

O “regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização*

Gentil Corazza**

Professor do Departamento de Economia e do PPGE
da UFRGS. Bolsista do CNPq.

Resumo

A CEPAL sempre considerou as restrições externas como o principal problema para o desenvolvimento da América Latina e propôs diversos conceitos para analisar a questão, tais como o esquema centro-periferia na década de 50, a teoria da dependência na década de 70 e a integração regional nos anos 80. Todas essas propostas contemplavam, de uma forma ou de outra, a especificidade do desenvolvimento latino-americano, medidas de proteção externa e políticas de desenvolvimento. Mas, nos anos 90, a CEPAL propôs o conceito de “regionalismo aberto”, que parece significar uma ruptura com o seu pensamento histórico. O objetivo principal do presente texto é fazer uma análise crítica deste último conceito da CEPAL em comparação com os conceitos anteriores sobre a inserção internacional da América Latina, especialmente no contexto atual de globalização.

Palavras-chave

CEPAL; Mercosul; regionalismo aberto.

Abstract

The Latin American Economic Commission (CEPAL) has always considered external restrictions as the main problem for Latin America development. Therefore, in order to analyze this issue, this organization has proposed the concepts of

* A elaboração final deste texto contou com a colaboração da bolsista do PIBIC-CNPQ Ana Paula Ebeling.
Artigo recebido em 15 jul. 2005.

** E-mail: gentil@ufrgs.br

“centre-periphery” scheme in the 1950’s, dependence theory in the 1970’s and regional integration in the 1980’s. Disregarding protection measures and development policies in the context of globalization, Cepal has created the concept of “open regionalism”. Its principal aim is to promote the openness of regional economies to external competition. The main purpose of this paper is to analyze the concept of “open regionalism”, its continuity and the rupture with earlier concepts created by Cepal to analyze the international restrictions of Latin American development countries.

Key words

CEPAL; Mercosul; open regionalism.

Classificação JEL: N40.

1 - Introdução

O conceito de “regionalismo aberto” foi elaborado pela CEPAL no decorrer da década de 90 do século passado, para pensar a inserção da América Latina no processo de globalização da economia mundial. Na década de 50, quando a economia internacional passava por um grande processo de crescimento e era regulada pelas normas de Bretton Woods, a CEPAL formulou o esquema “centro-periferia”, para analisar a inserção da América Latina naquele contexto internacional. Nos anos 70, numa situação de crise tanto da economia internacional como das regras de Bretton Woods, o mesmo processo de inserção foi analisado a partir da “teoria da dependência”. Nos anos 80, reavivaram-se a teoria e o processo de integração regional, como forma de promover tanto o desenvolvimento como a inserção internacional da América Latina. Analisar em que medida o conceito de “regionalismo aberto” representa uma atualização e em que medida representa uma ruptura com o passado teórico da CEPAL constitui o objetivo central deste texto.

Com efeito, o pensamento da CEPAL ao longo dos seus mais de 50 anos, além de conter elementos importantes de uma visão geral do desenvolvimento capitalista, representa, sobretudo, uma visão estrutural do desenvolvimento latino-americano. A CEPAL não se propõe a elaborar uma “teoria geral” do desenvolvimento capitalista, mas o que se poderia chamar de uma “teoria aplicada” das condições específicas do subdesenvolvimento da América Latina. Mais

precisamente, ela se tem dedicado a pensar o problema do subdesenvolvimento latino-americano e a forma de superá-lo, a partir de uma crítica ao enfoque neoclássico e da elaboração de seu próprio pensamento histórico estrutural de inspiração clássica e keynesiana.

Essa "teoria aplicada" da CEPAL se caracteriza por alguns traços básicos, tais como: um enfoque histórico-estruturalista, baseado na idéia da relação centro-periferia, uma análise da inserção internacional da América Latina, uma análise dos condicionantes estruturais internos do crescimento, representada, sobretudo, pela teoria da dependência, uma idéia sobre a integração regional e, finalmente, a análise das possibilidades de mudança através da ação estatal.

Dentre tais elementos, uma preocupação histórica da CEPAL sempre foi analisar as restrições externas ao desenvolvimento das economias latino-americanas. Nessa perspectiva, nos anos 50, tais restrições foram pensadas a partir do esquema centro-periferia, visão esta já formulada no **Estudio** de 1949. No final dos anos 60 e especialmente nos anos 70, o pensamento da CEPAL relativo à questão externa tornou-se mais complexo, ao incorporar variáveis sociológicas e políticas internas, as quais estavam representadas na teoria da dependência. Essa evolução acentuou pelo menos duas coisas importantes no pensamento original da CEPAL: primeiro, que o desenvolvimento latino-americano não sofria apenas restrições econômicas, mas também sociológicas e políticas; e, segundo, que tais restrições não eram apenas externas, mas também internas. Ou seja, a questão do subdesenvolvimento não era somente um problema econômico, mas um problema político. Uma outra forma de analisar as relações externas, que sempre esteve presente no pensamento da CEPAL, mas que se fortaleceu principalmente nos anos 80 e 90, foi o processo de integração através de acordos e da formação de blocos regionais, como foi especialmente o caso do Mercosul. Finalmente, na metade dos anos 90, o conceito de "regionalismo aberto", além de pretender colocar-se na esteira evolutiva do pensamento histórico estruturalista da CEPAL, certamente introduziu rupturas, ao se inspirar nas novas versões do pensamento neoclássico, sempre criticado historicamente pela própria CEPAL.

