Integração econômica regional e desenvolvimento econômico: reflexões sobre a experiência Latino-Americana

Donizetti Leônidas de Paiva[*]

Márcio Bobik Braga[**]

Resumo: O presente artigo tem como objetivo discutir o processo de integração econômica na América Latina, procurando destacar as relações existentes entre as intenções em torno da integração econômica regional e as possibilidades de desenvolvimento econômico na região. Considerando como marco inicial a década de 60, pode-se afirmar que a integração latino-americana foi "pensada", naquele momento, como um instrumento auxiliar à política de substituição de importações adotada pelos países da região. Com o esgotamento desta política, a integração econômica surge, a partir dos anos 90, dentro do conceito de "regionalismo aberto" e insere-se numa nova estratégia de desenvolvimento: a inserção das economias latino-americanas no processo de globalização. A análise destaca ainda a influência da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL, no pensamento integracionista latino-americano.

Palavras-Chaves: Integração Econômica Regional; Desenvolvimento Econômico; Integração Econômica e Desenvolvimento; Integração Econômica da América Latina.

[*] Mestre em Integração da América Latina – PROLAM/USP
[**] Prof. do Depto. de Economia da FEA/USP – Ribeirão Preto e do PROLAM/USP

Abstract: The objective of this article is to discuss the process of Latin American economic integration, pursuiting to detach the linkage around the economic integration intentions and the possibilities of economic development in the region. Considering as an initial point the 60's decade, we can assert that the Latin-American economic integration was "thought", in that moment, as an auxiliary tool of the importing substitution policy adopted by the region. With the fatigue of this policy, the economic integration appears, from the 90's years, within the concept of "open regionalism" and inserted in a new strategic of development: the insertion of the Latin American economics in the globalization process. The analyses still detach the influence of Economic Commission for Latin America and the Caribbean – ECLAC in the Latin-American integration thinking.

Key-Words: Regional Economic Integration; Economic Development; Economic Integration and Development; Latin-American Economic Integration.

1. Introdução

A integração econômica regional tem sido um dos principais temas das relações econômicas e políticas internacionais. De acordo com a Organização Mundial do Comércio - OMC, a maioria dos seus membros participa de algum tipo de acordo regional. Segundo dados desta organização, até dezembro de 2002 haviam sido notificados cerca de 250 acordos de comércio regional (*regional trade agreements - rtas*), dos quais 130 notificados depois de janeiro de 1995, justamente após o encerramento da Rodada Uruguai, a mais complexa e duradoura rodada de negociações. Além desta proliferação de acordos regionais, a consolidação da integração européia, através da institucionalização da união monetária, cria uma forte percepção de que o processo de globalização vem se caracterizando cada vez mais não pela idéia do multilateralismo, objetivo máximo dos defensores do liberalismo comercial, mas sim pelo regionalismo.

Neste processo de "regionalização" nas relações econômicas e políticas internacionais, não se pode deixar de considerar o fato de que a América Latina abrigou e ainda abriga importantes esquemas de integração econômica regional. Desde a década de 60 vêm sendo constatados esforços, muitas vezes com fortes contradições, em se integrar as economias latino-americanas, com o objetivo de complementar suas estratégias, comuns ou não, de desenvolvimento econômico. Entender este processo implica não apenas em compreender os benefícios, custos e dificuldades em se viabilizar um processo de integração e cooperação econômica na América Latina, mas também buscar alternativas para uma melhor inserção de seus países numa globalização mais justa.

O processo de integração latino-americana pode ser dividido em três etapas. A primeira inicia-se nos anos 60 e insere-se no contexto das estratégias de desenvolvimento da região, que se baseava no diagnóstico proposto pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe - CEPAL acerca da necessidade de se promover o avanço da industrialização da região através de um processo de substituição de importações. A segunda etapa abrange o período da segunda metade da década de 70 e a primeira da de 80. Neste período podemos dizer que o processo de integração econômica sofreu um esfriamento, em virtude da crise econômica que foi desencadeada pelos choques do petróleo de 1973 e 1979, e que resultou em graves desequilíbrios macroeconômicos para os países da região. A terceira etapa surge a partir da segunda metade dos anos 80, num contexto marcado pelo esgotamento do processo

de substituição de importações e pela necessidade da busca de uma nova estratégia de desenvolvimento para a região. É a fase do denominado regionalismo aberto.

Este artigo tem como objetivo trilhar sobre este processo procurando destacar as principais motivações, conflitos e lições no processo de integração da América Latina a partir da década de 60, quando se deu a primeira grande iniciativa de integração.

2. As Origens

Após a segunda guerra mundial, havia um grande consenso acerca da necessidade de industrialização da América Latina, e esta idéia esteve sempre presente nos trabalhos pioneiros da CEPAL. Tal defesa baseava-se em pelo menos três diagnósticos[1]: i) a necessidade da industrialização como forma de absorver a crescente disponibilidade de mão-de-obra, seja em decorrência do crescimento demográfico em si ou do intenso processo de urbanização verificado na região; ii) as externalidades positivas decorrentes da industrialização manifestadas pela difusão tecnológica e pela conseqüente elevação da produtividade, contribuindo assim para o incremento das taxas de crescimento na região; e iii) a necessidade de se romper com o processo perverso de deterioração dos termos de troca decorrente, dentre outros fatores, das diferenças nas elasticidades renda da demanda entre produtos básicos e manufaturados. Portanto, a viabilização da industrialização, segundo o pensamento cepalino, seria possível a partir de uma política de substituição de importações, que poderia ser beneficiada por um processo de integração econômica dos países da região.

