

5 OS DILEMAS DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA *¹

Carlos Aguiar de Medeiros**

INTRODUÇÃO

Com a entrada do novo milênio, multiplicaram-se na América do Sul diversas iniciativas visando à constituição de uma área econômica integrada. A incorporação da Venezuela ao Mercosul e as propostas de uma Comunidade Sul-americana das Nações (CASA) e de uma Aliança Bolivariana das Nações (ALBA) são algumas iniciativas de um processo iniciado nos anos 80 e que vem adquirindo crescente importância econômica e política. As iniciativas de integração regional em que o Brasil assumiu papel de protagonista vêm se dando num contexto de afirmação de um projeto político e econômico alternativo ao que os Estados Unidos implementaram na América do Norte (NAFTA), na América Central (CAFTA) e propuseram para o conjunto da região — a ALCA (Área de Livre-comércio das Américas) — e aos acordos bilaterais de livre-comércio (FTA) que, isoladamente, esse país assinou com o Chile, a Colômbia, as nações do Caribe, além do proposto para o Peru. Tal projeto de afirmação de um bloco integrado permitiria aos países da região obter maior poder de barganha, maior coesão econômica e social e influência política nos fóruns e orga-

* Este texto reintegra os parágrafos do projeto de pesquisa publicado nesta edição, escritos pelo autor. (N. E.)

¹ Agradeço os comentários de Ricardo Carneiro, André Biancarelli, André Cunha, Antonio Carlos Macedo e Franklin Serrano.

** Professor associado do Instituto de Economia da UFRJ. Agradeço à mestranda Cristina Fróes de Borja Reis o apoio de pesquisa.

nismos multilaterais. Entretanto, a despeito das proposições e iniciativas favorecedoras de uma maior integração dos países da América do Sul, a definição dos objetivos econômicos e sociais principais, as estruturas econômicas e de poder nacionais, as estratégias formais de integração e os regimes de política econômica — tais como os que se desenvolveram nos últimos anos na América do Sul — são contraditórios com essa intenção geopolítica. A ênfase posta no livre-comércio, o descompasso entre o predomínio das iniciativas brasileiras e o seu crescente saldo comercial intra-regional, as assimetrias entre os países e a debilidade das iniciativas em direção a uma carta social inibem, se não forem superados, a construção de uma área econômica integrada.

Para aprofundar e delimitar essa proposição, pretende-se dividir este texto em três seções. Na primeira será apresentada uma discussão sobre o regionalismo salientando suas dimensões geopolíticas, comerciais, macroeconômicas e de equidade. Na segunda, serão considerados alguns traços de diversas experiências históricas de regionalização. Na terceira, a experiência recente da regionalização sul-americana será considerada.

GLOBALIZAÇÃO, POLARIZAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO

a) Regionalismo versus regionalização

Na literatura sobre os arranjos comerciais regionais há recorrentemente uma distinção entre a “regionalização”, um processo descrito como liderado pelo mercado (normalmente associada à Ásia), e o “regionalismo”, traduzindo uma integração dirigida institucionalmente (relacionada tipicamente à União Européia ou ao Mercosul). Como se procurará argumentar neste texto, a distinção de forma alguma traduz maior espontaneidade (ordem natural) associada ao primeiro tipo de regionalização e maior grau de intervenção estatal associado ao segundo. Os arranjos de livre-comércio criados, por exemplo, no NAFTA, não foram espontâneos, mas uma construção liderada pelo governo dos Estados Unidos para, essencialmente, favorecer as empresas americanas na concorrência global. Do mesmo modo, a regionalização asiática historicamente nada teve de espontânea e fez parte — como se expõe a seguir — de decisões geopolíticas americanas, rivalidades comerciais com o Japão e da expansão extraordinária da “grande China” (incluindo Taiwan e Hong-Kong). No entanto, essa distinção capta um fato inquestionável: as forças econômicas centrípetas em determinadas regiões geográficas são maiores do que em outras. Não se trata aqui ape-

nas dos custos de transporte e da existência ou não de complementaridades decorrentes das estruturas econômicas e da internacionalização das empresas, mas da liderança macroeconômica exercida pela economia ou economias de maior tamanho relativo.

A regionalização, entretanto, não constitui apenas ou essencialmente um processo de afirmação de um acordo econômico ou que se justifique apenas neste plano. A regionalização, particularmente em suas formas mais desenvolvidas — como a união aduaneira, o mercado comum (onde não apenas bens e serviços, mas também os fatores de produção podem se mover livremente) e o mercado único (estabelecimento de regras e direitos idênticos), onde há acordos macroeconômicos, monetários e cambiais — constitui construções políticas voltadas para projetos políticos ou em reação a projetos políticos. A racionalidade da formação do mercado comum ou dos acordos regionais traduz projetos políticos relativos à autonomia dos Estados nacionais e das regiões. Estes projetos pretendem aumentar o seu poder de barganha vis-à-vis a outros Estados e regiões e possuem razões políticas que transcendem os objetivos econômicos e comerciais e decorrem das estratégias de poder dos Estados nacionais.

O projeto de integração europeia é um bom exemplo da dimensão geopolítica presidindo a cooperação econômica. Com efeito, como se sugere a seguir, a integração europeia constituiu uma forma de reconstrução dos Estados nacionais no contexto do pós-guerra caracterizado, de um lado, pelos limites impostos ao Estado alemão, e, de outro, pela Guerra Fria e a política americana.

Nos anos mais recentes, tendo em vista o papel singular exercido pelos Estados Unidos na economia e no cenário político mundiais, os processos de regionalização decorreram de iniciativas diretamente lideradas por esse país ou assumiram uma dimensão reativa às iniciativas americanas. Os EUA se movem segundo a percepção doméstica de seus interesses nacionais estratégicos. Esta é a lógica das “liberalizações competitivas” que Washington, após o fracasso do Acordo de Doha, em 2003, vem promovendo em mais de uma centena de economias e regiões, sinalizando possibilidades e alianças segundo interesses econômicos e políticos.² Tal como se observou anteriormente, esses acordos transcendem

² Para uma discussão do novo regionalismo, ver UNCTAD(2007), Mansfield e Milner (1999).

muito o comércio, incluindo itens como os direitos de propriedade intelectual e as compras governamentais. A percepção de que os acordos de livre-comércio possuem uma “reciprocidade assimétrica” a favor da economia americana é a base dessa racionalidade econômica,³ que se nutre, por sua vez, de cálculos políticos, visando a construção de alianças políticas em torno de “valores democráticos”, neutralização de adversários etc. Ao lado dessas iniciativas, a permanente política de contenção da influência de lideranças regionais, o controle sobre matérias-primas estratégicas e sobre as armas constituem alguns dos principais vetores que movem as iniciativas americanas no processo de regionalização.

A questão da segurança militar e, intrinsecamente a ela relacionada, a questão energética (gás e petróleo) constituíram historicamente vetores geopolíticos da integração, como na Europa Ocidental, e ganharam particular nitidez nos tempos atuais, principalmente na reconstituição da geopolítica russa e de suas relações com a Comunidade de Estados Independentes, com a Europa e Ásia. Do mesmo modo, as preocupações estratégicas da China na Ásia apontam para a central importância desses dois vetores para os cálculos políticos da integração econômica. Essas questões também adquiriram crescente importância na América do Sul.

b) Livre-comércio versus comércio estratégico

Do ponto de vista econômico, há diversos sentidos atribuídos ao processo de regionalização segundo a percepção sobre os ganhos de comércio e sobre as tendências da economia globalizada. Em influente ensaio, Jacob Viner (1950) considerava — a partir da teoria convencional do comércio exterior — que a união aduaneira (livre-comércio entre os países da região e uma tarifa externa comum) representa um desvio de comércio e uma redução do bem-estar. Seguindo essa tradição, os anos recentes testemunharam a profusão de uma abundante literatura crítica aos arranjos comerciais regionais e a favor do livre-comércio multilateral como gerador de maior eficiência alocativa dos recursos e ganhos

³ Interesses que de forma alguma encontram apoio unânime nos EUA. Com efeito, setores domésticos que se sentem parcialmente afetados pelos acordos de livre-comércio (de sindicatos a interesses empresariais em setores menos cosmopolitas) têm construído importantes *lobbies* junto ao congresso americano, que decide em última instância a política comercial do país. A falta de apoio a ALCA e a diversas propostas de livre-comércio no congresso americano deveu-se justamente à força desses *lobbies* e interesses contrariados.

de bem-estar. A proliferação de arranjos comerciais é percebida como um desvio de comércio e uma prática geradora de atividades de *rent-seeking*. O “nivelamento do campo do jogo” é considerado a melhor política independente do grau de desenvolvimento dos países.⁴

Nesse sentido, apenas quando criarem comércio e reproduzirem as condições de livre-comércio, os acordos e arranjos preferenciais poderão afirmar-se como uma *second best* estratégia e contribuir efetivamente para o desenvolvimento econômico. Assim, é possível considerar uma “regionalização voltada ao livre-comércio”, na qual o agente principal é a empresa multinacional (EMN) e os ganhos de eficiência são assegurados pela redução de custos obtida pela especialização, segundo as vantagens comparativas reveladas pelos distintos países participantes do livre-comércio e especialmente exploradas no comércio intra-firma. Essa regionalização, liderada pelo mercado e operada essencialmente pelas empresas, demanda um ambiente institucional que garanta os contratos e estabeleça regras de comércio e ambiente macroeconômico favorecedor da integração. Trata-se, assim, de uma regionalização que não só não contraria, mas se afirma como um bloco construtor do livre-comércio.

Essa é essencialmente a argumentação subjacente ao acordo de livre-comércio da América do Norte (NAFTA), criado em 1994 e liderado pelos Estados Unidos, para a profusão de acordos desse tipo (FTA). Com efeito, os últimos dez anos têm sido marcados por uma intensa pressão dos Estados Unidos para uma “liberalização competitiva” por intermédio de acordos bilaterais de livre-comércio entre países e regiões, independentemente de sua proximidade geográfica (UNCTAD, 2007). Esse movimento decorreu também da dissolução do antigo bloco dos países do Leste europeu (COMECON) e da expansão do acesso desses países à União Européia. O que distingue esses acordos é a inclusão de itens como política de investimento, propriedade intelectual e compras governamentais — ou seja, itens de difícil tramitação nos fóruns multilaterais globais —, em troca de um maior acesso dos países em desenvolvimento ao amplo mercado americano ou da União Européia.⁵ A despeito da visão crítica da Organização

⁴ Para uma resenha recente ver UNCTAD, 2007.

⁵ “The trend towards this “new regionalism”, as distinct from multilateralism, has grown out of a sense of frustration of some governments at the slow progress in multilateral trade negotiations, and their perception that FTAs can serve as a vehicle for advancing a far-reaching agenda of economic liberalization and harmonization across a broad range of policies, laws and institutions aimed at promoting the internationalization of investment”. (UNCTAD, 2007, p. 54)

Mundial do Comércio (OMC) sobre a progressiva diluição da cláusula da nação mais favorecida (NMF) que decorre da proliferação dos FTA, o sentido principal desses acordos é exatamente aquele que esse organismo defende em nível global.⁶ Como observa o relatório da UNCTAD, a base dos acordos é a cláusula da reciprocidade, “nivelando o campo do jogo” com conseqüências assimétricas sobre parceiros com desiguais graus de desenvolvimento.⁷ Com o fracasso dos acordos de Doha e o *backlash* do ultraliberalismo dos anos 1990, as iniciativas do livre-comércio se exercem, sobretudo, por meio dos FTA. O Quadro 1 apresenta a importância relativa do comércio intra-regional no comércio mundial.

As regiões dentro de cada país ou entre países não tendem a se desenvolver de forma convergente, mas, ao contrário, a existência de retornos crescentes traduz-se em vantagens associadas às economias de escala e de aprendizagem tecnológica espacialmente localizadas e concentradas nas atividades industriais.⁸ Desse modo, devido ao princípio da “causalidade cumulativa”, as nações de menor grau de desenvolvimento ou as áreas dentro de um país podem permanecer prisioneiras em uma especialização regressiva e, a menos que consigam obter escalas para suas indústrias e mecanismos de indução, não será possível ampliar a divisão social do trabalho e mudar suas estruturas produtivas.

