se, no lugar da cláusula de exceção, examinar como alternativa mais viável um plano de constituição de uma zona de livre comércio, de acordo com o artigo XXIV³⁸.

O projeto de Acordo de uma Zona de Livre Comércio seria finalmente definido pelos representantes dos quatro países ao se reunirem oficialmente pela segunda vez na sede da Cepal, em Santiago, no Chile, de 6 a 16 de abril de 1959³⁹. Seguindo documentos e recomendações mais gerais da Cepal sobre a integração econômica latino-americana, a ZLC fora considerada um ponto de partida visando constituir um mercado comum (item I). Nesse sentido, anunciava a disposição de renegociar esse acordo com

34 No Brasil, com a aprovação em 1957 da Lei 3244, regulamentando o sistema tarifário, introduziram-se modificações significativas no regime do comércio exterior com a taxação das importações com base em alíquotas “ad valorem”; a referida lei recomendava a revisão dos acordos bilaterais e multilaterais de comércio. Daí a necessidade de serem revistas as posições negociadas no GATT e, no eixo bilateral regional, os tratados de comércio negociados com Argentina, Chile e Uruguai, os quais representavam mais de 50% das exportações e mais de 70% das importações latino-americanas.

35 O artigo XXIV do GATT prevê que entre dois ou mais territórios aduaneiros se possam eliminar os direitos e outras restrições referentes ao “essencial” do intercâmbio de produtos deles originários, sem que seja obrigatório unificar as tarifas da zona frente ao resto do mundo e sempre que as respectivas tarifas aduaneiras aplicadas aos países alheios à zona não sejam em conjunto mais elevadas do que eram ao constituir-se o bloco. Além disso, qualquer convênio provisório entre as partes que pretenda criar uma ZLC deverá apresentar um plano e um programa para o estabelecimento, em um prazo razoável, de tal regime. Todo membro do GATT que se disponha a fazer parte de uma zona de livre comércio fica obrigado a divulgar o projeto aos demais membros da instituição, a fim de que o analisem e decidam sobre sua compatibilidade com as disposições do referido artigo.

36 Cf. Zona de Libre Comercio. Proyecto de Acuerdo de Zona de Libre Comercio (CEPAL, 1959, p. 85-88).

a participação “maior possível de países latino-americanos”³⁷ (CEPAL, 1959, p. 85, tradução nossa) tão logo fossem definidas as soluções concretas. Ficaria, portanto, aberto à incorporação de outros países latino-americanos, incluindo aqueles de menor desenvolvimento relativo, haja vista a *flexibilidade* constante de suas disposições (item II).

Uma das metas previstas era de que o comércio recíproco na zona abarcasse todas as atividades existentes, fossem elas primárias ou industriais (item III), desde que os países que o subscrevessem compatibilizem-no “com os princípios fundamentais de instrumentos vigentes relativos ao tráfico internacional”³⁸ (Ibid., p. 85, tradução nossa), a fim de estimular igualmente o comércio com o restante do mundo (item IV).

O objetivo do acordo era criar uma zona de livre comércio em um prazo não superior a dez anos, durante o qual se eliminariam gradualmente os impostos e outras restrições às transações comerciais das partes contratantes. A liberalização seria efetuada por meio de negociações anuais, em que cada participante reduziria, para as importações originárias dos demais, pelo menos 8% acumulativo da média ponderada das tarifas vigentes para terceiros países na data em que o acordo passasse a vigorar. Cada país possuía liberdade para definir as reduções concedidas em cada produto, desde que cumprisse a média estipulada. Assim, convencionou-se que ao final de três anos, 25% do comércio intrazonal estivesse liberado; 50% após seis anos; 75% concluídos nove anos do acordo; e 80% ao final do período (1º de janeiro de 1970).