As origens do pensamento integracionista na América Latina encontram-se dentro desta discussão e deve-se, sem dúvida, aos trabalhos pioneiros da CEPAL. A sistematização das idéias preliminares desta Comissão em torno desta temática está presente em documento de 1959, intitulado "*Significación del mercado común en el desarrollo económico de América Latina*", redigido por Raúl Prebisch.[2] O documento analisa o processo de integração econômica regional, entendido como a criação de um mercado comum como resposta às exigências do processo de crescimento econômico da região, processo este caracterizado pela industrialização substitutiva de importações. A idéia implícita era a de que, apesar do processo de substituição de importações ser, em essência, uma política protecionista, deveria evitar, de alguma forma, as armadilhas em se criar indústrias em economias fechadas; e a

[1] Estes argumentos podem ser encontrados em vários textos da Cepal, muitos dos quais reunidos em Bielschowsky (2000).
[2] Para uma análise detalhada deste documento, ver Braga (2002)

solução para este problema poderia ser vir através da integração econômica dos países da região:

> (...) em vez de procurar implantar toda a sorte de indústrias substitutivas, cada país poderá especializar-se naquelas que julgar mais convenientes, de acordo com seus recursos naturais, com as aptidões de sua população e com as possibilidades de seu próprio mercado; e recorrerá a importações provenientes dos demais países latino-americanos para satisfazer outras necessidades de produtos industrializados que não tenham podido ser atendidas por importações do resto do mundo. (CEPAL, 1959, p.362.).

Nesse sentido e considerando que a dinâmica econômica na América Latina estaria sendo ditada pela industrialização substitutiva de importações, a integração econômica era vista pela CEPAL como complemento fundamental desta política. Em outras palavras, a formação de um bloco econômico na região seria considerada como uma condição necessária a uma industrialização mais eficiente na medida em que a intensificação do intercâmbio comercial poderia forçar o aparecimento de organizações industriais mais eficientes, processo este construído a partir do aproveitamento de economias de escalas na produção, viabilizadas pela ampliação dos mercados.

Em termos práticos, a Cepal, através do Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano[3], criado no final de 1957, instituiu algumas condições fundamentais para que o processo de integração obtivesse êxito, dentre as quais pode-se destacar[4]:

a) A eliminação das tarifas e de outras restrições ao fluxo de comércio entre os países da região de forma paulatina;

b) A promoção da unificação do regime tarifário frente a terceiros países. Ou seja, o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC);

c) A necessidade da criação de um comitê central para a coordenação das políticas comerciais dos países-membros;

d) A organização de um sistema regional de pagamentos e de crédito;

e) A adoção de um mecanismo de tratamento especial para os países menos desenvolvidos;

[3] Contou com a participação de vários intelectuais, dentre os quais podemos destacar Raul Prebisch, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel, Celso Furtado, etc.
[4] Sobre a atuação deste grupo de trabalho, ver Versiani (1987).

f) A busca pelo equilíbrio das balanças comerciais dos países da região;

g) O respeito pelo princípio da reciprocidade.

Ou seja, tratava-se de um projeto ambicioso, que ia muito além da simples criação de uma zona de livre comércio.

Enfim a utilização da integração econômica regional como instrumento de promoção das estratégias de desenvolvimento pode ser considerada a principal motivação à integração latino-americana nos anos 60. Neste caso, a integração era vista como uma forma de resolver o problema da limitação dos mercados nacionais e da ausência de concorrência, o que possibilitaria a melhora na eficiência produtiva e na obtenção de ganhos de escala.

Deve-se destacar, neste contexto, as possíveis implicações que um outro processo de integração poderia acarretar para os países da região: o avanço do processo de integração européia, que em 1957, através do Tratado de Roma, criou a Comunidade Econômica Européia - CEE. Neste caso os países da América Latina passaram a temer pela redução de suas exportações para este mercado, devido aos efeitos de desvio de comércio que esta iniciativa de integração poderia promover para os países da região. Portanto, a integração latino-americana surgia também como uma forma de atenuar tais efeitos negativos. De acordo com Balassa (1961):

> Finalmente, o interesse crescente pela integração dos países subdesenvolvidos pode atribuir-se em parte ao desejo de imitar o exemplo europeu e aos esforços deliberados para compensar os possíveis efeitos de desvio de trocas comerciais resultantes do Mercado Comum Europeu. (Balassa, 1961, p.18).

Diante deste contexto e dada a influência dos trabalhos da Cepal, foi assinado em fevereiro de 1960 o Tratado de Montevidéu, que criou a ALALC. Podemos dizer que, dos esforços de integração econômica que surgiram na América Latina na década de 60, a ALALC pode ser considerada a principal iniciativa de integração daquele período, tendo em vista que reunia os principais países da região.[5]

3. O início na década de 60

Os objetivos propostos no Tratado de Montevidéu estavam de acordo com idéias gerais propostas pela CEPAL, embora suas disposições fossem um tanto quanto menores (Versiani,1987). A divergência entre os objetivos propostos pela CEPAL e os acordados no Tratado de Montevidéu, abrange vários aspectos, dos quais podemos destacar dois: i) a amplitude dos objetivos proposta pela CEPAL, que eram de difícil operacionalização naquele momento, devido ao fato de demandarem um elevado grau de coordenação política; ii) a interferência do FMI que não via com bons olhos a idéia de desvio de comércio que a iniciativa de integração poderia promover.

O principal objetivo da ALALC era a criação de uma zona de livre comércio com ênfase na negociação periódica de uma lista de produtos, e seus interesses estavam voltados a ampliar os mercados nacionais, o que poderia ser obtido através da redução ou eliminação gradativa das barreiras comerciais existentes entre os países membros. Além disto, o esforço de integração deveria auxiliar os países na melhoria do aproveitamento dos fatores de produção disponíveis, através da integração produtiva, o que possibilitaria incrementar o comércio intra-regional e com o resto do mundo.

O processo de negociação comercial proposto no âmbito da ALALC previa a utilização de quatro instrumentos de liberalização: as listas nacionais; as listas comuns; as listas especiais; e os acordos de complementação econômica. Além disto, foi acordado um prazo máximo 12 anos para a eliminação total das restrições comerciais entre os países-membro.

Nas listas nacionais eram inscritos os produtos para os quais cada país concederia redução de tarifas, e foi determinado que nas rodadas de negociações anuais cada país deveria apresentar uma lista de produtos e suas respectivas reduções tarifárias. Cabe salientar que estas reduções não eram definitivas e poderiam ser revogadas no futuro.

