

A integração latino-americana: uma análise dos limites atuais.

Ana Maria Rita Milani ¹

Marlene Grade ²

Resumo

A integração regional latino-americana foi uma ideia que vem se configurando através da história desde o século XIX. No século XX, a integração regional estará relacionada à dimensão econômica e centrada no desenvolvimento. Na década de 1940, a CEPAL vai pensar a integração regional como um instrumento da industrialização que foi denominado de “velho regionalismo”, conceito que vai mudando com o tempo passando pelo “regionalismo aberto” e “regionalismo pós-liberal”. Este artigo tem por objetivo apresentar uma análise a partir do velho regionalismo, que surge nas origens da CEPAL, na América Latina e sua evolução até os dias atuais salientando suas limitações para o desenvolvimento econômico. Observa-se na atualidade um ressurgir das ideias desenvolvimentista no plano político, no entanto, não é suficiente como para trabalhar um tema da complexidade da integração regional.

Palavras chaves: integração regional latino-americana, CEPAL, desenvolvimento.

Abstract

The Latin American regional integration was an idea that has represented throughout history since the nineteenth century. In the twentieth century, regional integration is related to the economic dimension and centric in the development. In the 1940s, ECLAC will think regional integration as an instrument of industrialization which was called "old regionalism" concept that is changing with time passing by "open regionalism" and "post-liberal regionalism". This article aims to present an analysis from the old regionalism, which arises in the origins of ECLAC, Latin America and its evolution to the present day highlighting their limitations for economic development. Observed in the present one rising from the developmental ideas in political terms, however, is not enough to work as a theme of the complexity of regional integration.

Key words: Latin American regional integration ECLAC, development.

¹ Doutora em economia pela UFRGS. Professora adjunta da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEAC) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). E-mail: amilani22@hotmail.com

² Professora Adjunta da Universidade Federal da Fronteira Sul. E-mail: melgrade@hotmail.com

1 Introdução

Desde o século XIX, o herói da independência de Cuba, José Martí, afirmava: “Uma América boa: uma só nação, um só povo”, essa ideia carregava consigo uma clara proposta de emancipação dos povos latinos. Nesse sentido, as ideias de integração latino-americana aparecem como proposições libertárias e com um cunho anti-colonialistas.

Simón Bolívar, também no século XIX, apresenta o conceito de América Latina como força central em seu projeto político emancipador, de formar uma grande nação latino-americana. O auge dessa luta libertária foi o Congresso do Panamá, proposto por Bolívar no ano de 1826. Apesar da ideia de integração não ter sido levada adiante, ela aparece historicamente como avançada para a época, portadora de rupturas, defendia a democracia, a liberdade, o Estado laico.

Anibal Quijano (2005, p. 32) entende esses movimentos latino-americanos da época, levando em conta a formação latino-americana como produto da violência, “A produção histórica da América Latina começa com a destruição sociocultural e demográfica da história que chegou a nossa conhecimento.” A violência, portanto aparece como marca do colonialismo, coloca a América Latina como subjugada e não como independente, soberana.

No século XX a ideia de integração latino-americana aparece vinculada à luta anti-imperialista. Mas tarde, neste mesmo século, entram em consonância com o modelo neoliberal de uma integração centrada em perspectivas mercadológicas. Ganha espaço a integração com ênfase maior na economia. Busca-se, atualmente, rearticular esse debate e apresentá-lo com força política e cultural, como uma forma de refundar os próprios Estados. Saindo, portanto, de uma órbita puramente econômica, buscando o fortalecimento mútuo das nações latino americanas, apresentado a partir da vitória da esquerda em vários países. No século XXI, portanto, retoma-se os ideários de uma integração latino-americana soberana e emancipada.

Nesse sentido, nos últimos anos volta-se a apresentar o debate histórico da integração latino-americana. Várias são as experiências históricas atuais que dão sustentação a esse debate, como por exemplo, a União Europeia, o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), o Mercosul, entre outras.

A integração econômica pode ser definida como o processo de eliminação de fronteiras e barreiras de natureza econômica entre dois ou mais países. Os processos de integração têm características diferentes entre regiões, pois devem dar resposta às profundas assimetrias existentes entre países, como nível de desenvolvimento, política econômica, tamanho, etc. Os processos de integração são influenciados pela conjuntura internacional como também pelas políticas internas das diferentes regiões. A integração é um processo complexo devido o grande desafio ser a integração da diversidade e as assimetrias em torno de objetivos estratégicos.

As diversas experiências históricas nos mostram essas diferenças, por exemplo, a América Latina apresenta um processo de integração bem diferente do que da União Europeia. Na América Latina o processo de integração coexiste com a construção do desenvolvimento nacional e a transformação de sua inserção na ordem mundial globalizada. Na década de 1940, na América Latina a Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) teve grande influência na construção das ideias de desenvolvimento e dos acordos da integração no continente. Assim, o denominado ‘velho regionalismo’ vai considerar a integração como um instrumento para atingir o desenvolvimento através da industrialização da região. No entanto, essas ideias vão se modificando ao compasso das mudanças acontecidas depois da crise dos anos de 1970, período no qual ganham espaço as ideias neoliberais modificando-se também o que se entendia por regionalismo.

Este artigo tem por objetivo apresentar uma análise a partir do velho regionalismo, que surge nas origens da CEPAL, na América Latina e sua evolução até os dias atuais salientando suas limitações para o desenvolvimento econômico.

Além desta introdução, na primeira seção serão abordadas as ideias da CEPAL vinculadas ao desenvolvimento e a integração regional no início de seus trabalhos. Na segunda seção, apresentar-se-á uma análise histórica a partir dos anos de 1940 das políticas de integração na região. O novo regionalismo é apresentado na seção três, considerando o contexto histórico e os fatos estilizados até a configuração pós-liberal que ele adota nos últimos anos. Na seção quatro, apresentar-se-á as limitações que da nova visão do regionalismo assim como também questiona-se a possibilidade do ressurgimento do desenvolvimentismo. Por último, as considerações finais.

