

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

GABRIELA LUNARDI DE ALMEIDA

**A RELAÇÃO ENTRE PROCESSOS REAIS DE DESENVOLVIMENTO E
SUBDESENVOLVIMENTO E A FORMULAÇÃO DE TEORIAS DE INTEGRAÇÃO
ECONÔMICA**

Porto Alegre

2013

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

GABRIELA LUNARDI DE ALMEIDA

**A RELAÇÃO ENTRE PROCESSOS REAIS DE DESENVOLVIMENTO E
SUBDESENVOLVIMENTO E A FORMULAÇÃO DE TEORIAS DE INTEGRAÇÃO
ECONÔMICA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Prof. Dra. Gláucia Angélica Campregher

Porto Alegre

2013

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

GABRIELA LUNARDI DE ALMEIDA

**A RELAÇÃO ENTRE PROCESSOS REAIS DE DESENVOLVIMENTO E
SUBDESENVOLVIMENTO E A FORMULAÇÃO DE TEORIAS DE INTEGRAÇÃO
ECONÔMICA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovado em: Porto Alegre, 1º de Julho de 2013.

Prof. Dra. Gláucia Angélica Campregher
UFRGS

Prof. Dra. Jacqueline Angélica Hernández Haffner
UFRGS

Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria
UFRGS

RESUMO

O presente trabalho realiza uma retrospectiva histórica dos fatores sociais, políticos e econômicos que influenciaram nos processos de integração econômica da América Latina. São ainda apresentadas as teorias que explicam esses movimentos de interdependência voluntária. Isso se dá através de um exame ao longo do tempo sobre como as estruturas do poder econômico mundial, dominadas pelos países desenvolvidos, influenciaram na determinação do papel primário-exportador das economias latinas. Posteriormente é apresentada a influência que a distribuição desigual do progresso tecnológico teve nos movimentos de expansão do comércio internacional, assim como as escolas de pensamento que construíram a teoria da integração econômica. Por fim, são apresentadas as duas propostas de integração da escola cepalina e a influência que as mesmas exerceram no surgimento dos blocos econômicos latino-americanos.

Palavras-chave: Integração Econômica. Integração Latino-Americana. América Latina. CEPAL. Blocos Econômicos. ALALC. Pacto Andino. ALADI. MERCOSUL.

ABSTRACT

This paper conducts a historical retrospective of the social, political and economic factors that influenced the economic integration of Latin America. We also present the theories that explain these movements of voluntary interdependence. This is achieved through an examination over time about how the structures of global economic power, dominated by developed countries, influencing the primary role of exporting Latin American economies. Later shows the influence that the unequal distribution of technological progress had movements of expansion of international trade, as well as the schools of thought that have built the theory of economic integration. Finally, we present the two proposed school integration ECLAC and the influence that they exercised in the emergence of economic blocs in Latin America.

Keywords: Economic Integration. Latin American Integration. Latin America. ECLAC. Trading Blocs. ALALC. Andean Pact. ALADI. Southern Common Market.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| 1. INTRODUÇÃO..... | 7 |
| 2. O PROBLEMA DA HEGEMONIA E O PROBLEMA DO SUBDESENVOLVIMENTO: O PRIMEIRO MOMENTO DE UM MUNDO DIVIDIDO EM BLOCOS..... | 11 |
| 2.1. Hegemonia inglesa e o desequilíbrio de poder dentro do “bloco” desenvolvido..... | 12 |
| 2.2. A influência inglesa na formação das novas economias latino-americanas dependentes.... | 14 |
| 2.3. A nova ordem econômica e a possibilidade de uma integração em blocos formais | 17 |
| 2.4. A necessidade de integração dentro do “bloco” subdesenvolvido..... | 21 |
| 3. TEORIAS DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA | 24 |
| 3.1. Desenvolvimento desigual das forças produtivas e blocos hegemônico e periférico como contextos das teorias de integração | 26 |
| 3.2. Teoria liberal da integração | 31 |
| 3.3. Teoria protecionista da integração..... | 35 |
| 3.4. Teoria desenvolvimentista da integração..... | 36 |
| 4. INTEGRAÇÃO ECONÔMICA NA AMÉRICA LATINA: O PENSAMENTO CEPALINO E OS BLOCOS REGIONAIS..... | 39 |
| 4.1. A criação da CEPAL e a proposta de integração regional | 40 |
| 4.2. A crise macroeconômica da década de 70 e a nova proposta de integração | 45 |
| 4.3. Retrospectiva dos principais movimentos de integração econômica da América Latina | 48 |
| 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 52 |
| REFERÊNCIAS..... | 54 |

1. INTRODUÇÃO

O tema do desenvolvimento das nações foi recorrente nas primeiras escolas do pensamento econômico, mas tão logo se consolidou uma hegemonia do pensamento neoclássico o desenvolvimento nacional passou a ser visto como naturalmente consequente e estratégias de articulação sócio-político-econômicas e institucionais passaram a segundo ou último plano. Enquanto se dava esse deslocamento do tema do desenvolvimento na teoria, na prática se consolidava a distância entre o país hegemônico, e todo um "bloco" de países mais desenvolvidos em seu entorno, e um "bloco" subdesenvolvido, dependente do primeiro, periférico no sentido mesmo de ter seu centro fora de si. As aspas acima indicam que tais grupos de países assim "organizados" o eram menos por forças conscientes e mais pela dinâmica do próprio mercado, ainda que este 'menos' não implique um 'nada' (POLANYI, 2000).

Mas o fato é que, a partir de certo momento, coincidente com o fim da duradoura *Pax Britannica*, blocos, agora sem aspas, passaram a ser articulados de maneira formal entre os países daquele primeiro grupo. Isso significa que a integração dos interesses dominantes exigia, agora explicitamente, não apenas uma ordenação nova, mas que essa *nova ordem* passasse por organismos que ficariam a cargo da necessária integração supranacional - uma vez que muito seria exigido para o funcionamento dessa *nova ordem* ao nível das esferas todas: militar, política, comercial, financeira, e mesmo cultural. Interessante é notar que a base mesma desta *nova ordem*, essa sim permanece algo de fora dos acordos, mas é o que mais se visa com eles: a esfera industrial, ou que se chama nesse trabalho de "forças produtivas" (VIGEVANI, 2006).

O que se quer dizer é que a constituição de blocos no "bloco" desenvolvido visou, e visa ainda hoje e acima de tudo, preservar certo diferencial de desenvolvimento das forças produtivas industriais. Ocorre que, de algum modo, incipiente que seja, o "bloco" dos países subdesenvolvidos, vem desde o primeiro momento dessa *nova ordem*, tentando também ele se organizar em bloco e, mesmo que ao longo dos últimos 70 anos pouco talvez tenha sido realizado (ainda mais tendo em vista a integração não apenas comercial, mas em todas as esferas citadas acima), o fato é que tem crescido a consciência de que a superação da condição de subdesenvolvimento passa necessariamente por aí (COSTA, 2009).

No caso da América Latina, em particular, desde a constituição da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), dentro do sistema ONU, essa mensagem vem sendo

repisada. Mais, está no centro dos trabalhos dessa Comissão - que passa a ter um peso muito grande nas próprias formulações de estratégias do velho, mas ainda do novo, nacional-desenvolvimentismo - a importância do enfrentamento dos obstáculos que eternizam a desigualdade do desenvolvimento das forças produtivas. Daí a preocupação com os padrões de industrialização, o desnível tecnológico e a dependência financeira (BRESSER-PEREIRA, 2005).

O dito acima justifica a razão de ser desta monografia que, ao tentar pensar a integração latino-americana, procura pensá-la num tempo mais longo e num espaço mais largo. Desde o início quis-se algo diverso do fazer uma história, por exemplo, do MERCOSUL - os ideais de seus proponentes, os obstáculos encontrados, os embates teóricos em disputa, os projetos políticos idem. Isso porque se partiu de que antes de se tentar esse tipo de integração formal, consciente, positiva, já se vivia uma integração ainda que oposta, imposta, inconsciente e mesmo negativa. A ideia dessa pesquisa é justo detalhar minimamente este estado de coisas anterior, para que emirjam qualificações do que virá depois. Para isso, leva-se em conta a hipótese de que o abismo de desenvolvimento entre os dois grupos de países criou as condições de busca de superação do subdesenvolvimento através da formação de blocos entre os países da América Latina.

Assim, é que se observa que, desde a segunda metade do século XX, os movimentos integracionistas ganharam força como forma de unificar as economias dos países afetados pela II Guerra Mundial. Até então, o fenômeno da integração econômica era insignificante no contexto global da economia e não apresentava destaque nas relações internacionais. Segundo Almeida (1993), o próprio conceito de blocos comerciais era pouco conhecido e a formação de espaços econômicos preferenciais assumiria papel relevante apenas na ordem econômica do pós-guerra. Para Faria (2011) a natureza deste processo, aparentemente comercial, tem explicação em variáveis diversas, mas o fundamental é que se concretizou a formação dos blocos apoiada na necessidade de recuperação das economias dos países europeus ocidentais.

No contexto político da época, o mundo dividia-se entre países capitalistas e socialistas, havendo forte preocupação dos países ocidentais em conter o avanço do “perigo comunista” que vinha do Leste. Com isto, há uma combinação econômica e política na determinação dos movimentos integracionistas, reforçando a tendência de internacionalização da produção - com reforço da divisão internacional do trabalho. Além da união política e econômica contra o mal socialista, era fundamental a relação entre os países de economias desenvolvidas e aqueles em vias de desenvolvimento. Para Maximova (1974), estas relações eram

caracterizadas pela luta dos estados jovens contra o imperialismo e o neocolonialismo e a busca de sua independência econômica e política.

Apesar das disputas entre lados ideologicamente conflitantes, as relações econômicas tiveram que passar por uma reestruturação que atendesse uma nova ordem social e econômica. A interdependência dos atores políticos e econômicos criou cenários em que a cooperação precisava ser institucionalizada a fim de estabelecer acordos que alinhavam a busca comum do desenvolvimento econômico.

Considerando este cenário como pano de fundo sócio-político-econômico, o presente trabalho remete à natureza histórica do processo de formação dos blocos formais de interesses, seja dos países que saíram adiante no processo de desenvolvimento capitalista, seja dos retardatários. Este processo resultou na relação de dependência estabelecida entre estes, relações estas que não serão exploradas tendo em vista o objetivo mais pontual aqui, que é o de apenas evidenciar como estas são pressupostas àquelas relações internas do bloco sul-americano que irá adiante tentar articular uma cooperação mais formal. Além disso, e entendendo que a estratégia mais adequada é a integração econômica dos países latinos, o trabalho abordará as teorias que justificam essa estratégia naquilo que têm em comum e no que têm de específico.

O processo histórico que criou um abismo entre as realidades econômicas e sociais entre os países dos blocos mais e menos desenvolvidos nem sempre foi considerado pelas teorias da integração econômica. Normalmente, as teorias liberais - que apregoam os benefícios do livre-comércio - têm pouco interesse na recuperação dos fatos e do sentido geral dos processos históricos; já formulações teóricas mais ligadas ao desenvolvimentismo, sejam elas protecionistas - mais focadas na industrialização em si -, sejam as da primeira fase da CEPAL - também ela demasiado focada na industrialização e no crescimento econômico -, sejam as da segunda - a chamada fase do "regionalismo aberto" onde as preocupações com os desequilíbrios macroeconômicos, mormente acrescidos em momentos de crise, alertam para a necessária superação de problemas que transcendem a esfera industrial - têm maior interesse no processo histórico, dada a necessária visualização das correlações entre os problemas.

Segundo Dathe (2007), “[...] os processos de integração econômica possuem objetivos e razões que muitas vezes são menos econômicos que políticos ou estratégicos”, e é o ponto de vista deste trabalho que quanto maior a consciência da interligação entre estas esferas (o que a reconstrução histórica possibilitaria), mais a própria busca do crescimento econômico compreende aqueles objetivos não meramente econômicos que aí sim possibilitariam uma superação do subdesenvolvimento (HIRSCHMAN, 1961). A estratégia da regionalização é

uma incipiente tentativa nesta direção, uma vez que mostra efetivamente como as estratégias unilaterais sequer deixam evidentes o conjunto de conflitos em que se esbarra quando se quer estabelecer acordos mais amplos que a mera liberalização comercial e/ou a defesa deste ou daquele setor industrial.

O trabalho será apresentado em três capítulos, além desta Introdução e das Considerações Finais. No primeiro capítulo, será abordado o contexto histórico no qual a nova ordem mundial abre para as economias subdesenvolvidas da América Latina a possibilidade de se colocarem a questão da integração consciente. Ver-se-á como pós-hegemonia inglesa (que atingiu seu ápice com a Revolução Industrial e estabeleceu relações comerciais baseadas no liberalismo econômico), teve início a tendência de formação de blocos econômicos entre os países desenvolvidos, centrais, como estratégia de desenvolvimento consciente convivente mesmo com a ascensão de um novo hegemom - os Estados Unidos. No segundo capítulo são apresentadas as teorias de integração econômica de forma cronológica a começar pela teoria liberal - que predominou nos primeiros processos de integração dos países desenvolvidos ao justificar o desenvolvimento como a melhor alternativa à incapacidade de estabelecer relações multilaterais de livre comércio -, passando pela teoria protecionista - que se apresentou como contrapartida do liberalismo ao considerar a integração como uma medida necessária de proteção aos mercados -, e chegando, por fim, a crítica cepalina em seus momentos principais - mais focadas na industrialização e no crescimento nacional e depois no desenvolvimento integrado da América Latina. No terceiro capítulo maior atenção será dada às propostas de integração elaboradas pela CEPAL e os principais movimentos de integração regional com inspiração cepalina que se formaram nos países latino-americanos. Por último, serão feitas as considerações finais resumindo os argumentos principais.

2. O PROBLEMA DA HEGEMONIA E O PROBLEMA DO SUBDESENVOLVIMENTO: O PRIMEIRO MOMENTO DE UM MUNDO DIVIDIDO EM BLOCOS

O movimento de globalização é resultado secular da competição entre Estados (e economias) nacionais, apoiada em fatores como hierarquia, concorrência e guerra na busca de territórios para formação de um império e uma economia global. Este movimento avança liderado por algum Estado nacional em particular e nunca se completa, uma vez que se depara – sempre - com a resistência dos demais Estados com vocação imperialista (FIORI, 2009). Estas nações garantem o controle econômico e político de territórios supranacionais mantidos em forma de colônias com pouca ou nenhuma soberania.

O sistema econômico mundial não foi produto da progressiva somatória de territórios, mercados, países e regiões, mas sim criação do poder expansivo e conquistador dos Estados europeus. De acordo com Braudel (1987), os primeiros mercados e economias nacionais não foram obra espontânea da divisão do trabalho, e sim fruto do poder e da estratégia política dos Estados.