Já as listas comuns continham os produtos cujas restrições seriam eliminados dentro da zona de livre comércio, por todos os países, até 31/12/1980. Neste caso as negociações deveriam ser feitas a cada três anos, e as concessões negociadas deveriam ter caráter irrevogável.

---

[5] A ALALC, agregou, por ocasião da assinatura do Tratado de Montividéu, Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Peru. Posteriormente ocorreu a adesão da Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela.

As listas especiais previam concessões tarifárias aos países de menor desenvolvimento econômico na região (Bolívia, Equador, Paraguai e Uruguai), e os acordos de complementação econômica visavam facilitar a complementação produtiva de determinados setores industriais.

Os resultados apresentados por este esforço de integração não atingiram a grandeza de suas intenções e retórica. Nos primeiros anos de funcionamento da ALALC houve um avanço no número de concessões tarifárias com base nas listas nacionais, cabendo salientar que a maioria dos itens incluídos nestas listas já envolvia produtos comercializados entre os países, e que já gozavam de benefícios devido a antigos acordos bilaterais. Como bem observa Versiani (1987):

> Do total de 11173 concessões acumuladas até 1977, mais de dois terços corresponderam ao período 1962/1964, e mais de 80% aos anos 1962/1966. A partir de 1969, o número de concessões torna-se inexpressivo, e o processo de negociação de Listas Nacionais chega a um beco sem saída. (Versiani, 1987, p.31).

Com relação as negociações da Lista Comum, o insucesso veio já na segunda negociação trienal (1967). Restando desta forma apenas os acordos de complementação econômica como instrumento ativo das negociações. Os acordos de complementação econômica envolviam basicamente os três principais países da associação (Argentina, Brasil e México) e estavam restritos a alguns setores específicos, nos quais a participação das empresas multinacionais era predominante.

No que diz respeito ao desempenho das exportações intra-regionais, a participação das exportações para a região, em relação ao total exportado, saiu de um patamar de 8,4% em 1960 para 11,4% em 1971-72, e 13,8% em 1980-81, voltando para 8,8% em 1985 (Versiani, 1987).

A despeito das possibilidades de ganhos provenientes de um grande processo de integração econômica regional, as negociações de fato nem sempre caminham de acordo com as expectativas. Junto com todo este processo de integração, foram surgindo alguns fatores que comprometeram o avanço do processo. Um deles diz respeito às divergências apresentadas pelos países menores com relação à participação nos benefícios da integração e ao encaminhamento que o processo deveria tomar. Para eles o processo de integração, na

forma em que estava se desenvolvendo, beneficiava apenas os grandes países. Portanto, era necessário modificar o mecanismo de integração. Barbosa (1996) observa que:

> Concebido basicamente como um mecanismo de liberação de comércio para Argentina, Brasil e México, o TM-60 [Tratado de Montevidéu – 1960] era percebido pelos países de desenvolvimento intermédio e de menor desenvolvimento relativo como um instrumento para complementar suas economias, pela reciprocidade de benefícios, e para impulsionar o desenvolvimento pela distribuição de indústrias e investimentos. Essa diferença de enfoque entre "comercialistas" e "desenvolvimentistas" está na origem da clivagem que se estabeleceu no âmbito da ALALC com a separação entre os países andinos de menor desenvolvimento e o Brasil, a Argentina e o México, o que resultou na gestação e formação de um primeiro subgrupo regional. (Barbosa, 1996, p.141).

As divergências internas culminaram com a criação do Grupo Andino em 1969, o que pode ser considerada a primeira ruptura no processo de integração da ALALC. Outro fator que contribuiu para o esfriamento do processo de integração foi a assinatura do protocolo de Caracas que, de certa forma, diluiu as obrigações dos países membros. De acordo com Versiani (1987):

> Em 1969, o protocolo de Caracas institucionalizou o insucesso do programa de liberalização previsto em 1960, diluindo de tal forma as obrigações dos países membros a ponto de reduzir o Tratado a uma mera declaração de boa-vontade das partes em relação à integração (Garcia Martinez [1979]). (Versiani, 1987, pp.31-32).

Além disto, cabe destacar que o protocolo estendeu o prazo final para a eliminação completa das barreiras comerciais para o ano de 1980.

4 As dificuldades na década de 70

O insucesso da idéia integracionista na América Latina proposta nos anos 60 pode ser creditado a diversos fatores, dentre os quais podemos destacar as dificuldades em se distribuir os benefícios e custos da integração em um grupo de países com diferentes graus de desenvolvimento industrial e que demandam a difícil tarefa da administração de conflitos entre os estados nacionais. Conforme destacado anteriormente, os conflitos em torno da

integração na região já ficava evidente ainda no final dos anos 60 quando os países menores da ALALC demonstraram seu descontentamento com a condução do processo de integração e decidiram formar o Grupo Andino em 1969. Soma-se a esta dificuldade a perda da capacidade da influência da CEPAL no processo de integração, explicado em boa parte pelo início de um ciclo de ditaduras militares na América Latina.

Não se deve esperar que um processo de integração ocorra sem conflitos, sejam eles internos e externos aos países. A integração implica em mudanças na estrutura produtiva e perfil de distribuição de renda. Considerar que tais mudanças ocorram de forma linear é uma atitude no mínimo ingênua. Mas, na América Latina, o processo sofreu, no início dos anos 70, um abalo adicional: a crise da dívida externa na região e os desequilíbrios macroeconômicos decorrentes desta.

O aumento nos preços do petróleo no início dos 70 provocou a retração no ritmo de crescimento dos países industrializados, o que afetou negativamente as exportações latino-americanas para estas regiões. Além disto, provocou a diminuição da liquidez internacional acarretando no aumento das taxas de juros e na redução dos fluxos de financiamentos e investimentos para os países em desenvolvimento. O resultado disto tudo foi a explosão da dívida externa e uma profunda desestruturação macroeconômica na maioria das economias da região.