Visto que não era requisito estabelecer uma tarifa única frente ao mercado exterior,

previa-se a harmonização dos regimes de exportação e importação, bem como dos tratamentos fiscais e cambiais aplicados ao resto do mundo, pois se reconhecia implicitamente que a disparidade referente a determinados produtos ou suas matérias-primas poderia causar dificuldades ao mercado intrarregional. A aplicação da cláusula de nação mais favorecida estender-se-ia a todos os integrantes da ZLC.

Diferentemente do projeto de mercado comum elaborado pelo GT-MRLA, a ZLC não estipulava uma classificação de produtos a ser considerada nas negociações ou no grau de liberalização que se deveria aplicar. Estabelecia, no entanto, cláusulas de salvaguarda que permitiam impor restrições quantitativas ou outras medidas equivalentes em relação à importação de produtos que “se destinem a complementar produções internas básicas que tenham gravitação importante na economia nacional ou que sejam objeto de programas especiais de estímulo governamental”⁴² (artigo 21, tradução nossa) ou para restringir a exportação a fim de assegurar o abastecimento nacional de determinados produtos.

Em relação aos países menos desenvolvidos, enquanto o projeto de mercado comum lhes outorgava concessões especiais, o projeto dos quatro países apenas considerava a possibilidade de “aprovar medidas transitórias por meio das quais as Partes Contratantes concedam vantagens de caráter exclusivo a outras Partes Contratantes, a fim de contribuir para a aceleração do desenvolvimento

37 No original: “mayor posible de países latino-americanos”.

38 No original: “con los principios fundamentales de instrumentos vigentes relativos al tráfico internacional”.

39 No original: “se destinen a complementar producciones internas básicas que tengan gravitación importante en la economía nacional o que sean objeto de programas especiales de estímulo gubernamental”.

de determinadas produções⁴⁰ (artigo 23, tradução nossa). Por outro lado, se concebia a ocorrência de exceções não extensivas a todos os produtos, tampouco a todos os países-membros, “em virtude de acordos específicos de complementação industrial”⁴¹ (artigo 15, tradução nossa).

Para a administração da ZLC, recomendava-se a criação de um Comitê de Comércio e Pagamentos, integrado por representantes governamentais de todos os países-membros, e uma Secretaria, a contar com o assessoramento técnico da Cepal. Já os pagamentos dentro do bloco ficariam sujeitos ao sistema de compensação multilateral recomendado pelo Grupo de Trabalho dos Bancos Centrais da América Latina, o chamado Protocolo do Rio de Janeiro⁴².

O processo simultâneo de formulação de duas propostas de integração econômica regional sugestionava à Cepal e aos governos latino-americanos a necessidade de definirem-se sobre o melhor caminho a ser seguido. A confrontação dos dois projetos durante o II Período de Sessões do Comitê de Comércio no Panamá, em maio de 1959, se bem que o Acordo da Zona de Livre Comércio assumisse na ocasião um caráter informativo, gerou certa preocupação em alguns países da região, a exemplo de Cuba, México e Peru. As objeções apresentadas de que um agrupamento sub-regional

dificultaria a constituição posterior de um mercado mais abrangente não foram suficientes para que o Comitê de Comércio defenestrasse o projeto sulista. Em outras palavras, não lhe era dada a faculdade de objetar contra qualquer agrupamento particular a que pretendesse chegar um número determinado de países soberanos.

Com efeito, o Comitê de Comércio não somente procurou recomendar os princípios gerais a que deveria ajustar-se o projeto de mercado comum latino-americano, como também encomendou a um grupo intergovernamental de *experts* de alto nível a elaboração de um anteprojecto, que após ser analisado pelos governos da região serviria de base para um Acordo definitivo a firmar-se em janeiro de 1960⁴⁶.

Apesar da maior viabilidade operacional do projeto sulista sobre a zona de livre comércio, as recomendações e iniciativas emanadas do Comitê de Comércio influíram sobre os rumos tomados pelo processo integracionista no segundo semestre de 1959 (APROVADA..., 1959; ZLC..., 1959; REUNIÃO..., 1959; MERCADO..., 1959; MÉXICO..., 1960).