Arrighi (1994) define como conceito de hegemonia a liderança associada à capacidade de um grupo dominante de se apresentar como portador de um interesse geral, mas também de assim ser percebido. A nação hegemônica seria aquela capaz de conduzir o sistema de nações a uma direção desejada por ela, e ainda ser percebida como nação que busca o interesse geral.

Este conceito extingue a situação de pura dominação que seria exercida em outra situação, caracterizando uma condição em que existe cooperação entre as potências mundiais e a nação hegemônica. Esta configuração começou a ser alterada no século XIX, pois, até então, o sistema mundial era restrito à região europeia. A estrutura foi abalada com a independência dos novos Estados americanos, que na primeira metade do século XX foram incorporados ao núcleo central das potências econômicas - sendo os Estados Unidos e o Japão as primeiras economias expansivas fora da Europa.

O que futuramente veio a ser caracterizado como política de blocos seria a tentativa de ampliar a hegemonia frente situações de ataque a este posto que, pode não ser mantido, mas tão pouco é eliminado por completo. A ordem hegemônica atual é interestatal e não constitui uma situação em que uma nação impõe regras e prioridades às demais. Esta ordem estimula acordos que tendem a um liberalismo que beneficia a superioridade hegemônica de um conjunto de nações que buscam garantir estruturas permanentes e arranjos econômicos

sinérgicos a ponto de compensar limitações de soberania e identidade dentro de um ambiente liberal.

O poder de dominação e influência do país que assume a liderança econômica mundial subsiste em condições diferentes das predominantes uma vez que o Estado líder sustenta o bloco de países interdependentes por meio de uma estrutura hierárquica. Através dessa nova estrutura o Estado dominante consegue manter o monopólio, e é exatamente esse o papel desempenhado pelos impérios econômicos. Mesmo não constituindo um bloco formal, cria uma esfera de interdependência que caracteriza a existência de um grupo em busca de um mesmo objetivo.

2.1. Hegemonia inglesa e o desequilíbrio de poder dentro do “bloco” desenvolvido

Durante a hegemonia inglesa, não existiram regimes multilaterais ou supranacionais, e a cooperação resultou dos poderes estruturais ingleses resultantes de uma economia extremamente aberta e dependente do comércio externo. O sistema monetário internacional baseado na moeda inglesa, que era lastreada pelo ouro, não resultou de nenhum acordo ou regime monetário condescendido entre as grandes potências da época, mas foi um sistema que nasceu da adesão progressiva dos demais países europeus, obrigados a utilizar a libra em suas transações comerciais com um mundo já dominado economicamente pela Inglaterra.

A partir do final do século XVIII, a Inglaterra iniciou a Revolução Industrial baseada na evolução prática e no aperfeiçoamento de técnicas mecânicas. A superioridade começou na produção, depois se ampliou para o comércio e só então se consolidou. A inserção de maquinaria no âmbito agrário reduziu o trabalho nas zonas rurais, levando a uma migração em massa para os meios urbanos. O crescimento demográfico ampliou os núcleos industriais e os conglomerados fabris, estimulando duplamente o setor produtivo; este novo estado demográfico ampliou o mercado consumidor com novas necessidades e disponibilizou pessoal, o que possibilitava o surgimento de técnicos com diversificadas aptidões, estimulando um crescimento demográfico em equilíbrio com o crescimento produtivo.

No século XIX verificou-se o crescimento do poder econômico inglês baseado no liberalismo e com forte impulso estimulado pela evolução da manufatura. Foi essa a estrutura que deu preponderância à Inglaterra, que cresceu especialmente baseada na indústria algodoeira e no setor naval.

Um acontecimento político foi fundamental para garantir à Inglaterra a condição hegemônica exercida por tanto tempo. Quando, em 1815, com o Tratado de Paz de Viena, a Europa foi conduzida a um acordo de paz, fez-se presente a liderança inglesa que assegurou aos demais governos absolutistas a consagração do equilíbrio de poder. O império britânico controlou as principais rotas comerciais marítimas da época e o período de relativa paz, que durou cerca de cem anos, ficou conhecido como *Pax Britannica* - período que abarca o *boom* da industrialização britânica. A consolidação da Grã-Bretanha como protetora do comércio marítimo permitiu a concretização da liberalização unilateral do seu comércio, especialmente com a revogação da Lei dos Cereais em 1848 e da Lei de Navegação em 1849.

Essa política barateou o custo de produtos essenciais, facilitando a compra de industrializados ingleses pelo resto do mundo, além de atrair grande parte do comércio internacional para a órbita inglesa. Esse sistema propiciou um número crescente de países a fazer parte da divisão internacional do trabalho, reforçando o interesse de diversas nações em preservar o modelo de centralidade comercial inglesa.

A conquista territorial da Índia consagrou a Revolução Industrial inglesa quando os direitos da “Companhia Britânica das Índias Orientais” foram transferidos para o governo britânico, possibilitando saldar as dívidas que estes possuíam com os holandeses, bem como aumentar os gastos públicos. Os trabalhadores indianos foram transformados em produtores de alimentos e matérias-primas baratos, além de fornecer um exército colonial de estilo europeu que passou a ser explorado e saqueado pela Grã-Bretanha com os duros encargos metropolitanos.

As reservas monetárias indianas ajudaram a consolidar Londres como novo centro do sistema monetário internacional. Entretanto, as mercadorias baratas, os grandes investimentos em navios a vapor e os acordos comerciais com os países isoladamente, que possibilitaram a abertura de mercados a todos os produtos ingleses, também propiciaram a propagação do progresso manufatureiro pelo resto do mundo - que vendia suas matérias-primas para a Inglaterra. A expansão geral do comércio mundial beneficiou a todos e, mesmo que tenha favorecido muito mais a Inglaterra, criou as pré-condições para que o império britânico fosse superado.

A Grande Depressão do século XIX provocou o início da derrubada da longa era do liberalismo econômico com a crise da superprodução de cereais, que gerou um período deflacionário entre os anos de 1873 e 1896. Este foi o primeiro golpe que a Grã-Bretanha sofreu com o surgimento de políticas protecionistas como combate à crise em diversos países que antes importavam suas manufaturas. O colapso dos preços derrubou os rendimentos do

capital e a essa altura a Inglaterra já havia perdido o título de “oficina do mundo” devido à propagação das técnicas industriais entre as demais nações europeias e os Estados Unidos.

Até o fim do século XIX, a Inglaterra e os demais países da Europa ocidental figuraram como tradicionais exportadores de manufaturas, recebendo, em troca, matérias-primas e produtos vegetais e minerais não industrializados. O papel dos Estados Unidos começou a ganhar força com o aprimoramento da indústria de guerra, mas mesmo antes era importante o desempenho que tinham com o fornecimento de enorme contingente de cereais, algodão e alimentos variados. Quando sua indústria começou a se tornar poderosa e eficiente em ramos diversificados, a expansão de manufaturas ampliou, estimulando o desenvolvimento da economia norte-americana e o crescente aumento de sua importância no comércio mundial. Ao mesmo tempo, as fábricas japonesas começavam a competir nos mercados asiáticos, e a Inglaterra começava a perder importância nos dois continentes que antes dominava. Na Europa, a Alemanha também se industrializou rapidamente e essa nova configuração industrial perturbou a supremacia britânica, pois estavam sendo criadas condições para o surgimento de uma nova potência continental.

Quando a I Guerra Mundial iniciou, em 1914, o custo financeiro que deteve o avanço alemão acentuou o declínio inglês em favor dos Estados Unidos (DUPAS, 2001). Além do império inglês, a Grande Guerra provocou o colapso de outros domínios tradicionais e transformou radicalmente o mapa geopolítico da época.

2.2. A influência inglesa na formação das novas economias latino-americanas dependentes

Com a Revolução Industrial a expansão econômica inglesa tomava proporções continentais. Seus produtos, fabricados por modernas técnicas desenvolvidas e aprimoradas na industrialização, conseguiram penetrar em países eminentemente mercantilistas. Isso porque, mesmo com taxas exorbitantemente protecionistas, seus preços continuavam competitivos frente aos produtos locais - dispendiosamente feitos à mão.

Quando da derrota francesa na Batalha de Trafalgar, em 1805, Napoleão, que era o imperador francês, ficou convencido da impossibilidade de invadir a Grã-Bretanha. Entretanto, não satisfeito, conseguiu a adesão ao seu plano de arruinar economicamente o império britânico das nações que já eram aliadas a seu governo (pois possuía forte penetração militar).

O Bloqueio Continental, ratificado em 1807 pelo Tratado de Berlim, barrou a entrada dos navios ingleses em qualquer porto dos países até então submetidos ao domínio do Primeiro Império Francês. Mesmo com a forte atuação de contrabandistas, a Inglaterra não teve sucesso ao tentar furar o bloqueio comercial. Desta forma, os demais países europeus foram forçados a substituir as importações antes provenientes do império britânico e este, a fim de manter a expansão dos mercados consumidores de manufaturas, se viu obrigado a conquistar novos mercados que compensassem suas perdas.

Foi então que despontou o papel das colônias americanas portuguesas e espanholas visto que boas oportunidades seriam obtidas caso as mesmas viessem a conseguir independência do regime de monopólio ao qual eram submetidas. Assim, era extremamente conveniente para a Inglaterra o fomento e apoio direto aos esforços de libertação nos territórios ibero-americanos.

Além da vantagem comercial que se abria ao Reino Unido, surgia a possibilidade de encontrar rendosos destinos ao capital acumulado até então. Em 1808, a vinda da família real portuguesa para o Brasil, representou importante ocorrência para a superação do bloqueio sofrido até então pela Inglaterra. Portugal enfrentava Napoleão e a família real optou pela fuga, mesmo arriscando a invasão do seu território pelos franceses. Em contraparte, aprofundou a aliança que tinha desde 1703 com a invicta Inglaterra e abriu a totalidade dos portos brasileiros para o comércio de manufaturas inglesas.

Como a Europa continental estava bloqueada pela esquadra britânica e os Estados Unidos ainda não tinham capacidade de fazer concorrência aos produtos ingleses, a Inglaterra assumia uma posição monopolista no Brasil e substituíra o monopólio português no país. Além de ter novo e amplo mercado consumidor para suas manufaturas, a Inglaterra foi beneficiada com o fornecimento de matérias-primas abundantes e baratas, riquezas naturais exploradas largamente em solo brasileiro. Em 1810, os ingleses firmaram um acordo comercial com o Brasil que beneficiava ainda mais o comércio inglês através de taxas alfandegárias menores que as cobradas das demais nações.

A abertura dos portos no Brasil repercutiu nas colônias americanas espanholas. Estas, que já tinham conflitos decorrentes das Guerras Napoleônicas, foram estimuladas em seus movimentos de emancipação a exigirem adoção semelhante à adotada nos portos do Brasil. O primeiro país americano a se mobilizar foi o México, no mesmo ano de 1808. Estes movimentos de independência, tanto do Brasil quanto dos países da América espanhola, guardadas as suas particularidades, tiveram raízes comuns uma vez que ambos foram acionados pela invasão da Península Ibérica por Napoleão. Em 1824, a Espanha havia perdido

quase todos os seus territórios no continente americano e a grande maioria dos países tinham conquistado liberdade política. Esta foi inegavelmente influenciada pela atitude inglesa de buscar novos mercados em superação ao Bloqueio Comercial.

As novas nações que vinham nascendo tiveram forte aporte de capital inglês, emprestados em condições extremamente favoráveis aos banqueiros ingleses. O ostensivo predomínio dos interesses britânicos na América do Sul durou até início do século XX e as correntes de comércio internacional configuraram a Europa como exportadora de manufaturas e receptora de matérias-primas e produtos não industrializados.

Com a abertura dos mercados latinos, a importação de manufaturas sufocava a emergência de indústrias locais, consolidando o papel de fornecedora de matéria-prima desempenhado pela América Latina. Essa configuração retardou a constituição de economias modernas e desenvolvidas e estimulou a conformação do neocolonialismo na relação estabelecida com a Inglaterra, potência que estimulou a dependência econômica quando da concretização da independência formal dos países latino-americanos.

Furtado (1970) assinala a determinação do papel inglês como fator de desagregação da ordem econômica e social existente na maioria dos países sul-americanos uma vez que a Inglaterra assumiu um papel comercial importador que modificou os hábitos de consumo e provocou o enfraquecimento das atividades artesanais locais. A pressão do aumento de importações levou à depreciação cambial, o que obrigou os governos a contrair empréstimos externos para regularizar a balança de pagamentos. O acúmulo de dívida externa e as crises da balança engendraram problemas fiscais e cambiais que levaram à permanente perda de poder aquisitivo das moedas nacionais. Esta situação, para ser superada, requeria aumento das exportações, o que induziu as burguesias locais à busca de produtos exportáveis e não do desenvolvimento industrial.

A Inglaterra era um país central que não representava mercado potencial para o desenvolvimento do comércio americano, pois tinha interesse apenas nas matérias-primas que não eram fornecidas por suas colônias. Segundo Furtado (1970) durou cerca de 40 anos a fase que impôs grande dificuldade na abertura de linhas de comércio para os países latino-americanos nos anos seguintes aos movimentos de independência.

Como descrito, a herança colonial das grandes propriedades perdurou e o término das monarquias não foi sinônimo de rompimento com a herança colonial, pois os países continuaram essencialmente dominados por grandes latifúndios agrícolas. Segundo Lobo (1975), com esse cenário, fica então perpetuada a especialização produtiva dos países latino-americanos na divisão internacional do trabalho, pois faltava à região a tradição industrial, o

conhecimento técnico e o capital necessários para participar do movimento progressista que atingia os países centrais.

A primeira metade do século XIX caracterizou-se como um fenômeno essencialmente inglês e com explicações na própria evolução estrutural da economia inglesa. Essas transformações ocorreram no conjunto da economia mundial, pois estava no interesse da Inglaterra virar uma grande fábrica produtora de manufaturas que exportava para o resto do mundo. Em troca, ela abria suas portas aos produtos primários provenientes destes países – que eram incapazes de desenvolver tecnologias próprias.

O progresso da atividade industrial permitia uma nova ordem econômica capaz de romper a fronteira dos rendimentos decrescentes dos fatores. Esse próprio crescimento criava a possibilidade de aprofundar a divisão internacional do trabalho e submetia a dinâmica de circulação e de produção ao comando britânico. A divisão consiste na especialização da produção e das funções econômicas atribuídas aos diferentes países e regiões do sistema capitalista.

A transformação do processo produtivo provocada pela Revolução Industrial configurou a primeira divisão internacional do trabalho; ela era representada pelo fornecimento de matéria-prima por parte dos países coloniais aos países metropolitanos, sendo que estes produziam produtos industrializados e tomavam a liderança do sistema capitalista.