Nas relações internacionais, essa foi a razão básica pela qual a UNCTAD defendeu, desde sua criação, uma modificação na cláusula da nação mais favorecida (NMF) e a não reciprocidade para os países em desenvolvimento, adotando a suposição de que “tratamento igual aos desiguais simplesmente aumenta as desigualdades” (Gibbs; Ognivtsev, 2004).

6 “In a way, this “new regionalism” bypasses multilateral institutions and arrangements as governments pursue economic objectives and use instruments for which no agreement could be found at the multilateral level. At the same time, it reflects the tendency to perceive globalization as a process whereby access to markets of the North and attracting FDI from developed-country investors is key to successful integration of developing countries into the world economy” (op. cit p. 58). A partir de uma perspectiva ortodoxa, Krueger (1995) defende as vantagens da união aduaneira sobre os acordos de livre-comércio.

7 “In order to comply with the principle of reciprocity, developing countries are forced to cut tariffs from a significantly higher level, especially on industrial products. This makes it difficult for local firms and farmers to compete with imported products, especially when some of these imports remain heavily subsidized by their country of origin, as in the case of agricultural products exported from the EU and the United States. Most importantly, insistence on reciprocity formally contradicts the non-reciprocity principle in Part IV of GATT (Trade and Development) and Article XIX of GATT”. (Op. cit pg 58)

8 Para uma discussão ampla do comércio estratégico, articulada com o desenvolvimento econômico ver Kaldor (1970), Chang (2002).

Quadro I
Comércio intra-regional como porcentagem do total exportado por cada grupo

	1980	1990	1995	2000	2004	2005
ÁFRICA						
Mercado Comum do Sul e do Leste da África	5.7	6.3	6.0	5.1	5.7	4.9
Comunidade para o Desenvolvimento do Sul da África	0.4	3.1	10.7	9.4	9.7	9.1
Comunidade Monetária e Econômica da África Central	1.6	2.3	2.1	1.0	1.2	0.9
União Monetária e Econômica do Oeste da África	9.6	13.0	10.3	13.1	12.9	13.4
União Árabe Magreb	0.3	2.9	3.8	2.3	1.9	2.0
AMÉRICA						
Comunidade Andina	3.8	4.1	12.0	8.7	8.6	8.2
Mercado Comum da América Central	24.4	15.3	21.8	19.1	20.9	18.9
Comunidade do Caribe	5.4	8.0	12.1	14.6	12.3	11.7
ALADI	13.9	11.6	17.3	13.2	12.7	13.3
Mercosul	11.6	8.9	20.3	20.0	12.7	12.9
ÁSIA						
Acordo de Comércio Ásia-Pacífico	1.7	1.6	6.8	8.0	10.6	11.0
ASEAN	17.4	18.9	24.5	23.0	25.8	26.2
Organização de Cooperação Econômica	6.3	3.2	7.9	5.6	6.7	7.6
Conselho de Cooperação do Golfo	3.0	8.0	6.8	4.8	5.0	4.8
Associação do Sul da Ásia para Cooperação Regional	4.8	3.2	4.4	4.1	5.6	5.5
EUROPA						
Associação de Livre-comércio Europeu	1.1	0.8	0.7	0.6	0.5	0.5
União Européia	61.8	67.4	66.4	67.2	67.3	66.5
Zona do Euro	51.9	55.5	52.6	50.8	50.8	50.3
OCEANIA						
Grupo Melanesia spearhead	0.7	0.3	0.4	0.6	0.8	0.8

FORNTE: UNCTAD (2006/2007), Handbook of statistics.

Ainda que as tarifas e os subsídios possam contrapor-se aos custos mais altos decorrentes do atraso tecnológico, eles são limitados como estratégias de expansão dos mercados e diversificação produtiva. Desse modo, a busca de uma regionalização voltada para o comércio estratégico faz parte de uma estratégia global dos Estados nacionais em favor de suas indústrias, não mais limitado ao espaço nacional, mas se exercendo em um contexto que transcende seus limites territoriais.

As regiões mais atrasadas dentro de um país também necessitam de uma estratégia voltada para reduzir sua distância em relação às mais ricas; entretanto, a maior mobilidade de trabalho e as transferências fiscais podem compensar, ao menos parcialmente, as desigualdades existentes em uma proporção maior do que podem os países (Kaldor, 1970; Myrdal, 1960).

Como observou Prebisch (1959) há cerca de 50 anos, em sua análise sobre os limites da industrialização latino-americana, a regionalização — isto é, a formação de uma área econômica integrada — pode ser considerada uma opção à política de substituição de importações na medida em que permita “desenvolver exportações industriais voltadas aos outros países (da região) a fim de procurar, nestes, bens que de outro modo teriam sido forçados a substituir.” (op.cit. 1959, p. 476). Essa regionalização cria comércio, mas em uma acepção bastante distinta da teoria convencional do comércio exterior. Com efeito, ao enfatizar a mudança na pauta das exportações e da especialização, a criação de comércio — alternativa à produção local dos bens que agora se importam da região — se dá simultaneamente a um desvio para dentro da região dos bens que anteriormente se importavam de fora da região. A regionalização permitiria, assim, uma maior racionalidade econômica no sentido usual — redução da produção local e importação de um país de dentro da região que produzisse a menor custo — e no sentido dinâmico, na medida em que fortalecesse a capacidade e a diversificação exportadora do conjunto dos países. Este último efeito reduz a sua crônica restrição de balanço de pagamentos e viabiliza maior taxa de crescimento.

A ênfase de Prebisch no processo de industrialização revela que a simples existência de uma proximidade geográfica não constitui base econômica para a regionalização. Se o padrão de especialização comercial predominante entre países vizinhos for o de exportação de produtos primários voltados para a economia mundial, são escassas as possibilidades de integração. A inexistência de complementaridades na estrutura produtiva, a exigüidade do mercado regional em relação ao mercado mundial e o desenho da infra-estrutura tornam muito limitadas as vantagens do comércio regional. Mas se a regionalização pode ser um instrumento a favor da industrialização, nada garante que as nações mais atrasadas possam se beneficiar das vantagens de um maior mercado interno por meio

das exportações industriais e que estas poderão ser capturadas apenas pelos países mais avançados.⁹

A questão ganha novas dimensões com a explosão recente do comércio intra-firma, quebrando a cadeia de valor adicionado e as oportunidades de desenvolvimento associadas classicamente ao processo de industrialização. Com efeito, essa transformação destaca os limites da exportação industrial como máquina do crescimento. Esta apenas adquire significado estratégico quando articulada com o processo de industrialização.

A regionalização apresenta benefícios para o conjunto dos países quando o grau de desenvolvimento e a estrutura produtiva entre eles são semelhantes ou quando existem mecanismos compensatórios que viabilizem — se os países ou regiões dentro de um país possuem níveis desiguais — transferências às nações e regiões mais pobres. Devido às forças da polarização, a afirmação de um tratado de livre-comércio ou de uma união aduaneira possui resultados assimétricos a favor das indústrias nacionais/regiões mais desenvolvidas — tal como ocorre no caso mais geral do livre-comércio multilateral —, a menos que compensações sejam estabelecidas em prol das exportações das indústrias dos países menos desenvolvidos. Isto é, o “nivelamento do campo de jogo” no plano regional ou sub-regional não constitui para os países/regiões de menor grau de desenvolvimento a melhor política, pois gera “efeitos regressivos” que podem compensar os “efeitos propulsores”.¹⁰

O argumento econômico a favor da “regionalização voltada ao comércio estratégico” entre países baseia-se, portanto, nos seguintes pilares: a) a percepção

⁹ Como observava Prebisch: “Os países mais avançados terão interesse em que os de desenvolvimento industrial mais incipiente abram o mercado para seus produtos industriais: máquinas e equipamentos, automóveis, produtos intermediários e artigos de uma vasta gama de indústrias de consumo corrente. Os países de desenvolvimento incipiente não têm estas indústrias e estão adquirindo suas importações no resto do mundo, freqüentemente com tarifas aduaneiras baixas [...]. O que os países de desenvolvimento incipiente receberiam em reciprocidade dos países mais avançados? Tudo indica que não seria suficiente um tratamento mais favorável a seus produtos [...]. Com este objetivo se recomendam concessões especiais. A redução ou eliminação de tarifas que um país mais avançado acordasse com um de desenvolvimento incipiente não se estenderia a todos os países latino-americanos, apenas aos de desenvolvimento incipiente. Estes países poderiam desfrutar assim do crescente mercado dos países mais avançados sem a interferência de terceiros.” (1959, p. 496)

¹⁰ Myrdal, em seu clássico *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas* (1960, ISEB), argumentava em relação ao comércio regional: “Por si próprios, a migração, o movimento de capital e de comércio são, antes, os meios pelos quais o processo cumulativo se desenvolve — para cima, nas regiões muito afortunadas, e para baixo (*backwash effects*), nas desafortunadas. Em geral, seus efeitos são positivos nas primeiras e negativos nas últimas” (p. 44).

de que o livre-comércio amplia as diferenças tecnológicas entre países/regiões, concentrando os frutos do progresso técnico; b) a possibilidade da regionalização ser considerada uma política promotora da industrialização quando viabiliza expansão dos mercados nacionais e do comércio intra-regional por meio do acesso de cada país a um mercado maior para suas indústrias e uma maior especialização; c) e o fato da regionalização requerer uma cooperação especial entre os países da região de forma a estabelecer as políticas comuns e os investimentos em infra-estrutura e a compensar, sobretudo, os desequilíbrios intra-regionais.

Há, portanto, duas concepções distintas de regionalização: uma fundamentada no nivelamento das regras do jogo e que objetiva o livre-comércio; outra que considera que a cooperação pressupõe o desnivelamento das regras entre parceiros desiguais e enfatiza o comércio estratégico.

c) Convergência macroeconômica versus keynesianismo regional

Tal como na dicotomia sobre comércio explorada acima, existem duas concepções sobre a macroeconomia da integração. Na perspectiva coerente com a integração voltada para o livre-comércio, o objetivo das políticas macroeconômicas deve ser o de preservar a estabilidade dos preços e da taxa de câmbio de forma a induzir o setor privado a realizar os investimentos na direção das vantagens comparativas, sem que decisões arbitrárias de um país possam reduzir as vantagens do livre-comércio regional. Quanto mais acelerada forem a convergência, a harmonização macroeconômica e a formação de mercado comum, mais rápida poderá ser a adoção de uma moeda única, consagrando a unificação do mercado. O ponto central é a estabilização das taxas de câmbio como passo necessário à adoção de um sistema articulado de flutuação e, em coroamento, a adoção de uma moeda única. Em um regime de livre flutuação de capitais, a ênfase da convergência é empenhada nas políticas monetária (metas de inflação) e fiscal (metas sobre o déficit e a dívida pública) e na flexibilidade dos mercados de trabalho.

A perspectiva da integração baseada no desenvolvimento e no comércio estratégico atribui à macroeconomia regional outro papel: o do crescimento articulado do conjunto. Esta questão enfatiza a existência de uma *dimensão macroeconômica substantiva* que, em geral, não está contemplada nas discussões sobre a macroeconomia regional. E é ela que, em última instância, gera os “efeitos propulsores”, tal como os classicamente discutidos por Myrdal.

Esse “keynesianismo regional” depende de aspectos estruturais e da orientação de política econômica do país de maior mercado interno. Com efeito, na medida em que o comércio intra-regional se desenvolve, a expansão das nações menores depende em boa parte do aumento das importações do país maior; é o seu ritmo de crescimento que induz a expansão e a diversificação do setor exportador das economias menores. Por outro lado, na medida em que as importações de fora da região tendem a crescer com a expansão econômica, cabe ao país de maior desenvolvimento financiar, por intermédio de déficit comercial ou por investimentos, o déficit dos demais países com o resto do mundo. Essa questão pode ser compreendida ao se considerarem as relações entre as regiões dentro de um país. Com efeito, ao contrário do que se passa entre nações, quando uma região “exporta” menos do que “importa”, ela paga menos imposto para a União, mas não deixa de receber as transferências desta, que financia automaticamente o desequilíbrio regional.¹¹

Assim, quando a economia de maior porte em uma dada área econômica cresce a taxas elevadas e confere tratamento comercial preferencial aos seus vizinhos, ela induz, “espontaneamente”, por intermédio de suas importações, uma regionalização tanto maior quanto mais complementar for sua estrutura produtiva.

