

Análise Econômica

CAPITAL HUMANO NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES

LUCIANO NAKABASHI E EVÂNIO FELIPE

CÂMBIO, INFLAÇÃO, JUROS E RESERVAS NA TRANSIÇÃO DE REGIMES CAMBIAIS: UMA INVESTIGAÇÃO ECONÔMETRICA PARA O BRASIL

FLÁVIO VILELA VIEIRA E CARLOS DE ALMEIDA CARDOSO

INTEGRAÇÃO ECONÔMICA E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO: EXPERIÊNCIAS E PERSPECTIVAS PARA A AMÉRICA LATINA

RICARDO DATHEIN

MERCADO IMOBILIÁRIO E A IMPORTÂNCIA DAS CARACTERÍSTICAS LOCAIS: UMA ANÁLISE QUANTÍLICO-ESPACIAL DE PREÇOS HEDÔNICOS EM BELO HORIZONTE

BERNARDO FURTADO

ANÁLISE DA DINÂMICA DA PRODUTIVIDADE DO TRABALHO ENTRE SETORES E ESTADOS BRASILEIROS NA DÉCADA DE 90

ADELAR FOCHIZATTO E VALTER JOSÉ STULP

TEORIA ECONÔMICA DO SUICÍDIO: ESTUDO EMPÍRICO PARA O BRASIL

CLAUDIO DJISSEY SHIKIDA, ARI FRANCISCO ARAUJO JR E RAFAEL ALMEIDA VILHENA GAZZI

ÍNDICE RELATIVO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO SUDOESTE PARANAENSE

CARMEM OZANA MELO

DESEMPENHO COMERCIAL DA INDÚSTRIA DE MÁQUINAS E IMPLEMENTOS AGRÍCOLAS NO BRASIL

CARLOS ALBERTO CINQUETTI

COMPETITIVIDADE DAS EXPORTAÇÕES MUNDIAIS DE PLANTAS VIVAS E PRODUTOS DE FLORICULTURA

ETEVALDO ALMEIDA, PATRÍCIA SALES LIMA, LUCIA MARIA SILVA, RUBEN DARIO MAYORGA E FRANCISCO DE LIMA

UMA AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DO FNE, NO PERÍODO 1995-2000

ALEXANDRE MANOEL ANGELO DA SILVA E GUILHERME RESENDE

ANO **25**

Nº **47**

Setembro, 2007

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Prof. José Carlos Ferraz Hennemann
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
Diretor: Prof. Gentil Corazza

CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS ECONÔMICAS

Diretor: Prof. Lovois de Andrade Miguel
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
Chefe: Prof. Eduardo Ernesto Filippi
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS E ATUARIAIS

Chefe: Prof. Ceno Odilo Kops
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
Coordenador: Prof. Marcelo S. Portugal
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL

Coordenador: Prof. Paulo Dabdab Waquil
CONSELHO EDITORIAL: André Moreira Cunha (UFRGS), Carlos G. A. Mielitz Netto (UFRGS), Carlos Henrique Horn (UFRGS), Eduardo A. Maldonado Filho (UFRGS), Eleutério F. S. Prado (USP), Eugênio Lagemann (UFRGS), Fernando Cardim de Carvalho (UFRJ), Fernando Ferrari Filho (UFRGS), Fernando de Holanda Barbosa (FGV/RJ), Flávio Augusto Ziegelman (UFRGS), Flávio Vasconcellos Comim (UFRGS), Gentil Corazza (UFRGS), Giacomo Balbinotto Netto (UFRGS), Gustavo Franco (PUC/RJ), Hélio Henkin (UFRGS), Jan A. Kregel (University of Missouri at Kansas City), João Rogério Sanson (UFSC), Joaquim Pinto de Andrade (UnB), Júlio César Oliveira (UFRGS), Luiz Estrella Faria (UFRGS), Luis Paulo Ferreira Nogueiról (UFRGS), Marcelo S. Portugal (UFRGS), Maria Alice Lahorgue (UFRGS), Octávio Augusto Camargo Conceição (UFRGS), Paul Davidson (Journal of Port Keynesian Economics), Paulo D. Waquil (UFRGS), Pedro C.

D. Fonseca (UFRGS), Philip Arestis (University of Cambridge), Ricardo Dathein (UFRGS), Ronald Otto Hillbrecht (UFRGS), Sabino da Silva Porto Jr. (UFRGS), Sérgio M. M. Monteiro (UFRGS), Stefano Florissi (UFRGS) e Werner Baer (University of Illinois at Urbana - Champaign).

COMISSÃO EDITORIAL: Eduardo Augusto Maldonado Filho, Fernando Ferrari Filho, Hélio Henkin, Marcelo Savino Portugal, Paulo Dabdab Waquil. e Sérgio Marley Modesto Monteiro.
EDITOR: Sérgio Marley Modesto Monteiro
EDITOR ADJUNTO: Hélio Henkin
SECRETÁRIO: Emerson Douglas Neves
REVISÃO DE TEXTOS: Vanete Ricacheski
EDITORAÇÃO: Núcleo de Editoração e Criação da Gráfica da UFRGS - Janaina Horn
FUNDADOR: Prof. Antônio Carlos Santos Rosa
Os materiais publicados na revista *Análise Econômica* são da exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução total ou parcial dos trabalhos, desde que seja citada a fonte. Aceita-se permuta com revistas congêneres. Aceitam-se, também, livros para divulgação, elaboração de resenhas e resenhas. Toda correspondência, material para publicação (vide normas na terceira capa), assinaturas e permutas devem ser dirigidos ao seguinte destinatário:

Prof. Sérgio Marley Modesto Monteiro

REVISTA ANÁLISE ECONÔMICA - Av. João Pessoa, 52

CEP 90040-000 PORTO ALEGRE - RS, BRASIL

Telefones: (051) 3308 3513 / 3308 4164

Fax: (051) 3308 3990

Email: rae@vortex.ufrgs.br

Assinatura revista *Análise Econômica*: R\$50,00

A assinatura anual dá direito a 2 números da revista.

Análise Econômica

Ano 25, nº 47, setembro, 2007 - Porto Alegre
Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS, 2000

Periodicidade semestral, março e setembro.
ISSN 0102-9924

1. Teoria Econômica - Desenvolvimento Regional -
Economia Agrícola - Pesquisa Teórica e Aplicada -
Periódicos. I. Brasil.
Faculdade de Ciências Econômicas,
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

CDD 330.05

CDU 33 (81) (05)

Integração Econômica e Políticas de Desenvolvimento: experiências e perspectivas para a América Latina

Ricardo Dathein*

Resumo: O artigo analisa a relação entre integração regional e desenvolvimento econômico, de acordo com diferentes enfoques teóricos, incluindo a contribuição da CEPAL. As experiências de integração na América Latina (ALALC e ALADI) são estudadas a partir do prisma das políticas de desenvolvimento, buscando-se entender os motivos de seu fraco desempenho. O MERCOSUL é tratado a seguir, destacando-se a mudança de concepção teórica em sua origem e seus resultados até a atualidade. Concluindo, ressalta-se a oportunidade da adoção de políticas de desenvolvimento que o regionalismo oferece, comparativamente a estratégias unilateralistas e multilateralistas. Nesse sentido, argumenta-se que uma integração construída com o uso de políticas ativas de desenvolvimento acordadas entre os membros do grupo tende a produzir melhores resultados que a simples liberalização comercial.

Palavras-chave: Integração econômica, MERCOSUL, Desenvolvimento.