Em junho de 1959, os quatro países do sul convidaram Bolívia, Paraguai e Peru a tomar parte nas negociações, mas ainda assim prevalecia a formação de um acordo sub-regional. O Uruguai convocou então uma conferência diplomática, realizada em setembro de 1959 na capital do país, para

40 No original: “aprobar medidas transitorias por las cuales las Partes Contratantes concedan ventajas con el carácter de exclusivas a otras Partes Contratantes a fin de contribuir a la aceleración del desarrollo de determinadas producciones”.

41 No original: “en virtude de acuerdos específicos de complementación industrial”.

42 Cf. Resolução 4: Proyecto de Protocolo para el establecimiento de un sistema latino-americanos de compensación multilateral de saldos bilaterales (CEPAL, 1959, p. 89-90). O Grupo de Trabalho dos Bancos Centrais reuniu-se oficialmente em duas ocasiões: abril de 1957, em Montevideu, e de 24 de novembro a 3 de dezembro de 1958, no Rio de Janeiro.

43 No Brasil, o referido anteprojecto foi analisado e aprovado, como ponto de partida para a tomada de posição do Governo, por um grupo de trabalho integrado por funcionários do Itamaraty, da Fazenda, do Conselho de Política Aduaneira, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, do Conselho Nacional de Economia, da Superintendência da Moeda e do Crédito e da Comissão Consultiva dos Assuntos do GATT (BARBOSA, 1996).

preparar o esboço final de um tratado de zona de livre comércio, para a qual foram convidados a assistir aos trabalhos observadores de México e Venezuela. O esboço definitivo acabou incluindo muitos pontos importantes do plano elaborado pelo Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano. O Tratado seria assinado em Montevidéu em 18 de fevereiro de 1960.

O Tratado de Montevidéu: um denominador comum

O Tratado de Montevidéu pode ser considerado, como bem o definiu Miguel Wionczek (1966), um *denominador comum* entre duas propostas que, se não eram contrapostas, pelo menos indicavam caminhos e visões diferentes para se alcançar a integração econômica latino-americana. De um lado, o “Mercado Comum” admitia a possibilidade de se iniciar a integração a partir de um grupo de países, sempre que “a) todos os países da América Latina sejam convidados à negociação inicial, e b) os que não assinarem o Acordo no começo podem fazê-lo depois”⁴⁴ (CEPAL, 1959, p. 32, tradução nossa). De outro, a “Zona de Livre Comércio”, um acordo multilateral que Argentina, Brasil, Chile e Uruguai “projetam para resolver problemas urgentes”⁴⁵ em suas relações comerciais, mas tendo em vista que “para a possível formação do mercado comum latino-americano esteve presente a conveniência de dar ao projeto de acordo uma estrutura cuja flexibilidade facilite sua ampliação a um número crescente de países

e produtos”⁴⁶ (CEPAL, 1959, p. 78, tradução nossa).

Em ambos os casos, a busca de factibilidade para a integração econômica regional sugeria apoiá-la no núcleo das relações comerciais mais significativas entre os países da América Latina, isto é, os do Cone Sul. Dessa forma, o esboço final do acordo amalgamaria as recomendações de princípios e os objetivos mais ambiciosos presentes no projeto do Mercado Comum Latino-Americano, destacados no Preâmbulo do Tratado, com as partes mais operacionais do projeto dos quatro países do Sul, realçadas nas cláusulas centrais referentes ao estabelecimento da área de livre comércio.

Por meio desse convênio, subscrito em 18 de fevereiro de 1960, os governos de Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai estabeleceram uma zona de livre comércio e instituíram uma Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), com sede na cidade de Montevidéu. A ratificação ficou prevista para 2 de maio de 1961, e o Tratado, segundo o artigo 57, entraria em vigor 30 dias depois. Outros países ingressariam posteriormente no bloco: Colômbia (em 30 de setembro de 1961) e Equador (em 3 de novembro de 1961). Ao final de 1961, com exceção da Bolívia, Venezuela e das três Guianas, o Tratado já vigorava em toda a América do Sul (DELL, 1966, p. 45).