2. As origens ideias desenvolvimentista da CEPAL e a integração regional.

Os estudos pioneiros de CEPAL tiveram a preocupação de entender como se apresentava o desenvolvimento na América Latina. Várias foram as problemáticas encontradas que explicariam a situação de atraso vivenciado pelos países, como por exemplo, a deterioração dos termos de troca, o subdesenvolvimento, a relação centro x periferia, a dependência, etc. Sob as ideias de Raúl Prebisch realiza-se uma redefinição das causas do desenvolvimento e do subdesenvolvimento na América Latina. À luz do debate da CEPAL com relação ao atraso na região as ideias de ruptura do modelo agrário-exportador e a defesa da industrialização surgem como objetivos a serem perseguidos pelas políticas.

Dentro deste arcabouço teórico a integração regional se transforma num elemento fulcral do desenvolvimento. Dessa forma, dá-se início a uma nova fase do pensamento integracionista que, segundo Ruiz (2012), começa a ser construídas a partir de uma nova concepção de regionalismo.

A forma de superar o atraso dos países latino-americanos seria através da industrialização, o que permitiria a absorção do progresso técnico de maneira mais equitativa, devido que a região tinha uma forma particular de difundir o progresso técnico. Isto se transformava em diferença na produtividade dos ocupados nos distintos setores produtivos. Esse fenômeno foi denominado de heterogeneidade estrutural, fator responsável pela desigualdade na distribuição da renda.

O contexto internacional durante os anos de 1950 apontavam para optar por modelos de substituição de importações, os quais ajudariam a resolver os problemas da baixa elasticidade-preço dos produtos da periferia ao suprir internamente os produtos industriais. A CEPAL propunha uma melhor absorção do progresso técnico eliminando a industrialização com alta proteção tarifária que não permitia obter ganhos de escala (RUIZ, 2012). Assim, R. Prebisch (1959) vai defender que os processos de substituição de importações deveriam estar orientados com uma política comercial e tarifária “cuidadosa e seletiva” que possa ajustar-se as diferentes conjunturas. Dessa forma, a integração era vista como um caminho possível para superar as limitações originadas pela substituição de importações, pois o desafio seria coordenar e encontrar complementariedades entre os países da região para produzir bens intermediários e de

capital. O que se almejava através da integração era a criação de indústrias regionais competitivas³. Assim, na visão da CEPAL a integração era um projeto de industrialização que teria como objetivo facilitar a produção de bens intermediários e de capital no âmbito de um mercado comum (PREBISCH, 1959). Para atingir tal objetivo o planejamento se apresentava como instrumento fundamental deste processo, principalmente para aqueles países que não tinham iniciado o processo de substituição de importações.

Segundo a CEPAL (1964), a integração regional contribuiria para aumentar a competitividade reduzindo de forma gradual as tarifas do comércio e para isso seria necessário realizar acordos de integração e de complementação industrial. Nesse sentido, Prebisch (1963) criticava a proteção excessiva pois esta cria uma estrutura de custos que limitava a exportação para o resto do mundo.

Na década de 1960, surge a crítica dentro da CEPAL às ideias de desenvolvimento sustentando-se que a industrialização era um elemento fundamental mas não suficiente. A partir do insucesso dos modelos de desenvolvimentos aplicados no anos de 1950, surgem um conjunto de críticas sobre as teses de industrialização resultando numa reformulação das teorias criando-se contra-teorias. Surge assim, as “teoria da dependência” com contribuições de vários autores, entre eles, Celso Furtado, Fernando Henrique Cardoso, Rui Mauro Marini, Teotônio dos Santos, a qual vai estar inspirada em discussões sobre desenvolvimento, subdesenvolvimento e integração regional. Fundamentalmente, podemos encontrar dois fios condutores do pensamento desta teoria: o primeiro, baseado na análise da dinâmica do desenvolvimento capitalista na periferia, o segundo, refletiu a necessidade da atualização dos estudos sobre capitalismo internacional em sua fase monopolista.

Com relação à integração, os dependentistas faziam uma crítica acirrada a CEPAL quando propunha realizar a integração entre os países através dos setores industriais. Na visão de alguns autores (FRANK, 1967) o que se deveria fazer primeiro seria eliminar a estrutura agrária, causa do atraso dessas economias, para logo depois introduzir a industrialização. Por outro lado, argumentava-se que a integração permitiria às grandes

³ Vários trabalhos da CEPAL fazem referência ao excessivo viés protecionista das políticas de desenvolvimento industrial e a pouca racionalidade dela. Criticava-se que o nível de proteção era muito mais elevado que o necessário para determinados produtos. As exceções e preferências muitas vezes respondiam a pressões de consumidores e produtores, sendo que este fato acabou direcionado à política industrial para a produção de bens terminados. Por sua vez, para a produção desses bens importam-se bens intermediários produzindo-se um desenvolvimento industrial dependente da tecnologia externa (CEPAL apud RUIZ, 2012).

potencias entrar em mercados regionais com proteção nos quais obteriam grandes lucros além de aumentar a influência do capital estrangeiro (RUIZ, 2012). Em oposição à visão da importância dos mercados nacionais, defendia-se que o problema estava na ausência de demanda e falta de consumo fruto das leis distributivas imperantes em capitalismo dependentes.

Nos anos de 1970, o capitalismo central vivencia uma crise no seu modo de produção e seu regime de acumulação que tiveram como fatos explicativos mas importantes: a queda do sistema de Bretton Woods, o aumento do preço do petróleo em 1973 e 1974, a política Volker adotada pelos Estados Unidos que aumentou a taxa de juros. Esses fatos levam a que no início da década de 1980 se provoque a crise da dívida dos países latino-americanos tendo como decorrência a instabilidade econômica em todo o continente. Este fenômeno levou ao abandono do pensamento integracionista e das estratégias do desenvolvimento e ganha espaço o ideário do Consenso de Washington.