Abstract: The article analyzes the relation between regional integration and economic development, in accordance with different theoretical approaches, including the contribution of the CEPAL. The experiences of integration in Latin America (ALALC and ALADI) are studied from the angle of the development policies, searching to understand the reasons of its weak performance. The MERCOSUL is treated to follow, being distinguished the change of theoretical conception in its origin and its results until present. Concluding, it is stand out the chance of the adoption of development policies that the regionalism offers, comparatively the unilateralists and multilateralists strategies. In this sense, the paper argues that an integration constructed with the use of active policies of development in an agreement between the members of the group tends to produce better results that the simple commercial liberalization.

Keywords: Economic integration, MERCOSUL, Development.

JEL Classification: F15, O54

• Doutor em Economia, Professor Adjunto da UFRGS. E-mail: ricardo.dathein@ufrgs.br
Artigo recebido em abril de 2007. Aceito em agosto de 2007

1 Introdução

O artigo analisa a relação entre integração regional e desenvolvimento econômico, de acordo com diferentes enfoques teóricos. Tendo em vista a situação de subdesenvolvimento dos países latino-americanos, teorias econômicas não liberais advogam a necessidade da adoção de políticas de desenvolvimento para a superação desta condição. Da mesma forma que em nível nacional países não desenvolvidos necessitariam dessas políticas estratégicas e, portanto, de um Estado com papel ativo, em nível regional isso também se afirmaria. O âmbito regional poderia proporcionar que essas políticas tivessem uma eficácia maior, e é esse o grande estímulo que os acordos de integração possuiriam. Não é essa, no entanto, a visão predominante na atualidade, que busca uma integração com enfoque liberal. Com isso, os resultados potenciais mais positivos provavelmente não seriam alcançados.

A partir deste enfoque, na primeira seção do trabalho faz-se uma apreciação sobre as relações teóricas entre integração e desenvolvimento, desde perspectivas liberais e não liberais, destacando-se suas vantagens dinâmicas, a importância da intervenção do Estado e a visão da CEPAL. Na segunda seção, destacam-se as propostas e a realidade das mais importantes experiências de integração na América Latina, ressaltando-se os instrumentos que tinham como objetivo mais clara e diretamente o desenvolvimento, e não apenas o aumento do comércio regional. Na terceira seção, analisam-se as políticas e resultados do MERCOSUL, com destaque para a mudança de enfoque, que se tornou muito mais liberal e fundamentalmente comercialista.

Na conclusão, ressalta-se a oportunidade da adoção de políticas de desenvolvimento que o regionalismo oferece, comparativamente a estratégias unilateralistas e multilateralistas. Neste sentido, argumenta-se que uma integração construída com o uso de políticas ativas de desenvolvimento (promotoras de mudanças estruturais no lado da oferta), acordadas entre os membros do grupo, tenderia a produzir melhores resultados que a simples liberalização comercial (estimuladora do lado da demanda).

2 Integração e desenvolvimento

Os processos de integração econômica possuem objetivos e razões que muitas vezes são menos econômicos que políticos ou estratégicos. Por outro lado, devem ser entendidos fundamentalmente em seus objetivos de alcançar melhorias em termos de bem estar social via maior crescimento econômico e em termos de sua capacidade de promover

a superação do subdesenvolvimento e da pobreza em países economicamente atrasados.

A teoria econômica liberal, advogando os benefícios do livre comércio, entenderia o regionalismo como uma estratégia protecionista, mas, de forma mais pragmática, o interpreta como uma estratégia de *second best*, de aproximação gradual ao livre mercado, portanto não contraditória com este objetivo último. Nessa visão, esta estratégia também poderia ser aceita pelo fato de que países vizinhos são, em princípio, sócios naturais, tendo em vista as vantagens de custos de transporte.

Em termos estáticos, um processo de integração regional permite o aumento do nível de produtividade dos países integrantes do bloco, enquanto em termos dinâmicos produz um aumento na taxa de crescimento desta produtividade. Estaticamente, ocorre uma redistribuição e melhor uso dos recursos existentes. O aumento de “eficiência alocativa” é induzido pelo aumento da escala de produção, permitindo custos médios menores, e pela maior concorrência no espaço econômico ampliado. Esses benefícios, por outro lado, tenderiam a se estender ao conjunto dos sistemas econômicos nacionais. No entanto, com as mudanças nos fluxos comerciais, é necessário que ocorra “criação de comércio” superior ao possível “desvio de comércio” entre os países externos ao bloco e os países do bloco, menos eficientes, por hipótese.

Em termos dinâmicos, a integração regional permite, em primeiro lugar, ganhos via processo de aprendizagem e inovação tecnológica. Um maior mercado, proporcionando maior especialização e amortização de investimentos tecnológicos, tenderia a produzir aceleração das inovações, criando economias de aglomeração e efeitos de *spill over* ou encadeamentos nas cadeias produtivas. Com isso, poderia ser gerado ou amplificado um círculo virtuoso de crescimento econômico.

Analisando a integração econômica meramente sob o ponto de vista teórico da eficiência alocativa dos recursos, seria suficiente a análise sobre a criação e o desvio de comércio. No entanto, vários outros elementos teóricos e da realidade devem ser levados em conta, principalmente no caso de países não desenvolvidos. Por exemplo, se a criação de comércio significar a falência de empresas ou se existir falta de empregos em uma economia, esse efeito deve ser analisado comparativamente. Por outro lado, o desvio de comércio, em princípio negativo em termos de perda de bem-estar, pode resultar em benefícios caso gerar ampliação de produção e ocupações com maiores investimentos. Na análise neoclássica tradicional o enfoque recai sobre as trocas e as vantagens ou desvantagens para os consumidores, partindo-se do pressuposto de que na órbita da produção o pleno emprego está garantido. Deste modo, é fácil concluir pelo ganho de bem-estar com

a criação de comércio e pela sua perda com o desvio de comércio. No entanto, levando-se em conta que países não desenvolvidos precisam “produzir” novos consumidores e não apenas gerar benefícios aos já existentes, a avaliação sobre criação de bem-estar deve ser acrescida pela análise dos impactos sobre a órbita produtiva.

Sob o ponto de vista dinâmico, portanto, a integração econômica deve ser avaliada em termos de “criação e desvio de comércio”, mas fundamentalmente também em termos de “criação e desvio de investimentos”. A análise da eficiência alocativa deve ser complementada pela avaliação da “eficiência dinâmica”, com seus resultados em termos de avanço tendencial e progressivo da produtividade e de aumento das taxas de investimento e de crescimento econômico (Chang, 1994). Uma ampliação de mercados gera ganhos de eficiência por existência de “economias de escala estáticas”. Todavia, é essencial considerar também as “economias de escala dinâmicas”, associadas à redução de custos derivada do aumento do volume de produção ao longo do tempo, com a acumulação de conhecimentos tecnológicos, organizacionais etc. Esse argumento, deste modo, poderia justificar medidas protecionistas com o objetivo de ampliar bem-estar futuro (Marchetti, 2002/2003). Dito de outra forma, o mercado pode ampliar-se não só por sua liberalização, mas também por sua organização, o que é mais importante para países não desenvolvidos (Kitamura, 1964).

Portanto, a meta de se alcançar uma melhor inserção internacional via integração passaria pela atração de investimentos, de forma mais importante que pela liberalização comercial (Prado, 1997). Além da ação puramente negativa da supressão das barreiras ao comércio, exigir-se-ia uma ação mais positiva (Kitamura, 1964). Isto porque, se o aumento das exportações pode gerar mais crescimento e investimentos, de outra parte, em uma ordem causal oposta, o crescimento e os investimentos, ao criarem (a) capacidade produtiva adicional, (b) novas vantagens comparativas e ao (c) atraírem mais Investimentos Externos Diretos, resultam em ampliação de exportações.