Essa dimensão macroeconômica — a configuração de um centro cíclico regional — possui ampla autonomia em relação à questão dos arranjos cambiais e monetários de âmbito regional e não pode ser obtida por meio de metas macroeconômicas de convergência. Novamente, Prebisch (1959) explicou com precisão a diferença entre os objetivos e os instrumentos do processo de integração. Comentando algumas propostas sobre uma possível união de pagamentos na América Latina, observou:

Todas estas considerações permitem encarar o problema da união de pagamentos com perspectiva mais ampla. Não se trata apenas de um mecanismo monetário, mas de um instrumento eficiente para desenvolver um intercâmbio recíproco dentro do mercado comum, intercâmbio que por sua vez será o complemento de uma política racional de substituição de importações. Em outros

¹¹ Para uma discussão das finanças compensatórias entre regiões, ver Kaldor (1970). Como será argumentado na seção posterior, a introdução de metas fiscais rígidas, simultâneas a uma maior liberalização comercial, debilita a operação contrabalanceadora da política fiscal, ampliando as desigualdades entre regiões de um país e entre países de uma região.

termos, a reciprocidade no comércio inter-latino-americano é parte de um problema mais vasto: o equilíbrio de cada um dos países latino-americanos com o resto do mundo, equilíbrio de caráter dinâmico, que tem que ir se adaptando às exigências do crescimento econômico. A tendência persistente ao desequilíbrio que este crescimento traz consigo — e que se viu acentuada pela inflação — não poderá corrigir-se com expedientes monetários e fórmulas abstratas de conversibilidade, mas com mudanças estruturais na economia, entre as quais a industrialização desempenha função essencial. Este processo se cumprirá com tanto maior eficácia e economia quanto mais se amplie o âmbito do mercado comum dentro do princípio da reciprocidade. (pp. 513-4)

Ou seja, o essencial, do ponto de vista macroeconômico, é o grau em que a regionalização possa reduzir, por meio do aumento das exportações, a vulnerabilidade externa dos países. Isto depende, em parte, do comportamento do país “locomotiva”. O corolário dessa menor vulnerabilidade é a estabilização relativa das taxas nominais de câmbio, permitindo, por sua vez, maior estabilidade monetária. Ou seja, a questão relevante, conforme será discutido nos demais itens deste artigo, é a redução da vulnerabilidade externa. A convergência do regime cambial e, no limite, a adoção de uma moeda única — “expedientes monetários e fórmulas abstratas de conversibilidade” —, comumente defendidas na literatura da macroeconomia da regionalização, decorrem de uma perspectiva apenas instrumental do problema macroeconômico fundamental.

Como sublinha Ocampo (2006), a demanda de cooperação financeira regional (tanto a do financiamento ao desenvolvimento quanto a de financiamento de curto prazo) depende da profundidade de integração comercial e financeira regional, mas também do sentido maior do processo de integração. Em relação à questão macroeconômica, é importante observar que, ao contrário da moeda única — caso limite de entrega da soberania monetária nacional a um ente supra-nacional —, a introdução de mecanismos de cooperação macroeconômica e financeira, como os fundos regionais de reserva e os acordos de crédito recíprocos entre os Bancos Centrais, permite conciliar maior grau de liberdade da política macroeconômica doméstica e, ao mesmo tempo, fortalecer a assistência de liquidez e fomentar as trocas intra-regionais. Diversas iniciativas em curso entre os países em desenvolvimento, como, por exemplo, a Chiang Mai da ASEAN — ver adiante —, atestam a importância desses arranjos para a defesa das nações em desenvolvimento dos ataques especulativos e para uma maior estabilidade cam-

bial. Por outro lado, a expansão do comércio externo sem recorrer a uma moeda reserva internacional como moeda veículo é um dispositivo importante para a regionalização entre países de moedas não conversíveis.¹² A cooperação macroeconômica regional, à medida que permita reduzir a dependência das economias a uma moeda reserva e às agências multilaterais de financiamento (FMI, Banco Mundial) e possibilite maior estabilidade das taxas nominais de câmbio, evitando desvalorizações competitivas, constitui um importante fator para o estreitamento da integração econômica. Entretanto, se a cooperação implicar grande redução no grau de flexibilidade da política cambial e macroeconômica, e não houver sistemas financeiros de porte em âmbito regional operando anticíclicamente, os objetivos que essa cooperação pretende alcançar podem se frustrar devido à introdução de um viés deflacionista ao bloco regional.

Deve-se observar que a flexibilidade das taxas de câmbio em economias com baixa vulnerabilidade externa (e, portanto, sem ameaças de colapso do regime cambial e “paradas súbitas” no financiamento externo) não constitui impedimento maior para a expansão dos fluxos comerciais. De um lado, o crescente peso do comércio intra-firma torna a flutuação cambial (dentro de certos limites) um problema menor; de outro, ela permite maior autonomia fiscal e monetária (também dentro de certos limites), evitando políticas deflacionistas com impacto negativo sobre o comércio regional. O elemento central ao qual a cooperação sub-regional pode favorecer é o apoio, por meio de um fundo de reservas e de mecanismos de créditos recíprocos, ao estabelecimento por parte das economias da região de uma taxa de câmbio competitiva em relação às moedas reservas. Na medida em que essa política favorecer as exportações e reduzir a vulnerabilidade externa nacional, poderá contribuir para uma maior estabilidade das taxas nominais de câmbio.¹³

¹² “*Payment and credit agreements among central banks are aimed at facilitating intraregional trade as well as providing liquidity financing to the member countries of a trade agreement. A clearing arrangement among a group of central banks is an instrument directly related to trade integration. It provides a mechanism to facilitate international transactions between countries, typically concerning trade in goods but sometimes extended to services (such as tourism) and financial flows. Through this facility, the participating central banks compensate the cross payments owed to each other for balance of payments transactions carried out during a given period and then settle the remaining debt in hard currency on a preestablished date. Thus countries participating in such payment arrangements need less international liquidity for carrying out their intraregional trade, benefiting from short term credit until the date of settlement*”. (UNCTAD, p.121)

¹³ “*Regional cooperation among Southern countries or between countries at similar levels of development is preferable if one of the targets of this cooperation is a “competitive” exchange rate vis-à-vis big trading partners in the developed world*”. (UNCTAD, 2007, p. 144)

d) Polarização versus incorporação

Regionalização para quem?

A regionalização pode gerar efeitos assimétricos entre países, entre as regiões componentes de um mesmo país e entre as classes sociais. Esses efeitos dependem dos objetivos principais que guiam o processo de regionalização, dos mecanismos de transferência e das transformações nos mercados de trabalho. Considerando a desigualdade entre países de uma região, a questão central — tal qual se observou em relação ao comércio regional — diz respeito ao impacto da regionalização sobre a expansão econômica e o emprego do conjunto dos países, à diversificação produtiva e à maior ou menor prevalência de mecanismos de cooperação e complementaridade sobre os mecanismos de concorrência. O que permite maior convergência dos países em uma dada região é a existência de uma política de discriminação positiva a favor das nações menos desenvolvidas por meio de instrumentos fiscais comunitários. Esse mesmo efeito assimétrico pode ocorrer nas regiões internas dos países, sobretudo se as metas fiscais construídas em apoio ao processo de regionalização entre nações impedirem a operação das finanças compensatórias entre Estados sub-nacionais.

Por outro lado, o impacto interno da regionalização na distribuição da renda entre classes/grupos sociais depende da sua influência sobre os preços relativos, sobre o nível de emprego e sobre os distintos grupos do mercado de trabalho. Assim, dependendo de sua natureza e de opções de política macroeconômica, a regionalização pode estimular maior concorrência entre os trabalhadores e centrar-se na flexibilidade do trabalho e dos salários ou viabilizar, por intermédio de maior crescimento e de políticas de coesão e de proteção social, melhores padrões sociais.

Na próxima seção, essas questões serão examinadas historicamente.

INTEGRAÇÕES EUROPÉIAS E ASIÁTICAS

A regionalização européia pode ser considerada em três momentos distintos: os anos do pós-guerra, o projeto de constituição da União Monetária Européia formado na década de 80 e o alargamento da UE graças ao ingresso de países da Europa Oriental. O confronto desses três momentos é essencial para perceber como os objetivos políticos estratégicos e a liderança econômica regional definem o tipo de integração e induzem as trajetórias nacionais.

O projeto originário de constituição de um mercado europeu possuía claramente um objetivo geopolítico — a formação de um bloco político na Europa Ocidental em torno da França, no qual a Alemanha Ocidental era parte constituinte do projeto de segurança europeu —, um objetivo econômico — o alargamento do mercado interno de forma a ampliar os ganhos de escala da indústria pesada — e um objetivo político-social voltado para a promoção dos direitos sociais e de políticas de emprego.

Do ponto de vista econômico, é importante sublinhar que não foram as razões e os cálculos sobre os benefícios estáticos do livre-comércio que fizeram avançar a união aduaneira, mas as do comércio estratégico. Ao invés de um trânsito do protecionismo para o liberalismo, a Europa Ocidental transitou no pós-guerra para um neo-mercantilismo, no qual tarifas e barreiras não tarifárias foram erigidas em torno de indústrias nascentes ou consideradas estratégicas.¹⁴

Por outro lado, a única coordenação macroeconômica era a externa, definida por taxas nominais de câmbio fixas, porém reajustáveis, e controles dos fluxos de capitais, de forma a isolar as moedas nacionais dos movimentos especulativos. Mas esse projeto só pôde avançar com a liderança econômica da Alemanha. Devido à sua abertura comercial e ao alto dinamismo das suas exportações industriais, a Alemanha, ao crescer, arrastava as demais, que, embora tivessem renda *per capita* similar, possuíam um produto interno muito menor.

Se a Alemanha afirmou-se historicamente como máquina de crescimento europeu e esteio econômico da Comunidade Econômica Européia, ela também exerceu uma influência deflacionista na Europa a partir do final dos anos 1970 — com a criação do Sistema Monetário Europeu (SME) —, que seria coroada, nas décadas seguintes, com a União Monetária Européia. De um programa keyne-

¹⁴ “Indeed, trade liberalization was not the driving force behind either post-war European integration or the more recent East and South-East Asian experiences. In both cases, sustained periods of very high growth, driven by a multiplicity of interdependent factors, but including high rates of capital formation, provided the context in which various economic thresholds linked to industrial development were crossed and integration could proceed in a reasonably smooth and measured manner {...}. In both cases too, strong States were key to integration among neighbouring countries, and the basis on which convergence and regional integration were able to progress in a measured and relatively stable manner. From the mid-1950s, an accelerating pace of European integration reflected the very rapid post-war recovery, the high level of economic and industrial development already reached and the relatively small economic and social gaps between neighbouring countries. When intra-European FDI finally took off in the 1960s, having lagged behind the rise of European inter-industry and intra-industry trade, it was concentrated in high-technology and information-intensive sectors that were characterized by increasing returns.” (UNCTAD, 2007, p. 90)

siano expansivo voltado para a formação de uma União Monetária e Econômica — o nome oficial —, a formação de uma União Monetária Européia adotou uma linha centrada de forma obsessiva na estabilização monetária. Esta linha decorreu simultaneamente das pressões e políticas dos Estados Unidos, da abertura financeira e de interesses políticos internos.

Com a criação do SME, as moedas nacionais européias ficaram atreladas ao marco, com reduzido grau de liberdade. Os países com balanço de pagamentos mais frágeis (Itália, Espanha e, também, França) eram obrigados a elevar a taxa de juros e reduzir os gastos públicos, para manter a paridade nos limites do SME. A abertura financeira européia foi fortemente acelerada com o *Single European Act* de 1986. A tônica da integração passou a ser monetária e financeira.

A Alemanha cedeu pragmaticamente aos interesses de suas grandes empresas e às pressões dos conservadores. Em primeiro lugar, sendo a economia de maior produtividade da Europa, a valorização do marco (nos anos 1970 e, posteriormente, a partir de 1985) era funcional aos seus interesses exportadores voltados para a Europa. Em segundo lugar, a reação dos conservadores às pressões migratórias (*guest-workers* turcos, argelinos, gregos) — que proporcionaram o milagre alemão — reforçava políticas de baixo crescimento. A defesa de uma área monetária, forçando uma ancoragem da Europa na Alemanha a partir da remoção definitiva de controles sobre fluxos de capitais e rígidas metas fiscais, presidiu, desde Maastricht (1992), o desenho de unificação européia.