Sumariando, no pensamento original da CEPAL a integração regional fazia parte dos eixos do desenvolvimento proposto para região sendo um instrumento complementar do processo de industrialização. Na próxima seção, abordar-se-á a partir de um marco histórico os processos de integração da América Latina.

2 América Latina e as estratégias de integração: uma visão histórica a partir da década de 1940.

Os antecedentes da integração latino-americana se remontam ao século XIX. Os denominados “libertadores de América”, em especial Simón Bolívar, propalaram as primeiras ideias para a integração da região. Posteriormente na década de 1930 os países do Cone Sul, especialmente Argentina, Brasil, Chile e Uruguai mostraram interesse em promover acordos de livre comércio que permitissem o crescimento dos mercados, os intercâmbios, a especialização e a economia de escala. Nesta seção se analisará a evolução da ideia de integração no período posterior à Segunda Guerra Mundial, os contextos históricos e as estratégias de desenvolvimento dominantes que tem condicionado a evolução do pensamento.

2.1 O “velho” regionalismo: contexto histórico e teórico.

O velho regionalismo surgiu num contexto marcado pela existência da ordem bipolar com dois países disputando a hegemonia: Estados Unidos e Rússia. O primeiro, tinha apoiado o Tratado de Roma que daria as bases do que depois veio a ser a Comunidade Europeia defendendo o livre comércio como também opondo-se aos Acordos de Comércio preferencial. Neste período encontram-se duas vertentes de pensamento com relação ao regionalismo: a primeira de tipo ideal e inspirada na visão clássica do comércio internacional e a segunda o regionalismo desenvolvimentista que teve seus origens já no século XIX com as contribuições de F. List (1985) para logo se formatar nas ideias defendidas pela CEPAL para o desenvolvimento da América Latina.

Com relação à primeira vertente, muitas vezes denominada de regionalismo liberal, há um relativo consenso entre os economistas que suas fontes seminais estão baseadas nos trabalhos de Viner, sendo sua principal contribuição “*The customs Union issue*” (1950). Assim, o autor pretende demonstrar que em determinadas condições a formação de áreas de livre comércio ou união aduaneira não constituem necessariamente um movimento em direção ao livre comércio, ou seja, processos de integração econômica podem gerar mais custos do que benefícios reduzindo o nível de bem-estar. Antes do trabalho de Viner, as análises de integração econômica estavam fundamentadas na teoria das vantagens comparativas sustentando que todos os acordos eram benéficos para todos os países. Defendia-se que toda integração regional proporcionava crescimento nas trocas comerciais e no bem-estar mundial. No modelo de Viner os benefícios gerados pelo processo de integração dependem do efeito “criação do comércio” enquanto seus custos estariam associados ao desvio do comércio.

Segundo Viner (1950), os acordos regionais de comércio poderiam levar à criação de comércio entre os membros, mas também poderia haver desvio de comércio, ou seja, a substituição da importação de terceiros países mais eficientes por importações de membros do bloco regional, menos eficientes. Portanto, nessa visão liberal, o regionalismo não é visto como um elemento totalmente positivo, já que há situações nas quais não se atingiriam os benefícios propalados. Assim, a integração econômica de caráter regional é apenas um *second best*.

Com relação a essas ideias Celso Furtado (1985) tenta ressaltar que a teoria clássica do comércio internacional trata como relevante apenas a questão comercial e os ganhos de comércio (sejam eles derivados de retornos de escala ou de vantagens comparativas), dando pouca ou nenhuma atenção ao papel das mudanças estruturais e ao progresso tecnológico, como se faz na visão do regionalismo desenvolvimentista.

A segunda vertente que teve origem na América Latina é denominada de regionalismo desenvolvimentista. Surge como uma estratégia de desenvolvimento global baseada no processo de substituição de importações, ideia desenvolvida no seio da CEPAL. Através dessa visão de substituição de importações tentava-se promover o desenvolvimento econômico e social da região, reduzir a vulnerabilidade e reverter as assimetrias internacionais.

A CEPAL, como é bem conhecido, veio desenvolver nos anos 1950 o arcabouço teórico que mostra que a industrialização é fundamental para a superação do desenvolvimento. O diagnóstico da época, considerava que a especialização produtiva da América Latina que se configurava na produção de matérias primas para o centro e a importação de bens manufaturados era um fator de limitação para o desenvolvimento. Isto fazia com que a região tivesse um deterioro secular dos termos de intercâmbio. Para reverter essa situação se defendia a industrialização como forma de incorporação do progresso técnico e desenvolvimento de atividades conexas. A estratégia de desenvolvimento orientada pelo processo de substituição de importações permitiu à região crescer a taxas elevadas e aumentar a importância do setor manufatureiro.

As críticas recebidas pela Cepal com relação às políticas de desenvolvimento foram no sentido de que o processo de substituição de importações teria conduzido às economias para uma indústria pouco dinâmica e sem possibilidades de obter ganhos de competitividade, devido manter um padrão de desenvolvimento autárquico e autossuficiente⁴. No entanto, o modelo de integração proposto pela Cepal que tinha como fio fulcral a industrialização não tinha como objetivo a abertura pura e simples visando explorar vantagens comparativas, pelo contrário, a integração econômica proposta por Prebisch tinha um caráter *regional*, que visava fortalecer um grupo de economias periféricas e promover sua inserção na economia mundial (TEXEIRA & DESIDERÁ NETO, 2012). Nesse sentido, existia no planejamento da Cepal a ideia de complementação produtiva regional considerando a liberalização comercial sendo

⁴ No final da década de 1980 o Consenso de Washington defende estes mesmos argumentos para implementar os modelos de ajuste estrutural.

implementada com diferentes ritmos, segundo as especificidades dos países com relação aos desequilíbrios comerciais e as assimetrias regionais. Por outro lado, autores como Prebisch (1964) e Furtado (1985) vão defender a necessidade de se apoiar as empresas locais sendo que a abertura com relação ao investimento estrangeiro poderia trazer limitações ao desenvolvimento da região pela forma como a região absorve o progresso tecnológico.