Partindo do pressuposto de que países não desenvolvidos necessitam de políticas estratégicas de desenvolvimento para a superação dessa condição de atraso, a integração econômica pode ser entendida

¹ Esta segunda ordem causal é defendida, por exemplo, como explicação para o sucesso de países do leste asiático (Rodrik, 1999; Krugman e Obstfeld, 1999, p. 274). Belluzzo (2004), por outro lado, afirma que o distinto modelo de inserção internacional explica as diferenças de desempenho entre países do leste asiático e a América Latina. Ou seja, enquanto os primeiros optaram pela inserção via comércio e/ou via atração de Investimentos Externos Diretos dirigidos a setores voltados ao comércio internacional, os segundos, diferentemente, optaram por uma inserção na qual assumiu papel central a abertura da conta de capitais do Balanço de Pagamentos. Ver também Lall (2003).

como uma dessas estratégias, ou como uma forma de viabilizar essas políticas (Prado, 1997). Desse modo, em primeiro lugar seriam definidas políticas de desenvolvimento e, com base nisso, a forma e os instrumentos de integração. A adoção dessas políticas é difícil para um país isoladamente e, no contexto atual, impossível em nível multilateral. Por isso, sua adoção regional poderia ser uma alternativa, o que implica em negociações para se chegar a políticas compatíveis, produzindo-se uma estratégia de desenvolvimento regional. Viabilizar esse projeto seria a principal função do processo de integração. Estimulando o crescimento econômico dos países membros, o próprio processo de integração se consolidaria e mostraria potencial de desenvolvimento, o que seria um fator adicional para o aumento dos investimentos internos e externos. Ou seja, ocorreria uma mútua determinação, criando-se um círculo virtuoso de crescimento de produtividade e investimentos, o que geraria as condições para aumentos contínuos de bem-estar social.

O Estado possui tarefas essenciais de coordenação no processo de desenvolvimento. Em nível regional, uma coordenação entre os Estados membros é muito mais viável ou fácil de ser alcançada que em nível multilateral. Isso pode ocorrer, por exemplo, em termos de políticas de incentivos aos investimentos, de políticas de inovações, de coordenação da divisão dos ganhos entre os países membros ou dos investimentos governamentais em infra-estrutura física, principalmente em transportes. Ressalte-se que essa infra-estrutura física não só é necessária, como também é uma oportunidade, catalisando investimentos produtivos. Políticas industriais, construídas regionalmente, podem ser mais eficientes, permitindo que países relativamente atrasados criem novas vantagens comparativas. Além disso, a infra-estrutura institucional, visando à redução dos custos de transação, é tarefa que os Estados devem realizar em nível regional. Para países não desenvolvidos, é necessário não apenas liberar mercados, mas também criá-los, o que se aplica, por exemplo, à infra-estrutura financeira regional.

A integração produz novas e positivas oportunidades, mas também ameaças à estabilidade social e econômica. Em termos regionais, setoriais e do mercado de trabalho, podem ocorrer obsolescências que impõem custos de transição e de ajuste, com redistribuição de renda. Mesmo com um ganho líquido, esses conflitos devem ser administrados, até porque podem bloquear o processo. Por isso, devem existir políticas de compensação e de reconversão. A integração expõe assimetrias de produtividade que significam oportunidades para crescer, mas também ameaças derivadas de desequilíbrios econômicos e sociais. Além disso, os benefícios podem aparecer em um prazo mais longo, enquanto os custos são imediatos. Desse modo, aparece a demanda por coordenação e construção institucional.

Nesse contexto, os Estados deveriam cumprir, também em nível regional, suas funções, que vão muito além da correção de falhas de mercado. Ou seja, coletivamente deveriam (a) construir um projeto para o futuro, (b) coordenar as mudanças estruturais e (c) construir as instituições necessárias para se executar este projeto, além de (d) administrar os conflitos inerentes a esta trajetória (Chang, 1999). Por exemplo, o gradualismo e as exceções necessárias devem ser acordados entre os Estados, tendo em vista que as condições para o avanço dos processos de integração são difíceis de ser alcançadas. Desse modo, as oportunidades de crescimento derivadas da integração poderiam ser plenamente aproveitadas.

Também importante para permitir o avanço nos processos de integração seria a coordenação das políticas econômicas de curto prazo. Assim como em nível nacional é muito difícil a adoção de políticas de desenvolvimento se houver sérios problemas macroeconômicos, concentrando as atenções dos governos, assim também os processos de integração, enquanto projetos de longo prazo, são prejudicados. No entanto, isso não implica em que esses problemas de curto prazo (ou a estabilização) estejam resolvidos definitivamente (o que é impossível) como uma condição para a adoção de medidas de longo prazo. Ao contrário, essas últimas são também uma forma de reduzir os entraves de curto prazo. Por exemplo, a melhor maneira de apurar a percepção sobre a solvabilidade de um país com problemas de fragilidade financeira e do setor público é esse crescer sustentavelmente ao longo do tempo (Bouzas e Fanelli, 2002, p. 220). Portanto, a existência de um projeto de futuro e o engajamento social e empresarial nesse projeto atrairá capitais externos, minimizado e encaminhando a resolução dos problemas de curto prazo. Na realidade, capitais externos produtivos são atraídos não simplesmente por condições de estabilidade e por fatores institucionais, mas fundamentalmente por percepção positiva de lucratividade futura. Desse modo, a adoção de estratégias de desenvolvimento acordadas facilitaria muito a coordenação de variáveis e políticas macroeconômicas, permitindo um melhor resultado do processo de integração.

Além disto, é necessário progredir no desenvolvimento financeiro no bloco econômico, para que o avanço comercial e produtivo da integração seja estimulado e consistente, aumentando a disponibilidade de crédito e a liquidez, reduzindo custos de transação, diminuindo a volatilidade nos mercados financeiros e melhorando as informações sobre oportunidades de investimentos. Ao mesmo tempo, com a integração, os mercados de capitais e o setor financeiro podem ampliar seu desenvolvimento, de forma a permitir que as novas oportunidades de investimentos possam ser aproveitadas efetivamente, e que as empresas

existentes possam se adaptar ao novo ambiente competitivo. Com maior escala, esses mercados podem diminuir suas margens de intermediação e competir com mercados externos, gerando mais eficiência sistêmica (Bouzas e Fanelli, 2002, p. 223-4; Amado e Mollo, 2004).

Com a integração regional, a maior competição que os países extrabloco enfrentarão pode também favorecer os países membros, se aqueles diminuïrem os preços dos produtos exportados para o bloco, melhorando com isso os termos de intercâmbio desses últimos. Por outro lado, a integração viabiliza, com a ampliação dos mercados, investimentos e uma maior escala de produção, atraindo com isso também mais Investimentos Externos Diretos. Além disso, o processo produtivo pode ser dividido não apenas em termos de produtos, com maior diferenciação, mas também em termos de etapas de produção, tendendo a ampliar o comércio intra-industrial e intrafirmas.

Visando a melhoria da inserção internacional dos países membros, a integração econômica permite, igualmente, ganhos em termos de reforço do poder de barganha frente a outros países, blocos ou instituições internacionais, com negociações conjuntas. No entanto, isso exige uma visão compartilhada em relação a uma determinada estratégia de inserção à economia mundial (Bouzas e Fanelli, 2002, p. 229).

Na América Latina, a CEPAL construiu uma visão sobre integração econômica considerando-a como parte de uma estratégia de desenvolvimento para os países da região (CEPAL, 1959). Nessa elaboração teórica, a constituição de um mercado comum é entendida como uma forma de se alcançar ou avançar na necessária industrialização² e de se atenuar a vulnerabilidade externa dos países, com a diversificação de suas exportações e importações. O mercado comum geraria ganhos de escala que permitiriam avanços no processo de industrialização,³ com maiores possibilidades de especializações regionais que dariam também maior racionalidade ao processo de substituição de importações. A solução para a ampliação das escalas de produção seria a “transferência do processo de substituição de importações da escala nacional para a conti-

² Tendo em vista que a concentração de exportações em produtos primários, de baixa elasticidade-renda da demanda nos países centrais (e também levando em conta o protecionismo agrícola desses países) resulta em baixa capacidade de importações, o que, portanto, inibe o crescimento econômico.