Para os liberais e conservadores, a união monetária era um meio para a integração econômica e a promoção da estabilidade dos preços. A sua adoção decorreu, assim, da vitória de uma visão neoliberal a que parte dos sindicatos e da esquerda social-democrata européia aderiu, na expectativa de uma maior união em torno de valores social-democratas.¹⁵ De toda forma, deve-se considerar que a união monetária foi o coroamento de um lento processo iniciado no pós-guerra.¹⁶

¹⁵ Como observa Helleiner (2006), essa racionalização não se passou entre os sindicatos canadenses que consideraram a proposta de uma moeda única, aventada pelos EUA e políticos canadenses como forma de aprofundar o acordo de livre-comércio entre os dois países, uma harmonização para baixo dos padrões sociais.

¹⁶ “*The European integration experience is a unique case in which regional cooperation has progressed during more than 50 years, with monetary union being reached after 30 years of a variety of exchange-rate mechanisms*”. (UNCTAD, 2007, p. 130)

A *movida* alemã, entretanto, teve um outro componente essencial, decorrente da sua estratégia voltada para a unificação interna depois da queda do muro de Berlim. O terceiro momento (terceiro processo) da regionalização europeia começou com a *unificação da Alemanha*. As transferências para a Alemanha Oriental (5% do PIB alemão) foram concebidas tendo em vista uma integração “pelo alto”, com uma prioridade totalmente distinta da que predominou no restante da Europa Oriental.¹⁷ Diante dessa política fiscal expansionista, o Bundesbank, à guisa de conter supostas pressões inflacionárias advindas do crescimento, elevou significativamente a taxa de juros, provocando uma crise no financiamento externo da Itália e rupturas no SME. Tal movimento levantou a permanente preocupação de que a Alemanha estaria voltando-se para o leste europeu e se afastando do projeto europeu ocidental. Em resposta, acelerou-se o programa de unificação monetária (com criação do restritivo Pacto de Crescimento e Solidariedade de 1997), que resultou na criação do euro em condições bastante restritivas.

Do ponto de vista geopolítico, com a extinção da URSS extinguiu-se também a gravitação das economias do leste europeu (Polônia, Hungria, República Checa) ao bloco liderado por aquele país e, após um intenso declínio, esses países passaram a gravitar (novamente) em torno da Alemanha. Isto se deu em um momento em que a Alemanha adotava uma política fortemente deflacionista. Essas condições criaram um viés desestabilizador e deflacionista, pois na medida em que a recessão aumentasse, maior seria a probabilidade de serem violadas as condições de acesso ao bloco europeu (3% e 60%, respectivamente, para déficit e dívida).

Essas condições foram violadas em 2003 pela França e pela própria Alemanha (porém, as sanções consagradas pelo Pacto não foram aplicadas) e, não obstante, permanecem colocadas para os candidatos ao *acquis communautaire*. Desde logo, essa não é uma condição que os países aspirantes a entrarem na Europa possam suportar. Eles eventualmente poderão obtê-la a um custo social muito elevado, mas trata-se principalmente do fato de que os países mais ricos não podem oferecer sem restrições — a começar pela livre circulação da mão-de-obra — os benefícios econômicos associados à integração.

¹⁷ Vide Medeiros (2004).

As contradições da UE derivam do fato de que os governos abdicam de sua soberania monetária e de sua capacidade de fixar autonomamente sua taxa de juros em favor de um Banco Central supranacional, sem que seja criado neste mesmo plano um Tesouro e Governo Central que possam financiar os desequilíbrios nacionais. A regionalização europeia revela que, do mesmo modo que não existem projetos sub-nacionais coerentes e, tampouco, projetos regionais supranacionais coerentes, não há um consenso político sobre qual é a estratégia desejada e nem uma clara disposição de um país ou conjunto de países que possuam a base material, a vontade e a legitimidade de exercer a liderança na condução dessa estratégia.

Outro exemplo importante desse fato é o declínio do comércio intra-regional da Comunidade dos Estados Independentes (CEI) ao longo dos anos 1990 (Sakwa e Webber, 1999; UNCTAD, 2007). Tal declínio decorreu do colapso da URSS e da aguda crise da Rússia nessa década. A recuperação recente desse país não reverteu a tendência, tendo em vista a base material do crescimento russo baseado no petróleo e no gás e a alta dependência destas economias às exportações de *commodities* para a Europa Ocidental.

A história da regionalização asiática é bastante distinta da europeia e deve ser considerada a partir de alguns vetores centrais. Entre eles, a particular configuração geopolítica que se forma no Sudeste Asiático no pós-guerra — como uma área de influência direta dos Estados Unidos —, a posição política estratégica da China, a dominância do dólar e a grande desigualdade econômica entre as nações. A formação de uma economia regional no Sudeste da Ásia se dá, portanto, ao contrário da Europa, não como um projeto político liderado economicamente por uma potência regional, mas por vetores econômicos. O primeiro eixo foi a reestruturação produtiva japonesa induzida pelas pressões mercantilistas americanas, que resultaram, a partir de 1985, em grande valorização do iene e transformaram o Japão em um grande investidor regional. E o segundo eixo foi a rede de comércio e de investimento da “grande China”. Ao contrário da Europa Ocidental, onde a discrepância de PIBs nacionais e a razoável proximidade dos produtos *per capita* formaram uma área de comércio com especializações horizontais entre indústrias semelhantes, na Ásia, com imensas discrepâncias nas rendas *per capita*, a direção do comércio seguiu um modelo de especialização tipo “gansos voadores” — liderado pelo investimento direto estrangeiro e pelo comércio intra-firma —, em que cada país ocupa uma deter-

minada posição na pauta das exportações regionais dirigidas aos mercados ocidentais e asiáticos.¹⁸ O imenso dinamismo do comércio regional está associado, por sua vez, à mudança estrutural que ocorre na pauta de exportações de cada país. Ao contrário da América do Sul e da África, onde as especializações decorrem da existência de determinados recursos naturais e, portanto, fixam a composição das pautas exportadoras, na Ásia, a especialização se dá essencialmente na indústria, na qual as vantagens adquiridas pela aprendizagem tecnológica e a elevação dos salários abrem caminho para o deslocamento da estrutura produtiva de cada país. Essa dinâmica foi particularmente importante na indústria de tecnologia de informação (TI).

Ao contrário do que se passou na Europa, a formação inicial da regionalização asiática não foi liderada por uma economia da região. O Japão não exerceu uma posição de locomotiva similar à Alemanha. Foram os Estados Unidos que, por razões políticas e econômicas, exerceram esse papel. Tampouco o iene assumiu a importância que o marco exerceu. Esforços recentes para uma regionalização do iene, durante a crise asiática, foram abortados pelos EUA. Nos anos mais recentes, a China vem afirmando-se crescentemente como máquina de crescimento regional. Com efeito, devido às suas conexões com os fluxos de investimentos oriundos principalmente da grande China e do Japão, a expansão econômica chinesa (que nos anos mais recentes vem sendo liderada pelo gasto público e investimento voltado para o mercado interno, particularmente infraestrutura) vem puxando o Sudeste Asiático.¹⁹

De forma distinta da Europa, onde acordos e tratados predominaram, na Ásia a formalização caminha a passos lentos, de forma a não amarrar uma dinâmica que é bastante flexível e ajustada aos diferentes momentos nacionais. Indubitavelmente, a regionalização asiática possui um modelo APEC, que é o desenho proposto pelos Estados Unidos para as economias do Oceano Pacífico, e o modelo da

¹⁸ Vide Medeiros (2006).

¹⁹ “*Until the end of the 1990s, China was not a member of any regional free trade or economic cooperation arrangement except the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) forum, nor did it have any bilateral free trade or investment agreement. Thus the Chinese proposal for a free trade area with the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) in November 2000 marked a policy shift by its Government to embark on regionalism as a complement to its global external economic relations. Despite the absence of formal regional agreements, economic integration between China and other Asian economies, particularly in East and South-East Asia, had been close due to an investment and trade nexus driven mainly by multinational companies*”. (UNCTAD, 2007, p. 91)

Associação das Nações do Sudoeste Asiático (ASEAN), em suas formações ASEAN+1 (isto é, do bloco dessas nações com o Japão ou com a China) e ASEAN+3 (as nações do sudoeste asiático, mais a China, a Coreia e o Japão). Apesar de constituição de uma área de livre-comércio entre os países da ASEAN, as restrições à liberalização da agricultura e a busca de compensações em acordos bilaterais parecem ditar a tônica de um projeto regional que, de forma alguma, prevê uma coordenação macroeconômica formal como na Europa pós-Maastricht.

A crescente articulação regional teve um marco importante quando, após a crise de 1997-98, a Iniciativa Chiang Mai se afirmou no âmbito do ASEAN+3, com o objetivo de prover liquidez financeira aos países do grupo que a necessitavam por meio da conversão das moedas asiáticas em moedas reservas (*pooling reserves*), e utilizando uma rede de *swaps* bilaterais operadas pelos bancos centrais. Evidentemente, a força desse arranjo foi a participação do Japão, da China e da Coreia, com suas imensas reservas em dólares.

INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA

A discussão da necessidade da integração regional latino-americana e a defesa de um mercado comum são de longa data e, do mesmo modo, são antigas as iniciativas parciais de regionalização.

Mariategui (1924) formulava, nos anos 1920, o que talvez se constitua o dilema central da América indo-espanhola. De um lado, a evidente solidariedade do destino histórico dos povos latino-americanos, construído por uma matriz comum; de outro, a inexpressividade dos vínculos econômicos entre economias que se afirmaram como “colônias da indústria e das finanças européia e norte-americana.” Essa rarefação das relações econômicas intra-regionais gerava, em consequência, uma débil infra-estrutura de comunicações e transportes, consolidando a balcanização econômica regional. Dessa forma, apenas com a industrialização os vínculos econômicos regionais poderiam pôr em curso maior integração econômica.

Como na formulação pioneira de Prebisch (1959), citada na primeira seção, os objetivos da regionalização eram o da industrialização por meio da superação dos reduzidos mercados locais:

Se bem se considera, o objetivo fundamental do mercado comum, ademais de melhorar o intercâmbio tradicional de produtos primários, é assegurar a industrialização racional dos países latino-americanos. É essencial para isto

que a política de substituições de importações não siga cumprindo-se dentro de compartimentos estanques, mas que as importações que antes provinham do resto do mundo possam adquirir-se em outros países latino-americanos em favor de um amplo esforço de especialização e de reciprocidade industrial. É essencial assim mesmo (...) que o país que recebe assim estas importações industriais possa adquiri-las com suas próprias exportações industriais, além de suas exportações primárias. Do contrário, esta política não daria impulso à sua industrialização senão que, em última instância, se resolveria em transferir para outros países latino-americanos divisas que se empregavam antes em pagar importações provenientes do resto do mundo. (...) Sem embargo, tenha-se presente que os países latino-americanos se viram com frequência precisados de substituir importações devido a um déficit presente ou previsível em sua balança de pagamentos, e este déficit permaneceria se as importações antes provenientes do resto do mundo se desviassem para outros países latino-americanos e não fossem pagas com exportações adicionais (Prebisch, 1959: p. 500).

Nessa visão, defendida nos documentos iniciais da CEPAL, a regionalização constituía uma forma de garantir maior racionalização ao processo de substituição de importações por intermédio de maiores escalas para as novas indústrias provenientes das exportações e da maior complementaridade intra-regional. A escassez de divisas (dólares) nos anos 1960, acompanhada pelo fracasso da industrialização na maioria dos países do continente e do *boom* do endividamento externo dos anos 1970, afastou qualquer projeto de regionalização de maior fôlego.²⁰

Com efeito, nos anos 1970 foi estabelecida a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC), visando à constituição de uma área de livre-comércio. As negociações não puderam avançar em função das características estruturais da escassez de divisas da época e do necessário protecionismo. É importante sublinhar, para os objetivos deste artigo, que duas posições se cristalizaram desde o seu início em torno da integração:

“Comercialistas” e “integracionistas” divergiam a respeito do perfil a ser conferido à integração regional. Sob o primeiro rótulo, incluíam-se Argentina, Brasil e México, que percebiam a alalc como mecanismo de liberalização com-

²⁰ A regionalização entre os países do Caribe (atual CARICON) e da América Central (atual mercado comum da América Central, CACM) é de longa data, mas de escassa influência fora de suas respectivas áreas.

ercial. O segundo grupo, por sua vez, abrangia os países que defendiam a alalc como instrumento de desenvolvimento regional — não apenas de promoção comercial — comportando, assim, a interconexão industrial, a complementaridade econômica, a promoção de investimentos etc. Os países andinos eram os que, de modo geral, se alinhavam a esse entendimento (Prazeres, p. 22).