O desequilíbrio de desenvolvimento entre os países que foram capazes de industrializar suas economias e aqueles que se mantiveram com estruturas produtivas pré-capitalistas ampliou as diferenças da geopolítica mundial. A divisão entre países centrais, que industrializaram suas economias, e países periféricos, que continuaram com baixa produtividade técnica, agravou as desigualdades devido à incapacidade dos países mais pobres de atingir o padrão de acumulação estabelecido pelos países desenvolvidos. O sistema de trocas e o padrão de divisão do trabalho condenaram os países periféricos à condição de fornecedores de matérias-primas baratas, ampliando cada vez mais a distância entre as duas classes de países.

2.3. A nova ordem econômica e a possibilidade de uma integração em blocos formais

A I Guerra Mundial compreendeu o período que foi de 1914 a 1918 e, entre outras consequências, aprofundou a importância que assumia a América do Norte no mapa político e

econômico mundial. A Inglaterra havia começado a perder força na segunda metade do século XIX com a substituição das ideias livre-cambistas por políticas protecionistas que foram estimuladas por uma crise deflacionária de preços, e que favoreceu o progresso das indústrias nos demais países centrais além do inglês. A indústria de guerra assumiu um papel fundamental na ascensão de novas economias com potencial de superar a inglesa, papel este comparado ao que desempenhou a indústria naval e de tecidos durante a Revolução Industrial para a deslanchada da economia britânica.

O processo de formação desse novo sistema econômico mundial dependeu de um processo de capitalização capaz de financiar a exportação de bens de capital, o aperfeiçoamento da infraestrutura de meios de transporte e o mercado importador de produtos primários. A concentração geográfica condicionou a evolução da tecnologia nos países exportadores de manufaturas e bens de capital, processo que se tornou possível graças à consolidação da divisão internacional do trabalho. O país que desempenhou papel de potencial substituto da liderança mundial da Inglaterra foi os Estados Unidos, também acompanhado do Japão e da Alemanha.

Devido à difusão do desenvolvimento tecnológico na produção de manufaturas, a I Guerra se tornou um conflito em que a importância da capacidade de produção industrial foi determinante no seu desdobramento. Foram vantagens puramente industriais que permitiram à Tríplice Entente superar as vantagens de eficiência militar da Alemanha. Neste sentido, foi decisivo o papel desempenhado pela indústria armamentista norte-americana (LOBO, 1975).

As políticas protecionistas, que já vinham recuperando terreno desde o fim do século XIX, ganharam força com o fim da guerra pela necessidade de recuperar as economias afetadas durante o período dedicado ao conflito. Ao mesmo tempo, países asiáticos e latino-americanos aproveitaram o período em que os países centrais voltaram suas economias para a guerra para desenvolver suas indústrias nacionais, especialmente com produção de artigos manufaturados intensivos em matéria-prima local, em substituição aos que não estavam mais sendo fornecidos pelos países em guerra.

Na tentativa de manter o desenvolvimento de suas atividades fabris, os países subdesenvolvidos abusaram de tarifas protecionistas uma vez que a concorrência com os países industrializados continuava em condições desiguais. Atitudes semelhantes foram adotadas na tentativa de reerguer as economias europeias às mesmas condições anteriores da guerra. Entretanto, essas políticas estimularam uma acirrada competição mundial.

Dentro desse quadro ganharam força conflitos derivados da I Guerra que foram agravados com as severas imposições do Tratado de Versalhes, documento assinado em 1919

para oficializar o fim do combate. A responsabilidade foi atribuída à Alemanha e esta, derrotada, assumiu a obrigatoriedade de reparar os prejuízos sofridos pelos países da Tríplice Entente. De certa forma, ficaram assim estabelecidas as condições que culminaram na II Guerra Mundial, diretamente ligadas ao agravamento da competição econômica provocada pela inabilidade do comércio mundial em acompanhar o novo crescimento da capacidade fabril.

O segundo conflito de âmbito mundial durou de 1939 a 1945 e foi marcado por ser o conflito mais funesto da história. Os Estados Unidos saíram fortalecidos e emergiram como nova potência mundial e maior produtor industrial e agrícola do mundo, superando de vez a Inglaterra na hegemonia mundial. A nova ordem mundial norte-americana foi imbuída de uma ideologia de segurança que se tornou uma arma contra o medo da ameaça socialista.

O novo padrão internacional de gestão estava baseado, em termos institucionais, em entidades intervencionistas supranacionais em substituição às potências imperialistas que disputavam mercados e buscavam a hierarquia mundial. Um conjunto de políticas racionais que tinham forte capacidade intervencionista buscava regular o novo sistema mundial (VIZENTINI, 2004), pois era de interesse dos países capitalistas a reconstrução europeia como forma de conter a expansão soviética que avançou sobre o Leste europeu durante a guerra. Em termos econômicos, os acordos de *Bretton Woods*, assinados em 1944, prepararam a reconstrução do sistema capitalista, sendo esta a primeira vez que uma nova ordem monetária era negociada.

O socialismo soviético tentava criar uma alternativa à ordem existente, gerando um conflito político, ideológico e militar. Entretanto, devido à estrutura produtiva da União Soviética ser tão diferente da tradicional Ocidental e muito pouco integrada ao mercado internacional, este conflito não teve fortes configurações em bases econômicas. Este período ficou conhecido como Guerra Fria e durou desde o fim da II Guerra até a derrocada da União Soviética na década de 1990 (VIZENTINI, 2004).

O sistema econômico internacional do pós-guerra foi marcado pela formação de blocos regionais na tentativa de superar as instabilidades estruturais que acompanharam o reordenamento político internacional. Até esse período, o conceito de integração econômica era incipiente, mas a formação de espaços econômicos preferenciais configurou a nova economia do pós-guerra. Na Europa, a constituição de zonas contíguas de comércio preferencial foi uma alternativa de reconstrução econômica melhor do que a aplicada no primeiro pós-guerra, quando do fim da I Guerra Mundial. Em oposição às demandas excessivas de reparação que culminaram no desastre econômico alemão, foram introduzidas

importantes inovações conceituais e pragmáticas, tendo destaque o Plano Marshall. Este foi o principal plano norte-americano para a reconstrução da economia europeia e teve origem política pela urgência em conter a ameaça soviética.

Em 1947, os Estados Unidos decidiram sustentar um plano de reconstrução econômica para a Europa como medida complementar aos esquemas de segurança política e militar que estavam sendo estabelecidos. A ajuda financeira que foi encaminhada implicava a coordenação econômica entre os países contemplados, o que foi visto como uma ameaça pelo governo socialista de Stalin - fazendo com que todos os países sob o comando soviético declinassem do apoio oferecido.

Os países europeus foram orientados pela administração norte-americana a estabelecer um programa unificado de reconstrução, sendo este organizado pelo Comitê de Cooperação Econômica Europeia. Surge assim o primeiro grupo de estudos dedicado ao problema da união alfandegária, que conclui que as possibilidades de obter resultados positivos eram grandes, porém precediam da necessidade de adoção de ajustes iniciais que dependeriam de sacrifícios individuais das nações envolvidas (ALMEIDA, 1993).

Participaram inicialmente dezesseis países europeus na configuração da Organização Europeia para a Cooperação Econômica, responsável por instituir um sistema multilateral de compensações (União Europeia de Pagamentos) que fundamentou o desenvolvimento do livre-comércio entre os países do grupo bem como a conversibilidade recíproca das moedas europeias. Os países europeus progrediram por um caminho integracionista que se desdobrou para projetos que instituíram o princípio da supranacionalidade com o abandono parcial da soberania dos Estados. Esse novo modelo se materializou, em 1951, na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e, em 1957, na Comunidade Econômica Europeia (CEE), alterando profundamente o cenário político e inspirando movimentos parecidos em outras regiões. Dadas as restrições históricas sociais vistas antes, a articulação dos interesses internos e externos de cooperação fez surgir as primeiras organizações de direito internacional (ALMEIDA, 1993).

A união da Europa em torno de políticas agrícolas e industriais coordenadas provocaram profundo impacto no comércio dos países extrabloco, especialmente naqueles que estavam em vias de desenvolvimento, pois eram incapazes de subsidiar a produção e exportação primária, bem como de superar as novas barreiras que começaram a serem impostas pelos países europeus. A importância adquirida pela CEE tornava a capacidade das economias subdesenvolvidas de se configurar como um parceiro do bloco em medida imprescindível para manutenção das relações comerciais com o mesmo.

2.4. A necessidade de integração dentro do “bloco” subdesenvolvido

O primeiro impulso de industrialização aconteceu de forma isolada e num primeiro momento ficou restrito à Inglaterra, posteriormente ampliando para outros países da Europa, Estados Unidos e Japão. No caso da América Latina, além de tardio (quase 100 anos depois da Primeira Revolução Industrial), esse movimento ficou restrito a poucos países, especialmente Argentina, Brasil e México e foi motivado por acontecimentos históricos do começo do século XX: I e II Guerra Mundial e crise de 1929. A exportação de produtos primários reduziu drasticamente e a queda no fornecimento de manufaturas induziu alguns países a produzir alguns produtos para abastecer o mercado interno.

Usando o caso do Brasil como paradigmático, a evolução das estruturas produtivas expôs características particulares diferentes das apresentadas nos países desenvolvidos. A possibilidade de elevar a produtividade e a renda só foi possível com a especialização da produção, a qual abriu caminho para a formação de um mercado interno de manufaturas bem como a realização de obras de infraestrutura (FURTADO, 1970).

A expansão da demanda mundial de matérias-primas resultante da industrialização dos países centrais elevou a produtividade do setor primário, inaugurando nova dinâmica na economia de especialização dos países marginais. Esta condição impunha aos países especializados a condição de vulnerabilidade externa uma vez que as economias dos países latino-americanos apresentavam elevados coeficientes de importação. A curto e médio prazo as importações não tinham como serem substituídas por produção interna, e as economias dos países, baseadas nas exportações, estavam sujeitas a sofrerem alterações com qualquer crise externa, principalmente relacionada à instabilidade dos preços dos produtos primários nos mercados internacionais (FURTADO, 1970).

A dependência externa impossibilitava a reorientação das exportações em períodos de crises e depressões generalizadas e acarretava na redução do valor das saídas, bem como na fuga de capital, liquidando as reservas monetárias dos países primário-exportadores. A gravidade dessa situação derivava das dívidas externas acarretadas ao longo do século XIX e abriam a necessidade de realizar onerosas operações de refinanciamento durante os períodos de dificuldade de pagamento (FURTADO, 1970).

A elevação da produtividade e do poder de compra da população diversificou o perfil da demanda estimulando a procura por produtos manufaturados. Entretanto, a elevação da

produtividade foi acompanhada de uma simplificação na estrutura da oferta interna e, em oposição, de uma diversificação na composição da demanda geral. Esse quadro compôs o início do período de industrialização dos países subdesenvolvidos. Foi no segundo pós-guerra que a industrialização recebeu grande impulso, iniciando finalmente o tardio estímulo à indústria local.

A produção teve uma parte voltada para abastecer mercados recém criados pela ampliação da demanda interna, porém em quantidade incapaz de substituir as importações. Uma vez que as formas de consumo eram reproduzidas à semelhança das pré-existentes nos países centrais, a oferta de produtos era orientada pelas importações, não havendo interação entre o setor dinâmico da economia – oferta de produtos primários – e a demanda interna. A elevação da renda proporcionada pelo setor exportador favorecia a diversificação da demanda, porém, os produtos que tinham demanda mais elástica ao crescimento da renda, eram justamente os importados. Furtado (1970) descreve que esse fenômeno “[...] impedia que oferta e demanda interagissem cumulativamente no sentido de ampliar qualquer impulso inicial de crescimento”.

Aliada a este cenário de estímulo ao consumo de produtos importados estava a baixa capacidade do setor primário-exportador de estimular a inovação tecnológica, uma vez que era restrito a um número pequeno de produtos agrícolas. Com isso, o modelo de desenvolvimento que se estabeleceu na América Latina era compatível com “estruturas de escassa aptidão para a mudança” (FURTADO, 1970) e não propiciava que a classe dominante (agrário-exportadora) tivesse interesse em transformar e orientar a economia para o desenvolvimento da região (FURTADO, 1970).

Apesar de medidas pontuais que tentavam sanar os efeitos negativos da dependência, não foi tomada qualquer medida de longo prazo que fosse capaz de alterar a composição do quadro de exportações regionais. A dependência dessas economias a uma quantidade muito limitada de produtos não foi alterada, mesmo com algumas políticas que resultaram em mudanças significativas das estruturas produtivas. Isso significava que toda a capacidade que um país latino tinha de importar dependia do desempenho de uns poucos produtos primários exportados. Era uma situação perigosa para economias tão dependentes do fornecimento de produtos importados e ao mesmo tempo tão suscetíveis a crises externas.

Outro problema era o fato dos produtos primários estarem perdendo participação dentro do comércio internacional, representando assim a perda de importância da região dentro da economia mundial. Furtado (1970) ressalta que, “[...] pelo simples fato de permanecer como região exportadora de produtos primários, a América Latina teria

necessariamente de sofrer as consequências da modificação a longo prazo na estrutura do comércio mundial”.

Uma vez que a o crescimento da demanda mundial de produtos primários era lento, o crescimento da economia dos países dependentes da exportação desses produtos tinha seu ritmo determinado exogenamente. As políticas internas serviram apenas como paliativo que, quando possível, amenizavam riscos temporariamente, ao invés de provocar mudanças de longo prazo na estrutura da economia. Essa falta de autonomia e a gravidade do compromisso assumido com o financiamento externo refletiram na crescente incapacidade de importar, repercutindo negativamente no grau de desenvolvimento da região.

Neste contexto econômico foi criada, em 1948, pela Organização das Nações Unidas (ONU), como um ramo regional do seu Conselho Econômico e Social, a CEPAL. Essa comissão provocou debates internacionais que definiram políticas de longo prazo que seriam capazes de reestruturar a inserção dos países latino-americanos na economia internacional. Uma das orientações recomendadas pela CEPAL era de aprofundar a integração econômica dos países da região. Essa política já era incipiente, especialmente entre Brasil e Argentina, mas não constituía um plano estratégico de superação do desenvolvimento e se restringia a operações comerciais bilaterais.

A criação da CEPAL coincidiu com o período das primeiras experiências de integração europeias, o que inspirou a proposição de teorias da integração regional. O próximo capítulo está voltado para a apresentação dessas teorias e a crítica cepalina feita a elas, bem como a convergência para as propostas de desenvolvimento específicas à América Latina.