³ Para se aprofundar o processo de substituição de importações, passando da fase de produção de bens de consumo para a de bens intermediários e de capital. Como essas indústrias demandavam mercados maiores, propunha-se o abandono da industrialização voltada prioritariamente para o mercado interno. Mesmo para as economias maiores, como Argentina e Brasil, a integração seria importante, pois a produção de bens de capital não poderia ser feita em escala ótima apenas para o mercado interno. O isolamento, em síntese, criaria estrangulamentos econômicos e ineficiência, prejudicando a competitividade internacional.

mental” (Versiani, 1987, p. 28). Esse processo permitiria, de outra parte, o acesso dos países menos desenvolvidos da região à industrialização, inclusive com uma especialização em indústrias de bens de consumo já existentes, desde que se criassem estímulos positivos. O aumento da concorrência via integração é também interpretado como uma forma de gerar-se maior eficiência, criticando-se o exagero em medidas protecionistas. O resultado, portanto, seria maior crescimento derivado dos mercados ampliados e também dos ganhos de produtividade alcançados via processo de especialização.

Nos anos 1990 a CEPAL passou a defender uma proposta chamada de “regionalismo aberto”, que se aproxima mais da idéia liberal de integração como *second best* (CEPAL, 1994; Amado e Mollo, 2004), tendo em vista os processos de liberalização do comércio e dos fluxos financeiros internacionais, e das privatizações e desregulamentações que estavam ocorrendo na América Latina. Ou seja, a integração regional deveria ser compatível e complementar a uma busca de inserção mais dinâmica à economia internacional, apesar de ser também um mecanismo de defesa contra o protecionismo dos países desenvolvidos. Isso seria alcançado com níveis moderados de proteção em relação a terceiros países, reduzindo os custos econômicos dos acordos regionais.

No entanto, os principais pontos originais da CEPAL relacionando integração e desenvolvimento permanecem nessa visão, além de novos temas e abordagens com a mesma lógica (CEPAL, 1994). Destaca-se, por exemplo, como fatores positivos da integração, a potencial atração de investimentos nacionais e estrangeiros, a redução dos custos de transação e a possibilidade de incorporação de progresso técnico (com suas externalidades positivas) e de articulação produtiva derivados da integração, inclusive com a especialização intra-industrial. Além da simples integração comercial, o crescente fluxo de pessoas, capital, informação, tecnologia e os serviços financeiros são entendidos como tendo capacidade de formar redes com potencial de gerar especialização e inovações, as quais poderiam se constituir em motores de integração e desenvolvimento. No caso da agricultura, a integração é vista como uma oportunidade de avanço produtivo e de produtividade, mas deveria existir uma proteção seletiva e políticas adicionais de apoio. Os compromissos de longo prazo assumidos nos acordos também seriam formas de garantir mais estabilidade e de aumentar a credibilidade das políticas econômicas. Além disso, projetos conjuntos em infra-estrutura física e energética, por exemplo, são interpretados como geradores de maior produtividade para investimentos e de economias de escala.

Visando uma maior difusão e inovação tecnológica existiria também a necessidade de criação de acordos setoriais, indo além da simples

regulação comercial. Nesse sentido, os governos deveriam assumir o papel de catalisadores de coordenação empresarial com o objetivo de facilitar a transferência tecnológica, a criação de redes de informações, a abertura de foros de intercâmbio e a mobilização de recursos. Isso incluiria, por exemplo, a realização de investimentos conjuntos, o uso comum da infra-estrutura, a produção de insumos de uso comum, a mobilidade de pessoal qualificado e o intercâmbio de informações técnicas, experiências e oportunidades. Isso exigiria também a criação de mecanismos para facilitar o acesso às tecnologias e ao crédito por parte de pequenas e médias empresas, além da abertura de possibilidades de acesso às tecnologias geradas em países desenvolvidos, de fora da região, onde a maioria das inovações é criada. Nessa elaboração a CEPAL destaca, portanto, mecanismos que estimulam não só a demanda, com maiores mercados, mas também o lado da oferta, para que o maior mercado possa ser aproveitado de forma mais eficiente.

Defende-se também, nessa visão, a adoção de acordos de cooperação para que países superavitários facilitassem a entrada em seus mercados de produtos de economias deficitárias. Desse modo, desequilíbrios transitórios tenderiam a não ser corrigidos via diminuição de fluxos comerciais ou com medidas geradoras de atritos, causa de retrocessos nos processos de integração. Nesse sentido, também é preocupação o problema da distribuição desigual dos custos e benefícios entre os diversos países. Para isso, além de prazos e isenções visando facilitar adaptações, seriam necessárias compensações de ganhadores para perdedores, com o uso de mecanismos creditícios ou fiscais (via recursos multilaterais mobilizados em órgãos financeiros regionais) com o objetivo de atrair investimentos para países menos desenvolvidos. A coordenação de políticas macroeconômicas e cambiais, por outro lado, não é vista como factível no curto prazo, devendo ser colocada como meta de longo prazo. Da mesma forma, esquemas institucionais rígidos deveriam ser evitados no curto prazo. Por fim, na busca de “transformação produtiva com equidade” (CEPAL, 1994), deveria também ocorrer uma ampliação “vertical” da demanda, derivada de maior integração social em cada país, como condição para se alcançar um maior consenso, com processos mais participativos e sólidos de integração.

3 Experiências de integração econômica na América Latina

A América Latina já experimentou várias tentativas de integração, em diferentes regiões e épocas.⁴ A ALALC (Associação Latino-Americana

⁴ Aqui serão analisados apenas os principais processos.

de Livre Comércio), criada pelo Tratado de Montevideu, em 1960, foi o mais importante grupo de integração da América Latina, por contar com a maior parte da produção e população do subcontinente, até a sua substituição, em 1980, pela ALADI. Um dos objetivos explicitados pela ALALC era acelerar o desenvolvimento econômico da região, e que, para isso, dever-se-iam ampliar as dimensões dos mercados e coordenar os planos de desenvolvimento dos países. O gradualismo aparecia no objetivo de uma progressiva complementação e integração, para se chegar a um mercado comum latino-americano. Estabelecia-se que a zona de livre comércio seria alcançada em um prazo não superior a doze anos, durante os quais a liberação ocorreria passo a passo, com negociações periódicas. A idéia de fazer os acordos progressivamente era de permitir a adaptação das economias às novas condições, e também promover a sucessiva complementação das economias dos países da zona. Posteriormente, admitiu-se a liberdade para a criação de agrupamentos sub-regionais no interior da ALALC. Isso abriu caminho para a criação do Grupo Andino, pois os países dessa região desejavam implementar um esquema de integração mais ambicioso, o que não estavam conseguindo no âmbito de toda a ALALC. Tendo em vista que a liberação comercial estancou, a ALALC passou a centrar maior atenção nos acordos de complementação industrial. Como esses passaram a ser o principal mecanismo da integração, isto foi, na prática, um recuo ao bilateralismo.