Dessa clivagem surgiu o Pacto Andino (entre Bolívia, Chile, Equador, Colômbia e Peru) em 1969. A despeito de maior sucesso enquanto área comercial, as rupturas políticas, o atraso industrial dos países do bloco e as características macroeconômicas dos anos 1970 também impediram maior expansão.²¹

A crise da dívida dos anos 1980, com a sua seqüela de alta inflação e fuga de capitais, tornou impossível afirmar um projeto regional. Entretanto, por iniciativa política dos governos Sarney (Brasil) e Alfonsín (Argentina), em meio a uma década de crise econômica e política, estabeleceu-se o Mercosul. Era um projeto com o objetivo de desenvolvimento industrial no âmbito de um mercado comum. Em 1991, no Tratado de Assunção, esses dois países assinaram com o Paraguai e o Uruguai um acordo visando à formação de um mercado comum do sul. Esta iniciativa se deu, entretanto, em meio a uma radical guinada da Argentina e do Brasil ao neoliberalismo e às reformas do Consenso de Washington.²² Deu-se, também, simultaneamente à formação do NAFTA, com a inclusão do México ao bloco liderado pelos Estados Unidos e centrado exclusivamente no livre-comércio, e à Iniciativa para as Américas, a estratégia lançada pelos EUA para o livre-comércio das Américas (ALCA).

Assim, conforme destacado por Carranza (2003) e Ferrer (1997), desde 1991 o Mercosul vem também oscilando entre dois modelos de integração regional. O primeiro, semelhante ao que defendia Prebisch, busca uma industrialização mais autônoma e uma integração sustentável e politicamente distinta da proposta pelos Estados Unidos. E o segundo busca uma área preferencial transitória decorrente das forças centrípetas da geografia. Neste, a liberalização é um fim em si

²¹ Posteriormente a ALALC cede lugar a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), que, ao contrário da primeira, centrada na formação de uma área de livre-comércio em uma área determinada, previa um processo mais flexível voltado à formação de um mercado comum. (ver Prazeres, 2006)

²² Como observaram Cárdenas, Ocampo e Thorp (2000): “*It is a historical paradox that the great invention of ECLAC to rationalize import substitution, regional integration, succeeded only when fully fledged trade liberalization was undertaken in the 1990s, that is, when import substitution as a development strategy had been abandoned! It is, indeed, a double paradox, as orthodox thinking pushing for the trade liberalization considered integration agreements to be close to an aberration.*” (p. 16)

mesmo e a regionalização um *building block* da globalização. Essa segunda estratégia — que, diga-se de passagem, não diferia do “regionalismo aberto” que a CEPAL passou a adotar nos anos 1990²³ — afirmou-se com a velocidade na qual o processo de liberalização foi conduzido a partir de 1991 e em 1994, quando se decidiu adiar o projeto do mercado comum e estabelecer, em 1995, uma tarifa externa comum, típica das uniões aduaneiras, sem qualquer discussão mais ampla sobre complementaridades estruturais e industrial.²⁴

Com os regimes de preferência acordados e com o *boom* de financiamento externo, a corrente de comércio entre Brasil e Argentina teve um comportamento espetacular, ainda que a volatilidade também tenha sido espetacular, desde a desvalorização do real em 1999 (ver Quadro 2).

Quadro 2

Exportações argentinas e brasileiras para o Mercosul

Argentina e Brasil: exportações para o Mercosul (milhões de dólares e percentual)

	Argentina		Brasil	
	Milhões US\$	Parcela sobre o total exportado	Milhões US\$	Parcela sobre o total exportado
1990	1833	20%	27764	5%
1995	6778	61%	35939	17%
2000	8411	62%	41448	19%
2003	5640	31%	...	...
2004	6577	32%	74303	12%
2005	7699	32%	88775	13%
2006	...	...	102107	14%

FONTE: CEPAL, dados da División de Comercio Regional y Integración.

²³ Na descrição de Mota Veiga (2006), “O regionalismo dos anos 90 se distingue do que o precedeu na América do Sul principalmente por estar vinculado a um contexto político de revisão dos projetos nacionais de desenvolvimento apoiados na industrialização protecionista. Na área de política comercial, essa revisão se traduziu em aberturas unilaterais em relação ao resto do mundo e incluiu iniciativas diversas de negociação comercial, em âmbito bilateral e sub-regional. Além de articulado a políticas comerciais liberalizantes, o novo regionalismo — também denominado de “regionalismo aberto” — tinha objetivos ambiciosos na área de comércio de bens (a eliminação das tarifas, em âmbito preferencial, sendo o objetivo geral) e integrava à sua agenda outros temas, até então ausentes da agenda intra-regional, como o comércio de serviços, os investimentos etc. A vertente sub-regional do “regionalismo aberto” na América do Sul tinha ambições ainda maiores, ao definir como objetivo explícito dos projetos a constituição de uniões aduaneiras e, mais além, de mercados comuns”. (p. 10)

²⁴ “The initial agreement set forth a timetable that would establish a free market for goods between the member countries in most product by the end of 1994. No only was this an extremely fast schedule, but the specificity of the measures to encourage integration was unprecedented in Latin América (...). The Mercosur agreement also abandoned the sector to sector approach... The new agreement called instead for across the board tariff reductions” (Cason, 2000, p.28).

Com efeito, a evolução do comércio entre os dois países foi fortemente influenciada pela taxa real de câmbio e pela evolução da balança comercial de ambos com as outras nações do mundo. Graças à valorização do peso argentino (vinculado ao dólar a uma taxa fixa) *vis-à-vis* ao dólar e à moeda brasileira, amplos déficits comerciais com o resto do mundo ocorreram até 1994. Quando a nova moeda brasileira, criada nesse ano, sofreu forte valorização na segunda metade da década, as exportações argentinas dispararam. Essa situação, entretanto, não perdurou. Face ao crescente déficit comercial do Brasil com o resto do mundo, esse impôs uma quota temporária às importações de automóveis — o setor mais importante da integração comercial — também extensiva à Argentina; do mesmo modo, unilateralmente, reduziu a tarifa das importações de máquinas e componentes da indústria automobilística, eliminando o benefício que a tarifa externa mais alta conferia aos industriais argentinos. Com o colapso do real em 1999 (decorrente da expansão dos passivos externos), as exportações para o Brasil caíram substancialmente, provocando uma ampliação da fragilidade do balanço de pagamentos da Argentina. A decisão unilateral brasileira refletia, em parte, a sua dependência financeira externa e — como pode ser observado no Quadro 2 — a menor dependência desse país em relação aos seus vizinhos.²⁵ Sob o peso da dívida e da fuga de capitais, a moeda argentina foi desvalorizada em 2001, em meio a uma inédita moratória de sua dívida externa. Como resultado, a Argentina introduziu, também unilateralmente, modificações, afetando essencialmente os acordos estabelecidos no Mercosul: elevou a tarifa sobre os bens de consumo e baixou substancialmente as importações de bens de capital

²⁵ “At the beginning of the crisis, Brazil simply ignored the complaints of its three smaller partners {...}. In April 1999, Brazil began negotiating a separate free trade agreement with Andean Community, thus weakening parallel Mercosur negotiations with the same grouping.” (Carranza, 2003: 83) Como observou Cason (2000) “[...] the integration process has been driven largely by the strategy and needs of Brazil, the weightiest economic actor with by far the largest market in the Mercosur arrangement. This has led the other countries to complain bitterly about Brazilian high-handedness, but they can do little to resist when Brazil carries out a unilateral action, such as raising import barriers, without previous consultation. The other members accommodate Brazil’s needs because Mercosur has become too important to undermine.” (Cason, 2000: 24)

e produtos de tecnologia e informação para os países de fora do bloco.²⁶ Essas mudanças, ainda que defendidas como medidas temporárias, iniciaram a discussão sobre a conveniência de transformar a união aduaneira do Mercosul em um simples acordo de livre-comércio, liberando os países para praticar as tarifas que desejassem com as nações de fora do bloco.

Mais do que os esforços políticos de criação de mecanismos de solução de disputas comerciais, foi a forte expansão do mercado mundial a partir de 2001 e, conseqüentemente, a melhoria das condições de balanço de pagamentos dos países da região, que permitiu a afirmação nos últimos anos da união aduaneira. Entretanto, as exportações destinadas ao Mercosul caíram de 25,3% do total das exportações dos países do bloco em 1998 para apenas 13,5% em 2006, em função da grande expansão das exportações de *commodities* voltadas para o resto do mundo (ver Quadro 3).

²⁶ “Em março de 2001, o governo argentino, com o objetivo de estimular o crescimento econômico, reduziu as tarifas de bens de capital de 14% para 0% e aumentou as de bens de consumo de 20 para 35%. A livre entrada de máquinas e equipamentos provenientes de terceiros países, fora do bloco regional, provocou fortes reações do governo brasileiro, em decorrência da perda de preferência tarifária que favorecia as exportações brasileiras desses bens ao mercado argentino.” (Kume; Piane, 2005: 385)

Quadro 3**Exportações totais da integração sub-regional da América Latina e Caribe – 1990 a 2007
(milhões de dólares correntes e porcentagens)**

	1990	1995	1998	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Associação de Integração da América Latina (LAIA)									
Total exportações(1)	112694	204170	251345	316298	319807	346145	427835	506557	614960
Exportações para LAIA (2)	13589	35471	43118	41934	36164	40872	56777	72251	89815
% das exportações (2/1) intrasubregionais	12.1	17.4	17.2	13.3	11.3	11.8	13.3	14.3	14.6
Comunidade Andina									
Total exportações (1)	31751	39134	38896	53543	52177	54716	74140	100089	124111
Exportações para (2) Com. andina	1312	4812	5504	5656	5227	4900	7604	10313	12719
% das exportações (2/1) intrasubregionais	4.1	12.3	14.2	10.6	10.0	9.0	10.5	10.3	10.2
Mercado Comum do Sul (Mercosul)									
Total exportações (1)	46403	70129	80227	89078	89500	106674	134196	162512	190789
Exportações para (2) Mercosul	4127	14199	20322	15298	10197	12709	17319	21134	25675
% das exportações (2/1) intra-sub-regionais	8.9	20.2	25.3	17.2	11.4	11.9	12.9	13.0	13.5
Mercado Comum da América Central (CACM)									
Total exportações (1)	4480	8745	14987	16328	17006	18117	19767	21849	24821
Exportações para CACM (2)	624	1451	2754	2829	2871	3110	3506	3912	4429
% das exportações (2/1) intra-sub-regionais	13.9	16.6	18.4	17.3	16.9	17.2	17.7	17.9	17.8
Comunidade do Caribe (CARICOM)									
Total exportações (1)	4955	5927	5537	7544	7110	8624	10395	14125	18522
Exportações para CARICOM (2) 2639	509	843	1031	1384	1220	1419	1810	2150	
% das exportações (2/1) intrasubregionais	10,27	14,22	18,62	18,35	17,16	16,45	17,41	15,22	14,25
América Latina e Caribe									
Total exportações (1)	130214	227922	280065	345484	347610	376590	472444	569295	689985
Exportações para (2) AL & Caribe	18727	45180	56644	58607	53424	59635	79952	100340	120051
% das exportações (2/1) intra-sub-regionais	13.9	19.8	20.2	17.0	15.4	15.8	16.9	17.6	17.4

FONTE: CEPAL (2007b).