Todo este contexto de crise no início dos anos 70 teve impacto direto sobre o processo de integração na região. Conforme destaca Barbosa (1996):

> O agravamento da crise da dívida externa nesse período tornou agudos no Brasil e em alguns outros países, certos problemas, com impacto direto no processo de integração: recrudescimento de restrições não tarifárias generalizadas; queda substancial na taxa de investimento, dificultando a expansão da oferta exportável dos produtos dos países de desenvolvimento intermédio (Chile, Venezuela, Colômbia, Peru e Uruguai) e dos países de menor desenvolvimento relativo (Equador, Bolívia e Paraguai) para os países de maior mercado na região (Argentina, Brasil e México); desordem macroeconômica em quase todos os países, aumentando a incerteza para o intercâmbio comercial (instabilidade de preços, oscilação da taxa cambial, mudanças nas regulamentações internas); perda de competitividade pelo atraso tecnológico; dificuldade de articulação de políticas entre países ou grupo de países. (Barbosa, 1996, p.147).

O impacto direto do agravamento da crise da dívida sobre o intercâmbio regional pode ser entendido, conforme sugere a citação precedente, a partir da necessidade de ajuste dos

países frente à crise da dívida. Tal crise gerou a necessidade de superávits comerciais, cuja operacionalização resulta, na maioria das vezes, em práticas que vão contra o livre comércio, seja pelas restrições às importações ou pelos estímulos às exportações[6]. Tratam-se evidentemente de políticas que são prejudiciais num início de processo de integração comercial, não apenas por impor práticas contrárias ao comércio regional, mas também por intensificar os conflitos em torno das negociações.

Deve-se destacar que o regionalismo passa a ser preterido pelo comércio com os países desenvolvidos, seja com o objetivo de se exportar os produtos produzidos para grandes mercados mundiais ou pela necessidade de se importar bens a custos menores. Conforme destaca Massad (1989):

> El planteamiento estratégico a fines de los años setenta havia variado: se trataba ahora de buscar em cada país individual la integración com el mundo más que com sus vecinos, financiando el proceso com deuda externa. (Massad, 1989, p.107).

A tudo isso se somam as incertezas decorrentes dos problemas macroeconômicos resultantes da crise da dívida. Tais problemas acabam por dificultar a completude dos contratos entre os países da região. Dado que estes contratos são o resultado da integração de "facto" e considerando que são acordados entre países com diferentes moedas, a taxa de câmbio assume papel fundamental nas relações comerciais estabelecidas. Num quadro de crise de endividamento externo é de se esperar grande incerteza nas taxas de câmbio entre os países. Esta incerteza, aliada as perspectivas de baixo crescimento entre as economias, acaba por reduzir a disposição dos agentes em formalizar contratos comerciais intra-regionais.

Tais conjecturas nos remetem a uma outra questão fundamental em um processo de integração: a necessidade de coordenação macroeconômica em processos de integração econômica regional. Sob o ponto de vista teórico, existe uma clara relação entre o grau de integração e interdependência macroeconômica. Segundo CEPAL (1992a), a interdependência macroeconômica derivaria de três efeitos que a integração exerce sobre as economias: i) o aumento do volume de comércio em relação ao produto agregado; ou seja, um aumento do grau de abertura dos países; ii) a intensificação da reação do comércio frente a mudanças nos preços relativos dentro dos mercados, o que pode ser interpretado como

[6] Aqui estamos supondo que os incentivos a determinados setores com o objetivo de se aumentar a competitividade de suas exportações como uma prática contrária ao livre comércio proposto pelas teorias clássicas e neoclássicas do comércio.

elevação da elasticidade-preço do comércio; e iii) a maior sensibilidade que os fluxos comerciais tendem a experimentar em relação a variações no nível de atividade nos países envolvidos, decorrente do maior grau de especialização entre eles; o que pode ser interpretado como uma elevação da elasticidade- renda do comércio.

Estes três efeitos descreveriam o fenômeno da interdependência econômica entre os países envolvidos no processo de integração, ou seja, a sensibilidade do comportamento econômico de um país com respeito aos acontecimentos econômicos em outros países. Assim, a partir de um determinado grau de integração, com a intensificação do processo de abertura do país e com a elevação das elasticidades preço e renda do comércio, cresceria a necessidade de se levar em conta os efeitos de políticas ou perturbações macroeconômicas internas em outros países do bloco. Estaria assim criada a necessidade de algum grau de cooperação macroeconômica entre os países, seja no que diz respeito a convergência de determinados parâmetros macroeconômicos (inflação, déficit público, déficit externo etc.) ou com relação à coordenação de políticas macroeconômicas (políticas monetária, fiscal e cambial).

Estabelecida tal cooperação, poder-se-ia criar o que se pode denominar de ciclo virtuoso: a partir de um determinado nível de integração, a cooperação acabaria por contribuir para a intensificação do processo. Esta dinâmica, entretanto, não seria algo fácil de se estabelecer. Isso porque, em situações em que é baixo o grau de integração entre os países, também é baixo o grau de interdependência macroeconômica e, consequentemente, não há incentivos à coordenação macroeconômica; e a ausência desta coordenação acaba por perpetuar o baixo grau de integração, dinâmica esta que pode ser descrita como um ciclo vicioso.

O grande problema num processo de integração seria transformar o ciclo vicioso num ciclo virtuoso. No caso dos países latino-americanos, a situação foi problemática a partir da crise da dívida externa no início dos anos 70. Nesse sentido, a prioridade no ajuste macroeconômico e a falta de controle adequado sobre determinados instrumentos de política econômica acabaram por criar grandes dificuldades no âmbito da cooperação macroeconômica.

Diante de todas estas dificuldades, e para manter algum grau de integração entre os países da região, a alternativa foi a flexibilização dos compromissos assumidos no âmbito da ALALC, e sua substituição pela ALADI em 1980. A ALADI passou a limitar seus objetivos de forma mais “realista” e a priorizar as relações bilaterais e sub-regionais. Cabe salientar que

estas relações tornaram-se possíveis principalmente porque em 1964, ainda no contexto da ALALC, a denominada cláusula da nação mais favorecida já havia sido revogada (Versiani, 1987). Com isto, os países se viram livres da obrigatoriedade de estender aos demais países do bloco os benefícios acordados de forma bilateral ou sub-regional.