Apesar do sucesso inicial, com o aumento progressivo do comércio entre os países latino-americanos nos anos 1960, a ALALC acabou por fracassar. Seu insucesso foi determinado por vários fatores. Um deles foi que o processo de substituição de importações continuou forte nos grandes países, independentemente do processo de integração. Como a unidade só ocorreria pela necessidade das economias nacionais, o fato de a integração não fazer parte da estratégia de desenvolvimento dos países levou a que ela não prosperasse. O enfoque de integração da ALALC, como o próprio nome diz, foi comercial. Outros mecanismos ficaram mais como metas, como objetivos a serem alcançados, que na sua maioria não foram implementados. Também foi fator fundamental gerador de estancamento da ALALC a impossibilidade de superar as divergências entre os países que desejavam acelerar o processo, e que formaram o Grupo Andino, e os que queriam permanecer dentro dos limites existentes. Além disso, alguns países promoveram reduções tarifárias significativas para terceiros países, o que diminuiu a margem de preferência das importações da região. Por outro lado, um problema crucial foi determinado pela desigualdade econômica entre os países. Poderia ocorrer uma reprodução, em nível latino-americano, do padrão

de comércio que era criticado, em que os países mais avançados ficavam com os benefícios da industrialização, enquanto os outros produziam e exportavam produtos primários. Os países tiveram objetivos diferentes na ALALC: os grandes estavam satisfeitos com a expansão de suas exportações, enquanto os pequenos queriam a adoção de medidas não comerciais que servissem para desenvolver sua indústria. Por exemplo, a falta de um acordo sobre uma política comum para o investimento estrangeiro levou a distorções, pois as empresas multinacionais não distribuíam seus investimentos conforme o proposto nas metas que embasavam o Tratado de Montevideu. Por outro lado, durante os anos 1960 a economia internacional cresceu muito, e nos anos 1970 o crédito foi muito barato. Dessa forma, muitos consideraram que o estrangulamento externo havia sido superado e, portanto, não havia necessidade de assumir maiores compromissos com a integração latino-americana. Os países preferiram conservar seu poder de decisão, privilegiando suas relações com os países europeus e os EUA. De outra parte, o funcionamento do sistema econômico internacional continuou determinando o nível de atividade e as decisões sobre as estratégias e políticas nacionais de desenvolvimento, não tendo o processo de integração cumprido a função anticíclica que dele se esperava.

Tendo em vista os problemas da ALALC, os países membros resolveram realizar estudos para a reestruturação da ALALC. Esses estudos originaram a proposta de um novo tratado, o que levou à criação da ALADI (Associação Latino-Americana de Integração), em 1980. O Tratado foi concebido como um tratado-marco, a partir do qual se avançaria de acordo com as vantagens que os países vislumbassem, e não pelos compromissos assumidos previamente. O objetivo de longo prazo da ALADI seria o estabelecimento, gradual e progressivamente, de um mercado comum latino-americano. No entanto, a década de 1980 foi de profunda crise econômica na América Latina, o que prejudicou a nova tentativa de integração regional desde o seu início. Claramente a expansão econômica beneficiou mais as exportações no interior da ALADI, enquanto a recessão trouxe as piores conseqüências, em termos de exportações, para o interior da Associação. Somente na segunda metade da década houve alguma revitalização do processo. Por outro lado, durante a década de 1980, e principalmente no seu final, houve uma crescente abertura econômica de vários países da região em relação ao resto do mundo. Isso aumentou o grau de coincidência de interesses, beneficiando um determinado conceito chamado de “integração competitiva”. Entretanto, certo “medo da marginalização” levou também a um apoio à integração regional. A ALADI passou a uma tendência de realização de acordos sub-regionais: acordos Brasil-Argentina, MERCOSUL, revitalização do Grupo Andino, negociações México-EUA-Canadá.

A ALADI é o acordo de integração mais limitado da América Latina, possuindo um enfoque basicamente comercialista. O Tratado não incorporou muitos aspectos importantes que poderiam gerar uma maior integração, como, por exemplo, a cooperação industrial, a harmonização de políticas econômicas ou a integração funcional, em áreas específicas como educação, saúde, etc. Nada colocou sobre uma tarifa externa comum ou sobre prazos ou metas específicas e não ficou claro como seria executada a proposta multilateralização progressiva das experiências de integração parciais. Houve, desse modo, uma prevalência absoluta do princípio da flexibilidade sobre o da convergência. A ALADI resultou por ficar dividida em dois subgrupos principais: Grupo Andino e MERCOSUL. O México ficou, com isso, isolado ao sul, e aproximou-se dos seus dois vizinhos do norte, com os quais tem maiores interesses econômicos. O Chile, por sua vez, dada sua política particular, não tem interesse em acordos comerciais multilaterais com seus vizinhos, preferindo fazer acordos bilaterais de liberalização comercial. A ALADI, nessa configuração, ficou praticamente sem papel no avanço do processo de integração regional.

A segunda metade dos anos 1980 foi marcada pela retomada do processo de integração nos dois países economicamente mais importantes da América do Sul, Argentina e Brasil, depois do grande retrocesso do início da década. Esse processo foi aprofundando-se sucessivamente até a sua ampliação para o Paraguai e o Uruguai, via o MERCOSUL.⁵ Em julho de 1986, os presidentes Sarney e Alfonsín encontraram-se em Buenos Aires para a aprovação do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). No encontro, foram assinados doze protocolos, tratando de temas específicos. A proposta mais importante foi a da integração intra-setorial, através da qual se buscaria um “equilíbrio progressivo, qualitativo e quantitativo, do intercâmbio por grandes setores e por segmentos através da expansão do comércio” (Ata para a Integração Brasileiro-Argentina, in Baumann e Lerda, 1987, p. 154). Em 1988, Brasil e Argentina assinaram o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, no qual se previa, além da liberalização comercial, a elaboração de acordos específicos visando à harmonização de políticas aduaneiras, de comércio interno e externo, agrícola, industrial, de transportes e comunicações, científica e tecnológica etc, e a coordenação de políticas monetária, fiscal, cambial e de capitais, sempre de maneira gradual.

Em julho de 1990, os novos governos do Brasil e da Argentina, comandados por Collor de Mello e Menem, decidiram antecipar o

⁵ A partir de 1985, com a posse de Sarney no Brasil, e dada a anterior volta à democracia na Argentina, fortaleceu-se a sintonia política entre os dois países. O restabelecimento da democracia foi um fator decisivo no impulso à integração e cooperação.

estabelecimento do mercado comum bilateral em cinco anos, fixando a sua entrada em vigência em 31 de dezembro de 1994. Especificou-se, também, a metodologia das reduções generalizadas, lineares e automáticas dos impostos de importação até o nível zero no final de 1994. Portanto, mesmo levando adiante as propostas de integração, esse processo sofreu importantes alterações de prioridades. O projeto de integração intra-setorial foi substituído pela proposta tradicional de integração intersetorial. O objetivo principal, deixando de lado a complementação industrial e a cooperação tecnológica, passou a ser a expansão comercial, promovida através de reduções de impostos de importação.

4 O MERCOSUL

O Tratado de Assunção, de março de 1991, criando o Mercado Comum do Sul, entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, foi resultante das mudanças de rumo do processo de integração entre Argentina e Brasil e da sua anterior ampliação parcial, com a inclusão do Uruguai. Previu-se um período de transição, até 31 de dezembro de 1994, durante o qual os países membros comprometiam-se a coordenar gradualmente suas políticas macroeconômicas, a implantar uma tarifa externa comum e a adotar acordos setoriais visando facilitar a utilização e mobilidade dos fatores de produção e alcançar escalas de produção eficientes. O Tratado possuía muitas metas genéricas e ambiciosas, mas, apesar disso, as medidas concretas tomadas foram basicamente de caráter comercial, consolidando as últimas tendências dos acordos entre Brasil e Argentina, e também em concordância com as prioridades das políticas internas de cada país.⁶

O Programa de Liberação Comercial foi cumprido no que tange ao cronograma de desgravação tarifária e na redução do número de produtos nas listas nacionais de exceções. Porém, a eliminação das restrições não tarifárias, a harmonização das legislações e a coordenação das políticas macroeconômicas tiveram resultados muito mais modestos. Durante o período de transição houve avanços na identificação das