O que essa história recente revela é que em condições de forte vulnerabilidade externa e de dependência financeira, como a que se afirmou nos anos 1990, a expansão do comércio intra-regional seguiu um padrão de grande instabilidade, favorável essencialmente às grandes empresas em setores intensivos em escala e à divisão intra-firma das EMN. Esses benefícios foram assimetricamente capturados, favorecendo principalmente o Brasil, a maior economia industrial da região. Com efeito, o Mercosul permitiu uma grande expansão das exportações industriais, tornando a pauta exportadora, principalmente brasileira, menos concentrada em *commodities* e em indústrias intensivas em recursos naturais (ver Quadro 4). Por outro lado, beneficiou essencialmente o estado de São Paulo e a região Sul do Brasil. Em geral, a polarização regional dentro de cada país parece ter sido um resultado geral dos processos de integração na América do Sul (CEPAL, 2007b).

Ao longo desse período foram discutidas proposições visando à criação de critérios e metas macroeconômicas (políticas monetárias e fiscais) e mecanismos de alinhamento cambial (e, no limite, moeda única).²⁷ Entretanto, não puderam prosperar e foram abandonadas tão logo surgiram, tendo em vista a intensa volatilidade da taxa de câmbio real, decorrente da fragilidade financeira das duas principais economias. Com efeito, em economias financeiramente vulneráveis, como a brasileira e a argentina, o alinhamento cambial a uma moeda externa de referência como o dólar, na segunda metade dos anos 1990, não foi nem condição necessária ao comércio regional — que já vinha em grande expansão desde 1991 —, nem suficiente. Isso porque o câmbio valorizado em ambas resultou em colapso e grande contração do comércio. Nessas condições, as propostas de criação de mecanismos regionais de pagamentos, uma antiga idéia na América Latina, pouco prosperaram.²⁸ Do mesmo modo, políticas de coordenação macroeconômica mostraram-se impraticáveis, afirmando-se uma política de isolamen-

²⁷ Como, por exemplo, em Giambiagi e Lavagna (1998). Eichengreen (1998), embora um pouco mais crítico sobre a necessidade da moeda única enquanto instrumento de estabilização das taxas de câmbio no âmbito de uma união aduaneira, defende a adoção da moeda única como processo de aprofundamento do mercado comum numa direção semelhante a da UE e para isso considera que ao lado das políticas fiscais ortodoxas (que ele endossa), o calcanhar de aquiles dessa seria a flexibilidade do mercado de trabalho e salarial.

²⁸ Com efeito, nos anos 70, foram introduzidas iniciativas como a Associação de Integração Latino-Americana, visando à instituição de créditos recíprocos. Em 1978 foi criado o Fundo Andino de Reservas e na década de 1990 este se alargou com a inclusão da Costa Rica, denominando-se Fundo de Reserva dos países Latino Americanos.

Quadro 4
Exportações do Brasil para os blocos de comércio e tipo de produto

	Total América Latina		ALADI		Mercosul/Grupo Andino		MCCA		Est. Unidos U Européia		Ásia		Japão		China	
1990																
Total	31.397	3.647	3.278	1.320	884	114	7.733	10.150	2.513	2.348	382					
Primários	47%	17%	17%	22%	13%	11%	37%	63%	29%	72%	56%					
Manufaturas	53%	83%	83%	78%	87%	90%	63%	37%	71%	28%	44%					
1995																
Total	46.145	10.566	10.017	6.153	2.115	216	8.674	12.876	3.582	3.102	1.204					
Primários	45%	16%	16%	19%	9%	6%	27%	65%	36%	76%	74%					
Manufaturas	55%	84%	84%	81%	91%	94%	73%	35%	64%	24%	25%					
2000																
Total	54.907	13.684	12.930	7.762	2.116	279	13.210	14.814	2.693	2.472	1.085					
Primários	40%	15%	14%	15%	14%	13%	23%	60%	51%	70%	79%					
Manufaturas	60%	85%	86%	85%	86%	87%	77%	40%	49%	30%	21%					
2001																
Total	57.887	13.146	12.224	6.364	2.529	285	14.147	14.785	2.670	1.986	1.902					
Primários	44%	17%	15%	17%	12%	9%	22%	64%	57%	80%	72%					
Manufaturas	56%	83%	85%	83%	88%	91%	78%	36%	43%	20%	28%					
2002																
Total	60.013	11.238	9.866	3.311	2.678	419	15.277	15.037	3.578	2.098	2.520					
Primários	45%	18%	15%	20%	12%	9%	22%	66%	51%	76%	75%					
Manufaturas	55%	82%	85%	80%	88%	91%	78%	34%	49%	24%	25%					
2003																
Total	72.757	14.667	12.920	5.672	2.557	559	16.630	18.083	4.366	2.311	4.533					
Primários	47%	18%	15%	14%	16%	15%	28%	66%	52%	80%	66%					
Manufaturas	53%	82%	85%	86%	84%	85%	72%	34%	48%	20%	34%					
2004																
Total	94.590	22.284	19.685	8.908	4.155	881	19.934	23.374	5.574	2.765	5.438					
Primários	46%	18%	14%	12%	16%	22%	26%	61%	57%	81%	77%					
Manufaturas	54%	82%	86%	88%	84%	78%	74%	39%	43%	19%	23%					

Fonte: CEPAL, dados do Estudo Econômico da América Latina e Caribe.

to e diferenciação nacional.²⁹ Entretanto, em condições de menor vulnerabilidade como as que se afirmaram no novo milênio por razões externas à região, diversas iniciativas de crédito recíproco — tais como as recentemente introduzidas entre o Brasil e a Argentina — apresentaram resultados positivos.³⁰

Após uma sucessão de crises externas ocorrida no final da década de 1990 e início deste século, o alto crescimento das exportações latino-americanas, decorrentes de forte elevação do preço das *commodities*, e a expansão da economia mundial reduziram a vulnerabilidade externa da região, viabilizando novas iniciativas e possibilidades ao processo de integração regional. Mas, ao mesmo tempo, criaram um paradoxo, uma vez que a melhora da relação financeira externa com a formação de superávits na balança de transações correntes se deu em um contexto de afirmação da dependência em *commodities*, reduzindo, em muitos países e em particular no Brasil e Argentina, a importância comercial da região (ver Quadro 5).

Quadro 5
Evolução da participação dos bens primários sobre o total exportado pelos países da América do Sul desde 1990

	1990	1995	2000	2004	2005	2006
Argentina	44,1	43,8	46,6	47,0	45,2	...
Bolívia	69,9	48,8	51,9	67,7	73,4	76,5
Brasil	28,1	23,9	23,9	30,7	30,6	30,7
Chile	31,8	35,0	34,3	37,0	39,2	...
Colômbia	64,8	55,9	57,0	44,9	48,0	46,1
Equador	89,0	80,8	75,0	79,7	79,5	77,6
Paraguai	84,6	65,1	66,6	72,4	73,2	70,8
Peru	40,9	43,9	35,3	36,9	38,3	40,5
Uruguai	51,8	38,7	38,6	47,4	48,0	50,2
Venezuela	83,5	48,1	61,0	85,4	88,8	...

FONTE: CEPAL, dados da Divisão de Comércio Regional e Integração.

²⁹ Conforme observaram Machinea e Rozenwurcell (2006) sobre o fracasso da cooperação no Mercosul: “The reason is simple: although the expansion of intra-regional trade was regarded as a long-lasting phenomenon, every time one of the two largest partners was overtaken by a crisis, the most prevalent reaction was a fear of financial spillovers. In such situations, the usual response of policy makers in the other countries has been to send out signals that differentiate them from their distressed neighbor in an effort to influence the mainstream perception on financial markets”. (p. 15)

³⁰ “Argentina and Brazil have agreed to use national currencies for bilateral trade payments. Under this system — which at least initially will be optional — importers and exporters of both countries will pay to (or receive from) its central bank the amount due in domestic currency at the daily exchange rate. Central banks will settle the outstanding balance at the end of each day.” (UNCTAD, 2007, p. 125)

Nos últimos anos, dois processos centrais ocorreram: de um lado, a profusão de acordos de livre-comércio propostos pelos EUA com a América Central, o Caribe e diversos países da América do Sul (como os recentemente assinados com o Chile, a Colômbia, a Bolívia e, agora, com o Peru); de outro, o retorno do nacionalismo econômico como resultado do fracasso do neoliberalismo radical típico dos anos 1990.³¹ Esses processos levaram a redefinições no projeto da regionalização, introduzindo novos objetivos a uma integração anteriormente centrada exclusivamente no livre-comércio. Essas redefinições vêm se dando com a negociação de um acordo de livre-comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina (CAN), com a proposta de uma Comunidade Sul Americana das Nações (CASA)³² ou a proposta da Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA). É necessário identificar o sentido principal desses movimentos.

Os acordos de livre-comércio liderados pelos EUA reproduzem, em caráter bilateral, as intenções americanas originalmente propostas para o conjunto da América Latina e voltadas para um acordo abrangente, incluindo comércio, investimentos, direitos de propriedade intelectual e compras governamentais. A iniciativa americana, além de seu caráter geopolítico, visa reduzir a crescente expansão do comércio da China e da União Européia com os países da região. Trata-se de um acordo baseado na idéia de “nivelamento do campo de jogo”. A adesão dos países signatários baseia-se no acesso ao mercado e às expectativas de maior investimento direto das EMN americanas.

Em uma perspectiva radicalmente distinta, a ALBA proposta pela Venezuela, como uma generalização das relações estabelecidas com Cuba, surgiu como um contraponto à ALCA e baseia-se nos princípios gerais de complementaridade, solidariedade, cooperação e soberania dos povos (CEPAL, 2007b), com uma ênfase maior em áreas de educação e cultura, ao lado da infra-estrutura e comércio. Essa proposta incluiu uma importante iniciativa de cooperação financeira, na qual a Venezuela adquiriu títulos da dívida da Argentina (e Equador) logo após a

³¹ Em reação ao FTA assinado pelos países andinos com os EUA, a Venezuela retirou-se em 2006 da Comunidade Andina; a Bolívia e o Equador vêm se alinhando com a proposta de cooperação da ALBA liderada pela Venezuela.

³² Como resultado da integração dos dois blocos regionais, a CASA saiu da Declaração de Cuzco em 2004, contando com a participação da Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Peru, Guiana, Venezuela. (Prazeres, 2006). Vale lembrar que, já em 1993, o Brasil propôs a formação de uma Área de Livre-comércio da América do Sul. A percepção generalizada, atesta Gudynas (2006), era a de que a CASA correspondia essencialmente aos interesses brasileiros em relação às nações andinas.

moratória argentina, em um momento de grande passividade do Brasil que despertou crescente preocupação americana.³³

A despeito de maior ênfase na questão das assimetrias e no desenvolvimento econômico, as prioridades definidas nos encontros que definiram a Comunidade Sul-americana de Nações (CASA) são as do livre-comércio,³⁴ mas com maior ênfase na integração energética, física e de comunicações da América do Sul.

O projeto de Integração da Infra-Estrutura Regional da América do Sul (IIRSA), de iniciativa brasileira e ampla acolhida do BID, prioriza um eixo centrado em corredores de exportação e no financiamento público e preferencialmente privado como pilares centrais da integração.³⁵ Trata-se, segundo o BID, de propiciar as condições para a América do Sul integrar-se à economia global via maior atração de investimentos externos, melhoria da infra-estrutura e acordos regionais e sub-regionais de comércio. Vale lembrar que uma estratégia que combine livre-comércio com investimentos em infra-estrutura tende a reforçar, no âmbito

³³ Conforme observa o relatório da UNCTAD: “*in Latin America, the Bolivarian Republic of Venezuela, the country with the biggest current-account surplus in the region, has diversified the use of its foreign exchange, in particular by providing financing to other Latin American countries. For example, it has acquired sovereign debt bonds issued by Argentina and Ecuador, and offers credit at very favourable conditions to countries importing its oil. It has also concluded an agreement with its associates in the Bolivarian Alternative for America (ALBA), which, besides setting special financial conditions for their imports of the Bolivarian Republic of Venezuela’s oil, has created a number of joint-venture enterprises in the field of energy and a regional fund for financing development projects.*” (p. 129).

³⁴ Na Reunião de Brasília em 2005, a questão da assimetria, da inclusão social e da distribuição de renda foram incluídas entre os objetivos da CASA, mas sem redefinir outros objetivos econômicos além do livre-comércio. No encontro de 2006, se defende um novo modelo de integração enfatizando as dimensões extra-comércio. Mota Veiga (2006) confere grande importância a essas intenções, levando-o a concluir que o projeto da CASA é bastante crítico ao livre-comércio e ao regionalismo aberto. No entanto, parece desconsiderar que, como observa Gudynas (2006), quatro dos sete países que participaram da reunião de Cuzco de 2004 estão comprometidos com tratados de livre-comércio com os EUA.