3. TEORIAS DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

O conceito de integração engloba esferas das relações no âmbito externo a um país e inclui fatores de ordem econômica, social, jurídica e política. É comumente utilizado para designar acordos internacionais que abrangem essas esferas das relações mundiais, mas apresenta uma particularidade na sua conceituação que o diferencia como fenômeno em relação aos demais atos da vida exterior até então desenvolvidos. A conexão do termo integração diretamente à esfera econômica – cunhando a expressão “integração econômica” – teria sido realizada por Paul Hoffman em 1949. Ele era responsável pela administração do Plano Marshall na estratégia de reconstrução da Europa Ocidental e, neste contexto, o objetivo da integração econômica estaria relacionado à formação de um grande mercado único dentro do qual seriam abolidas as restrições quantitativas impostas aos movimentos de mercadorias e capital.

O estudo sistematizado da integração inicia-se no pós-guerra, já em 1950 sua conceituação teórica começou a ser inclinada a um ramo específico da Economia Internacional, apresentando características particulares que o diferenciavam das análises exclusivamente baseadas na teoria das vantagens comparativas. Com a publicação do livro *The Customs Union Issue* (1950), de Jacob Viner, as análises econômicas dos movimentos de interdependência internacional foram abordadas pela ótica das uniões aduaneiras. Até então, os estudos tinham um caráter mais empírico do que teórico e uma importante mudança foi a compreensão de que nem todo acordo regional é benéfico para todas as partes e nem são eles os responsáveis pela liberalização do comércio mundial.

Um dos conceitos mais utilizados define a integração como um processo voluntário de crescente interdependência de economias separadas, pressupondo medidas que conduzem à supressão de algumas formas de discriminação (BALASSA, 1961). O processo de abolição de discriminações objetivaria o aumento do produto real da área integrada através da promoção de aliança comercial com movimento de produtos, pessoas e fatores. O economista François Perroux apresentou o conceito de substituição dos equilíbrios nacionais por um novo equilíbrio para o conjunto de nações, favorecendo o proveito coletivo. Marcelo Böhlke visualizava a possibilidade de os Estados, juntos, alcançarem algo que não alcançariam individualmente, reforçando a ideia de que a integração é um meio e não um fim em si (FERNANDES, 2007).

Jan Tinbergen acreditava que a integração criaria a mais desejável estrutura econômica internacional através da remoção de barreiras artificiais que impedem o livre comércio. Ela

possibilitaria a introdução de todas as formas desejáveis de cooperação e unificação na economia (LOBO, 1975). Para M. Maximova os processos de integração seriam o reflexo da tendência para internacionalização da produção e o reforço da divisão internacional do trabalho. O desempenho dos processos seria devido ao nível atingido pelo desenvolvimento das forças produtivas com as novas condições científicas e técnicas (MAXIMOVA, 1974).

Para a existência da integração é necessária a criação de uma entidade supranacional para a qual os Estados membros transfiram uma parte de seus poderes e, conseqüentemente, de suas autonomias, sendo esta uma condição prévia à integração (CORRÊA, 2010). Essa entidade exerce a função de autoridade político-econômica central e garante a coordenação de políticas dos diversos países unidos, garantindo a composição dos limites do bloco.¹

Os processos de integração tornaram-se fator importante ao exercerem influência sobre o ritmo de crescimento econômico, a estrutura produtiva, o equilíbrio global da economia, o mercado interno dos países em questão e a reprodução capitalista. Neste sentido, tornaram-se um fator de aumento da eficácia da economia capitalista.

A análise das teorias de integração na formação de blocos econômicos apresenta aspectos relevantes para explicar a conformação dos primeiros processos integracionistas europeus na década de 50. Entretanto, a variância de conceitos, que naturalmente divergem conforme a orientação doutrinária e ideológica seguidas, esconde problemas anteriores à construção das teorias em si e à consolidação das primeiras experiências de integração ao ignorar os aspectos econômicos ligados à solidificação do capitalismo monopolista ao longo da primeira metade do século XX.

Serão apresentados no próximo tópico os condicionantes da conformação da estrutura econômica capitalista como um dos fatores determinantes na formação desses processos de integração. Após, será feita a apresentação das principais causas que induziram os primeiros processos integracionistas através das óticas das teorias liberal, protecionista e desenvolvimentista, que esmiuçaram o fenômeno integracionista apontando diferentes justificativas para a realização dos processos.

¹ Mandel, ao analisar a concentração e centralização internacional do capital no capitalismo tardio de 1972 percebeu que esse processo levaria à formação de superestruturas de comando supranacional. A internacionalização do capital implicaria numa transferência de propriedade, seja de um país para outro, de um grupo nacional para outro. (MANDEL, 1982)

3.1. Desenvolvimento desigual das forças produtivas e blocos hegemônico e periférico como contextos das teorias de integração

A aproximação e a internacionalização da vida econômica dos países substituíram o caráter fechado dos mercados nacionais e consolidaram o mercado capitalista através do desenvolvimento do comércio mundial. A ampliação deste foi condicionada pela concentração da produção e pelo aumento da importância assumida pela indústria mecânica depois do emprego de técnicas avançadas de produção. As relações econômicas externas foram alargadas, reforçando a interdependência mundial no campo econômico.

Comparativamente ao período compreendido entre a I e a II Guerra Mundial, nos anos do pós-guerra pode ser observado um crescimento relativamente rápido do volume da produção industrial nos países desenvolvidos. Derivou daí a necessidade de ampliação do mercado externo e desenvolvimento pleno dos laços econômicos entre os países de economias desenvolvidas.

De maneira oposta ao que aconteceu nos anos 30, o ritmo de crescimento do comércio mundial ultrapassou o da produção e refletiu em transformações que, sob influência do progresso científico, ampliaram a especialização do trabalho. Uma vez que os limites para o desenvolvimento do mercado são dados pela especialização, e esta é limitada pelo aperfeiçoamento técnico, depois de determinado estágio a produção atinge um nível que não pode ficar restrito aos limites locais. Com o aumento da concorrência, os produtores locais foram obrigados a buscar mercados externos que escoassem seus produtos em grande quantidade.

O ritmo de progresso do comércio externo em velocidade maior que o desenvolvimento industrial levou ao aumento da especialização internacional da produção e, como consequência, tornou a economia dos países avançados mais dependente do mercado externo. O comércio externo e a exportação de mercadorias foram os grandes propulsores do crescimento econômico do pós-guerra, atribuindo grande significância às relações econômicas externas.²

As transformações no campo produtivo e comercial provocaram mudanças no sistema de relações econômicas mundial. Da mesma forma, a redução da esfera de atuação imperialista, por conta da alteração da exploração colonial sofrida por países subdesenvolvidos, transformou as condições de relacionamento que estavam estabelecidas.

² O movimento de mercadorias entre países de economia avançada aumentou em velocidade muito maior do que o montante do comércio externo total.

Com a alteração na estrutura de consumo dos países mais avançados a tendência passou a ser de aumento da oferta e da procura por produtos com alto grau de transformação, tanto destinados ao consumo do setor privado como dos serviços públicos. Uma vez que o progresso técnico criou a necessidade de escoamento da produção realizada em grande escala, o papel do comércio externo foi fundamental ao dar condições para a reprodução do modelo de produção baseado em técnicas avançadas.

O tamanho ótimo da produção passou a ser cada vez maior, impedindo a absorção dos produtos no interior dos mercados nacionais. A consequência foi o aumento da dependência do setor produtivo em relação à exportação de mercadorias, fundamental no desempenho efetivo e satisfatório do processo de produção.

O progresso científico e técnico tornou-se um meio de monopolização do lucro de consórcios e trustes, aumentando o poderio econômico desses grupos. Em conformidade, o Estado se beneficiava ao patrocinar os processos ligados à evolução técnica uma vez que poderia, através deles, conservar e consolidar posições econômicas, militares e políticas. As alterações ocorridas na economia reduziram a rentabilidade do capital aplicado em atividades características³ de países subdesenvolvidos e ampliaram em setores intensivos em técnicas científicas.

Essas transformações foram decisivas para a internacionalização da economia mundial, mas cabe ressaltar que a especificidade de ter ocorrido diretamente na esfera da produção é particular do período do pós-guerra e está diretamente ligada ao progresso técnico e científico que estava em curso. Os laços econômicos globais saíram do domínio da troca e da circulação e passaram a englobar cada vez mais a esfera da produção, iniciando um novo processo de concentração do capital e da produção mundiais.

A internacionalização da produção foi igualmente influenciada pelo conjunto de fatores que impactaram no comércio internacional e evidenciou a concentração de poder econômico nas mãos de grupos monopolistas que condicionaram as economias nacionais ao desempenho de seus resultados privados. A essa altura, era cada vez maior a realização de parte do produto nacional no exterior.

O reforço da luta concorrencial pela hegemonia de novos mercados e zonas de influência estimulou a ação dos Estados a fim de beneficiar a atividade econômica externa. A concentração monopolista criou uma base econômica mais ampla de ligações internacionais e o aumento do poder econômico de associações industriais passou a influir sobre os sistemas

³ Extração e tratamento de matérias-primas.

de relações interestatais. As atividades dessas companhias contribuíram para a integração e união de mercados nacionais na mesma medida em que eram ampliadas as relações internas entre empresas matrizes e filiais estrangeiras.

As transformações do mercado mundial após a II Guerra e o grande desenvolvimento dos monopólios privados passaram a explicar as modificações na organização e estrutura das relações externas. Os acordos internacionais privados aceleraram o início dos processos de integração econômica dos países desenvolvidos. Através da atividade internacional esses monopólios se apoderaram de esferas de influência e mercados de escoamento contribuindo objetivamente para a integração de mercados nacionais antes isolados.

Contraditoriamente, foi o próprio desenvolvimento que acabou por levar o Estado a aumentar o seu papel político e econômico, reforçando o controle da economia. No período pré-monopolista e no período inicial monopolista⁴, as empresas privadas foram protagonistas das relações econômicas internacionais, não havendo controle efetivo sobre as operações monetárias. As funções econômicas externas do Estado se limitavam à fixação do preço do ouro, à conclusão de acordos comerciais e à tomada de medidas protecionistas contra a concorrência estrangeira quando esta afetava setores importantes da economia.

Com a produção concentrada, os monopólios consolidados, o aumento da exportação do capital e o acirramento da rivalidade dos grandes grupos econômicos, a ação do Estado se voltou à luta pela partilha do poder econômico mundial. Entretanto, o foco era na proteção aos grupos econômicos que voltavam seus trabalhos ao comércio internacional. Se na década de 30 o protecionismo de Estado lançava mão de mecanismos de cunho político, militar e diplomático mais do que econômico, o novo papel do Estado levou à transferência de mecanismos econômicos que antes eram externos - como no caso da concessão de crédito a outros países, da regulação do movimento da força de trabalho e dos acordos comerciais internacionais - para a sua esfera de ação.

O avanço do socialismo e o número cada vez maior de revoluções de libertação nacional nas antigas colônias agiram no domínio das relações econômicas e sociais, levando o Estado a lançar mão de meios mais poderosos que possibilitassem maior controle da gestão sobre a economia internacional.

Enquanto o papel dos monopólios privados foi determinante na conformação dos processos de integração, o papel do Estado foi contraditório uma vez que opôs o artifício de controle da vida econômica interna à internacionalização do capital e da produção. O aumento

⁴ Imperialismo.

da dependência das relações externas exigiu um cuidado duplo visto que o alinhamento ao mercado internacional não poderia se opor aos interesses internos da economia.

Como estímulo à integração, o Estado contribuiu para o aumento das trocas, a aproximação das economias nacionais e o reforço da divisão internacional do trabalho nos países avançados. A intervenção estatal acelerou a expansão dos monopólios para além do mercado interno, especialmente com medidas de estímulo à produção. Cabe ainda ressaltar o papel desempenhado pelo crescimento do militarismo ao contribuir com o desenvolvimento científico e técnico, reforçando o papel do Estado nas mudanças estruturais da produção.

À medida que a ingerência do Estado no setor externo acelerou as alterações estruturais da economia, reforçou o desenvolvimento desigual entre setores de produção e colaborou indiretamente com a expansão econômica internacional de setores mais dinâmicos, favoreceu as ligações entre os países desenvolvidos.

O papel do Estado criou condições para que sua intervenção no domínio econômico externo fosse reforçada alargando e aperfeiçoando o sistema de estímulo à colocação dos produtos no mercado externo. Por um lado, foram traçados acordos bilaterais (entre governos de economias desenvolvidas) em variados campos da economia e, com eles, selados contratos nos quais participaram tanto o Estado quanto o setor privado. A cooperação⁵ intergovernamental ampliou e reforçou as ligações externas entre os consórcios e os trustes internacionais, o que demonstra que ações estatais estavam submetidas ao interesse de consolidação das posições de monopólios na esfera global de produção e comércio.

Através da ampliação da participação do Estado no domínio externo, o seu papel estimulante nos processos de integração refletiu a necessidade objetiva de desenvolvimento produtivo. Ao mesmo tempo, sua ação intrinsecamente contraditória criava barreiras protecionistas que visavam à defesa do mercado interno frente ao aumento da concorrência estrangeira e constituía um travão à aproximação econômica dos Estados.

O interesse recíproco dos países desenvolvidos pelo mercado internacional os obrigou a buscar soluções econômicas comuns que criassem um ambiente estável econômico e político, indispensável ao desenvolvimento das trocas. Neste caso, ações desconcertadas que tinham o intuito de controlar a economia interna de cada país geravam instabilidade ao desenvolvimento da economia capitalista. Deste modo, os países avançados buscaram

⁵ O conceito de cooperação aqui aplicado remete a estágios anteriores aos de integração e difere deste, principalmente, por não contemplar acordos que cedem algum grau de soberania a uma entidade supranacional. Difere ainda pela adoção de medidas que reduzem níveis de discriminação, mas não os eliminam por completo (FERNANDES, 2007).

diminuir a influência negativa das políticas econômicas autônomas através de medidas coordenadas.

Os países desenvolvidos precisaram operar mudanças não apenas nas relações econômicas entre eles, mas também nas que diziam respeito às suas antigas colônias. Sem renunciarem à conservação de suas posições de domínio, buscaram novas formas conjuntas de relação com os países subdesenvolvidos recorrendo a métodos coletivos de neocolonialismo. Neste sentido, o papel da integração se destacou como alternativa de relacionamento entre economias de países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

O papel do Estado ganhou importância nas relações econômicas externas pela incapacidade dos monopólios privados de estabelecerem acordos que eliminassem barreiras nacionais. O papel unilateral do Estado no mercado externo também se mostrou incapaz de assegurar o funcionamento estável do mecanismo monetário e produtivo internacional. Tornaram-se necessidades objetivas à manutenção do capitalismo o controle internacional de Estado e a coordenação das relações multilaterais entre governos.

Depois da penetração do Estado na economia o funcionamento das ligações externas ficou subordinado à atividade desempenhada pelo mesmo. Neste domínio, não existiu outra saída senão a ajuda e coordenação internacionais através de ações comuns por parte dos governos de certo número de países. O papel de estimulador das relações econômicas externas assumido pelo Estado levou este a se apresentar como sujeito imediato dos processos de integração econômica.