Com relação às filiais de empresas estrangeiras, Fajnsylber (1950) argumenta que a indústria brasileira se tornou um dos centros de distribuição regional das multinacionais, concentrando suas exportações de manufaturados de baixo conteúdo tecnológico para os países da ALALC e importando os insumos intermediários e bens de capital de maior conteúdo. Desta forma, as filiais estrangeiras não contribuiriam para a criação de cadeias produtivas regionais⁵.

Na CEPAL geraram-se propostas de integração econômica para viabilizar o modelo de substituição de importações. Em 1959 na CEPAL surgiu a ideia da criação de um mercado comum latino-americano (MCLA). O objetivo do mercado era alcançar através de diferentes etapas a livre circulação de bens e serviços. Esse mercado daria racionalidade econômica à industrialização substitutiva entendido como um instrumento para solucionar problemas que se geravam na indústria como: a) a ausência de economia de escala devido ao tamanho inadequado das empresas; e b) a falta de capacidades na indústria manufatureira que gerava renda monopólica. Mallorquin (2012, p.176) refere-se a este tema:

La industrialización incipiente se había dado bajo las presiones de dos guerras mundiales sin previsión alguna respecto de su “eficácia” (Prebisch, 1949b). Por ello, eran importantes os planes de desarrollo. Muchos anos de la propuesta de um mercado regional latino-americano o mercado común latino-americano ... ya se pensaba que los limites industriales impuestos pelo fraccionamiento de los mercados nacionales de la región debían superarse promoviendo una mayor interdependencia económica entre los países de la región.

Nesse sentido, Prebisch salientava que as disparidades entre as economias centrais e periféricas seriam um reflexo das diferentes formas de absorver o progresso técnico junto com as flutuações cíclicas. Assim, o autor observa que há o fenômeno de

⁵ Nesse sentido, as ‘Teorias da dependências’ fizeram a crítica do modelo de desenvolvimento aplicado na época questionando a forma de inserção dos países e os processos de industrialização.

deterioração dos termos de troca entre estas economias que estaria relacionado às flutuações cíclicas.

Para a CEPAL a industrialização produziria uma mudança fundamental entre as relações da América Latina e os países industriais, gerando um desenvolvimento desde dentro por médio da substituição de produtos industriais. Na visão da CEPAL, o desenvolvimento de uma indústria moderna seria possível através da ampliação dos mercados recíproca dos mercados internos latino-americanos, os quais funcionavam de maneira estanca. Desta forma, a abertura dos mercados mediante um processo de integração regional como forma de contribuir para a industrialização da região foi o novo rumo marcado pela instituição. É neste ponto que a CEPAL se afasta do postulado clássico de abertura e vantagens comparativas, porque a integração regional precisava criar um sistema de proteção para a nova indústria que muitas vezes não era tão eficiente como nos países centrais.

Nesse período a CEPAL realizou vários estudos sobre o comércio inter-regional dando o primeiro impulso para a criação de um Grupo de trabalho do Mercado Regional Latino-americano que teria como objetivo definir as diretrizes que deveria ter um mercado comum para a região. Esse grupo considerava como ponto interessante do desenvolvimento da região a criação de um mercado comum tomando a forma jurídica de zona de livre comércio, tendo como objetivo final atingir uma união aduaneira.

Assim, no período de 1950-1960 essas ideias se concretizaram em dois acordos: o Mercado Comum Centro-americano (MCCA) e a Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC). Esta última estava estabelecida pelo Tratado de Montevideu de 1960 e tinha como objetivo o avanço econômico e a integração da região através da coordenação de planos de desenvolvimento como também as políticas de industrialização. A liberalização comercial avançou pouco porque os países tiveram como meta a redução das tarifas em linhas de importação e quase sem concessões nos produtos do processo substitutivo de importações. As políticas econômicas e a promoção da integração produtiva também não tiveram uma grande evolução apesar de se manter os projetos de desenvolvimento nacional. No entanto, o balanço geral de esta experiência de integração não foi negativo no que tange à ideia de integração regional as políticas e estratégias foram benéficas para vincular os países membros e gerar fluxos de comércio.

Paralelamente, alguns países que ficaram fora do projeto ALALC (El Salvador, Honduras, Guatemala e Nicarágua) promoveram o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), que significaria a consolidação de diversos instrumentos de cooperação econômica como forma de desenvolvimento da região. Os resultados obtidos concretizaram alguns dos pontos centrais do pensamento da CEPAL, sendo que se implementou a industrialização por substituição de importações e se eliminaram as barreiras e tarifas dentro do esquema regional. No entanto, esse contexto foi alterado quando as relações políticas entre El Salvador e Honduras se fragilizaram. Assim, Honduras decide sair do mercado comum dando começo a um período de irregular funcionamento da integração regional que se agravou com a crises dos anos de 1980. As principais características e fatos estilizados do velho regionalismo podem ser elencados da seguinte forma:

- Integração como instrumento de apoio ao modelo de substituição de importações;
- As tarifas eram superiores ao 40%;
- A cobertura da liberalização tarifária em cada acordo era baixa pois se prorrogava a proteção dos mercados domésticos;
- A integração se promovia através do comércio de bens;
- Limitava-se os investimentos estrangeiros diretos por meio da limitação dos capitais;
- A institucionalidade intentava copiar o modelo da Comunidade Europeia.

Em 1969 cria-se o Pacto Andino no acordo de Cartagena que foi integrado por Colômbia, Chile, Equador e Peru no qual Venezuela ingressa em 1973 e Chile sai em 1976. O objetivo do Pacto era possibilitar a integração econômica, a livre circulação dos cidadão e mercadorias dos países membros e a representação dos interesses frente outros blocos econômicos e organismos internacionais.