44 No original: “a) todos los países de América Latina sean invitados a la negociación inicial, y b) los que no suscribieren el Acuerdo desde un principio pueden hacerlo ulteriormente”.

45 No original: “proyectam para resolver problemas urgentes”.

46 No original: “la posible formación del mercado común latinoamericano, se tuvo presente la conveniencia de dar al proyecto de acuerdo una estructura cuya flexibilidad facilite su ampliación a un número creciente de países y productos”.

Conforme explicitado em seu Preâmbulo⁴⁷, o Tratado vinculava a expansão do comércio entre os sete signatários iniciais e futuros aderentes ao objetivo principal de aceleração do crescimento econômico. Impunha-se como meta central chegar, de forma gradual e progressiva, ao mercado comum latino-americano e favorecer a complementação e integração das economias da região.

O prazo previsto para eliminação gradual dos gravames⁴⁸ e outras restrições sobre a importação de produtos originários dos territórios de qualquer parte contratante saltaria de 10, conforme sugerido anteriormente, para 12 anos (artigo 3). As negociações se dariam em rodadas anuais com o objetivo de reduzir os gravames em 8% da média ponderada daqueles vigentes para países alheios ao bloco econômico (artigo 5). Os produtos negociados frequentemente integrariam uma “lista nacional”, cujas concessões outorgadas poderiam ser retiradas mediante negociação e compensação adequadas. Também seria formada uma “lista comum” de produtos sobre os quais se eliminariam totalmente os gravames (artigo 4), representando ela 25% do valor transacionado entre os signatários do acordo ao término de três anos, 50% ao final de seis anos, 75% após nove anos, e no último triênio, “o essencial”⁴⁹. Nessa lista, as concessões outorgadas eram irrevogáveis (artigo 7).

Uma das principais regras estabelecidas no Tratado de Montevideu referia-se ao “princípio de reciprocidade”, tanto em relação às concessões, a fim de que não

fossem unilaterais, como à “expectativa de crescentes correntes de intercâmbio”⁵⁰ (artigo 13, tradução nossa) para os produtos negociados, entre cada parte contratante e o conjunto dos países. Não se tratava de buscar igualar as exportações às importações para cada país, mas sim de evitar que houvessem desvantagens “acentuadas e persistentes”⁵¹ (artigo 11, tradução nossa) para um determinado país. Caso a disparidade dos níveis de gravames e outras restrições fosse muito acentuada, se introduziria nas negociações um critério de equidade com o objetivo de garantir a reciprocidade de concessões. No interesse de evitar dificuldades que prejudicassem o estímulo ao comércio intrarregional, buscar-se-ia harmonizar os regimes de importação e exportação, bem como o tratamento aplicado aos capitais, bens e serviços procedentes de fora da ZLC (artigo 15). Deveria prevalecer, portanto, a prática de incrementar o intercâmbio, evitando ao máximo restringi-lo. Conforme sintetizou Sidney Dell (1966, p. 147), “o problema da reciprocidade consiste em assegurar a todos os participantes de um mercado comum a coleta de benefícios por tal participação na medida das concessões por eles feitas”.

Por outro lado, o processo de eliminação de barreiras ao comércio intrazonal apresentava uma ressalva: a chamada *cláusula de salvaguarda*. Poder-se-ia aplicar restrições quando as importações de produtos negociados “causem ou ameacem causar prejuízos

47 Para uma análise detalhada dos principais aspectos do Tratado de Montevideu, vale dizer, seus 65 artigos distribuídos em 12 capítulos e acompanhados de 5 protocolos e 2 resoluções, ver, além de Sidney Dell, os trabalhos de Márcio Bobik Braga e Miguel S. Wionczek indicados nas referências bibliográficas.

48 Por gravames entende-se “os direitos alfandegários e quaisquer outros encargos de efeito equivalente, sejam eles de caráter fiscal, monetário ou cambial, que incidam sobre as importações” (artigo 3º).