Objetivamente, a tradução destas transformações levou à criação de diversas organizações internacionais e associações regionais que refletiram o papel desempenhado pelo Estado na integração econômica. Permaneceu a luta entre as duas tendências no desenvolvimento das ligações entre os Estados: de um lado, a força centrípeta determinada pela ação e controle do Estado na economia interna e por fatores políticos associados à luta entre os dois sistemas mundiais; do outro, a tendência centrífuga determinada pelo desenvolvimento das forças produtivas, a ação dos monopólios e suas associações e a rivalidade entre os Estados imperialistas na busca da manutenção da condição de potências internacionais.

Na próxima sessão serão apresentadas as teorias econômicas da integração que explicaram o movimento voluntário de união entre os países dentro deste contexto de ampliação do mercado e do questionamento sobre a possibilidade do Estado interatuar favorecendo a integração. As mesmas serão levadas em conta por perceberem o movimento de integração como mais do que mera demanda cruzada entre mercados nacionais. Por não ser

objeto do trabalho, não serão detalhadas as teorias que explicam a razão do subdesenvolvimento e a questão da dependência⁶.

3.2. Teoria liberal da integração

Em um contexto de liberalização e predomínio de políticas que visam à desregulamentação e à abertura multilateral da economia, os blocos regionais podem ser vistos como conflitantes com o processo de globalização e livre mercado. Na medida em que os países se juntam para coordenar políticas que promovam, em certo grau, a proteção da produção nacional, sua motivação parece protecionista para ser adotada dentro do sistema capitalista moderno.

Derivada da teoria pura do comércio internacional, a teoria liberal é fundamentada nos pressupostos da teoria das vantagens comparativas, mas compreende a integração como uma alternativa ao livre comércio mundial ao promover o mesmo dentro de um espaço fechado depois de assumir a impossibilidade de generalizar o processo de liberalização em todo o mundo.

A prosperidade econômica, dependente do consumo interno, precisava da ampliação do tamanho do mercado, e as indústrias dependentes economicamente dos ganhos de escala também seriam beneficiadas com a penetração na estrutura de mercado mundial. Não só as relações de troca como também o desenvolvimento da economia e os laços entre os países seriam beneficiados, o que destaca a particularidade da teoria liberal quanto ao benefício dos processos de integração econômica: a garantia do desenvolvimento capitaneado pelo mercado.

Uma das causas da integração seria o desalinhamento entre as necessidades do livre mercado e o sistema discriminatório protecionista. Como só podem se beneficiar economias com mercados importantes e extensos, a integração faria sentido como busca e configuração deste espaço ideal.

Como citado no começo do capítulo, em 1950, Jacob Viner lançou o primeiro livro que teorizou sobre os processos voluntários de integração. Em sua análise sobre uniões aduaneiras, Viner expôs dois conceitos que são a base da sua teoria, quais sejam, a criação e o desvio de comércio.

O desvio de comércio indica a possibilidade de substituição de um produto adquirido externamente (produzido de maneira mais eficiente em conformidade com o livre mercado)

⁶ Em contraposição à Teoria do Desenvolvimento, a Teoria da Dependência apresenta uma visão crítica dos processos de reprodução do subdesenvolvimento nos países periféricos.

por um produto produzido pelo parceiro comercial (menos competitivo) beneficiado pelo uso de discriminações preferenciais. O resultado da integração seria a redução da eficiência mundial e, portanto, do bem-estar geral. Se o parceiro que receber tratamento diferenciado já for o produtor mais eficiente, não existirá desvio de comércio.

Quanto à criação de comércio, a ausência de barreiras implica na possibilidade de substituição da produção doméstica que for menos eficiente pela importação procedente de um parceiro comercial que é mais competitivo.

Em casos de união alfandegária com o emprego de uma tarifa externa comum (TEC)⁷ pressupõe-se o aumento do comércio intrarregional em função do maior número de produtos transacionados. Os produtores domésticos menos eficientes de cada país membro da união serão preteridos em favor de outros produtores mais eficientes de outros países membros.

No caso dos países desenvolvidos, a maior probabilidade é a da criação de comércio pelo fato de suas economias já possuírem estruturas produtivas complexas em diversos setores. Nesta situação, com a substituição dos produtores menos eficientes pelos mais eficientes, os desinvestimentos consequentes da união alfandegária não serão graves devido ao alto grau de complementaridade das economias desenvolvidas.

Viner reforça que nos casos de desvio de comércio pode haver aumento nos preços em alguns países da união, ocasionando uma queda do nível de bem-estar. A confirmação do benefício de uma união alfandegária, que define se a integração é uma opção possível, se dará quando os efeitos de criação de comércio superarem os efeitos de desvio. Define-se assim como positiva toda união que gerar aumento do comércio, redução dos preços e aumento do bem-estar.

No relacionamento com países não membros, os participantes dos processos de integração não devem fazer uso de medidas protecionistas discriminatórias, pois ele serve como um canal de construção do livre comércio. Considerando que uma redução multilateral das tarifas alfandegárias é improvável, a união alfandegária é vista pela teoria liberal como uma estratégia de *second best*⁸ em relação ao livre mercado.

A teoria de Viner é permeada pela noção de que o bem-estar só é maximizado com a liberalização do comércio internacional e considera que nos acordos de integração os efeitos de ampliação do bem-estar são limitados. Os pressupostos são os mesmos das teorias tradicionais do livre comércio e, como regra geral, admitem a existência de concorrência

⁷ A união aduaneira difere do livre comércio pelo fato dos países integrados aplicarem tratamento diferenciado a países não membros.

⁸ A situação de livre comércio representaria o mundo ideal: *first best*.

perfeita tanto no nível interno quanto externo ao país, bem como um dado nível de crescimento. Sob este aspecto, o objetivo dos processos de integração é de elevação da eficiência produtiva e, conseqüentemente, a maximização do bem-estar.

Viner defende que a existência de barreiras comerciais conduziu a uma crise na economia e política internacional devido à utilização pouco efetiva dos recursos quando em espaços fechados. A criação de zonas que assegurem o livre mercado é capaz de resolver este problema, mas em seu estudo ele não considerou os efeitos de graus mais avançados de integração econômica.

Os efeitos estudados por Viner são de curto prazo e dizem respeito à localização da produção em decorrência da especialização e às conseqüências do deslocamento geográfico da produção. No caso dos países subdesenvolvidos, por terem uma produção pouco diversificada, as possibilidades de criação de comércio através da substituição de produtores ineficientes são limitadas. Levando em conta essa visão puramente estática, é possível afirmar que a integração econômica não produz efeitos significativos nos países subdesenvolvidos.

Sob essa ótica, os resultados alcançados com a integração seriam apenas aqueles ligados ao livre comércio: geração de níveis de especialização, economias de escala, promoção da eficiência produtiva pelo aumento da concorrência dos produtos domésticos em relação aos estrangeiros e busca por um nível maior de crescimento. Conclui-se que a integração só deve acontecer se elevar a eficiência produtiva auferida pelas empresas participantes do comércio internacional.

James Meade e Richard Lipsey aprofundaram a teoria de Viner para analisar os efeitos da união alfandegária sobre o consumo (alteração dos preços) em contraposição ao enfoque dado à produção. Os pressupostos básicos foram mantidos e a utilização de diagramas de equilíbrio parcial não trouxe grandes variações em relação às considerações apresentadas por Viner. A construção teórica dos três autores ficou conhecida como teoria estática da integração econômica (CORRÊA, 2010).

Cooper e Massel, em 1965, introduziram novos fatores que levaram em conta elementos ignorados por Viner e que sinalizaram a possibilidade da união aduaneira trazer benefícios que independem do resultado de criação ou desvio de comércio. Estes efeitos seriam provenientes do aumento da concorrência e o aproveitamento de economias de escala que resultam de vantagens de especialização e da criação e distribuição dos rendimentos. Em contraposição aos efeitos de curto prazo apresentados por Viner, Cooper e Massel analisaram os resultados de longo prazo, criando o que ficou conhecido como teoria dinâmica da integração (CORRÊA, 2010).

Uma ilustração do enfoque liberal sobre a integração econômica foi proposta por Bela Balassa ao defini-la como um processo e uma situação. Como processo, implicaria medidas que eliminem a discriminação entre Estados e estaria conectada aos efeitos dinâmicos da integração já que implicaria em movimentos da sua criação. Como situação, corresponderia à ausência de fato dessas medidas; esta condição estática seria o produto final do processo dinâmico da integração (FERNANDES, 2007).

Balassa (1961) ainda refere o conceito de bem-estar no sentido estático da busca da eficiência na redistribuição dos recursos. Ele seria afetado pela integração devido à quantidade de bens produzidos, à alteração no grau de discriminação entre produtos da economia nacional e internacional e à redistribuição do rendimento - tanto entre os países como no interior de cada país integrado. Os dois tipos de alteração estariam ligados ao componente de rendimento real e de distribuição do bem-estar econômico. A variação no rendimento real levaria à variação do bem-estar potencial, indicando a eficiência da integração; a variação na distribuição indicaria o grau de equidade do processo (FERNANDES, 2007).

Diferente dos autores anteriores, Balassa aponta diferenças entre a integração econômica realizada entre países desenvolvidos daquela realizada por subdesenvolvidos. Os países de economia avançada realizariam o processo com o intuito de impedir intervenções por parte do Estado na economia e diminuir as flutuações cíclicas transmitidas pelo comércio internacional. Já os países em vias de desenvolvimento almejariam o crescimento econômico e utilizariam a integração como uma reação às perdas geradas em seus territórios pelos acordos dos países desenvolvidos.

O trabalho de Balassa é conhecido por ser um modelo clássico da integração econômica. Ele diferenciou os processos através dos diferentes graus de aprofundamento que os agrupamentos estabelecem. Em sua classificação por fases, cada uma compreende completamente o desenvolvimento da anterior em uma escala progressiva de intensidade:

- Zona de livre comércio: liberdade de movimentos dos produtos com origem nos países integrados e independência na política comercial com os países não membros.
- União aduaneira: existência de política comercial comum relativamente aos não membros (TEC).
- Mercado comum: liberdade de circulação de pessoas, serviços e capitais.
- União econômica e monetária: harmonização de políticas econômicas e legislação pertinente a alguns temas bem como adoção de uma moeda única.

No próximo tópico serão abordadas as teorias de concepções neokeynesianas que apresentam os movimentos integracionistas como uma alternativa de intervenção do Estado nas relações econômicas externas.

3.3. Teoria protecionista da integração

Também conhecida por teoria dirigista e considerando elementos originários da teoria do desenvolvimento, essa corrente de pensamento defende a utilização de barreiras protecionistas que teriam o pretexto de proteger a indústria nascente da ação de empresas estrangeiras. Essa proposição tem inspiração no pensamento de Friedrich List que, preocupado com o atraso da economia alemã em relação ao desenvolvimento da Inglaterra durante o século XIX, propôs medidas de proteção à indústria infante daquele país. Em sua teoria, List propunha a unificação alemã através da supressão das barreiras alfandegárias entre estados da nação e a adoção de uma tarifa externa comum.

Ao debate teórico do pós-guerra foi adicionada a preocupação com os aspectos estruturais da economia que estavam impedindo o desenvolvimento econômico dos países considerados mais frágeis no sistema capitalista mundial. Em oposição à abordagem de Viner, o comércio externo não é considerado uma variável isolada, e sim diretamente relacionada com o desenvolvimento econômico.

De certa forma houve um rompimento com a possibilidade de aprofundamento da divisão internacional do trabalho nos termos da teoria do comércio internacional. A defesa foi em favor da reestruturação da base produtiva dos países subdesenvolvidos com o intuito de transformá-los em produtores e exportadores de produtos industrializados ao invés de permanecerem com produtos primários.

Neste sentido, a integração era considerada uma estratégia para harmonizar o planejamento econômico dos países subdesenvolvidos e coordenar suas políticas nacionais em busca do desenvolvimento econômico. Com isso, as indústrias locais obteriam vantagens através dos processos integracionistas: ampliação do mercado, elevação da produtividade e melhor alocação dos recursos com redução dos preços e aproveitamentos de economias de escala. Entretanto, não só a liberdade de movimentos internacionais traria benefícios, mas, principalmente, seria possível liquidar o desalinhamento existente entre uma política interna expansionista e o comércio internacional.

A integração evitaria o conflito monetário internacional dos governos que procuram assegurar o progresso econômico, o emprego e a estabilidade de preços no interior dos países ora favorecendo a exportação - para estimular os investimentos e a procura -, ora estimulando importações - para diminuir a pressão da conjuntura e minimizar o impacto da inflação. A instabilidade das relações internacionais levaria a um sistema de valores instável e desequilibrado que seria superado dentro do agrupamento.

3.4. Teoria desenvolvimentista da integração

Também oposta aos princípios do livre comércio, a abordagem desenvolvimentista se assemelha à teoria protecionista, mas será apresentada em separado por se tratar de uma teoria voltada às especificidades da América Latina. Em comum com a teoria protecionista, defende a proteção da indústria nascente como estratégia de desenvolvimento do mercado doméstico.

Oriunda dos estudos de Raúl Prebisch e também conhecida por teoria cepalina, foi concebida pelo aprofundamento do trabalho de Prebisch sobre a deterioração dos termos de troca⁹ e sua interpretação estruturalista do processo inflacionário. O ponto de partida foi a crítica ao padrão de desenvolvimento baseado no modelo de exportação de produtos primários, o qual seria o determinante da condição de subdesenvolvimento das economias latino-americanas. Neste caso, em oposição ao ocorrido nos países desenvolvidos, o subdesenvolvimento seria determinado pela limitação do progresso técnico às atividades primárias.

Com base nesses estudos, teóricos da economia latino-americana indicaram que os problemas socioeconômicos da região se agravariam devido à queda do poder de compra das exportações. Em todos os países latinos, em conformidade com a divisão internacional do trabalho, as economias eram baseadas na produção e exportação de produtos primários. Neste sentido, também seria ampliada a diferença no nível de desenvolvimento técnico entre a região e os países avançados já que não haveria transferência dos ganhos por eles apropriados.

Esta acentuação da divisão internacional do trabalho era admitida como a grande mantenedora da crescente disparidade existente entre os países centrais e periféricos¹⁰. Diante do progresso técnico dos meios de produção das economias centrais, a dependência destas em relação às matérias-primas importadas seria cada vez menor uma vez que as novas técnicas

⁹ Ao analisar a evolução dos preços dos produtos agrícola e industriais, constatou a tendência para a deterioração dos termos de troca em prejuízo da agricultura.

¹⁰ O termo vem da caracterização do subdesenvolvimento como condição de periferia.

são poupadoras de insumos. A taxa de crescimento da economia latina, altamente dependente do modelo primário-exportador, tenderia ao declínio.