³⁵ “*En Cuzco se lograron acuerdos concretos para redefinir el IIRSA. De una enorme lista de unos 300 proyectos se la redujo a 31 emprendimientos específicos. Además, el marco de la cumbre, Lula da Silva y Toledo firmaron el protocolo para la construcción del puente y carretera entre Assis Brasil (Acre, Brasil) e Inapari (Madre de Dios, Peru) concretando la ruta del Pacífico que unirá el área occidental de la Amazonía de Brasil con los Puertos en el Océano Pacífico (...). Una iniciativa similar se anunció con el puente internacional sobre el río Itakutu, que permitiría conectar la Amazonía del norte con la costa de Guyana. Se anunciaron además proyectos de ampliación del gasoducto Bolivia-Argentina (...). En todos los casos los emprendimientos son interconexiones, y nada se avanzó en esfuerzos de desarrollo local ni en como se articularan las economías de esas zonas. El IIRSA, al amparo de la CASA, implanta ejes de exportación que miran hacia los países industrializados y el sudeste de Asia, los principales destinos de las exportaciones sudamericanas.*” (Gudynas, 2006, p.8)

regional, uma inserção internacional tradicional baseada nas exportações de bens primários e na cristalização das diferenças industriais atuais.³⁶

A questão macroeconômica central dos países da América do Sul é, hoje — como era no período examinado por Prebisch —, a redução do desemprego. A regionalização pode favorecer esse objetivo, mas para isso é essencial que a economia de maior porte exerça uma função de locomotiva da integração regional. Com efeito, em que se pesem as intenções políticas mais amplas, as relações econômicas que o Brasil vem assumindo com seus vizinhos visam essencialmente à expansão do seu mercado. O descompasso entre a estratégia política brasileira a favor da integração e a sua base econômica reforça a desconfiança entre os demais países de que um projeto sul-americano mais amplo de integração corresponderia essencialmente aos interesses do Brasil. O reduzido papel da economia brasileira como “locomotiva” regional pode ser observado nos quadros abaixo.

Quadro 6
Evolução do PIB por habitante (dólares em paridade de poder de compra)

Países/subregião	1991-1995	1996-2000	2001-2005
América do Sul	5760	6818	7535
Argentina	9570	11767	11979
Chile	6213	8561	10509
Uruguai	6976	8644	8713
Brasil	5802	6828	7772
Colômbia	5329	6093	6710
Suriname	4176	4674	5710
Venezuela	5174	5439	5477
Perú	3616	4587	5354
Guiana	2862	3971	4503
Paraguai	3993	4256	4296
Equador	3028	3373	3926
Bolívia	1915	2279	2542

FONTE: CEPAL (2007³⁶).

³⁶ Em um estudo econométrico (Berrettoni, D; Cicowicz, 2005) baseado em ganhos de comércio decorrentes da formação de um bloco Mercosul/CAN (Comunidade Andina) observou-se que: o Brasil isoladamente é o país que mais teria a ganhar; a indústria que mais se expandiria com o comércio seria a automobilística; a Argentina teria ganhos em cereais, trigo e metalurgia; o Uruguai expandiria sua indústria de alimentos, a Colômbia a sua têxtil, o Peru indústria de alimentos; a Venezuela o petróleo. Por esse mesmo estudo, circunscrito a ganhos estáticos, apenas o Brasil ficaria numa situação pior se o bloco comercial fosse não o do Mercosul/CAN, mas o da ALCA.

Quadro 7
Disparidades do desempenho econômico, produção, desemprego e evolução do índice de preços ao consumidor (em porcentagens) (a)

	Crescimento do pib em moeda constante 2000										Desemprego em porcentagem da pea		Inflação - Taxas anuais médias		
	1991-1995	1996-2000	2001-2005	1991-1995	1996-2000	2001-2005	1991-1995	1996-2000	2001-2005	1991-1995	1996-2000	2001-2005	1991-1995	1996-2000	2001-2005
América do Sul	5,2	6,9	3,0	6,9	9,4	11,3	11,3	9,4	11,3	483,1	9,6	9,8			
Comunidade Andina(b)	5,2	5,3	3,2	10,5	14,1	15,2	15,2	14,1	15,2	41,0	28,0	13,1			
Bolívia	5,1	8,3	3,1	4,8	5,8	8,7	8,7	5,8	8,7	11,1	5,1	3,4			
Colômbia	5,7	6,3	3,6	9,3	15,1	16,4	16,4	15,1	16,4	23,3	14,8	6,3			
Equador	4,3	4,2	4,0	8,4	12,1	10,1	10,1	12,1	10,1	37,7	50,3	8,8			
Peru	7,1	9,6	4,9	8,4	8,7	9,4	9,4	8,7	9,4	52,2	6,4	1,8			
Venezuela	4,3	2,9	2,0	8,6	12,7	14,9	14,9	12,7	14,9	47,3	40,8	20,8			
Mercosul (b)	4,8	6,9	2,8	6,1	8,2	10,6	10,6	8,2	10,6	658,7	4,3	9,6			
Argentina	7,1	7,9	3,5	10,4	14,9	15,9	15,9	14,9	15,9	22,9	-0,3	12,3			
Brasil	3,8	6,5	2,5	5,1	6,7	9,4	9,4	6,7	9,4	1002,0	6,3	8,6			
Paraguai	4,8	3,9	2,7	5,0	8,3	11,3	11,3	8,3	11,3	15,8	8,6	9,0			
Uruguai	4,9	6,8	2,0	9,1	11,7	14,9	14,9	11,7	14,9	54,6	11,5	10,4			
Chile	11,0	14,6	4,5	7,3	7,6	8,7	8,7	7,6	8,7	12,2	4,8	2,5			
Suriname	-0,6	1,6	4,4	7,0	11,6	9,6	9,6	11,6	9,6	...	5,6	4,8			
Guiana	2,3	9,7	0,8	...	...	...	...	...	...	...	...	14,4			

Fonte: Cepal (2007a). (a) médias anuais. (b) médias ponderadas.

Quadro 8
Matriz de participação do comércio intra-regional, supondo a inclusão da República Bolivariana de Venezuela em 2006

	Em milhões de dólares					Em porcentagens					Coeficiente de entrada	
	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Venezuela	Mercosul	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai		Venezuela	Mercosul
Argentina	8152	616	1139	793	10700	10700	27.0	2.0	3.8	2.6	35.5	22.8
Brasil	11714	1231	1006	3555	17506	17506	49.0	4.1	3.3	11.8	58.1	12.6
Paraguai	168	328	420	10	916	916	1.1	1.1	1.4	0.0	3.0	21.1
Uruguai	301	583	58	78	1020	1020	1.3	0.2	0.3	0.3	3.4	22.7
Venezuela	25	592	140	599	1356	1356	0.1	2.0	0.5	2.0	4.5	2.0
Mercosul	12208	9655	2045	3164	4436	30142	51.1	32.0	6.8	10.5	14.7	100.0

Fonte: Cepal (2007b).

Esses dados dificilmente colocam a economia brasileira na posição de locomotiva da integração.³⁷ São diversas as questões que se apresentam.

Do ponto de vista econômico, o Brasil possui um PIB equivalente a mais de duas vezes o argentino, ou mais de dez vezes o peruano, ou cinco vezes o venezuelano. É evidente que se trata da economia nacional que, por meio de sua expansão, poderá exercer um efeito positivo para uma região integrada. Entretanto, devido às opções principais de política econômica, o Brasil tem sido uma das economias latino-americanas que menos crescem nos últimos anos. Com efeito, entre 1990 e 2000, a América Latina teve um crescimento bastante reduzido, fortemente influenciado pelo fato do Brasil crescer menos do que a média dos países. Entre 2001 e 2005, o Brasil cresceu menos do que o conjunto da América Latina, ou do Mercosul ou, ainda, dos países da Comunidade Andina. Por outro lado, devido ao seu maior grau de industrialização e menor crescimento, o Brasil vem apresentando crescentes saldos comerciais com todos os países da América do Sul, cujo comércio se expandiu por meio das exportações de *commodities* para fora da região (ver Quadro 3). Essas condições estruturais impedem que o país exerça, do ponto de vista econômico, um papel de locomotiva da economia regional.

Por outro lado, o baixo PIB *per capita* do Brasil em relação à Argentina, Uruguai ou à Venezuela traduz as imensas disparidades internas de renda entre setores, regiões, indivíduos e classes sociais (ver Quadro 6). Essas disparidades fizeram aumentar o atraso relativo e os custos de produção em uma área tão essencial à integração da América do Sul como a região amazônica, que tem fronteira com oito países da área. Com efeito, nos últimos anos a polarização de renda inter-regiões aumentou no país devido à paralisia dos investimentos de infra-estrutura e à elevação dos custos de transporte.

³⁷ Essa questão não é peculiar, evidentemente, ao Mercosul. Com efeito, conforme observado pela UNCTAD, “One indicator of the distribution of gains within a regional bloc is the intraregional structure of trade surpluses and deficits [...]. It appears that, in general, countries at higher levels of industrial development and diversification, such as South Africa in SADC, Côte d’Ivoire in UEMOA, Kenya in COMESA, India in SAARC, Brazil in Mercosur, Colombia in ANCOM and the Russian Federation in the CIS, achieved surpluses in their trade with their regional partners, while the less advanced (and frequently smaller) members of the blocs recorded intraregional trade deficits. This asymmetry is exacerbated by the fact that the trade surpluses in the larger, more developed members usually account for a small proportion of their GDP, while the deficits in the smaller, less developed members often represent a significant proportion of their GDP.” (op. cit. p. 111)

Diversos projetos já foram mapeados com a IIRSA e alguns deles trazem evidentes sinergias, mas se deparam com a falta de um projeto nacional que dê consistência e articulação aos projetos regionais, além de se depararem, essencialmente, com as prioridades macroeconômicas do país. O processo de regionalização avança hoje essencialmente via iniciativas setoriais especialmente voltadas à maior integração energética (tendo em vista a sua maior complementaridade e iniciativa das empresas estatais) e de alguns projetos de infra-estrutura de transportes.

O alargamento do processo de regionalização e a provisão de infra-estrutura dependem de mecanismos financeiros e fiscais adequados. Mesmo os países europeus comprometidos com metas muito restritivas acordadas em Maastricht toleram um déficit público de 3% do PIB, cifra que historicamente corresponde em muitos países à participação dos investimentos públicos no PIB. Como o Brasil adota metas fiscais que impedem até mesmo cifras modestas como essa – nos últimos anos, o investimento público ficou em 1,8% do PIB, depois de haver situado em torno de 2,6% na primeira metade dos anos 1990 (FMI, 2005)³⁸ — os limites fiscais brasileiros ao processo de integração nacional e regional são muito altos.

O FOCEM (Fundo de Convergência Estrutural), recentemente criado no âmbito do Mercosul para reduzir as assimetrias³⁹ intra-bloco, não apenas é tímido em recursos, como se volta essencialmente à modernização, sem qualquer ênfase no processo de mudança estrutural que pudesse apontar na direção de maior complementaridade e comércio estratégico na região.⁴⁰

³⁸ O recentemente lançado Plano de Aceleração de Crescimento (PAC) visa um aumento significativo de investimentos em infra-estrutura, mas os principais projetos concentram-se na área de energia e recuperação da infra-estrutura deteriorada por anos de estagnação.

³⁹ Mota Veiga (2006) considera que o FOCEM faz parte de um diagnóstico pós-neoliberal: “No Mercosul, esse diagnóstico alimenta tanto projetos como a criação de um fundo de convergência estrutural (o FOCEM, criado recentemente), iniciativas e debates, em geral nada elucidativos, em torno da “complementação de cadeias produtivas” em escala sub-regional e propostas de ampliação da agenda de integração para incluir dimensões sociais, culturais, políticas etc.” (p. 19)

⁴⁰ Explorando os conflitos intra-bloco e as assimetrias entre o Brasil e a Argentina e os países menores, os EUA assinaram com o Uruguai em janeiro de 2007 uma proposta de acordo de comércio e investimento, provocando uma reação da Argentina e do Brasil, que consideraram que um acordo de livre-comércio com os EUA seria incompatível com o Mercosul.