49 No original: “lo esencial”.

50 No original: “expectativa de corrientes crecientes de intercambio”.

51 No original: “acentuadas y persistentes”.

graves”⁵² (artigo 23, tradução nossa) a determinadas atividades produtivas consideradas importantes e quando correspondam a medidas de correção de um desequilíbrio global da balança de pagamentos (artigo 24); tais medidas restritivas deveriam, no entanto, ser transitórias e, caso durassem mais de um ano, submetidas a negociação, visando extingui-las (artigo 26).

Em relação à possibilidade de celebração de convênios de complementação e integração industriais, o Tratado de Montevideú discorreu de forma mais ampla e detalhada que as propostas anteriores. Nele ficou estabelecido que as partes contratantes se comprometeriam a realizar esforços para promover “uma gradual e crescente coordenação das respectivas políticas de industrialização”⁵³ (artigo 16, tradução nossa) e se disporia a firmar acordos de complementação por setores industriais, dentro dos quais poderia ser fixado um programa de liberalização especial para os produtos do setor, inclusive cláusulas destinadas a harmonizar as políticas aplicadas às matérias-primas e aos componentes complementares utilizados na fabricação dos produtos. Em tais negociações, nenhum país seria excluído caso desejasse delas participar (artigo 17).

Também para o setor agrícola eram previstos acordos especiais, de coordenação das políticas de desenvolvimento agrícola e das transações comerciais de produtos agropecuários na área. Por outro lado, era permitido restringir as importações desses produtos se necessário para regularizar o abastecimento e a produção interna, mas compatibilizando tais iniciativas com medidas voltadas para incrementar o comércio desses bens primários (Capítulo VII).

Um capítulo especial no Tratado de Montevideú regia a situação dos países de menor desenvolvimento relativo. As partes contratantes se comprometiam a unir esforços no sentido de criar condições favoráveis ao crescimento das economias daqueles países. Entre as medidas possíveis constavam a autorização para que um país concedesse vantagens exclusivas a outros menos desenvolvidos, a permissão para que aqueles que se encontrassem nessa categoria cumpram “em condições mais favoráveis”⁵⁴ o programa de redução (artigo 32, b, tradução nossa) e eliminação de gravames e protejam suas balanças de pagamento e suas produções nacionais. Era considerado de responsabilidade coletiva apoiar medidas financeiras e técnicas de ampliação das atividades existentes e estimular novos nichos de industrialização nesses países, como também promover programas especiais de assistência técnica voltados para a elevação da produtividade em certos setores de produção. O Tratado entendeu, na ocasião de sua homologação, que somente Bolívia e Paraguai enquadravam-se nessas condições (Protocolo nº V).

Para além do que pretendia o anteprojeto, o Tratado especificava que a Alalc se apoiaria em dois órgãos (Capítulo IX): a Conferência das Partes Contratantes, que tomaria as decisões mais fundamentais, por maioria de dois terços dos votos, a reunir-se anualmente; e o Comitê Executivo Permanente, integrado por representantes dos governos, que se incumbiria da aplicação e execução das disposições do Tratado e realizaria, com a ajuda de uma secretaria técnica, a análise dos problemas que surgissem.

52 No original: “causen o amenacen causar prejuicios graves”.

53 No original: “una gradual y creciente coordinación de las respectivas políticas de industrialización”.

54 No original: “en condiciones más favorables”.

Embora o Acordo fosse de duração ilimitada, qualquer parte contratante poderia declinar, desde que avisasse com antecedência de um ano, mas ciente de que continuariam em vigor por cinco anos mais as concessões (redução de gravames e demais restrições) outorgadas às outras partes contratantes ou recebidas delas (artigo 64). Por outro lado, qualquer república latino-americana poderia aderir à Alalc, mesmo após ter entrado em vigor, sob a condição de que aceitasse as concessões recíprocas já existentes na zona e acedesse aos compromissos mínimos acumulados desde o início do Tratado (artigo 58).