⁶ Como ponto central da primeira etapa, houve um Programa de Liberação Comercial, com um cronograma de reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, menos para as Listas de Exceções, que também seriam eliminadas gradualmente. O objetivo era chegar ao final de 1994 com tarifas zeradas sobre a totalidade do universo tarifário e com a supressão de outras restrições comerciais. A metodologia das "listas positivas de concessões", tornando essas automáticas e explicitando apenas os bens com tratamento preferencial (ao contrário do mecanismo das "listas negativas", que exige negociações produto a produto), ao viabilizar nesse momento, ajuda a explicar o sucesso alcançado no objetivo de liberalização comercial.

barreiras não tarifárias, o que culminou na confecção de uma lista de medidas e restrições não-tarifárias existentes em cada país. No entanto, o período de transição chegou ao fim sem que nenhum dos quatro países tivesse adotado medidas contra estas restrições.⁷

Visando a transição do MERCOSUL de uma zona de livre comércio para uma União Aduaneira, a adoção de uma Tarifa Externa Comum foi definida em 1992. A TEC ficaria compreendida entre 0% e 20%, com onze níveis tarifários e média de 11,3% (Bouzas e Fanelli, 2002, p. 133), e com a possibilidade de que os países estabelecessem exceções para uma lista de bens. Houve muitas divergências quanto à adoção de uma TEC, principalmente porque há grandes diferenças entre as estruturas produtivas dos países membros. Desse modo, enquanto o governo brasileiro defendia maiores alíquotas para os bens de capital, a fim de fomentar a produção nacional, os outros países membros preferiam tarifas menores, com o intuito de reduzir o custo de insumos e dos bens de capital não produzidos internamente. Houve a possibilidade de alterações unilaterais da TEC, com autorização, no limite de três pontos percentuais pelo período considerado necessário, até o final do ano 2000. Além disso, houve reduções tarifárias em virtude de problemas de abastecimento, casos nos quais se permitia a redução da TEC em caráter excepcional e por tempo limitado. No entanto, contrariando as expectativas, a implementação da TEC ocorreu com êxito.⁸

Com a aproximação do fim do período de transição e a responsabilidade com o cumprimento dos prazos do Programa de Liberalização Comercial, as pressões setoriais se intensificaram em prol dos produtos nacionais sensíveis ao livre comércio. Frente a essa dificuldade e com o objetivo de facilitar a adaptação dos setores sensíveis à livre concorrência, foi estabelecido um “regime de adequação”, o que permitiu que os quatro países mantivessem um número limitado de exceções por um prazo determinado. A partir de 1995, o cronograma de redução tarifária para os produtos incluídos na lista do “regime de adequação” foi

⁷ Por outro lado, compondo a estrutura institucional definitiva do MERCOSUL, em dezembro de 1994 foi aprovado o Protocolo de Ouro Preto, que promoveu a criação da Comissão de Comércio do MERCOSUL, da Comissão Parlamentar Conjunta e do Foro Consultivo Econômico e Social. Esses órgãos juntaram-se aos já existentes Conselho do Mercado Comum (CMC) e Grupo Mercado Comum (GMC).

⁸ Além disso, foi elaborado concomitantemente um Código Aduaneiro Comum, que dispunha sobre orientações de classificação, origem, procedimentos para despacho, infrações e obrigações tributárias. No entanto, com o objetivo de consolidar e aperfeiçoar a União Aduaneira, em dezembro de 1995 os membros aprovaram o “Programa de Ação até o ano 2000”, no qual se estabeleceu uma agenda para o aprofundamento do MERCOSUL. As prioridades identificadas nessa agenda incluíram a liberalização do comércio de serviços, a harmonização dos regimes de compras governamentais, o tratamento dado aos investimentos, a proteção do meio ambiente e os assuntos relacionados ao trabalho, à cultura e à educação.

cumprido nos prazos estabelecidos. Desse modo, desde 1º de janeiro de 2000 não incidem tarifas sobre todo o comércio intra-regional (com a exceção do açúcar e dos automóveis), desde que cumpram os requisitos de origem. No entanto, continuaram existindo e inclusive tornou-se mais freqüente o uso de restrições não tarifárias.

Os países que vieram a formar o MERCOSUL apresentaram graves problemas de crescimento e de instabilidade macroeconômica nos anos 1980. Desse modo, a integração econômica apresentou-se como uma alternativa para dinamizá-los. De fato, a evolução do PIB, após a entrada em vigor do MERCOSUL, foi superior ao período anterior (com a exceção do Paraguai). Argentina e Uruguai passaram por virtuais estagnações econômicas nos anos 1980, e aceleraram fortemente seu crescimento após 1990, enquanto o Brasil apresentou uma variação de resultados menor. Essa fase ascendente durou oito anos, até 1998. Após esse ano, os quatro países apresentaram resultados piores, com destaque para Argentina e Uruguai, que possuem desempenhos muito semelhantes. Em quatro anos (1999 a 2002), o PIB argentino caiu 18,4% e o uruguaio, 17,6%, enquanto o Paraguai ficou estagnado e o Brasil, apesar do fraco desempenho, ainda foi o melhor. Revertendo este quadro, a partir de 2003 ocorreu substancial recuperação para a Argentina e, a partir de 2004, igualmente para o Brasil e o Uruguai.

O MERCOSUL é relativamente fechado ao comércio internacional. No contexto de estagnação dos anos 1980, de globalização e do Consenso de Washington, foi facilmente deduzido que uma maior abertura econômica poderia estimular o crescimento. Desse modo, promoveu-se a unilateral abertura comercial e da conta de capitais, e também a integração econômica regional, com o objetivo de estimular o comércio e a entrada de poupança externa. De fato, para os países do MERCOSUL, o crescimento do coeficiente de integração acelerou-se logo após 1991.⁹ No final dos anos 1990 e início dos 2000, no entanto, o coeficiente de integração reduziu-se fortemente para Argentina, Brasil e Uruguai, repetindo as experiências anteriores de crises econômicas afetando negativamente a integração. Nos anos de 2003 e 2004 essa relação parou de se reduzir para o Brasil e a Argentina, mas ainda não se recuperou substancialmente.

Considerando-se a eliminação quase completa das tarifas e o aumento do comércio intra-MERCOSUL, até 1998, o resultado foi muito

⁹ Exportações mais importações no MERCOSUL sobre exportações mais importações totais.

¹⁰ Para a Argentina, a participação da corrente de comércio no MERCOSUL subiu de pouco mais de 10% para 30% entre as décadas de 1980 e de 1990, enquanto para o Brasil a participação evoluiu de menos de 5% para mais de 15% no mesmo período. Para o Uruguai, a evolução foi de pouco mais de 20% para quase 50% e, para o Paraguai, foi de cerca de 45% para 55%.

favorável. Isso se deveu a vários fatores, como o fato de que no mesmo período os países membros promoveram uma reforma das suas políticas comerciais, com abertura unilateral, de modo que os dois processos se confundiram, o que reduziu as resistências ao processo de integração e permitiu o cumprimento das metas de liberalização acordadas. O uso do método das “listas positivas de concessões” se revelou funcional, pois, ao permitir flexibilizações apenas em casos específicos, facilitou a acomodação de setores mais sensíveis mesmo em um contexto de não existência de políticas de reconversão ou de reestruturação setorial. Além disso, formaram-se informalmente “coalizões de apoio ao MERCOSUL” por parte de alguns setores que identificaram benefícios derivados da integração. Isso pode ser identificado pelo aumento dos investimentos intra-regionais, formação de *joint ventures*, estabelecimento de filiais, aquisições acionárias etc. Por outro lado, também foi fundamental o contexto externo de liquidez abundante, o que permitiu o financiamento de déficits em conta corrente, reduzindo os conflitos potenciais entre os membros do MERCOSUL derivados de assincronia de ciclos econômicos e da instabilidade cambial. Por fim, o sucesso do Plano Real permitiu uma “convergência macroeconômica de fato”, o que permitiu uma melhor acomodação a crises externas, como a mexicana (Bouzas e Fanelli, 2002, p. 142-5).