Mesmo com a flexibilização dos compromissos no âmbito da ALADI, somente a partir da segunda metade dos anos 80 é que as iniciativas de integração tomaram um novo impulso.

5 A Retomada da integração nos anos 80 e o regionalismo aberto nos anos 90

Os problemas macroeconômicos que se instalaram em diversos países da América Latina a partir da década de 70 não foram solucionados nos anos 80. Ao contrário, em inúmeros países, ao alto endividamento externo foram adicionados os problemas da deterioração das finanças públicas e dos processos inflacionários crônicos. Mas mais do que estes problemas, passa a ficar claro o esgotamento do modelo de desenvolvimento baseado no processo de substituição de importações. Ou seja, além dos problemas macroeconômicos conjunturais, cria-se um grande consenso em torno da necessidade de um novo modelo de desenvolvimento para a região.

Para muitos, o novo modelo deveria se basear na abertura das economias. Neste contexto, ganha espaço novamente o ideal integracionista. A Cepal, cujos estudos, nos anos 70 se voltaram para o ajuste macroeconômico, retoma a idéia da integração no novo contexto:

> En este nuevo escenario internacional, la cooperación y la integración de América Latina emergen como vias de gran valor para reactivar las economias latinoamericanas en el futuro inmediato y para aclarar, aunque sea parcialmente, las oscuras perspectivas de su desarrollo en un período más amplio. Para ello, se impone con urgência una revitalización que ya están en vigência, a fin de adecuar al máximo los servicios que ellos puedan prestar frente a la actual emergência y a las perspectivas de desarrollo en el largo plazo, dada la lógica correlación e interdependência que existe entre desarrollo, industrialización e integración econômica. (CEPAL, 1985, 9.128).

Ou seja, mais uma vez a integração aparece como sendo um "instrumento" adicional na tão necessária busca ao desenvolvimento latino-americano. Entretanto, se na década de 60 o regionalismo surge como uma opção à problemática de inserção dos países latino-americano

no comércio internacional (deterioração dos termos de troca), ao final da década de 80, quando começa a ficar evidente a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento, a integração regional aponta justamente para esta inserção dentro do denominado "regionalismo aberto" ou "novo regionalismo" em contraposição ao "velho regionalismo".[7] Segundo a Cepal, o regionalismo aberto teria como objetivo:

> (...) fazer da integração um alicerce que favoreça uma economia internacional mais aberta e transparente, em vez de ela se converter num obstáculo que a impeça, com isso restringindo as opções ao âmbito dos países da América Latina e Caribe. Isso significa que os acordos de integração devem tender a eliminar as barreiras aplicáveis à maior parte do comércio de produtos e serviços entre os signatários, no contexto de suas políticas de liberalização em relação a terceiros, ao mesmo tempo em que é favorecida a adesão de novos membros aos acordos. (CEPAL, 1994, p.945).

Portanto, o regionalismo aberto, tal como concebido pela CEPAL, pode ser entendido como uma estratégia que busca ampliar a eficiência econômica a partir da integração regional, tendo como objetivo melhorar a posição da região no novo contexto econômico internacional, que tem sido caracterizado pelas intenções de busca de um comércio mais livre, manifestadas pelas inúmeras rodadas de negociação no âmbito do sistema GATT/OMC, e também pela consolidação da União Européia como uma verdadeira união monetária e pelos riscos que esse mercado pode trazer aos países em desenvolvimento ao fortalecer o protecionismo extra-bloco.

Diferentemente do ideal presente da década de 60, em que o objetivo era criar estruturas produtivas mais eficientes a partir da ampliação dos mercados e da exposição dessas estruturas à concorrência regional, esse "novo regionalismo" teria como objetivo tornar as estruturas produtivas criadas mais competitivas num cenário de intensificação do processo denominado por muitos de globalização.

Evidentemente não se deve imaginar que a opção de abertura comercial seja uma decisão simples e de resultados imediatos. Inserir-se neste processo de abertura significa entrar em todo um complexo de negociações comerciais, seja entre países isoladamente ou grupo de países, muitos dos quais já integrados. Neste contexto, a integração poderia servir como uma forma dos países aumentarem seu poder de barganha nas negociações internacionais. Nesse sentido, o novo regionalismo poderia ser concebido com o objetivo de fortalecer os países latino-americanos contra o protecionismo dos países desenvolvidos e contra o surgimento de blocos comerciais:

---

[7] Sobre as diferenças entre o velho e novo regionalismo, ver BID (2003)

> Ao mesmo tempo, todos também reconhecem o risco de que a configuração de blocos econômicos entre países desenvolvidos conduza a um mundo fragmentado, no qual predomine o livre comércio dentro desses grupos e um comércio mais administrado entre eles e os demais países. Por essa perspectiva, a integração continua a fazer sentido, desta vez como um mecanismo de defesa para compensar alguns dos custos de um isolamento ainda maior, resultante do eventual aumento do protecionismo nos países desenvolvidos. (CEPAL, 1994, p. 943)

Considerando todo o contexto aqui destacado, a partir da segunda metade dos anos 80 o processo de integração latino-americano ganhou um novo impulso, particularmente a partir da aproximação entre o Brasil e a Argentina no ano de 1985, com a assinatura da Declaração de Iguaçu. Esta declaração criou a Comissão Mista para a integração, que tinha como objetivo acelerar o processo de integração entre o Brasil e a Argentina. Na verdade a aproximação entre os dois países já estava sendo desenhada desde o final da década de 70, com a assinatura do Acordo Tripartite entre o Brasil-Argentina-Paraguai (1979), o qual permitia a melhor utilização dos recursos hidrelétricos por parte destes três países das usinas de Itaipu e de Corpus. Além disto, neste mesmo ano, o Brasil e a Argentina assinaram um convênio de cooperação nuclear que ajudou a superar as divergências geopolíticas existentes entre eles, abrindo espaço para os entendimentos na direção da integração.