O Tratado foi concebido, por fim, como uma etapa prévia à constituição posterior do mercado comum latino-americano. Apesar de reger fundamentalmente a liberalização do comércio, declarava o compromisso de seus signatários em empenhar “seus esforços máximos para orientar suas políticas em direção à criação de condições favoráveis”⁵⁵ para o fim maior (artigo 54). Concluídos os doze anos, se examinariam os resultados obtidos e se “iniciarão as negociações coletivas necessárias”⁵⁶ para a melhor consecução de seus fins e, se julgasse oportuno, “para adaptá-lo a uma nova etapa da integração econômica”⁵⁷ (artigo 61).

Considerações finais

A análise aqui empreendida não pretendeu ser exaustiva, mas apenas destacar alguns aspectos do processo de integração econômica latino-americana que foram aprofundados paulatinamente entre 1948 e 1960.

Uma das críticas mais presentes na historiografia alalquiana é justamente o fato de o Acordo procurar manter-se um pouco aquém do *Mercado Comum*, ainda que um pouco além da *Zona de Livre Comércio*. O papel mediador da Comissão Econômica para a América Latina nesse processo foi essencial para se chegar a esse formato final da Alalc.

Não passaria despercebido, para seus analistas, que esse resultado respondeu também a condicionamentos políticos prementes da região, e que por isso o Tratado teve a virtude de evitar, ao longo do processo negociador, rupturas entre diversas forças políticas e econômicas em choque. Na síntese de um de seus maiores estudiosos:

Primeiramente, tentou ele acomodar os países mais setentrionais, onde se achava concentrada a maior parte do comércio intra-regional durante cerca de um século, e o resto do subcontinente (com exclusão da América Central com o seu próprio experimento de integração) cujo envolvimento nas relações econômicas interlatino-americanas tem sido quase nulo; em segundo lugar, foi uma transigência entre os “globalistas” da ALALC e os detentores do poder político e econômico nos níveis nacionais; em terceiro, representou ainda outro meio termo entre os peritos nacionais e os interesses adquiridos, especialmente acentuados nas repúblicas com setores industriais relativamente avançados; em quarto, oferecia uma fórmula aceitável aos três líderes industriais (Argentina, Brasil e México) e os restantes países com variado grau de fraqueza quanto à capacidade de negociações; finalmente, havia a necessidade de tomar em consideração os interesses e as atitudes de países extra-regionais e organização internacionais (WIONCZEK, 1969, p. 38-39).