De outra parte, pode-se dizer que existe margem para crescimento das exportações do MERCOSUL nas exportações mundiais,¹¹ sendo isso importante para permitir maiores importações de bens de capital, o que geraria maior crescimento econômico. Este crescimento da participação nas exportações mundiais, infelizmente, não ocorreu. As exportações totais dos quatro países no próprio MERCOSUL elevaram-se de pouco mais de 0,1% das exportações mundiais, nos anos 1980, para quase 0,4%, no final dos anos 1990. Depois de 1998, ocorreu, primeiramente, uma redução geral da participação das exportações, tanto para o MERCOSUL, quanto para o resto do mundo e, após, uma continuidade da queda no MERCOSUL, mas um aumento para o resto do mundo. Isto mostra que o comércio intrazonal é relativamente mais beneficiado quando as economias estão crescendo, mas é sacrificado quando estas estão em crise. Em termos gerais, aparentemente ocorreu um processo de desvio de comércio, para o MERCOSUL no crescimento e para fora do MERCOSUL nas crises, com uma pequena criação de comércio.

Mais do que o volume, o tipo do comércio intra-MERCOSUL tem importância devido aos seus efeitos dinamizadores e diversificadores.

¹¹ A participação das exportações dos quatro membros do MERCOSUL nas exportações mundiais é de cerca de 1,5%, percentual substancialmente inferior à participação do PIB do MERCOSUL no PIB mundial, que é de 3,7% (para 2003, em paridade de poder de compra).

Para a Argentina, por exemplo, o comércio no MERCOSUL é sensivelmente mais importante em termos de exploração de economias de escala e de aprendizagem, enquanto para o resto do mundo os produtos de maior peso são os derivados de sua dotação relativa de fatores (Bouzas e Fanelli, 2002, p. 216-7). Em conseqüência, o comércio com o MERCOSUL introduz uma tendência pró-industrialização. Isso pode ser medido pelo volume do comércio intra-industrial, que é relativamente mais importante no MERCOSUL, enquanto com o resto do mundo o comércio interindustrial é maior.¹² Em relação ao Brasil, Veiga (2000) mostra que as exportações para o MERCOSUL estão concentradas em setores mais dinâmicos (de acordo com sua taxa de crescimento no comércio mundial) relativamente às exportações para o resto do mundo.¹³ Quanto à tecnologia, também para o Brasil, ocorre uma concentração de exportações de produtos industrializados ao MERCOSUL em categorias de médio-alta e alta intensidade tecnológica substancialmente superior ao observado para o resto do mundo.¹⁴

5 Conclusões

Há quase cinqüenta anos a América Latina experimenta tentativas de integração econômica, em geral não muito bem sucedidas. Em algumas dessas experiências a visão desenvolvimentista ficou explícita, apesar de, em termos práticos, a maior ênfase sempre ter sido comercial.

Um dos impasses, por exemplo, sempre foi o fato de que os modelos de integração nunca foram adequados para impulsionar o desenvolvimento dos países mais pobres da região. A simples redução ou eliminação de tarifas não resulta em um processo com ganhos equitativos, mesmo com maiores prazos e exceções para os países mais pobres. A expectativa de que a integração cumprisse um papel anticíclico também não se concretizou. Em geral, quando os países latino-americanos entram em crise, os processos de integração também retrocedem, com o comércio intra-regional sofrendo grandes quedas. Isso ocorreu novamente para o MERCOSUL no período de crise recente, entre 1999 e 2002.

¹² Em 1999, o comércio da Argentina com o MERCOSUL era 50% intra-industrial (com grande expansão nos anos 1990) e 50% interindustrial, enquanto para o resto do mundo era 19% intra-industrial e 81% interindustrial (Bouzas e Fanelli, 2002, p. 217).

¹³ Segundo dados de 1998, 71,3% das exportações do Brasil para o MERCOSUL concentravam-se em setores muito dinâmicos, dinâmicos e intermediários, enquanto para o resto do mundo o valor correspondente era de 51,0% (Veiga, 2000, p. 253).

¹⁴ Para o MERCOSUL, em 1998, 47,5% das exportações brasileiras de industrializados eram de médio-alta e alta intensidade tecnológica, enquanto para o resto do mundo esse valor era de apenas 27,6% (Veiga, 2000, p. 253).

Muitas vezes verificou-se uma grande dose de voluntarismo nos acordos, sem o necessário apoio da sociedade e dos empresários, criando-se, também, uma demasiada expectativa com o processo. A integração econômica oferece algumas vantagens, mas isoladamente não é eficaz para superar os problemas econômicos e sociais dos países, sem ser acompanhada de outras transformações econômicas, políticas e sociais. A iniciativa dos Estados é positiva, sendo esse seu papel ativo, mas é necessário que a sociedade assuma o projeto como seu. Por conta disso, freqüentemente ocorrem contradições entre o que está escrito nos acordos e o que realmente os governos estão dispostos a fazer, de forma que o que é assinado, muitas vezes, fica como meta para o futuro, dependendo de novas iniciativas e de ratificações, e, depois, do seu efetivo cumprimento.

A partir dos anos 1980, os países latino-americanos passaram a buscar alternativas de desenvolvimento, tendo em vista a crise econômica e a crescente marginalização do subcontinente. Nesse contexto e de acordo com as tendências mundiais, as elites latino-americanas assumiram um generalizado consenso liberal. Isso produziu um novo enfoque para a integração, que pode ser chamado de “estratégia de integração com inserção internacional”. É claro que as propostas anteriores também buscavam inserção internacional, e não isolamento. No entanto, no jogo retórico, essa expressão serviu para contrastar uma proposta mais liberal. Rompeu-se, portanto, com a visão teórica anterior de integração como meio para alcançar a industrialização via ampliação de mercados. Com essa mudança de enfoque, mesmo os setores conservadores dos países desenvolvidos passaram a aceitar com melhores olhos a formação de blocos regionais no Terceiro Mundo, pois, enquanto antes percebiam essas iniciativas como protecionistas, agora entendem que os blocos podem vir a diminuir as barreiras ao comércio internacional. Isso porque os países do Terceiro Mundo teriam compreendido que o seu sucesso dependeria de sua capacidade de competição externa e, para isso, reduzindo as barreiras entre si, tornar-se-iam mais preparados para alcançar o mercado mundial. Ao contrário, no entanto, do previsto na idéia de que a integração regional seria um *second best* que geraria mais eficiência e que, por consequência, sendo bem sucedida, levaria ao *first best* da liberalização tarifária multilateral, na América Latina essa última precedeu ou ocorreu concomitantemente às experiências mais recentes de integração.

A relativamente baixa participação dos países do MERCOSUL no comércio mundial e a não alteração significativa dessa realidade, apesar do processo de integração e da abertura ao comércio internacional, indica que existem obstáculos estruturais envolvidos. Exemplo disso

é o fato de que possuem grande participação nas exportações para o resto do mundo produtos agrícolas que são altamente protegidos nos países desenvolvidos, enquanto as importações são de produtos onde, ao contrário, esses últimos países possuem proteção “natural” determinada por sua alta produtividade. Esse fato indica a necessidade de construção de novas vantagens comparativas com políticas de desenvolvimento, produzindo isso, como conseqüência, maior e melhor inserção internacional. Com esse objetivo, a integração econômica poderia exercer um papel fundamental, desde que estímulos de oferta (políticas de desenvolvimento) complementem os estímulos de demanda (liberalização comercial).