Nos inícios da década de 1970⁶ o capitalismo central vivencia uma crise do modo de produção e do regime de regulação que vigorava nos conhecidos ‘Anos Dourados’. Assim, o capitalismo experimenta uma nova configuração aprofundando a acumulação financeira, levando a uma maior instabilidade macroeconômica. Depois das duas crises

⁶ Nesse período se consegue aumentar o comércio inter-regional, em especial de manufaturas. Não houve avanços na liberalização e crescimento do comércio de bens de maior produtividade.

do petróleo, da queda do sistema Bretton Woods, do aumento dos juros internacionais por parte dos Estados Unidos e das dificuldades para o pagamento da dívida externa dos países latino-americanos foi novamente reinstituído o projeto ALALC em Montevideu em 1980 denominando-se de: Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Frisava-se a necessidade de se obter um novo esquema de cooperação dando um tratamento diferenciado aos países menos desenvolvidos. Em 1980 no marco da ALADI as exportações representavam ao redor do 17% do total de exportações dos países. (CEPAL, 1998).

No entanto, as opiniões sobre os resultados das experiências de integração são controversas entre os autores. Alguns, como por exemplo Sunkel (1998) observa que cada país tinha focado na industrialização e a proteção dos mercados internos, esquecendo o regionalismo. Outros autores salientavam como positivo que o crescimento do comércio inter-regional, juntamente com o estabelecimento de uma tarifa comum para o 98% do comércio extra regional.

Segundo Texeira & Desidera Neto (2012), os processos de integração da América Latina enfrentaram diferentes empecilhos que podem ser resumidos nos seguintes pontos: a assimetrias existente no grau de desenvolvimento entre os países; o forte nacionalismo que se opunha à ideia de integração; o papel das burguesias industriais nacionais que exigiam proteção da concorrência e o papel das empresas multinacionais que privilegiou a localização dos investimentos seguindo a lógica global.

Durante a década perdida os esquemas de integração começaram a ser questionados e deixaram de ser de interesse para os governos devido à urgência do pagamento da dívida externa. Os governos realizaram programas de estabilização acompanhados de restrições ao comércio exterior para estabilizar o balanço de pagamentos. A ideia de estratégia para o desenvolvimento não tinha mais sentido num contexto de instabilidade macroeconômica. Concomitantemente, a integração que era um ponto importante das estratégias para o desenvolvimento também são esquecida dando passo as novas ideias que imperariam nos anos de 1990: o neoliberalismo. Na seção seguinte, apresentaremos as características da década e as mudanças acontecidas na região.

3 O novo regionalismo: contexto histórico e fatos estilizados

No final da década de 1980 o contexto surgem diferentes mudanças que configuram uma nova fase na qual ganha força o ideário liberal que será propalado através do Consenso de Washington. Paralelamente a este fato, se apresenta a queda do muro de Berlin e da União Soviética evidenciando o fracasso do socialismo real, o que foi denominado por F. Fukuyama do “fim da história”. A palavra de ordem foi a globalização que muitas vezes se torna imprecisa e fonte de todos os debates.

A região adota programas de estabilização e ajuste estrutural baseados no Consenso de Washington que contemplavam a liberalização do comércio e das finanças, a redução da participação do Estado na economia através das privatizações, a desregulamentação, e austeridade fiscal. Os países em desenvolvimento se incorporavam ao GATT e firmavam acordos da Ronda Uruguai que deu origem à criação da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Em 1990 a CEPAL propõe a transformação produtiva com equidade. Em matéria de inserção da região no contexto internacional argumentava-se que: a) a necessidade de maior abertura como instrumento de crescimento da produtividade e incorporação do progresso técnico; b) fomento das exportações; c) a necessidade de uma política cambial estável; d) aperfeiçoamento de acordos de integração vigentes; e) fortalecimento da inserção internacional. Dessa forma, a CEPAL objetiva uma nova concepção do regionalismo, agora denominado de ‘aberto’, que significou uma grande mudança nas diretrizes do regionalismo desenvolvimentista. A instituição dá uma virada e passa a ver como um fator positivo os países da região se inserirem no processo de globalização. Assim, trabalhos da CEPAL (1994, p. 946) salientava:

Fazer da integração um alicerce que favoreça uma economia internacional mais aberta e transparente, em vez de ela se converter num obstáculo que a impeça, com isso restringindo as opções ao âmbito dos países da América Latina e Caribe. Isso significa que os acordos de integração devem tender a eliminar as barreiras aplicáveis à maior parte do comércio de produtos e serviços entre os signatários ...,

A mudança do posicionamento dos Estados Unidos agora favorável aos acordos de comércio preferencial deu impulso ao surgimento de regionalismo, proliferando

acordos bilaterais e blocos econômicos, dos quais o Tratado de Maastrich (1992) que cria a União Europeia foi a maior expressão.

O novo regionalismo recomenda o tipo de instituições e políticas, assim como regras e normas necessárias para o funcionamento do mercado integrado sobre as bases dos postulados neoliberais. O ambiente normativo do novo regionalismo é menos isolacionista, o que muito denominam de pró-inserção dos países na economia mundial. Na verdade, passasse a interpretar o processo de integração como complementar ao de globalização tendo como argumento, embora em parte, que os ganhos do comércio aumentariam a competitividade da região.

Sumariando, o novo regionalismo faz referência à onda de acordos de integração que aconteceu desde meados dos anos 1980 num contexto de liberação dos mercados, avanço da globalização e ordem mundial bipolar. Esses acordos não significavam o fechamento das regiões para o mundo, pelo contrário, tentava-se era inserção na globalização. Pode ser interpretado também como um fenômeno de caráter multidimensional que supera o velho regionalismo, tendo a integração regional sustentada na liberalização do comércio de bens para incluir serviços, movimentação de fatores de produção, normas laborais e ambientais, propriedade intelectual, compras governamentais, cooperação em diferentes áreas, etc. Assim, o novo regionalismo abrange mais que aspectos econômicos pois incluem temas de política ao incorporar compromissos dos sócios com relação aos direitos humanos e democracia.