Outro passo importante na direção da retomada da integração econômica foi dado com a assinatura da Ata de Integração Brasileiro-Argentina em julho de 1986, que estabeleceu os fundamentos do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). O principal objetivo deste programa era formar um espaço econômico comum, através da abertura gradual dos mercados brasileiro e argentino, tendo em vista a percepção por parte destes dois países da necessidade de atuação conjunta para enfrentar os problemas dos desequilíbrios macroeconômicos. Neste caso Corrêa (2000) observa que:

> A integração Brasil-Argentina no campo econômico-comercial derivou da confluência de uma série de fatores e de interesses recíprocos: em primeiro lugar, como mencionado, a redemocratização; a superação de rivalidades geopolíticas; a percepção comum da necessidade de união de esforços para enfrentar os desafios da crise econômica na América Latina nos anos 80 (...). (Corrêa, 2000, p.185).

Os avanços no sentido da integração entre estes dois países continuaram e em julho de 1990 o Brasil e a Argentina firmaram a Ata de Buenos Aires, a qual fixou a data de 31/12/94

para o estabelecimento definitivo de um mercado comum entre os dois paises. Em agosto do mesmo ano foram convidados Paraguai e Uruguai para integrarem o bloco sub-regional que estava se formando, e finalmente em 26 de março de 1991 foi assinado o Tratado de Assunção, que criou o Mercosul.

De acordo com Baumann (2001), o processo de formação do Mercosul pode ser dividido em duas etapas. Primeiro um período de transição que vai de 1991-94 e que estabelece as bases do processo de integração, através da negociação dos protocolos[8], e do estabelecimento da estrutura de funcionamento do bloco. Segundo, o período a partir de 1994 com o estabelecimento da união aduaneira. Neste ponto, cabe salientar que em janeiro de 1994 os países-membros deixaram claro que a meta do Mercosul deveria ser a formação de uma união aduaneira e não mais o estabelecimento de um mercado comum (Baumann, 2001).

Além da formação do Mercosul, foram retomados os antigos esquemas de integração econômica como o Mercado Comum Centro Americano – MCCA, o *Caribbean Community* – CARICOM e Grupo Andino, além de surgiram várias outras[9] iniciativas de integração na região, com destaque para a proliferação dos acordos bilaterais.

Com relação aos antigos esquemas de integração, o MCCA ganhou novo impulso a partir de 1993 através da assinatura do protocolo da Guatemala, que introduziu os princípios do gradualismo, da progressividade e flexibilidade para a implementação de uma união aduaneira. O CARICOM acordou, em 1989, por criar o Mercado e Economia Comum do CARIBE (CSME), com previsão para ser implantado até 2005. O Grupo Andino, através do protocolo de Trujillo de 1996, passou a se chamar Comunidade Andina e estabeleceu como meta o aprofundamento do processo de integração e a formação de um mercado comum até o ano de 2005. A ALADI, por sua vez, perdeu um pouco de sua importância, tendo em vista que seus principais participantes optaram por estabelecer novos esquemas de integração, como foi o caso dos países que formaram o Mercosul; do México e sua adesão ao NAFTA; e do Chile que passou a apostar numa política de acordos bilaterais.

Dos novos esquemas de integração da América Latina, além dos vários acordos bilaterais, que em sua maioria envolve acordos de alcance parcial e de complementação econômica e que tem no Chile um dos principais protagonistas, vimos surgir também o Grupo dos Três em outubro de 1990. Este grupo é formado por México, Colômbia e Venezuela, e

[8] Os principais instrumentos utilizados no processo de negociação do Mercosul são os protocolos de negociação. Estes protocolos estabelecem os mecanismos a serem adotados para a redução das tarifas e a eliminação das barreiras não-tarifárias.

[9] Cerca de 30 novas iniciativas de integração econômica na região, a partir de 1990. (BID, 2003).

tem como objetivo servir de grupo de consulta e cooperação para discutir e propor soluções para os problemas relacionados a estes países e a região.

Outra grande iniciativa de integração, que envolve praticamente todos os países da região, diz respeito à proposta dos Estados Unidos para a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que foi lançada em 1994, na Cúpula das Américas em Miami, cuja previsão inicial para a sua efetivação seria a partir de 2005, prazo este que, dado a complexidade das negociações e divergência de interesses, não deve ser cumprida. Não se pode considerar a ALCA no contexto dos processos de integração aqui destacados. Se por um lado tais processos, a exemplo do Mercosul, parecem se encaixar no universo de discussões acerca da importância da integração econômica regional para o desenvolvimento da América Latina, não está clara esta relação quando se considera a ALCA. Isto significa que, para uma adequada avaliação dos possíveis benefícios de uma área de livre comércio envolvendo todos os países do continente, deve-se questionar se modelo de integração implícito na ALCA pode ser parte de um processo mais amplo: o do tão desejado desenvolvimento latino-americano.

Os resultados apresentados pela nova onda integracionista latino-americana da década de 90 podem ser considerados positivos. Um dos principais resultados obtidos foi a expansão das correntes de comércio (importação + exportação) entre os países da região. A participação das correntes de comércio intra-regionais, que era de 14% em média no período de 1970-1990, passou para cerca de 20% no período de 1990-1995 (Tavares, 1998). Boa parte deste bom desempenho pode ser creditada a expansão ocorrida no âmbito do Mercosul. Além da melhora no desempenho das correntes de comércio intra-regionais, houve também um aumento dos fluxos de investimentos em direção a região. Investimentos estes que, de certa forma, estavam associados a explorar as vantagens dos esquemas de integração da região.

Este desempenho positivo nos fluxos comerciais e de investimentos não deve ser creditado exclusivamente aos esforços de integração promovidos pelos países da região, mas, sobretudo ao conjunto de reformas liberalizantes adotadas pelos países da região.