A fim de superar a condição de subdesenvolvimento, os países da região precisariam modernizar suas estruturas produtivas para reverter a anarquia que tinha sido o processo espontâneo de industrialização da década de 30. A sugestão cepalina buscava amenizar as disparidades existentes em relação ao desenvolvimento dos países centrais através de uma proposta de industrialização para os países latino-americanos com o objetivo de neutralizar as perdas decorrentes das relações de troca.

Diante deste contexto, a integração econômica assumiu um papel secundário por ser considerada como uma estratégia que serviria apenas para compensar o tamanho diminuto dos mercados internos. Entretanto, a relevância do tamanho do mercado estaria ligada à dificuldade em diversificar a produção de maneira isolada e seria necessária a ampliação para fora dos limites nacionais para que de fato surtisse efeito as políticas de industrialização. Com o entendimento de que o crescimento de uma produção diversificada seria determinante para o sucesso da estratégia de modernização, a liberalização das políticas comerciais dentro de pequenos grupos de uniões aduaneiras assumiria papel determinante.

Neste segundo momento, a integração econômica assumiu papel estratégico fundamental para que as mudanças que determinariam o desenvolvimento industrial fossem propiciadas e superassem a insuficiência de demanda dos mercados domésticos¹¹. Estava aí a chave para a adoção de tecnologias produtivas mais eficientes que seriam capazes de gerar economias de escala. Do ponto de vista continental, a integração se apresentou como condicionante da industrialização e da reversão do alto grau de especialização ao qual a economia estava submetida - sem a qual a superação do subdesenvolvimento não aconteceria.

Essa tese desenvolvimentista era uma resposta ao avanço da estrutura capitalista baseada nas concepções do neocolonialismo e o papel de dominação das antigas colônias. As formas pré-capitalistas de produção sustentavam a disparidade e a acentuação do atraso latino em relação aos países desenvolvidos e permitia a continuidade do modelo explorador. Para o desenvolvimento da capacidade própria de acumulação, seria fundamental o apoio estatal na formação de grupos integracionistas uma vez que o livre mercado puro não acarretaria ganhos equilibrados para a região.

Uma visão dinâmica do comércio internacional permitiria que a integração gerasse ganhos via processos de aprendizagem e inovação, criando um círculo virtuoso de

¹¹ Em oposição às concepções liberais, o objetivo da integração não era servir de suporte para a construção de um comércio multilateral liberalizado.

crescimento. Assim, a integração era analisada do ponto de vista da criação e do desvio de investimentos e o papel do Estado era incentivar e estimular esse processo através de políticas desenvolvimentistas relacionadas aos investimentos e à coordenação macroeconômica.

4. INTEGRAÇÃO ECONÔMICA NA AMÉRICA LATINA: O PENSAMENTO CEPALINO E OS BLOCOS REGIONAIS

O sistema de divisão internacional do trabalho que permitiu aos países latino-americanos iniciarem seu desenvolvimento no século XIX criou relações assimétricas que se traduziram em uma dependência desses países, exportadores de matérias-primas, para com os países industrializados. Esta relação de dependência constituiu-se como um problema político, mas com raízes profundas no campo econômico. Neste sentido, a integração econômica latino-americana deveria acontecer com um aberto desígnio de romper esta relação de dependência através de uma clara e objetiva estratégia de desenvolvimento e industrialização baseada nos ganhos em tamanho de mercado e aproveitamento de recursos naturais provenientes da integração.

Durante o período entre guerras, o comércio mundial se configurou pelo predomínio dos produtos primários na sua composição. Para os países que se especializaram em sua exportação, houve elevação da produtividade como reflexo da expansão da demanda mundial de matérias-primas. Os países da América Latina sofreram transformações em suas estruturas produtivas, que se configuraram de maneira diferente dos países centrais uma vez que a divisão internacional do trabalho ampliou a especialização dessa região. O desenvolvimento produtivo ficou restrito ao setor exportador, criando dois setores amplamente distintos: um setor moderno voltado para o mercado externo e um atrasado voltado para o mercado interno. Neste cenário se configurou o ponto de partida para a industrialização nos países latino-americanos.

Com a crise de 1929, as estruturas mundiais foram abaladas e a queda na tendência de elevação do comércio exterior dos países desenvolvidos só foi superada após o fim da II Guerra Mundial quando configurado o novo padrão da economia internacional, onde as trocas entre países industrializados assumiu destaque no comércio mundial. O declínio relativo da participação dos produtos primários no arranjo das trocas levou à perda de dinamismo da demanda mundial de produtos primários - reflexo da evolução das estruturas produtivas dos países desenvolvidos (FURTADO, 1970).

A crise também afetou de maneira permanente o processo de industrialização pelo qual os países latinos vinham passando uma vez que o desenvolvimento do setor industrial foi um reflexo da expansão da exportação pela qual os países passavam. Com a mudança na dinâmica de importância relativa dos produtos primários, a industrialização sofreu um revés com o declínio do setor exportador. Entretanto, Furtado (1970) aponta que o sistema de

industrialização adotado já dava sinais de esgotamento antes da crise de 29 (FURTADO, 1970).

A dependência de exportações de matérias-primas colocou os países subdesenvolvidos em situação de vulnerabilidade, especialmente aqueles que já haviam começado o processo de industrialização quando da expansão do setor primário. A contração do setor externo deu lugar a duas reações: a volta dos fatores de produção ao setor pré-capitalista e a expansão do setor industrial ligado ao mercado interno, num esforço de substituição de importações (FURTADO, 1970).

O processo de substituição de importações se definiu pelo aumento da participação da produção industrial destinada ao mercado interno no intuito de reduzir o percentual de importações – limitada pela restrição externa. Este foi um fenômeno típico dos anos 30 e do período da II Guerra, pois a indisponibilidade dos países desenvolvidos em manter o fornecimento de produtos industrializados marcou a contração da capacidade de importar e permitiu que fosse utilizado o núcleo industrial surgido na fase anterior. Assim, a depressão do setor externo favoreceu o desenvolvimento das indústrias locais (FURTADO, 1970).

A lógica da integração regional na América Latina baseou-se na limitação do nível de desenvolvimento econômico dos países envolvidos, pois era uma característica comum a todos da região o fato da exportação de produtos primários constituir a principal fonte de divisas. Por conta disso, o caráter da estrutura produtiva destes países os restringia à relação de dependência com os países centrais.

Com base nessa condição, serão apresentadas nos próximos tópicos as propostas da CEPAL destinadas a superar a forte dependência dos países latino-americanos em relação aos países desenvolvidos e a configuração dos processos de integração econômica como instrumentos de ação conjunta para o desenvolvimento da América Latina.

4.1. A criação da CEPAL e a proposta de integração regional

O contexto de criação da CEPAL foi o de exclusão dos países periféricos do Plano Marshall e reivindicação de um plano econômico que fornecesse auxílio aos países latino-americanos, à semelhança do fornecido pelos Estados Unidos aos europeus. Ao ser criada como um organismo específico para a América Latina, os países-membros da CEPAL passaram a contar com um instrumental teórico que não só fez o diagnóstico da situação

econômica¹², como também promoveu a necessidade de uma ação conjunta contra a dependência em relação às economias avançadas. As principais orientações aos governos latino-americanos foram no sentido da adoção de políticas desenvolvimentistas¹³ que promovessem a indústria local e facilitassem o comércio entre eles.

Os estudos cepalinos apontaram três pontos fundamentais que sustentaram o seu pensamento. Em primeiro lugar, a desigualdade nas relações entre países centrais e periféricos; em segundo, a incapacidade de inserção internacional competitiva dos países da região; e, por último, a ação do Estado como condição de superação da caracterização de subdesenvolvimento.

Uma hipótese básica da análise estruturalista era de que a condição de periferia atrelava permanentemente a evolução dos países latinos ao desenvolvimento dos países centrais. Essa típica relação capitalista perpetuaria as condições desiguais de troca que beneficiaram o desenvolvimento industrial central em detrimento da produção de insumos nos países primário-exportadores. Este processo, que foi estudado por Prebisch e exposto pela CEPAL, apontava que os ganhos de produtividade proporcionados pela industrialização dos países desenvolvidos não eram transferidos aos países subdesenvolvidos devido à baixa relativa do valor dos produtos primários.

O caráter de dependência da inserção desses países no cenário internacional levou Prebisch a mostrar que a relação entre centro e periferia conferia desafios ao desenvolvimento da região e implicava na fixação de objetivos cuja realização dependia da ação do Estado. A industrialização foi vista, em um primeiro momento, como condição necessária para romper o desequilíbrio na busca de padrões de desenvolvimento do mesmo nível dos países avançados. Para isso, era fundamental a intervenção deliberada do Estado na promoção de uma política industrial.

A deterioração dos termos de troca impunha à periferia a necessidade de exportar mais para poder importar bens de maior valor agregado, o que era cada vez mais difícil devido à ampliação da participação dos produtos industrializados no comércio mundial - bem como da menor necessidade de uso de bens primários no novo modelo poupador de insumos. A superação se daria através da industrialização, que melhoraria a eficiência produtiva através do acesso à tecnologia avançada e seria posta em prática pela política de substituição de importações.

¹² O conceito de desenvolvimento também dependia das condições sociais, mas o foco deste trabalho é a modernização das condições econômicas propostas pela CEPAL.

¹³ O conceito de subdesenvolvimento correspondia a uma situação de desenvolvimento pré-industrial, sendo uma etapa prévia ao desenvolvimento econômico pleno.

A industrialização, além de romper com a relação de deterioração dos termos de troca, absorveria a crescente disponibilidade de mão de obra decorrente da urbanização e do crescimento demográfico, e incrementaria o crescimento da região através da elevação da produtividade.

Como a CEPAL tinha o entendimento de que as forças do livre mercado não seriam capazes de promover a industrialização na periferia, o papel do Estado seria o de direcionar a acumulação do capital e ofertar infraestrutura básica. A função de agente executor seria determinante para reduzir a vulnerabilidade externa através de políticas de longo prazo que programassem o desenvolvimento e reduzissem os impactos das flutuações externas na estrutura doméstica. Devido à necessidade de mudança na pauta de exportação, seria primordial o papel de orientar o financiamento na direção dos investimentos necessários.

A proposta cepalina de integração foi apresentada com a formulação de um “mercado comum” em um artigo intitulado “O Mercado Comum Latino-Americano”, de 1957. Com base na ideia de industrializar para gerar desenvolvimento e estimular o progresso técnico para superar o processo de deterioração dos termos de troca, as metas propostas eram vistas como realizáveis no curto e médio prazo, sendo a constituição do mercado comum um objetivo de longo prazo.

O tamanho dos mercados domésticos isolados foi decisivo para que o tema da integração econômica aparecesse na teoria cepalina uma vez que em mercados diminutos seria inviável o aproveitamento de economias de escala. Em um segundo momento, a necessidade de diversificar a produção da região foi o que apontou para a importância dos processos de integração como condição do desenvolvimento econômico latino-americano.

As tecnologias disponíveis requeriam economias de escala para reduzir o custo de produção, e a integração regional seria a oportunidade de promover a instalação de grandes indústrias e de proporcionar a complementaridade dos mercados locais. Só assim haveria a possibilidade de expansão do setor produtivo, bem como a diversificação da produção e a ampliação da comercialização. A reestruturação das economias, ao fazê-las deixar a condição de primário-exportadoras para a de fornecedoras de produtos industrializados, as beneficiaria com o mercado comum devido à ampliação do mercado consumidor interno.

A integração econômica entre os países da região era vista como um instrumento de viabilidade produtiva para permitir o aprofundamento do já iniciado processo de substituição de importações. Este modelo de complementaridade econômica garantiria o desenvolvimento equitativo e seria o vetor de ruptura com o quadro de insuficiente dinamismo e baixa produtividade característico das economias locais.

A CEPAL reconhecia a considerável heterogeneidade existente entre as economias dos países latinos e, portanto, apontava que a integração deveria ser feita por partes, respeitando as especificidades e os diferentes graus de desenvolvimento de cada uma. Suas políticas desenvolvimentistas visavam o alcance do mercado comum através da homogeneização da estrutura produtiva e harmonização das políticas macroeconômicas.

O mercado comum seria um instrumento para realizar a liberalização comercial com combinação à proteção setorial. O maior intercâmbio comercial deveria ser acompanhado de reciprocidade entre os países membros através de um sistema de concessões que não proporcionasse superávits apenas aos mais desenvolvidos, mantendo o equilíbrio nas balanças comerciais de todos os envolvidos. Neste sentido, seria fundamental a cooperação política entre as partes, especialmente com a coordenação das políticas industriais.

O sucesso do programa integracionista dependia da ação conjunta dos governos para atingir equilíbrio econômico e social. Seria primordial impedir o estabelecimento do mesmo tipo de relação dominadora por parte dos países mais desenvolvidos frente aos mais frágeis. Para isso, a orientação estatal dos investimentos públicos e privados garantiria que os benefícios da integração fossem apropriados de maneira homogênea.

O crescimento econômico seria sustentado pelo aproveitamento de economias de escala e aumento da eficiência, mas também pela especialização de cada país da região para viabilizar o projeto de substituição de importações. O mercado comum possibilitaria a ampliação das exportações ao estabelecer novos parceiros comerciais preferenciais - que antes quase não transacionavam pela semelhança da pauta de produtos - e a diversificação da produção - que daria acesso a itens não existentes nos mercados nacionais.

A queda no coeficiente de importação seria substituída pelo aumento das trocas recíprocas, sendo, portanto, a complementaridade regional a alternativa aos projetos nacionais isolados de substituição de importação.

Outro benefício proporcionado pela integração regional seria a inserção da região como um bloco com considerável poder de barganha nas negociações com os países desenvolvidos, mas para isso a adoção de políticas comuns deveria estar consolidada.

A esquematização do processo de integração econômica da América Latina proposta pela CEPAL, além de concebida pelo formato de um mercado comum, foi formatada com metas a serem atingidas ao longo do cumprimento de etapas. A adoção desse sistema visava garantir tempo na adequação de legislações e estruturas produtivas frente à nova realidade.

O primeiro passo previa a criação de uma zona preferencial baseada em acordos de complementaridade regional, com duração de dez anos. O mecanismo de conformação seria a

redução automática e gradativa de tarifas alfandegárias, bem como a transformação das restrições não tarifárias. Estas últimas seriam utilizadas com cautela apenas para assegurar a equidade no desenvolvimento dos diversos países.

Na segunda etapa, as decisões seriam tomadas com base nos objetivos já alcançados e através de negociações que contariam com a experiência adquirida para decidir o futuro do mercado comum. O fundamental seria continuar com a noção da necessidade de garantir a equidade no desenvolvimento, adotando medidas discriminatórias sempre que necessário para proteger as economias mais frágeis.