A década de 1990 foi marcada por grandes conferências e no campo multilateral destaca-se a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC). Dentro da visão do regionalismo aberto surgem vários acordos entre países considerando como ponto importante os ganhos de competitividade e a abertura comercial completa para o mundo, inserindo-se no comércio internacional da era da globalização.

Em 1991, foi criado o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) com assinatura do Tratado de Assunção por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. No início de 1995 estabelece-se a zona de livre comércio entre os países membros e, a partir deste ano, cerca de 90% das mercadorias produzidas nos países membros poderão ser comercializadas sem tarifas comerciais. Alguns produtos não entraram neste acordo e possuem tarifação especial por serem considerados estratégicos ou por aguardarem legislação comercial específica.

Nesse sentido, o processo de integração foi muito influenciado pela hegemonia da ideologia neoliberal dos anos 1990 de forma que a área de livre comércio por vezes caracterizada como uma união aduaneira incompleta, foi configurada de maneira pouca complexa, sendo que não incorporam a coordenação de política econômica.

Em 1994, na cidade de Miami realiza-se a Primeira Cúpula das Américas lançando um projeto para formar uma área de Livre Comércio das Américas (ALCA) tendo como prazo o ano de 2005. No entanto, existiram muitas resistências por parte dos países latino-americanos fundamentalmente por causa das assimetrias existentes os países participantes em especial nos setores industriais (TEXEIRA & DESIDERÁ NETO, 2012). Ganhou especial destaque o Brasil o qual foi colocando-se como líder do Mercosul e da América do Sul nas negociações com os Estados Unidos.

3.1 Regionalismo pós-liberal

As estratégias de desenvolvimento orientadas pelo Consenso de Washington serviram para os países da região adotar uma maior disciplina macroeconômica, aumentar as exportações e reduzir a inflação. No entanto, teve resultados decepcionantes com relação ao crescimento, a equidade e a redução da pobreza. Como decorrência surge o questionamento das vantagens das reformas que tinham contribuído ao surgimento da integração regional. Assim, surgem críticas aos esquemas de integração vigente e ao ALCA. Diante dos resultados sociais medíocres da década de 1990, na América Latina apresenta-se em vários países mudanças de governos que apresentar-se-iam com vertentes de esquerda ou neo-desenvolvimentista com diferentes nuances, os quais fizeram uma crítica acirrada das políticas neoliberais. Estas novas ideias influenciam e fazem ressurgir uma inflexão nas propostas de integração regional.

Como argumentam Texeira & Desiderá Neto (2012) a crise do modelo de ajuste estrutural no Mercosul – provocada inicialmente pela desvalorização da moeda brasileira em 1999, depois pela crise na Argentina em 2001 – na Cúpula de Assunção de 2003, os quatro países relançaram o projeto, salientando as assimetrias estruturais entre seus membros.

Em 2004, aparecem novas propostas de integração como a Alternativa Bolivariana das Américas (ALBA) lançada inicialmente por Venezuela e Cuba, junto com a ideia brasileira de uma área de livre comércio UNASUL. Com relação à primeira, apoiaram essa ideia seis países latino-americanos e o segundo envolve doze países da região incluindo três caribenhos.

A hipótese central do regionalismo pós-liberal é que a liberalização dos fluxos comerciais e de investimentos não consegue gerar “endogenamente” políticas de desenvolvimento. Há uma redução da importância da dimensão comercial e se revitaliza uma visão mais estatista, embora com matizes diferentes em cada país, predominando nas agências de negociação econômicas não comerciais (criação de instituições, integração energética, construção de bens públicos, etc.) e temas não econômicos (aliança política, cooperação internacional em diferentes áreas, etc). Ou seja, no regionalismo pós-liberal se prioriza a agenda política sob a econômica. As propostas que tratam de marcar diferença com o regionalismo se concretizam na ALBA⁷ e UNASUR.

A ALBA é uma proposta de cooperação de diferentes áreas que começa por tomar forma através de acordos de integração ao incluir preferências comerciais, embora não sejam recíprocas (Tratado de Livre comércio dos povos) e alguns órgãos de decisão como o Banco ALBA, empresa PETROCARIBE e PETROSUL e constituição de empresas públicas multinacionais.

4 O “regionalismo aberto”, suas limitações para o desenvolvimento e a retomada do regionalismo desenvolvimentista.

Como se observou na seção anterior o regionalismo aberto apresentou uma grande mudança do regionalismo dos anos 1950 e 1960, já na sua denominação existe uma contradição conceitual: ‘regionalismo’ refere-se a maneira que os países atrasados protegem suas economias e ‘aberto’ propõe uma maior abertura da economia (TEXEIRA & DESIDERÁ NETO, 2012). É inegável que a fonte de inspiração do novo regionalismo encontra-se no Consenso de Washington considerando a integração como um *second best*

⁷ Esta proposta envolve a posição da Venezuela que almeja exportar sua revolução bolivariana, construir uma aliança anti-imperialista e promover em outros países o socialismo do século XXI.

– na visão de Viner -, sendo a integração à globalização uma escolha ótima. Entretanto, os acordos regionais deviam ser apoiados pois eles levariam à inserção nos mercados globalizados.

Defendia-se que a abertura seria uma oportunidade de obter os ganhos de competitividade que faltavam na indústria da região. Dessa forma, como alguns autores interpretam (TEXEIRA & DESIDERÁ NETO, 2012) a CEPAL ao considerar como relevante a falta de competitividade e abertura como um possível caminho supõe que o processo de industrialização tivesse-se terminado satisfatoriamente. Na década de 1960, a CEPAL tinha como objetivo criar estruturas produtivas mais eficientes contando com a ampliação dos mercados regionais. Já na década de 1990 seria tornar a estrutura industrial instalada mais competitiva diante de um cenário globalizado. Nesse sentido, não existe no regionalismo aberto políticas comerciais de proteção como no velho regionalismo e, dessa forma, a inserção internacional se apresenta também diferente.