Ainda no final da década de 90 os esforços de integração latino-americanos começaram a sofrer um novo esfriamento, principalmente em virtude das políticas de ajustes do Balanço de Pagamentos que passaram a ser adotadas por grande parte dos países da região, como forma de enfrentar o período das crises cambiais[10] que se desencadearam ao redor do mundo. Muitas das medidas adotadas pelos países foram na contramão do processo de integração econômica, tendo em vista que mudaram as regras do jogo em pleno campeonato.

[10] Crise mexicana – 1994; Argentina – 1995 e 1999; asiática – 1997; russa – 1998; brasileira – 1998/99.

Este esfriamento dos esforços de integração latino-americanos no final da década de 90 nos remete novamente a necessidade de se estabelecer um mecanismo de cooperação macroeconômica entre os países da região. De acordo com a CEPAL (1994):

> A integração comercial pode induzir a uma necessidade maior de coordenar as políticas macroeconômicas. Entretanto, e a despeito da atenção que esse tema tem recebido no âmbito do MERCOSUL, essa coordenação tende a ser limitada na América Latina e no Caribe, particularmente quando existem condições de instabilidade que impedem que um país exerça um controle efetivo sobre seus próprios instrumentos. Além disso, deve-se levar em conta que as formas mais sólidas de coordenação surgem como resultado de um processo bastante longo, durante o qual a integração vai adquirindo maior impulso e as políticas macroeconômicas interagem constantemente. (CEPAL, 1994, pp.955-956).

Uma forma de minimizar tal problema seria através da criação de um conjunto de relações inter-industriais que permitissem um maior transbordamento tecnológico entre as empresas dentro do mercado integrado. Um ambiente de maior inter-relação demanda uma maior estabilidade macroeconômica dos países onde tais empresas estão instaladas. Desta forma, ao se ampliar o nível de relacionamento e entrelaçamento das empresas, maior seria a necessidade de se manter a estabilidade macroeconômica entre os países (Braga, 2002).

6 Considerações Finais

O regionalismo é um importante processo dentro do ideário do livre comércio proposto a partir do final da 2ª. Guerra Mundial. A experiência européia é, sem dúvida, uma grande referência em todo este processo. Os atuais esquemas de integração bem como os interesses dos EUA, tradicionalmente voltados para o multilateralismo, no regionalismo demonstram que a integração econômica regional é uma das principais características das relações econômicas internacionais no mundo contemporâneo. Mas não se pode considerar apenas a experiência européia e os esquemas recentes. A experiência da América Latina é por demais rica para não ser considerada. A partir desta experiência percebem-se inúmeras motivações que vão desde o complemento de um modelo de desenvolvimento econômico até um comportamento estratégico diante de um mundo cada vez caracterizado por blocos comerciais.

A experiência latino-americana demonstra que a integração econômica pode desempenhar um papel importante na promoção das estratégias de desenvolvimento da região, bem como na inserção da região num mundo globalizado repleto de incertezas. Além disto, as dificuldades encontradas no avanço e no aprofundamento dos esquemas de integração econômica da região, que envolvem economias com grandes disparidades econômicas e com graves problemas macroeconômicos, demonstram a necessidade da coordenação macroeconômica entre os países da região para evitar possíveis rupturas nos contratos que possam prejudicar o processo de integração econômica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALASSA, B. (1964). *The Theory of Economic Integration*, tradução portuguesa, Teoria da Integração Econômica. Lisboa. Livraria Clássica. 1964.

BARBOSA, R. A. (1993). Liberalização do comércio, integração regional e Mercado Comum do Sul: o papel do Brasil. Revista de Economia Política, vol. 13, no. 1(49), janeiro-março/1993.

BARBOSA, R. A. (1996). O Brasil e a integração regional: a ALALC e a ALADI (1960-1990). In Alburquerque, J. A. G. (org). Diplomacia para o desenvolvimento. Sessenta anos de polítca externa brasileira. V.2. NUPRI. São Paulo.

BAUMANN, R. (2001). Mercosul: Origens, Ganhos, Desencontros e Perspectivas, in BAUMANN, R. (org.) Mercosul Avanços e Desafios da Integração. IPEA, Brasília, 2001.

BID (2003). Relatório 2002. Progresso Econômico e Social na América Latina. "Além das Fronteiras: O Novo Regionalismo na América Latina". Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, D.C., 2003.

BIELSCHOWSKY, R. (1998) *Evolución de las ideas de la CEPAL*. Revista de la CEPAL Nº extraordinário. Santiado de Chile. Outubro de 1998.

_____. (2000). Cinqüenta Anos de Pensamento na CEPAL. Conselho Federal de Economia – COFECON/Ed. Record, Rio de Janeiro, 2000.

BONELLI, R. (2000). Fusões e Aquisições no Mercosul. IPEA, Texto para discussão no.718. Rio de Janeiro, 2000.

BRAGA, M. B. (2002). Integração Econômica Regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL. Cadernos PROLAM/USP. São Paulo. 2002.

_____. (2003). Motivações em Processos de Integração Econômica Regional. In Anais do VIII Encontro Nacional de Estudos do Trabalho – ABET. Reformas trabalhistas e previdenciária, crescimento econômico e distribuição de renda: programa e anais dos resumos. São Paulo. Annablume, 2003.

CEPAL (1959). A Significação do Mercado Comum no Desenvolvimento Econômico da América Latina. In Bielschowsky, Ricardo (org.). *Cinqüenta Anos de Pensamento na CEPAL*. Conselho Federal de Economia - COFECON/Ed. Record. Rio de Janeiro. 2000

_____. (1985). Las Relaciones Económicas Internacionales de América Latina y la Cooperacioón Regional. *Serie Estudios e Informes de la CEPAL*. No. 49. Chile. 1985.

_____. (1990). Transformação Produtiva com Equidade: A Tarefa Prioritária do Desenvolvimento da América Latina e do Caribe. In Bielschowsky, Ricardo (org.). *Cinqüenta Anos de Pensamento na CEPAL*. Conselho Federal de Economia - COFECON/Ed. Record. Rio de Janeiro. 2000

_____. (1992). *Ensayos Sobre Coordinación de Políticas Macroeconómicas*. Comision Economica Para America Latina e Caribe. Santiago do Chile. 1992.