Alguns movimentos integracionistas surgiram inspirados nas propostas da CEPAL, entretanto, a visão voltada para dentro gerou desvios de comércio que conduziram a conflitos, não só pela distribuição dos custos e benefícios decorrentes da integração, mas também pela forma de dispor as indústrias pelos países membros. Os monopólios que estavam se formando na região seguiam uma política de investimento que tornou as fracas economias da região reféns dos interesses estrangeiros e seu capital.

Dathein (2007) aponta que após experimentarem altas taxas de crescimento que provocaram a expansão da demanda na década de 60, muitos países consideraram que a ampliação do financiamento externo na região solucionou os pontos de estrangulamento, não sendo necessário aprofundar os movimentos de integração.

Aliada aos fatores internos aos grupos, o aumento da participação norte-americana no continente não tinha interesse econômico nem político na efetivação da integração regional. A busca dos Estados Unidos em se consolidar como nova potência mundial e impedir a propagação do movimento socialista sucumbiram em uma série de golpes militares nos países da região e a maioria dos projetos foram postos em prática por governos ditatoriais. Os interesses nacionais isolados prevaleceram e os movimentos de integração ficaram mais na intenção do que na ação, mantendo os fluxos de comércio e investimento no mesmo padrão de dependência das economias avançadas.

Segundo Prebisch (1949), as experiências de integração da América Latina não foram encaradas do ponto de vista estrutural. Em sua maioria, os países realizaram reformas tributárias, administrativas e bancárias que fortaleceram os sistemas financeiros nacionais, mas que não garantiram o desenvolvimento nem ampliação de mecanismos de integração que poderiam ser obtidos pelo aumento do comércio.

Furtado (1970) ressaltou que a estratégia de desenvolvimento latino-americana obteve resultados do ponto de vista da industrialização em alguns países¹⁴ ao diversificar a estrutura produtiva e apresentar uma mudança nas estruturas sociais, especialmente ao facilitar e exigir a organização das massas trabalhadoras. Apesar disso, os interesses atendidos com a integração regional foram mais da acumulação monopolista do que do grosso da nação.

4.2. A crise macroeconômica da década de 70 e a nova proposta de integração

As transformações políticas e econômicas da década de 70 que levaram os países latinos à situação de crescente endividamento e dependência de recursos externos desviaram o rumo do modelo cepalino. O processo de substituição de importações através da industrialização foi fortemente alavancado pelo Estado, seja como financiador ou produtor e, neste sentido, não teria sido problema se os recursos financeiros não tivessem sido originados através de um processo de endividamento externo.

Os problemas não ficaram restritos à América Latina, e o ambiente de cooperação instaurado desde o fim da II Guerra Mundial foi substituído por conflitos econômicos, políticos, militares e sociais. A partir de 1971, a região sofreu o impacto do fim do padrão-ouro e da adoção de taxas de câmbio flutuantes, que comprometeram seu excessivo endividamento associado às crescentes taxas de juros internacionais. A balança comercial também era bastante desfavorável em função da manutenção do modelo primário-exportador e a desvantagem frente aos produtos industrializados.

Diante da crise do petróleo de 1973, o aumento do custo energético das economias desenvolvidas impactou em forte queda das exportações dos países primário-exportadores. O colapso foi instaurado e a forte crise fiscal do Estado trouxe à tona a volta de políticas liberais impostas pelos credores internacionais. De maneira geral, o ambiente de instabilidade mundial permitiu a volta de políticas conservadoras na tentativa de reorganização do cenário político e econômico internacional.

A intensificação dos problemas macroeconômicos surgidos na década de 70 e aprofundados na de 80, bem como a falta de um ambiente político democrático, desviou a atenção dos estudos da CEPAL das propostas de integração para a busca de interpretação e solução para os problemas da crise, com foco no endividamento externo, dependência e

¹⁴ Principalmente na Argentina, Brasil e México.

inflação. O predomínio das teorias desenvolvimentistas e keynesianas foi substituído pelas de caráter neoliberal.

A conferência que ficou conhecida por “Consenso de Washington” e que tinha por objetivo estabelecer medidas que visavam o restabelecimento do equilíbrio macroeconômico dos países subdesenvolvidos, foi realizada em 1989 nos Estados Unidos. Uma espécie de receituário neoliberal foi apresentado aos países da região com medidas que deveriam ser adotadas numa nova política econômica de desenvolvimento e que foram amplamente aceitas e obedecidas.

O conjunto de medidas fiscais e monetárias deveria ser associado às reformas institucionais de desregulamentação, abertura e privatização, e promoveria o desenvolvimento econômico da América Latina, bem como a reinserção dos países no mercado internacional. Sua adoção era condição indispensável para a renegociação das dívidas que assolavam a região. Gradativamente o modelo neoliberal norte-americano propagado pelos organismos internacionais de crédito foi adotado pelos países latinos, e a ideia de que as políticas desenvolvimentistas que haviam sido colocadas em prática por influência da CEPAL eram as responsáveis pela crise foi consolidada.

À exceção de Cuba, todas as economias latino-americanas se alinharam ao pensamento neoliberal de livre mercado e não intervenção estatal na busca do desenvolvimento econômico e social sustentado. Em 1990 o governo americano lançou um programa de eliminação de barreiras comerciais entre esses países e os Estados Unidos, intitulado “Iniciativa para as Américas”. O plano era uma clara necessidade de recuperar a queda nas exportações norte-americanas de produtos manufaturados e se valia da forte adesão que as políticas neoliberais tiveram na região.

O apoio ao que ficou conhecido por “Plano Bush” enfrentou a resistência de movimentos sociais e alguns governos locais por ser claramente desfavorável aos países da região, não sendo concretizado. Em oposição à proposição cepalina, esse acordo previa a formação de uma zona de livre comércio que em nada objetivava a reestruturação das economias locais, inclusive diminuía o poder político das mesmas ao aumentar o grau de dependência com os Estados Unidos.

Na década de 90, a mudança de enfoque da CEPAL se deu para incorporar os abalos macroeconômicos, e culminou numa nova proposta de integração que adotou a ideia de regionalismo aberto com ampliação da cooperação macro.

A interdependência macroeconômica se daria em função do aumento do grau de abertura dos países e da sensibilidade dos fluxos de comércio em relação ao nível da atividade

da economia. Este novo modelo compreendia que a ampliação do grau de integração das economias também aumentava as transferências de perturbações macroeconômicas entre os países do bloco. A solução seria a ampliação da coordenação através da convergência de parâmetros e políticas monetária, fiscal e cambial. A partir de determinado nível de integração a cooperação intensificaria o processo de integração, entretanto, era reconhecido o grau de dificuldade em estabelecer essa conexão.

Utilizando-se do novo conceito de globalização da economia mundial, a nova estratégia era de busca de uma melhor inserção produtiva e tecnológica no comércio mundial através da ampliação da competitividade das empresas nacionais no mercado externo. Entretanto, em oposição aos preceitos da primeira proposta de integração, dessa vez era reconhecida a necessidade de realizar esses processos de maneira mais aberta, eliminando barreiras comerciais e favorecendo a adesão de novos membros aos acordos.

A grande essência do regionalismo aberto seria a inserção dos países numa economia internacional que cada vez mais caminhava em direção ao livre mercado. Ao mesmo tempo, os blocos compreenderiam um mecanismo de defesa contra as medidas protecionistas dos países desenvolvidos. Dessa forma, era prevista a conciliação dos acordos especiais de caráter preferencial às condições do livre-mercado e o papel do Estado deixaria de ser de indutor e passaria ao de catalisador, através da geração de estruturas flexíveis de coordenação que facilitariam a busca de uma melhor eficiência produtiva.

A integração se aproveitaria das estruturas econômicas já estabelecidas para torná-las mais eficientes. Braga (2001) chama atenção para a ênfase que a CEPAL passou a dar para as estratégias empresariais, aproximando-se da ideia liberal de *second best* diante da incapacidade de estabelecer relações multilaterais. O fortalecimento das economias se daria em consequência aos processos de privatização e desregulamentação uma vez que os mesmos aumentariam o número de empresas concorrentes atrás dos benefícios da proximidade geográfica, pois, além da criação de comércio, as decisões de investimentos das empresas nacionais e transnacionais seriam fortemente influenciadas pela queda dos custos de transação.

O papel do Estado ordenando acordos setoriais e proporcionando maior intercâmbio produtivo determinaria a “[...] transferência tecnológica, a criação de redes de informação e a abertura de canais ou foros de intercâmbio” (CEPAL, 1994). Neste sentido, foi realocado o foco no desenvolvimento de longo prazo para o de curto prazo, com o Estado coordenando a eficiente alocação de recursos, a saúde fiscal do Estado, o equilíbrio orçamentário e a inserção da região no novo contexto internacional.

A passagem para o novo paradigma integracionista cepalino não desconsiderou alguns antigos preceitos como a coordenação de políticas de longo prazo, a adoção da tarifa externa comum (TEC) e a busca da gradual e progressiva supressão das diferenças entre os países da região. Esta última é a principal diferença em relação à visão neoliberal, considerando válido inclusive o uso de mecanismos fiscais e creditícios como incentivo aos países menos beneficiados pela integração.

O reconhecimento das dificuldades em torno da criação e manutenção de um movimento cooperativo de políticas macroeconômicas, leva em conta que a superação se dê pela possibilidade de o cenário ser propício ao surgimento de um processo dito autônomo. Conduzido pelas empresas em suas estratégias dentro do mercado integrado, a partir de determinado ponto, a atuação direta do Estado passaria a ser menor em consideração às decisões do setor produtivo na busca de maior eficiência. O aumento do grau de integração empresarial criaria uma estrutura produtiva voltada para o desenvolvimento do bloco e demandaria por estabilidade entre os países - estimulando a criação de incentivos à cooperação interestatal.

Esta nova estratégia proposta pela CEPAL considera o papel das relações empresariais e o novo papel desempenhado pelo Estado como relevantes na criação de condições à consolidação do processo de integração econômica da América Latina. Essas novas propostas podem ser consideradas como aceitas quando da criação do MERCOSUL e serão consideradas no próximo tópico, junto da primeira proposta cepalina, para apresentação dos principais movimentos de integração ocorridos na região.

4.3. Retrospectiva dos principais movimentos de integração econômica da América Latina

Os primeiros movimentos integracionistas de caráter econômico na América Latina tiveram início na década de 1950 em consequência do surgimento de proposições teóricas acerca do tema. Alguns blocos surgidos nessa época tiveram inspiração nos objetivos desenvolvimentistas elaborados pela CEPAL, e como grande parte dos países da região apresentava um mercado de tamanho limitado, o modelo cepalino foi bem aceito na busca da industrialização.

Com clara inspiração no trabalho cepalino “O Mercado Comum do Sul” de 1959, foi assinado em 1960 o Tratado de Montevideu, que instituiu a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), considerada a primeira experiência econômica de

integração na região. Inicialmente formada por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai, foi ampliada com a entrada da Colômbia e Equador em 1961, Venezuela em 1966 e Bolívia em 1967.

O objetivo do grupo era a criação de um mercado comum através da conformação de uma zona de livre comércio; sua constituição se daria de maneira gradual com progressivos avanços em direção às metas estabelecidas. A primeira etapa constituía em negociações de concessões feitas produto a produto para beneficiar todos os países membros. Houve um sensível incremento do comércio da região, mas a pequena diversificação da pauta de exportações, a falta de competitividade entre as indústrias nacionais e a dependência de produtos importados de fora do bloco colaboraram para o fracasso do grupo.

Era prevista também a coordenação da produção através de acordos setoriais de complementaridade, mas o desenvolvimento neste sentido foi pequeno e as prioridades de cada país foram estabelecidas pela iniciativa de grupos privados, especialmente os internacionais.

Em conformação com a proposta cepalina, a ALALC previa concessões aos países de economia mais frágil, mas a grande diferença socioeconômica entre os envolvidos não foi superada. Essa frustração ocorreu, em parte, por pressões do Fundo Monetário Internacional (FMI) que impediram a criação de mecanismos de compensação na busca de um comércio mais flexível entre os membros. Outro problema foi a existência de regimes políticos autoritários que travavam a coordenação necessária à implementação do tratado.

O insucesso de resultados práticos da ALALC levou a uma espécie de sub-regionalização com um movimento formado por países de tamanho médio: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. Através da assinatura do Acordo de Cartagena em 1969, o novo grupo criou o Pacto Andino, mas sem abandonar a ALALC. Contavam com pretensões maiores que o bloco anterior na medida em que pretendiam promover o planejamento conjunto de setores econômicos e realizar uma política de restrição ao capital estrangeiro e de desenvolvimento tecnológico regional.

Atualmente conhecido como Comunidade Andina de Nações (CAN), teve a saída do Chile em 1976 e da Venezuela em 2006. As trocas intrabloco são de pouca expressão e os principais resultados são frutos de acordos bilaterais, sendo os Estados Unidos seu principal parceiro comercial.

Os países menos desenvolvidos não tinham condições de participar em pé de igualdade das negociações da ALALC, e a rigidez dos acordos com a falta de mecanismos compensatórios inviabilizava ainda mais a participação deles no bloco. A desaceleração da

liberalização comercial e o predomínio dos interesses individuais com excessivo protecionismo tarifário impediram o avanço das negociações de integração. O aumento de acordos bilaterais deixou para trás as ideias originais do bloco não se constituindo no que de fato se propôs, um mercado comum.

Com vistas a superar o esgotamento da ALALC, em 1978 foi criado um cronograma de trabalho para reestruturação do bloco, e culminou com a assinatura de um novo Tratado de Montevideu e a criação da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em 1980. Contando com os membros da ALADI, mais o Panamá e Cuba, a principal diferença foi o apoio às ações mais localizadas e a menor ênfase ao multilateralismo no processo de integração. O abandono de metas tão ambiciosas criou a ideia de uma integração informal através de mecanismos compensatórios e medidas bilaterais, mas ainda com a previsão de criação de um mercado comum latino-americano.

A proposta de adesão de mecanismos bilaterais visava diminuir os conflitos na criação de listas de concessão entre países de níveis diferentes de desenvolvimento. O tratamento diferenciado previa três grupos de países com níveis distintos dentro da ALADI e ainda foi permitida a adoção de diferentes formas de união sub-regional em consonância com os objetivos do grupo. A ênfase em acordos parciais e regionais gerou mais cooperação do que integração e as crises da década de 1980 abriram espaço para medidas nacionais protecionistas. Neste sentido, foram ampliados os acordos regionais e parciais e não foi concretizada a formação do mercado comum.

Apesar disso, o grupo permanece até hoje como o maior acordo da América Latina e orienta a negociação de acordos comerciais, servindo principalmente para o estabelecimento de normas na celebração desses contratos.