55 No original: “sus máximos esfuerzos en orientar sus políticas hacia la creación de condiciones favorables”.

56 No original: “iniciarán las negociaciones colectivas necesarias”.

57 No original: “para adaptarlo a una nueva etapa da integración económica”.

Referências

- A MÍSTICA do equilíbrio espontâneo na economia. *Diário de Notícias*, Rio de Janeiro, 08 nov. 1953.
- A POSIÇÃO da Cepal. *Diário Carioca*, Rio de Janeiro, 12 abr. 1953.
- ALMEIDA, H. *Sob os olhos de Perón: O Brasil de Vargas e as relações com a Argentina*. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2005.
- ALMEIDA, P. R. de. *Perón – Vargas – Ibañez – Pacto ABC: raízes do Mercosul*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998.
- APROVADA a Zona de Comércio Livre. *Última Hora*, Rio de Janeiro, 01 out. 1959.
- APROVADA, pela Cepal, a criação da Comissão de Comércio Interamericana. *Diário Carioca*, Rio de Janeiro, 15 set. 1955.
- BARBOSA, R. A. O Brasil e a integração regional: a Alalc e a Aladi (1930-1990). In: ALBUQUERQUE, J. A. G. (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. v. 2. São Paulo: Nupri/USP, Cultura Editores, 1996.
- BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. v. 1. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- BRAGA, M. B. *Integração e desenvolvimento na América Latina: as contribuições de Raul Prebisch e da Cepal*. São Paulo: Annablume, 2012.
- BRASIL: líder da ação sul-americana para a organização do Mercado Comum. *Última Hora*, Rio de Janeiro, 02 fev. 1957.
- BRASIL. *Anais do Senado: Congresso Nacional*. Disponível em: <www.senado.gov.br/publicações>. Acesso em: 10 mai. 2014.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório do Ministério das Relações Exteriores*. Rio de Janeiro, Serviços de Publicações da Divisão de Documentação, 1950 a 1960. Disponível em: <<http://www.crl.edu/pt-br/brazil>>. Acesso em: 05 out. 2015.
- BULHÕES, O. G. A Comissão Econômica para a América Latina: Ponto de vista do Brasil. *Observador econômico e financeiro*, ano 13, n. 151, p. 99-100, ago. 1948.
- CADERNOS DO CHDD. *Centro de História e Documentação Diplomática*. / Fundação Alexandre de Gusmão, Ano VI, Número 10. – [Brasília, DF]: A Fundação, 2007.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE. *El Mercado Común Latinoamericano*. México: Naciones Unidas, 1959.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE. *Los problemas actuales del comercio interlatinoamericano*. México: Naciones Unidas, 1957.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE. *Documentos del Primer Período de Sesiones de la Cepal*. Santiago, 1948. Disponíveis em: <<http://repositorio.cepal.org>>. Acesso em: 02 jun. 2014.
- CONFIANÇA nos trabalhos da Cepal. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 26 abr. 1953.
- DELL, S. *Mercado Comum Latino-Americano: utopia ou realidade?* Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1966.
- DERROTA de Perón-Ibañez em Quitandinha. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 24 abr. 1953.
- REUNIÃO em Lima de técnicos da CEPAL. *Diário de Notícias*, Rio de Janeiro, 18 jul. 1959.

- FONTOURA, J. N. da. *GV. Arquivo Getúlio Vargas. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC/FGV. Carta a Lourival Fontes*, 25 mar. 1953. [S. l.]: Arquivo Getúlio Vargas, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 1953.
- FURTADO, C. *A fantasia organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- GONÇALVES, L. E. F. de C. *As relações Brasil-Cepal*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
- GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la Cepal*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.
- GV. Arquivo Getúlio Vargas. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC/FGV.
- INSTALADA a Quinta Sessão da Comissão Econômica para América Latina. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, Caderno 1, 10 abr. 1953.
- INTEGRAÇÃO continental: objetivo pan-americano. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 15 nov. 1958.
- MALAN, P. S. Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964). In: FAUSTO, B. (Org.). *História Geral da Civilização Brasileira: O Brasil Republicano: economia e cultura (1930-1964)*. v. 4. São Paulo: Difel, 1986.
- MERCADO Comum para a América Latina. *Diário de Notícias*, Rio de Janeiro, 11 nov. 1959.
- MÉXICO ingressará no comércio livre. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 29 jan. 1960.
- NA CONFERÊNCIA do México. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 08 mar. 1945.
- OPERAÇÃO Pan-Americana. *Cadernos do CHDD*, Brasília, DF, ano 6, n. 10, p. 203-300, 2007.
- OS ESTUDOS da Cepal e a Política Econômica da América Latina. *Diário Carioca*, Rio de Janeiro, 26 abr. 1953.
- OS MERCADOS Regionais na América Latina. *Diário Carioca*, Rio de Janeiro, 17 nov. 1957.
- POUPANÇA e capital estrangeiro: fatores para o Desenvolvimento da América Latina. *Diário Carioca*, Rio de Janeiro, 28 abr. 1953.
- QUIJADA, M. *Zollverein y integración sudamericana en la política exterior peronista, 1946-1955: análisis de un caso de nacionalismo hispanoamericanista*. *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft lateinamerikas*, Vol. 30, 1993.
- RECKZIEGEL, A. L. G. S. *O Pacto ABC: as relações Brasil-Argentina na década de 1950*. Rio Grande do Sul: Ediupf, 1996.
- REYNOSO, P. G. (Org.). *Hacia la integración acelerada de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1969.
- RODRIGUEZ, O. *O Estruturalismo Latino-Americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- SARAIVA, M. G. Os processos de integração latino-americanos e europeu. As experiências dos anos 60 e o modelo de integração com abertura econômica dos anos 90. *RIEP/Revista Internacional de Estudos Políticos*, vol. 1, nº 1, Rio de Janeiro: Nuseg/UERJ, 1999.
- TORRES, J. G. Por que um mercado regional latino-americano? *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano I, nº 2, jun. 1958.