A necessidade de maior cooperação financeira na região e a criação de instituições com grande “pertencimento” regional estão na base da recente expansão da CAF (Corporação Andina de Fomento), que vem suplantando o BID no financiamento às nações andinas e, sobretudo, na criação do Banco do Sul, uma iniciativa da Venezuela, país com maior superávit em transações correntes da região, cujo porte e definição estratégica ainda estão por se desenvolver. Na medida em que essas instituições permitam maior autonomia financeira dos países da região junto às instituições multilaterais e viabilizem financiamentos aos setores/países de menor desenvolvimento afirmando-se como importantes bancos de fomento regional, podem abrir novas e significativas possibilidades de cooperação e alargamento do processo de desenvolvimento ao nível regional.

A agenda macroeconômica da integração regional, ao afastar-se dessas questões centrais — o regime macroeconômico brasileiro e a inexistência de fundos compensatórios e finanças regionais de porte —, assume quase sempre uma perspectiva monetarista. Com efeito, o retorno à maior estabilidade macroeconômica e à maior semelhança entre os regimes cambiais vigentes no Brasil e na Argentina depois de 2001 vem estimulando (mais uma vez) a discussão sobre a introdução de políticas voltadas à coordenação macroeconômica e, no limite, a adoção de uma moeda única. A defesa de uma maior coordenação macroeconômica por meio de metas monetárias e fiscais e a discussão da conveniência dessa moeda única foram apresentadas no final dos anos 1990, porém foram provisoriamente engavetadas com a crise argentina de 2001 e com as novas prioridades de política econômica desse país.⁴¹ Essa discussão — limitada hoje ao plano acadêmico na medida em que não resultou em nenhuma proposta objetiva nas reuniões de cúpula, mas que ambigüamente está sempre presente na idéia dominante dos processos de convergência — adota em geral a visão monetarista que predominou em Maastricht,

⁴¹ Como notaram Machinea e Rozenwurcell (2005), a forma usual de comportamento entre os países latino-americanos ao longo dos anos 90 caracterizava-se por “[...] every time a country is in deep trouble, the partners’ foreseeable reaction is to try to distance themselves from the neighbour that is experiencing difficulties. As a result, instead of creating a demand for coordination, financial interdependence has generated political conflicts within the bloc on a recurring basis”. (Machinea, Rozenwurcell, p. 23)

baseada na adoção de metas monetárias e fiscais como escudo para a vulnerabilidade externa, estabilidade dos preços e expansão do comércio.⁴²

Entretanto, o predomínio de uma perspectiva keynesiana crítica ao neoliberalismo na Argentina, o posicionamento abertamente de esquerda da Venezuela e Bolívia e o pragmatismo que predominou em fóruns como a CASA congelaram, ao menos temporariamente, a busca de maior convergência por intermédio de metas fiscais e monetárias, indexação cambial e moeda única. Reforçaram, por outro lado, iniciativas visando à expansão dos créditos recíprocos e ao exame de iniciativas de cooperação regional de reservas a partir da experiência do Fundo de Reserva dos Países Latino-americanos. Este último mecanismo, tal como se observou entre os países andinos nos anos 1990, visa essencialmente a apoiar a balança de pagamentos e a melhorar a liquidez das reservas internacionais dos países membros e, tal como o mecanismo de crédito recíproco, constitui uma forma de cooperação macroeconômica mais flexível.

Por fim, é importante sublinhar as dimensões políticas e distributivas do processo de regionalização. Estas ganharam muito maior visibilidade nos projetos da CASA e ALBA, ainda que tais dimensões não tenham resultado no desenho de um projeto econômico abrangente voltado a satisfazer as demandas sociais. Mais do que formas de governo — como a defesa unânime da consolidação da democracia estabelecida nos fóruns da CASA —, a questão substantiva comum a um processo de integração regional tem a ver com a definição de prioridades e uma carta social que permita obter maior coesão econômica e social entre os países, as

⁴² Assim, para Machinea e Rozenwurell, "Fiscal convergence is necessary to prevent any one country's lack of discipline from damaging its own financial market, increasing its country risk and, via contagion effects, impairing the flow of capital to the region as a whole. Given its intertemporal dimension, the effort to achieve convergence should include the fiscal deficit and the public debt, measured as proportions of GDP. To avoid curtailing the possibility of implementing countercyclical policies, the deficit that should be taken into account for these purposes is the structural deficit (adjusted for cyclical variations). In the light of the region's track record in such matters and its Governments lesser borrowing capacity, the limit for the structural deficit should be lower than the level set in Europe". (p. 26) Assis (2007), a partir de argumentos econômicos opostos aos recomendados pelos economistas favoráveis à moeda única, defende a adoção de uma moeda única na América do Sul. Sua defesa baseia-se em uma suposta grande complementaridade comercial na região e nos ganhos em autonomia macroeconômica que a região teria na economia mundial. Parte ainda da hipótese de que o Brasil lideraria esse processo por meio de suas importações regionais, estimulando a produção sul-americana, e de suas exportações de máquinas e equipamentos, que elevariam a produtividade da economia regional. Cabe argumentar, entretanto, que nem essas circunstâncias estruturais e de política econômica do país estão presentes nem, necessariamente, levariam, se estivessem, à necessidade de uma união monetária. Isso não quer dizer que mecanismos de créditos recíprocos, swaps cambiais e finanças compensatórias não possam ser introduzidos de forma a aumentar a cooperação macroeconômica entre as economias.

regiões sub-nacionais e as classes sociais. Em relação à questão social, o risco principal, como na recente integração da Europa Oriental à UE, é conduzir o avanço da integração dos mercados e ao mesmo tempo aumentar a concorrência pela mão-de-obra barata, degradando ainda mais a base dos mercados de trabalho organizados. No caso da América do Sul impõe-se também a questão da pequena propriedade agrícola (importante em muitos países e regiões), sob ameaça das exportações da agricultura de maior produtividade. Tal como o impacto da abertura da agricultura mexicana às exportações americanas nos termos do NAFTA, uma integração sem compensações poderá resultar em grande desemprego dos agricultores de baixa produtividade, sem que haja na região nada escassamente parecido com o tamanho e o dinamismo do mercado de trabalho americano como absorvedor líquido (ainda que parcial) dos excedentes populacionais.

A proposição dos sindicatos, sistematicamente reiterada em reuniões no âmbito do Mercosul, privilegia arranjos setoriais ao nível regional, políticas de complementação produtiva e mecanismos de proteção social. Basicamente defende (Alimonda, 2000) que as políticas produtivas devam ser regionalmente coordenadas por setor; que se formem fundos tripartidos em apoio às atividades de reconversão produtiva; que se estabeleça uma harmonização “para cima” dos direitos sociais; que se reconheça o direito à formação de sindicatos ao nível regional e a formação de comitês de trabalhadores em mais de um país.

Por outro lado, deve-se observar (CEPAL, 2007b) que até o presente momento os efeitos do Mercosul sobre o desenvolvimento regional reforçaram as desigualdades sub-nacionais, favorecendo, no Brasil, o estado de São Paulo e a região Sul, e, no caso da Argentina, Buenos Aires e a região dos Pampas.⁴³ Tal impacto reflete a polarização espacial desses países, especialmente grave no caso brasileiro. Em geral, essa questão põe em destaque a precariedade da infraestrutura de transporte e a debilidade de fundos regionais, que neutralizam as forças da polarização regional e espacial das economias.

É forçoso salientar que uma carta social progressista, ao lado de redobrada ênfase no esforço de cooperação tecnológica e científica, é essencial para alargar as dimensões do processo de regionalização, superando os seus estreitos limites econômicos.

⁴³ Para uma discussão das convergências e divergências na integração sul-americana ver Vaillant (2007).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALIMONDA, H. Brazilian society and regional integration. *Latin American Perspectives*, v. 27, n. 6, 2000.

ASSIS, J. C. *Moeda, soberania e trabalho*. Rio de Janeiro: Editora Europa, 2007.

BERRETTONI, D; CICOWIEZ. El acuerdo de libre comercio Mercosur-Comunidad Andina de Naciones: una evaluación cuantitativa. División de Estadísticas y Proyecciones Económicas. *Estudios Estadísticos y Prospectivos*. CEPAL, 2005.

CÁRDENAS, E.; OCAMPO, J. A.; THORP, R. Industrialization and the State in Latin America: the postwar years. In *An economic history of twentieth-century Latin America*, v. 3. Nova York: Palgrave, 2000.

CARRANZA, M. E. Can Mercosur survive? Domestic and international constraints on Mercosur. In *Latin American Politics and Society*, v. 45, n. 2, 2003.

CASON, J. On the road to Southern Cone economic integration. In *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 42, n. 1, 2000.

CEPAL. *Diagnóstico de las asimetrías en los procesos de integración de América del Sur*. Division of International Trade and Integration, 2007a.

CEPAL. *Latin America and the Caribbean in the world economy 2006. Trends 2007*. Division of International Trade and Integration, 2007b.

CHANG, H. J. *Globalization, economic development and the role of the State*. Londres e Nova York: Zed Books, 2003.

EICHENGREEN, B. Does Mercosur need a single currency. In *Working Paper 6821*, National Bureau of Economic Research, 1998.

FMI. Stabilization and reform in Latin America: a macroeconomic perspective on the experience since the early 1990s. In *Occasional Paper 238*, Washington. 2005.

FURTADO, C. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Cia Ed. Nacional, 1969.

GIBBS, M.; OGNIVTSEV, V. International Trade. In *UNCTAD, beyond conventional wisdom in development policy: an intellectual history of UNCTAD*. United Nations, 2004.

GUDYNAS, E. *El camino de la integración sudamericana*. CLAES, CEADES, 2006.

HELLEINER, E. *Towards north american union?* Montreal, London, Ithaca: McGill

Queens University Press, 2006.

KALDOR, N. (1970) The case for regional policies in Nicholas Kaldor. *Further Essays on Economic Theory*. Duckworth, 1978.

KRUEGER, A. O. Free trade agreements versus customs unions. *Working Paper*, 5084, National Bureau of Economic Research, 1995.

KUME, H.; PIANI, G. Mercosul: o dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio. In *Revista de Economia Política*, v. 25, n. 4, 2005.

MACHINEA, J. L.; ROZENWURCEL, G. Macroeconomic coordination in Latin America: does it have a future? In *Informes y estudios especiales*, CEPAL, 2005.

MANSFIELD, E. D.; MILNER, H. V. The new wave of regionalism. In *International Organization*, v. 53, n. 3, 1999.

MARIATEGUI, J. C. (1924) A Unidade da América Indo-Espanhola. In *José Carlos Mariátegui, por um socialismo indo-americano*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2005.

MEDEIROS, C.A. A China como um duplo pólo na economia mundial e a recentralização asiática. In *Revista de Economia Política*, v. 26, p. 381-400, 2006.

MEDEIROS, C. A. A economia política da internacionalização sob liderança dos EUA: Alemanha, Japão e China. In FIORI, J. L. (org). *O poder americano*. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

OCAMPO, J.A. Cooperación financiera regional: experiencias y desafíos. In CEPAL. *Cooperación Financiera Regional*. Santiago do Chile, 2006.

PREBISCH, R. *Hacia una política comercial en pro del desarrollo*. UNCTAD, Nova York: Nações Unidas, 1964.

PREBISCH, R. (1959). El mercado comun latinoamericano. In GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. Fondo de Cultura Economico, 1982.

SAKWA, R.; WEBBER, M. The commonwealth of independent states, 1991-1998: stagnation and survival. In *Europe Asia Studies*, v. 51, n. 3, 1999.

UNCTAD. *Trade and Development Report*, 2007.

UNCTAD. *Handbook of statistics*, 2006/ 2007.

VAILLANT, M. Convergencias y divergencias en la integración sudamericana. División de Comercio Internacional e Integración. CEPAL, 2007.

VEIGA, P. M.; RIOS, S. P. O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas.

Serie Comércio Internacional. CEPAL, 2007.

VINER, J. *The customs union issue*. New York, 1950.

Bases de Dados: Estatísticas da CEPAL - <http://www.eclac.org/estadisticas/>