Na verdade, não se observavam os limites que tinha a indústria da região para concorrer com a abertura proposta pelo modelo neoliberal. O pensamento da CEPAL dos anos 1950 seria de proteção da indústria e na década de 1990 aceita-se a abertura como resposta a um problema que ainda não estava superado pois a indústria era atrasada com relação à fronteira tecnológica existente. Nesta última década, não se tem como ‘problema’ a industrialização por substituição de importações e sim a preocupação com fomentar as exportações e conquistar o acesso aos mercados internacionais dinâmicos e competitivos. O “regionalismo aberto” propõe medidas para complementar o mercado e tornar o mercado regional mas competitivo internacionalmente. Como assinala Corazza (2006, p.148):

Na prática, o “regionalismo aberto” promoveu a abertura, a liberalização, a privatização, as reformas estruturais de cunho liberalizante e as políticas macroeconômicas propostas pelo Consenso de Washington e implementadas na América Latina, nos anos 90. Assim, pode-se dizer que a CEPAL adotou um discurso liberal tingido por teses estruturalistas.

Na verdade, o arcabouço teórico que inspira o “regionalismo aberto” resgata os pilares neoclássicos do crescimento endógeno junto com a nova geografia econômica que supõe uma economia mundial na qual todos tem as mesmas condições de integração. Pelo contrário, o “velho regionalismo” que se baseava no método histórico-estruturalista considerando as especificidades locais tão relevantes que mereceram uma teoria específica.

No entanto, os resultados em termos macroeconômicos (crescimento instável, vulnerabilidade externa e piora das condições sociais) e com relação à inserção internacional mostram as contradições existentes desde sua concepção do “regionalismo aberto” que se manifestam nos objetivos almejados e os meios empregados.

Assim, fica claro que a integração regional deve ser vista não como um mero jogo de mercado, pelo contrário, ela deve ser uma medida dentro de uma política de desenvolvimento. Para isso o papel do Estado é fundamental, sendo que com o neoliberalismo ele sai de cena para deixar as políticas pró-mercado dar o direcionamento da economia.

Comparado com o “velho regionalismo” o papel do Estado dá uma virada com relação às políticas de promoção do desenvolvimento nacional e a industrialização. O “regionalismo aberto” se propõe aumentar a competitividade e inserção internacional. Para Cepal, o Estado deve facilitar a coordenação da inserção e dos negócios e a regulação pró-mercado que, dessa forma, conseguir-se-á a otimização e a inserção almejada. Assim, na década de 1990 o Estado perde seu papel de interventor para promover o desenvolvimento e adota um papel de regulador do mercado.

4.1 América Latina na década de 2000: o ressurgir do regionalismo desenvolvimentista?

Pode-se observar que o “regionalismo pós-liberal” dos anos 2000 diferencia-se das experiências anteriores, tendo como preocupação não o aspecto econômico, mas também os aspectos políticos e sociais. Há nas experiências ainda incipientes da ALBA, UNASUL o resgate das ideias desenvolvimentistas com certas nuances. Na ordem política, existe uma iniciativa de propor a partir de seus participantes posições comuns em fóruns multilaterais como também no âmbito da governança regional (TEXEIRA & DESIDERÁ NETO, 2012).

Como podemos observar nas seções anteriores, para o “regionalismo pós-liberal” não é prioritária só a dimensão econômica pois considera também a política e o social como pontos importantes. No “regionalismo pós-liberal” aceita-se a redução da importância que se dá ao comércio no “regionalismo aberto” e se retorna para uma visão com maior participação do Estado embora sem uma uniformidade no continente.

Resumindo, o “regionalismo pós-liberal” prioriza a agenda política sobre a econômica e comercial, promovendo o desenvolvimento com atores estatais e políticas que se afastam do Consenso de Washington e do “regionalismo aberto”. Nesse sentido, ganha importância a temas sociais, assimetrias entre países, a criação de instituições comuns entre os países, ênfase na cooperação, paz e segurança regional.

No entanto, não pode se afirmar que o “regionalismo pós-liberal” é uma volta ao “velho regionalismo” que teve como marco a Cepal, pois o contexto histórico é diferente e continua marcado pela globalização e o maior cuidado dos países latino-americanos de manter o equilíbrio macroeconômico. Neste novo contexto, a integração encontra limites nas diferentes formas que os países têm para se inserir na economia internacional e nos modelos de desenvolvimento. No “velho regionalismo” a integração fazia parte dos modelos de desenvolvimentos hoje estes limitam a integração no sentido que não são capazes de gerar uma institucionalidade eficiente e duradora. Portanto, apesar da retomada das ideias das visões denominadas de neo-desenvolvimentistas ainda não são dominantes no modelo teórico que conduz a integração. Apresentam uma pluralidade no pensamento sobre o que se entende por integração regional, o que seria não mais do que o reflexo da diversidade de estratégias de desenvolvimento global na América Latina.

5 À guisa de conclusão

A integração regional latino-americana foi uma ideia que vem se configurando através da história desde o século XIX. Nos primórdios, pensava-se na unidade dos territórios sob o domínio espanhol tendo como base a ideia de independência política. No século XX, a integração regional muda seu foco e vai apresentar um enfoque mais centrado no econômico e na promoção do desenvolvimento. Na década de 1940, a CEPAL vai teorizar sobre o atraso vivenciado pela região, com uma visão oposta ao pensamento dominante, construindo um arcabouço teórico riquíssimo em originalidade e iniciativas. A CEPAL caracteriza as especificidades da região como exportadora de matérias primas para o centro e a dificuldade de absorver as vantagens do progresso técnico fazia com que se apresentasse a heterogeneidade estrutural. A industrialização via substituição de importações produziria o desenvolvimento da região e para isso precisava-se da

ampliação dos mercados internos através de um processo de integração econômica regional. A proteção e o fortalecimento das economias regionais eram vista como uma forma de assegurar uma inserção mais igualitária e competitiva. Nesse sentido, salientava-se a importância da ação do Estado pois a CEPAL não acreditava que os mecanismos de mercado pudessem reverter a situação de subdesenvolvimento das regiões periféricas. Para CEPAL este seria o novo rumo que o desenvolvimento latino-americano percorreria. É a partir de então que a ideia de integração regional relaciona-se com o desenvolvimento econômico, a qual vai transcorrer no tempo até nossos dias passando por uma sorte de inúmeras mudanças que interferem e a afastam desta ideia inicial.