Segundo Almeida (1993), após 30 anos de tentativas frustradas, a integração latino-americana chegou a um quadro de esgotamento estrutural que exigiu adaptação à nova realidade mundial, tornando propícia a adequação a novos modelos sub-regionais e diversos projetos de zonas de livre comércio. A nova proposta integracionista da CEPAL da década de 1990, mais liberal, inspirou uma mudança que atribuiu maior importância ao papel negociador da integração.

Entre os diversos acordos de alcance parcial abrangidos pela ALADI, ganhou destaque o Tratado de Assunção, celebrado entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai e consagrado pela criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) em 1991, atualmente conta também com a Venezuela como um membro pleno e o Paraguai temporariamente suspenso. Com a finalidade de promover uma aliança comercial movimentando mais mercadorias entre os

países membros, bem como pessoas, força de trabalho e capitais, o acordo tinha como objetivo maior a aceleração do desenvolvimento econômico com justiça social. Para isso, o ritmo de liberalização comercial seria ditado de forma a respeitar as diferenças de desenvolvimento de cada país.

Para atingir seus objetivos, o Tratado de Assunção previu a participação dos Estados na harmonização das suas legislações, a fim de garantir que as normas internas aos países estivessem de acordo com as normas comunitárias do bloco. Para garantir o equilíbrio das transações comerciais intragrupo, foram criados dois órgãos que previam a participação de representantes dos Poderes Executivo e Legislativo de cada país. O Conselho Mercado Comum, órgão máximo, conduziria politicamente o grupo e fiscalizaria o cumprimento de objetivos e prazos; o Grupo Mercado Comum faria a proposição de medidas concretas relativas às decisões tomadas pelo Conselho, bem como a intermediação de negociações com terceiros, garantindo o avanço contínuo em direção à integração do bloco.

Conforme previa o Tratado de Assunção, o MERCOSUL seria efetivamente estabelecido em 1994 com base na livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, no estabelecimento de uma tarifa externa e uma política comercial comum, na coordenação de políticas macroeconômica e setorial e na harmonização legislativa de áreas relevantes. A coordenação macro e setorial e a adoção da TEC serviriam para facilitar a utilização e a mobilidade dos fatores de produção na busca de escalas eficientes de produção.

Apesar de ter objetivos muito ambiciosos e resultados essencialmente comerciais, o MERCOSUL foi o tratado que conseguiu os melhores resultados para a América Latina, inclusive com a melhor inserção dos países do bloco no mercado internacional. Mas a relevância dos processos integracionistas para a região sofreu um revés com a crise cambial brasileira de 1999 e a crise argentina de 2001 e atentou para a importância da convergência macroeconômica na prevenção da transmissão das crises entre os países membros. Desde então o MERCOSUL segue sem grandes perspectivas e aponta para a necessidade de coordenação dos processos que dizem respeito à estrutura produtiva e às condições sociais em cada um dos países envolvidos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A apresentação da natureza histórica do processo de formação das relações econômicas do pós-guerra teve o intuito de apresentar a divisão que criou um abismo de realidade entre as economias dos países desenvolvidos e dos subdesenvolvidos. Na luta pelo estabelecimento da hegemonia inglesa e norte-americana, foram traçados caminhos opostos entre os dois grupos de países, e a acomodação da divisão internacional do trabalho estabeleceu a nova ordem econômica mundial.

Os países menos desenvolvidos ficaram atrelados a uma relação de dependência que é extremamente nociva ao seu progresso econômico, e o resume à condição de fornecedor de matérias-primas dos países avançados, com progressiva perda nas relações de troca. A incorporação desigual de progresso técnico criou economias díspares que confirmam a relação capitalista de exploração, dependência e distribuição assimétrica dos ganhos.

Através da conformação das economias subdesenvolvidas como periferia do comércio mundial e da síntese das teorias econômicas da integração, este trabalho procurou mostrar o pano de fundo da ação da CEPAL como inspiração para os movimentos integracionistas da América Latina. Inicialmente desenvolvidas para explicar os fenômenos europeus que previam a recuperação das economias impactadas pela II Guerra Mundial, as teorias da integração econômica apontam as especificidades de pensamentos na compreensão e justificativa desses fenômenos que se propagaram por todo o mundo.

A proposta integracionista que estimulou os primeiros movimentos econômicos de integração latinos acusa que a interdependência econômica, ampliada no período do pós-guerra, pode ter consequências que vão além das originadas pelo intercâmbio comercial. Por não ter um fundo meramente político ou econômico, a interdependência voluntária é capaz de superar barreiras de toda ordem, seja ela política, social, econômica e militar.

A lógica da integração regional na América Latina deve ser analisada nos seus objetivos de superação do subdesenvolvimento baseados na proposta da CEPAL que teve a clara intenção de estabelecer a mesma como condição de rompimento com a perversa relação de dependência dos países periféricos em relação aos centrais. A única saída seria a superação da estrutura primário-exportadora que prendia os países latinos a técnicas atrasadas de produção.

Se antes a integração tinha a função de viabilizar o plano de substituição de importações, as transformações da segunda metade do século XX apontam que a globalização dos fenômenos econômicos exigiu uma resposta latino-americana em direção à convergência

política e econômica, o que ainda não aconteceu. A integração econômica passou a ter um sentido quando foi considerada o reflexo de um projeto regional de desenvolvimento, compatível com o esforço de melhorar a competitividade internacional.

As tentativas de alcançar maior grau de integração seguiram como principal artifício na busca de desenvolvimento econômico e social dos países da região e os apontamentos dos seus fracassos serviram de inspiração para a construção de um novo modelo que superasse as limitações anteriores.

Estes entraves requerem um tempo de readequação para serem superados, e a efetiva participação do Estado com estímulo e coordenação pode criar o ambiente propício ao estabelecimento de medidas convergentes. Efetivamente, os países não lograram êxito com suas estratégias, mas os ganhos em termos de comércio e aprofundamento da industrialização apontam que a coordenação entre os países pode surtir efeitos maiores e benéficos.

Na atual condição da América Latina, será fundamental a ação conjunta dos governos na definição de estratégias que ampliem a interatuação nos campos político, industrial, comercial e macroeconômico para impedir que os desdobramentos de crises internas e externas afetem a manutenção dos ganhos dos blocos. Estes elementos têm relevância principalmente quando não existe uma clara definição das estratégias de desenvolvimento a serem seguidas, a exemplo do caso do MERCOSUL.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, P. R. **O MERCOSUL no contexto regional e internacional**. São Paulo: Edições Aduaneiras, 1993.
- AMADO, A. M.; MOLLO, M. L. R. Ortodoxia e heterodoxia na discussão sobre integração regional: a origem do pensamento da CEPAL e seus desenvolvimentos posteriores. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 129-156, jan-mar 2004. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/ee/article/view/35811/38527>>. Acesso em: mar. 2013.
- ARIENTI, W. L.; FILOMENO, F. A. Economia política do moderno sistema mundial: as contribuições de Wallerstein, Braudel e Arrighi. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 28, n. 1, p. 99-126, 2007. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaio/article/view/2138/2522>>. Acesso em: mar. 2012.
- ARRIGHI, G. **O longo século XX**. São Paulo: Contraponto, 1994.
- BALASSA, B. **Teoria da integração econômica**. Lisboa: LCE, 1961.
- BAUMANN, R. **Economia internacional: teoria e experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BECHLIN, A. R. **Análise multidimensional do processo integralista do Mercado Comum do Sul. 2010. 116 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2010.**
- BEM, J. S. **Estado e economia na América Latina: a construção do pensamento neo-estruturalista cepalino**. Passo Fundo: Cia Livros, 2003.
- BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1988.

BRAGA, M. B. **Integração econômica regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL.** 2001. Trabalho apresentado no XXIX Encontro Nacional de Economia, Salvador, 2001.

BRAUDEL, F. **A dinâmica do capitalismo.** Rio de Janeiro: Rocco, 1987.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do ISEB e da CEPAL à Teoria da Dependência. In: TOLEDO, C. N. (Org.). **Intelectuais e política no Brasil: a experiência do ISEB.** São Paulo: Revan, 2005. p. 201-232.

BURNS, E. M.; LERNER, R. E.; MEACHAM, S. **História da civilização ocidental: do homem das cavernas às navees espaciais.** Rio de Janeiro: Editora Globo, 1980.

CAVALCANTE, T. P. A. **Um ensaio sobre as teorias da integração.** 2011. Trabalho apresentado no XXVIII Congresso Internacional da Associação Latino-Americana de Sociologia, Recife, 2011.

CAVALCANTI, M. A. F. H. **Integração econômica e localização sob concorrência imperfeita.** Rio de Janeiro: BNDES, 1997.

CEPAL. O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL.** Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 937-958.

CORAZZA, G. O “regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, mai. 2006. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2114/2496>>. Acesso em: out. 2012.

CORRÊA, M. M. **Espanha e Portugal no contexto da integração econômica europeia.** Porto Alegre: UFRGS, 2010.

COSTA, E. J. M. A problemática da superação do subdesenvolvimento e a questão da integração regional. **Revista de Estudos Paraenses (IDESP)**, Belém, v. 1, p. 11-34, 2009. Disponível em:

<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/problematiza_superacao_subdesenvolvimento_integracao_regional.pdf>. Acesso em: out. 2012.

DATHEIN, R. Integração econômica e políticas de desenvolvimento: experiências e perspectivas para a América Latina. **Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 25, n. 47, p. 49-69, set. 2007. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomico/article/view/10880/6470>>. Acesso em: jun. 2012.

_____. **Integração econômica na América Latina: *second best*** ou estratégia regional de desenvolvimento. 2007. Trabalho apresentado no XII Encontro Nacional de Economia Política, São Paulo, 2007.

DOBB, M. H. **A evolução do capitalismo**. São Paulo: Editora Nova Cultura, 1988.

DUARTE, P. H. E. **A teoria da dependência**: interpretações sobre o (sub)desenvolvimento na América Latina. 2007. Trabalho apresentado no V Colóquio Marx e Engels, Campinas, 2007.

DUPAS, G. **Hegemonia, estado e governabilidade**: perplexidades e alternativas no centro e na periferia. São Paulo: Senac, 2001.

ESTEVES, T. J. Integração regional na América Latina: da CEPAL ao Consenso de Washington. **Revista IDeAS**, Rio de Janeiro, v. 2, n.2, p. 172-202, jul-dez 2008. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4059516.pdf>>. Acesso em: nov. 2012.

FARIA, L. A. E. Lições de dois processos de integração: União Europeia e MERCOSUL. **Para Onde!?** **Revista Eletrônica**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 54-62, ago-dez 2011. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/paraonde/article/view/24460/14112>>. Acesso em: mar. 2012.

FERNANDES, J. A. **A integração econômica como estratégia de desenvolvimento do continente africano: proposta de fusão entre a comunidade econômica dos estados da África Ocidental (CEDEAO) e a união econômica e monetária da África ocidental**

(UEMOA). 2007. 183 f. **Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.**

FILHO, F. B. B. M. **História econômica.** São Paulo: Sugestões Literárias S. A., 1973.

FIORI, J. L. O poder global e a nova geopolítica das nações. **Crítica y Emancipación, revista latinoamericana de ciencias sociales**, Buenos Aires, ano I, n. 2, p. 157-183, primer semestre 2009. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/secret/CyE/CyE2/06opo.pdf>> Acesso em: ago. 2012.

FURTADO, C. **Formação Econômica da América Latina.** Rio de Janeiro: Lia, Editor S. A., 1970.

_____. **Formação Econômica do Brasil.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

GILPIN, R. **O desafio do capitalismo global.** Rio de Janeiro: Record, 2004.

_____. **A economia política das relações internacionais.** Brasília: Editora UnB, 2002.

GOMES, F. G.; NASCIMENTO, T. C. **A integração econômica numa perspectiva teórica e a tipologia histórica dos processos na América Latina.** 2011. Trabalho apresentado no XVI Encontro Nacional de Economia Política, Uberlândia, 2011.

HAESBAERT, R. C. **A nova des-ordem mundial.** São Paulo: Ed. UNESP, 2006.

HAFFNER, J. A. H. A CEPAL e a integração regional latino-americana. **Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 20, n. 37, p. 107-127, mar. 2002. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/10690/6317>>. Acesso em: mai. 2012.

HIRSCHMAN, A. O. **Estratégia do desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

HISSA, C. B. A teoria das relações internacionais e a realidade do processo de integração do MERCOSUL. **Sociedad Global, revista de relaciones internacionales y ciencias políticas**,

Espanha, v. 2, n. 2-3, jun-dez 2008. Disponível em: <http://www.eumed.net/rev/sg/02/cbh.htm>. Acesso em: abr. 2012.

HOBBSBAWM, E. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

KRUGMAN, P. R.; OBSTFELD, M. **Economia internacional: teoria e política**. São Paulo: Pearson, 2005.

LOBO, R. H. **História Econômica Geral e do Brasil**. São Paulo: Editora Atlas, 1975.

LOPEZ, L. R. **História da América Latina**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1986.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MATTOSO, F. M. **Integração econômica latino-americana: uma comparação entre a concepção cepalina, a ALBA, a ALCA e o MERCOSUL**. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

MAURO, F. **História econômica mundial 1790-1970**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

MAXIMOVA, M. **Problemas fundamentais da integração capitalista**. Lisboa: Livros Horizonte, 1974.

MENDONÇA, M. G.; PIRES, M. C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Thomson, 2002.

PINTO, M. S. **A Área de Livre Comércio das Américas e os interesses da União Europeia na América Latina**. 2004. 196 f. Tese (Doutorado em Economia e Gestão) – Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga, 2004.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PRADO, L. C. D. MERCOSUL como opção estratégica de integração: notas sobre a teoria da integração e estratégias de desenvolvimento. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 18, n. 1, p. 276-299, 1997. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaio/article/download/1891/2265>>. Acesso em: mai. 2012.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, vol. 3, n. 3, p. 47-100, 1949. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/2443/1767>>. Acesso em: abr. 2012.

RICARDO, D. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

SAND, A. V. D. **Processos de integração na América Latina**. Ijuí: UNIJUÍ, 1993.

SARAIVA, M. G. **Integração regional na América do Sul: processos em aberto**. Trabalho apresentado no 3º Encontro Nacional ABRI 2011, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000300028&script=sci_arttext>. Acesso em: mai. 2012.

SEITENFUS, V. M. P.; BONI, L. A.(Org.). **Temas de integração latino-americana**. Petrópolis: Vozes: Ed. Da Universidade/UFRGS, 1990.

SMITH, A. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

STEIN, S. J.; STEIN, B. H. **A herança colonial da América Latina: ensaios de dependência econômica**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

VIGEVANI, T. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 62, p. 127-139, out. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n62/a10v2162.pdf>>. Acesso em: set. 2012.

VINER, J. **Comercio internacional y desarrollo económico**. Madrid: Tecnos, 1961.

VIZENTINI, P. G. F. **O descompasso entre as nações**. Rio de Janeiro: Record, 2004.