O processo de globalização econômica, a liberalização dos fluxos internacionais de capitais e as regras da Organização Mundial do Comércio impõem novos condicionamentos em termos de ampliação das restrições de espaço para a adoção de políticas nacionais de desenvolvimento, além das dificuldades de gestão macroeconômica acrescidas. No entanto, a experiência internacional mostra uma grande diferenciação de estratégias nacionais e regionais, várias delas bem sucedidas, de forma que não se pode concluir que esse espaço inexistente. Um fato que chama a atenção no caso dos países não desenvolvidos que estão alcançando elevado crescimento nos últimos anos é sua alta taxa de investimentos, muito acima dos valores verificados na América Latina. Portanto, uma das tarefas da integração deveria ser o aumento dessas taxas para os países membros, o que gera maior e melhor inserção internacional pela criação de capacidade produtiva adicional visando também exportações.

A integração econômica poderia produzir grandes benefícios para a América Latina. A tendência atual, todavia, é de ênfase nos aspectos de liberalização comercial, com uma participação econômica estatal subsidiária. No entanto, com o objetivo de geração de maior desenvolvimento econômico e social, uma integração construída com o uso de políticas ativas de desenvolvimento acordadas entre os membros do grupo tenderia a produzir melhores e sustentáveis resultados, comparativamente à simples liberalização comercial. A experiência internacional mostra que os processos exitosos de integração não foram gerados por um objetivo de serem um passo no sentido da liberalização econômica multilateral. Ao contrário, em geral as razões foram mais fortemente geopolíticas ou desenvolvimentistas. Posteriormente, uma maior liberalização, se ocorreu, é mais uma conseqüência de uma experiência bem sucedida do que um objetivo previamente definido. Dessa maneira, entre o unilateralismo e o multilateralismo, no atual contexto internacional, ainda mais que antes, o regionalismo poderia ser a alternativa

mais viável para a necessária adoção de políticas de desenvolvimento, plenamente necessárias em países não desenvolvidos.

Referências

ALADI. Disponível em: <www.aladi.org>. Acesso em: julho de 2006.

AMADO, Adriana M.; MOLLO, Maria de Lourdes R. Ortodoxia e heterodoxia na discussão sobre integração regional: a origem do pensamento da CEPAL e seus desenvolvimentos posteriores. *Estudos Econômicos*, v. 34, n. 1, jan.-mar. 2004.

BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. Estadísticas. Disponível em: <www.bcra.gov.ar>. Acesso em: julho de 2006.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Disponível em: <www.bcb.gov.br>. Acesso em: julho de 2006.

BAUMANN, R.; CANUTO, O.; GONÇALVES, R. *Economia Internacional: teoria e experiência brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.

BAUMANN, R.; LERDA, J. C. A Integração Econômica entre Brasil, Argentina e Uruguai: Que Tipo de Integração se Pretende? In: BAUMANN, R.; LERDA, J. C. (Org.). *Brasil-Argentina-Uruguai: a integração em debate*. São Paulo e Brasília: Marco Zero e Editora Universidade de Brasília, 1987.

BELLUZZO, Luiz G. Razões do sucesso do modelo asiático. *Desafios do Desenvolvimento*. Brasília: PNUD/IPEA, ano 1, n. 1, p. 24, agosto de 2004.

BOUZAS, Roberto; FANELLI, José María. *MERCOSUR: integración y crecimiento*. Buenos Aires: Altamira, 2002.

CALDAS, Ricardo; ERNST, Christoph. *ALCA, APEC, NAFTA e UNIÃO EUROPÉIA: Cenários para o Mercosul no século XXI*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

CAMPBELL, Jorge (Org.). *MERCOSUL: entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.

CEPAL (1959). O mercado comum latino-americano. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. (1994). O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. Disponível em: <www.cepal.org>. Acesso em: julho de 2006.

CHANG, Ha-Joon. *The Political Economy of Industrial Policy*. New York: St. Martin's Press, 1994.

_____. The economic theory of the developmental state. In: WOO-CUMINGS, Meredith (Ed.). *The Developmental State*. London: Cornell University Press, 1999.

DATHEIN, Ricardo. MERCOSUL: antecedentes, origem e desempenho recente. *Revista de Economia*. Curitiba (UFPR), v. 31 (ano 29), n. 1, 2005.

FARIA, Luiz Augusto E. *A Chave do Tamanho: Desenvolvimento Econômico e Perspectivas do Mercosul*. Porto Alegre: Ed. UFRGS e FEE, 2004.

GONÇALVES, Reinaldo et al. *A Nova Economia Internacional: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

HITIRIS, Theo; VALLÉS, José. *Economía de la Unión Europea*. Madrid: Prentice Hall, 1999.

- IMF. World Economic Outlook. Disponível em: <www.imf.org>. Acesso em: julho de 2006.
- IPEADATA. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: julho de 2006.
- KITAMURA, Hiroshi (1964). La teoría económica y la integración económica de las regiones subdesarrolladas. In: SALGADO P., Germanico (Org.). Economía de la Integración Latinoamericana: lecturas seleccionadas. Buenos Aires: BID-INTAL, 1989.
- KRUGMAN, Paul; OBSTFELD, Maurice. Economía Internacional: teoría e política. São Paulo: Makron, 1999.
- LALL, Sanjaya. Technology and industrial development in an era of globalization. In: CHANG, Ha-Joon (Ed.). Rethinking Development Economics. London: Anthem Press, 2003.
- MARCHETTI, Valmor. Mercosul e inserção internacional. Revista de Economia. Curitiba (UFPR), v. 28/29 (ano 26-27), 2002/2003.
- MERCOSUL. Disponível em: <www.mercosur.org.uy>. Acesso em: julho de 2006.
- PAIVA, Paulo; GAZEL, Ricardo. Mercosur: past, present, and future. Nova Economia. Belo Horizonte, v. 13, n. 2, julho-dezembro/2003.
- PRADO, Luiz Carlos D. Mercosul como opção estratégica de integração: notas sobre a teoria da integração e estratégias de desenvolvimento. Ensaios FEE, v. 18, n. 1, 1997.
- RATTNER, Henrique. MERCOSUL e ALCA: o futuro incerto dos países sul-americanos. São Paulo: EDUSP, 2002.
- RODRÍGUEZ, Octavio. Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL. Rio e Janeiro: Forense-Universitária, 1981.
- RODRIK, Dani. The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work. Washington: Overseas Development Council, 1999.
- SAAVEDRA-RIVANO, Neantro; HOSONO, Akio; STALLINGS, Barbara (Eds.). Regional Integration and Economic Development. London: Palgrave, 2001.
- SARTI, Fernando. Crise e perspectivas do Mercosul. In: LAPLANE, M; COUTINHO, L.; HIRATUKA, C. (Org.). Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil. São Paulo: Unesp; Campinas: IE/Unicamp, 2003.
- SUNKEL, Osvaldo. Desarrollo e integración regional: otra oportunidad para una promesa incumplida? Revista de la CEPAL. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Outubro/1998. Número Extraordinário.
- TAVARES, Maria da C.; GOMES, Gerson. La CEPAL y la integración económica de América Latina. Revista de la CEPAL. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Outubro/1998. Número Extraordinário.
- VEIGA, Pedro da Motta. O Brasil no Mercosul: política e economia em um projeto de integração. In: CAMPBELL, Jorge (Org.). MERCOSUL: entre a realidade e a utopia. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.
- VERSIANI, Flávio R. A Experiência Latino-Americana de Integração e os Novos Acordos Brasil-Argentina-Uruguai. In: BAUMANN, R.; LERDA, J. C. (Org.). Brasil-Argentina-Uruguai: a integração em debate. São Paulo e Brasília: Marco Zero e Editora Universidade de Brasília, 1987.