_____. (1992a). *La coordinacion de las politicas macroeconomicas en el contexto de la integração latinoamericana: una primera aproximacion para el caso de la integracion entre Argentina e Brasil*. In: CEPAL (1992). *Ensayos Sobre Coordinación de Políticas Macroeconómicas*. Comision Economica Para America Latina e Caribe. Santiago do Chile. 1992.

_____. (1992b). *Coordinacion de Politicas Macroeconomicas en la Integracion Latinoamericana: Una Necesidad o una Utopia?* In: CEPAL (1992). *Ensayos Sobre Coordinación de Políticas Macroeconómicas*. Comision Economica Para America Latina e Caribe. Santiago do Chile. 1992.

_____. (1994). O Regionalismo Aberto na América Latina e no Caribe: A Integração Econômica a Serviço da Transformação Produtiva com Equidade. In Bielschowsky, Ricardo (org.). *Cinqüenta Anos de Pensamento na CEPAL*. Conselho Federal de Economia - COFECON/Ed. Record. Rio de Janeiro. 2000

CORRÊA. Luis F. S. (2000). A visão estratégica brasileira do processo de integração, in CAMPBELL, J. (org) Mercosul entre a realidade e a utopia. Relume Dumará. Rio de Janeiro, 2000.

DEVLIN, R. e ESTEVADEORDAL, A. (2001). *"Que hay de nuevo en el nuevo regionalismo de las Américas?* INTAL – ITD – STA. Documento de Trabajo Nº 7. Agosto de 2001.

DEVLIN, R. e Ffrench-Davis, R. (1998). *Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s.* INTAL. Working Paper 2. December 1998.

ESCAITH, H. (2004). *La integración regional y la coordinación macroeconômica en América Latina*. Revista de la CEPAL, no.82, Abril 2004.

Ffrench-Davis, R. (1989). Integración Económica. Série Estudios Integración Latinoamericana, janeiro-fevereio de 1989.

FUENTES, J. A. 1994. *El regionalismo abierto y la integración econômica.* Revista de la CEPAL, No.53, Agosto 1994.

MASSAD, C. (1989) Una nueva estratégia para la integración. Revista de la CEPAL. Nº 37. Santiago de Chile. Abril de 1989.

PREBISCH, R. (1949). O Desenvolvimento Econômico da América Latina e Alguns de seus Problemas Principais. In Bielschowsky, Ricardo (org). Cinqüenta Anos de Pensamento na CEPAL. Conselho Federal de Economia – COFECON. Ed. Record. Rio de Janeiro, 2000.

ROSENTHAL, G. (1989). *El desarollo de América Latina y el Caribe em los años ochenta y sus perspectivas*. Revista de la CEPAL. Nº 39, Santiago de Chile, Dezembro de 1989.

_____. (1993). *La integración regional en los años noventa*. Revista de la CEPAL. Nº 50. Santiago de Chile. Agosto de 1993.

SUNKEL, O. (1998). *Desarollo e integración regional: otra oportunidad para uma promesa incumplida?* Revista de la CEPAL. Nº extraordinário. Santiago de Chile. Outubro de 1998.

TAVARES, M. C. y GOMES, G. (1998) La CEPAL y la integración econômica de América Latina. Revista de la CEPAL. Nº extraordinário. Santiago de Chile. Outubro de 1998.

VERSIANI, F. R. (1987). As Experiências Latino-Americanas de Integração e os Novos Acordos Brasil – Argentina – Uruguai. In Baumann, Renato e Lerda, Juan Carlos (orgs.). Integração em Debate. Ed. Marco Zero / Ed. Universidade de Brasília. 1987.

ANEXOS

Principais Esquemas de Integração da América Latina e Caribe

ALADI (1) - 1980	Grupo Andino – 1969 (2)	Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) - 1960	Mercado Comum e Comunidade do Caribe (CARICOM) – 1973	Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) – 1991
Argentina	Bolívia	Costa Rica	Antígua e Barbuda	Argentina
Bolívia	Colômbia	El Salvador	Bahamas	Brasil
Brasil	Equador	Guatemala	Barbados	Paraguai
Chile	Peru	Honduras	Belize	Uruguai
Colômbia	Venezuela	Nicarágua	Dominica	Bolívia (3)
Cuba (4)			Granada	Chile (3)
Equador			Guiana	
México			Haiti	
Paraguai			Jamaica	
Peru			Montserrat	
Uruguai			São Cristóvão e Névis	
Venezuela			São Vicente e Granadinas	
			Santa Lúcia	
			Suriname	
			Trinidad e Tobago	

Fonte: OEA - SICE – Sistema de Informação sobre Comércio Exterior.

(1) A ALADI substituiu a ALALC que foi criada em 1960.

(2) Antigo Grupo Andino que passou a se chamar Comunidade Andina a partir de 1996.

(3) Estes países ainda não são membros efetivos, mas gozam do status de membros associados.

(4) Passou a ser membro efetivo a partir de 26/08/1999.

Acordos Bilaterais na América Latina e Caribe

País/Bloco	Data de Assinatura	País/Bloco	Data de Assinatura
México – NAFTA	1992	Chile – MCCA	1999
Chile – Venezuela	1993	Chile – México	1999
Colômbia – Chile	1994	México – União Européia	1999
Costa Rica – México	1994	México – EFTA (2)	2000
Grupo dos Três - G3 (1)	1994	México – Triângulo Norte da América Central	2000
Bolívia – México	1994	México – Israel	2000
Chile – Mercosul	1996	Caricom – República Dominicana	2000
Chile – Canadá	1996	Costa Rica – Canadá	2001
Bolívia – Mercosul	1996	Costa Rica – Trinidad e Tobago	2002
México – Nicarágua	1997	El Salvador - Panamá	2002
Chile – Peru	1998	Chile – União Européia	2002
MCCA – República Dominicana	1998		

Fonte: Relatório BID (2002)

(1) México, Colômbia e Venezuela

EFTA – European Free Trade Association: Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suiça.