Assim, com a crise da dívida dos anos de 1980 as ideias integracionistas como também a de industrialização e desenvolvimento foram “água abaixo” diante da urgência da estabilização e ajustamento da região. Nos anos de 1990 ganham espaço as ideias neoliberais e o Consenso de Washington será o marco instrumental das mesmas. No bojo da CEPAL, surge o “regionalismo aberto” inspirado neste ideário com o foco na integração nos mercados globais com fortes reformas pró-mercado. Isto marca uma mudança radical na estratégia de desenvolvimento dos países da região, passando de um modelo protecionista que tinha o processo de substituição de importações como eixo para um modelo orientado pela não intervenção do Estado e a busca da competitividade.

Os resultados medíocres da implementação desse modelo levam a questionar as vantagens das reformas que contribuíram para configurar o “regionalismo aberto”. Assim, vários fenômenos tanto políticos quanto econômicos fazem ressurgir ideias neo-desenvolvimentista que vão dar o marco ao que foi denominado de “regionalismo pós-liberal”. No entanto, nesta visão a dimensão econômica e comercial se subordina à política, tendo como temas centrais a cooperação, segurança nacional, infraestrutura, etc.

Apesar do “regionalismo pós-liberal” considerar e retomar o tema do desenvolvimento econômico ainda não é dominante no seu arcabouço, pois tem influência do “regionalismo aberto” fator limitante de qualquer estratégia de integração. Na verdade, uma visão crítica das propostas de integração regional precisam ir além da lógica do mercado como uma política de desenvolvimento exige a reconstrução do papel do Estado. Nos dizeres do economista argentino Aldo Ferrer (2007), a globalização não tem modificado a natureza do processo de desenvolvimento que continua estando baseada na capacidade de cada Estado de criar e difundir progresso técnico, assim como a incorporação e absorção dos frutos desse progresso na sociedade. Para isso, a integração regional deveria estar

construída a partir de premissas como: o potencial de ampliação dos mercados, a coordenação de cadeias produtivas, a infraestrutura, a promoção da ciência e tecnologia, entre outras. Por outro lado, deveria tomar posições comuns entre os países da região com relação aos temas fulcrais da ordem internacional como paz, segurança, meio ambiente, regime de comércio, propriedade intelectual, etc.

Enfim, existe na região a necessidade de se repensar a integração e o desenvolvimento para poder superar os problemas como dependência e subdesenvolvimento que ainda continuam vigentes com nuances. O pensamento da CEPAL, revela-se como muito rico para ser esquecido. É o momento de revitalizar a teoria a partir deste novo contexto histórico no qual a economia internacional toma especial destaque.

6 Referências Bibliográficas

CEPAL. Comissão Económica para América Latina. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. In: **Cincuenta años de pensamiento en la Cepal**: textos seleccionados. 1994. v. 2.

_____. América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial. In: **Cincuenta Años de Pensamiento en la Cepal**: textos seleccionados. 1998. v. 2.

CORAZZA, G. O “regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. In: **Ensaio FEE**, v. 27, n 1, Porto Alegre: 2006, p. 135-152.

FAJNZYLBER, F. **Estratégia industrial e empresas internacionais**: posição relativa da América Latina e do Brasil. Rio de Janeiro: Ipea/INPES, 1970.

FERRER, A. Globalización, desarrollo y densidad nacional. In: VIDAL, G.; GUILLEN ROMO, A. (orgs). **Repensar a teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado**. Buenos Aires: CLACSO, 2007, p. 431-437.

FRANK, G. Latin American Economic Integration. In: **Monthly Review**. Set. 1967.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 1967. São Paulo: Abril Cultural, 1985. (Coleção Os Economistas).

LIST, F. **Sistema nacional de economia política**. 1841. São Paulo: Abril Cultural, 1985. (Coleção Os Economistas).

MALLORQUIN, C. La CEPAL y Raúl Prebisch. La década de ouro: 1950. In: RUIZ, J.B.; PUNTIGLIANO, R.; CASAS GRAGEA, A. **Integración latino-americana y Caribeña. Política y economía**. Fondo de Cultura Económica, Madrid: 2012.

QUIJANO, A. Dom Quixote e os moinhos de vento na América Latina. In: **Revista do Instituto de Estudos Avançados** (IEA), vol. 19, n. 55. S. Paulo: IEA/USP, 2005[11:24:28].

PREBISCH, R. “**Introducción**”. **Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano**. Fondo de Cultura Económica, México: 1963.

_____. **Dinâmica do desenvolvimento latino-americano**. Fundo de Cultura, 1964.

RUIZ, J.B. Autonomia y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano. In: RUIZ, J.B.; PUNTIGLIANO, R.; CASAS GRAGEA, A. **Integración latino-americana y Caribeña. Política y economía**. Fondo de Cultura Económica, Madrid: 2012.

SUNKEL, O. Desarrollo e integración nacional. Otra oportunidade para una promesa incumplida. In: **Revista de la Cepal**. Número extraordinário. 1998, p. 229-241.

TEXEIRA, R.A.; DESIDERÁ NETO, W.A. A recuperação do desenvolvimentismo no regionalismo latino-americano. **Texto para discussão**; 1790. IPEA, Brasília, 2012.

VINER, J. **The Customs union issue**. New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950.