TRATADO DE MONTEVIDÉU. Constitutivo de La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). 18 feb. 1960. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/tratados/trat12859.htm>. Acessado em: 03 mai. 2012.

SUPERAR o pauperismo com o crescimento econômico. Última Hora, Rio de Janeiro, 30 abr. 1953.

TEME o Itamaraty os Blocos Econômicos... Última Hora, Rio de Janeiro, 15 abr. 1953.

VIZENTINI, P. F. *Relações exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

WIONCZEK, M. S. História do Tratado de Montevidéu. In: _____. *A integração econômica da América Latina: experiências e perspectivas*. Rio de Janeiro: Edições O Cruzeiro, 1966.

WIONCZEK, M. S. *A integração latino-americana e a política econômica dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

Resumo

A CEPAL e o limiar das propostas de integração econômica na América Latina

O artigo analisa os rumos tomados pelos primeiros debates e acordos que se firmaram no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) acerca da construção do projeto integracionista latino-americano entre 1948 e 1960. Apoiando-se em fontes bibliográficas e documentais diversas, investiga-se, paralelamente ao processo de consolidação da CEPAL entre os governos latino-americanos como órgão de assessoria e planejamento econômico na América Latina, os desdobramentos da formação de uma consciência e um projeto integracionistas, marcados por perspectivas distintas de integração regional, alvos de disputas e debates entre os países da região. A assinatura do Tratado de Montevidéu e a criação da ALALC em 1960 assinalariam o viés conciliador assumido pela integração econômica regional da América Latina nesse período.

Palavras-chave: CEPAL; Integração Econômica Regional; Mercado Comum; Zona de Livre Comércio; América Latina.

Abstract

The CEPAL and the threshold of economic integration of Latin America

The article analyzes the course followed by the first debates and agreements that have taken place within the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (CEPAL), between 1948 and 1960, about the construction of a project of regional integration. In parallel to the investigation of the process of consolidation of the CEPAL as an organism of economic advisement and planning among the Latin American governments, the article uses different bibliographical and documentary sources in order to discuss the process of formation of a consciousness and a project of regional integration in a context in which different perspectives were in dispute among the countries of the region. The Treaty of Montevideo and the creation of the ALALC in 1960 would signalize the conciliator bias assumed by the Latin American regional economic integration in that period.

Keywords: CEPAL; Regional Economic Integration; Common Market; Free Trade Zone; Latin America.

Résumé

La CEPALC et le seuil des propositions d'intégration économique en Amérique latine

L'article analyse la direction prise par les premiers débats et accords qui ont été établis au sein de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) à propos de la construction du projet intégrationniste latino-américain entre 1948 et 1960. En s'appuyant sur plusieurs sources bibliographiques et documentaires, l'auteur investigate, parallèlement au processus de consolidation de la CEPALC entre les gouvernements d'Amérique latine, les dédoublements de la formation d'une conscience et d'un projet intégrationnistes, marqués par différents points de vue de l'intégration régionale, cibles des disputes et des débats entre les pays de la région. La signature du traité de Montevideo et la création de l'ALALE en 1960 signaleraient le biais conciliateur assumée par l'intégration économique de l'Amérique latine au cours de cette période.

Mots-clés: CEPALC; Intégration économique régionale; Marché commun; Zone de libre-échange; Amérique Latine.