Analisar este último conceito de "regionalismo aberto" no contexto da evolução histórica do pensamento da CEPAL sobre a inserção da América Latina na economia internacional, e especialmente no processo de globalização, constitui o objetivo central do presente texto. Em que medida o "regionalismo aberto" significa uma atualização do pensamento histórico da CEPAL face às mudanças provocadas pela globalização e em que medida esse conceito, híbrido e contraditório em seus próprios termos, representa uma ruptura com o passado teórico da mesma CEPAL? Essa é a pergunta básica que o texto procura responder.

Depois desta **Introdução**, são analisados, ainda, os seguintes tópicos: a visão centro-periferia, a teoria da dependência, a teoria da integração regional e o conceito de “regionalismo aberto”. Como conclusão, procura-se fazer uma síntese comparativa entre esses diferentes conceitos propostos pela CEPAL, para analisar as restrições externas ao desenvolvimento da América Latina.

2 - A visão centro-periferia

Prebisch já utilizava a expressão “países periféricos” antes da criação da CEPAL, ao analisar as crises cíclicas dos anos 30 e seus efeitos inflacionários sobre as economias da região. O esquema centro-periferia representa uma visão ampla do processo de desenvolvimento latino-americano, cujo ponto de partida é a crítica à teoria neoclássica do comércio internacional, em especial à teoria das vantagens comparativas de Ricardo e seus posteriores desdobramentos neoclássicos. Com efeito, para Ricardo, o aprofundamento da especialização deveria provocar uma difusão homogênea dos benefícios do progresso técnico da Revolução Industrial a todos os países que se enquadrassem nesse esquema de especialização de suas economias. Prebisch, no entanto, sustenta que as relações econômicas entre o centro e a periferia, ao contrário do que previam as teorias clássica e neoclássica do comércio internacional, tendem a reproduzir as condições de subdesenvolvimento e a aumentar, em vez de diminuir, o fosso que separa os países desenvolvidos do centro e os países subdesenvolvidos da periferia. A mão invisível do mercado, em vez de promover a difusão universal dos benefícios do progresso técnico, aumenta ainda mais as distorções e assimetrias entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

A CEPAL, já no seu manifesto de criação, em 1949, criticava esses pressupostos e centrava sua análise no papel do progresso técnico para o crescimento econômico, como já haviam feito Marx e Schumpeter, tema que os modelos neoclássico e neokeynesiano de crescimento ignoravam ou colocavam em segundo plano.

Enquanto a industrialização espontânea era saudada pela teoria neoclássica como um acontecimento de grande significado na história da difusão mundial do progresso técnico, a CEPAL lançava sérias dúvidas sobre sua possibilidade, em virtude das estruturas econômicas e institucionais subdesenvolvidas da periferia. Assim, de acordo com essa visão cepalina, a causa básica do subdesenvolvimento latino-americano reside na forma de inserção da América Latina na economia mundial, a qual estabelece uma articulação estrutural entre os países do centro hegemônico, ativos e beneficiários do progresso, e os países

da periferia, que sofrem passivamente os efeitos de uma determinada e histórica divisão internacional do trabalho que favorece o centro.

Filippo (1998, p. 3) ressalta o papel do progresso técnico para a visão centro-periferia afirmando que:

“Na definição do sistema centro-periferia, tal como este se apresentava no final dos anos quarenta, o traço original do **Estudio** foi tomar como ponto de partida o progresso técnico e combinar analiticamente as assimetrias setoriais inerentes ao desenvolvimento econômico do período, com as posições centrais e periféricas na economia mundial. Ao aplicar as assimetrias setoriais daquele processo de desenvolvimento ao plano internacional, nasce efetivamente o sistema centro-periferia na versão examinada pelo **Estudio**”.

O esquema centro-periferia expressa, assim, uma visão estrutural em que, a partir de situações desiguais, os mecanismos econômicos das trocas impedem o desenvolvimento da periferia e acentuam a desigualdade em relação aos países centrais. O tema central reside na desigual distribuição dos incrementos de produtividade decorrentes do progresso técnico, pois a estrutura econômica da periferia não permite apropriar-se, através do comércio, dos ganhos de produtividade gerados no centro. Isso ocorre porque a estrutura econômica e institucional subdesenvolvida, herdada do período agrário-exportador, está voltada “para fora” e se mostra incapaz de absorver o progresso técnico e os incrementos de produtividade gerados por ele nas economias centrais. Dentro do esquema centro-periferia, para a CEPAL, a capacidade de organização política de trabalhadores e empresários dos países centrais impede que os frutos do maior progresso técnico ali alcançado sejam compartilhados com as economias latino-americanas, através da queda dos preços dos produtos industriais. E não se trata apenas de os ganhos de produtividade gerados no centro não serem repassados para a periferia, pois inclusive os países periféricos cedem uma parte dos incrementos de sua própria produtividade aos países centrais, devido ao fato de que a expansão demográfica deprime os salários na periferia, rebaixando os preços relativos de seus produtos primários em relação aos preços dos produtos industriais produzidos no centro. Como se viu, o resultado dessa assimetria se manifestava na permanente e progressiva deterioração das relações de troca entre os produtos primários da periferia e os produtos industriais do centro.

Face a essa situação, a CEPAL procurava promover a transição entre uma economia voltada “para fora” e um crescimento voltado “para dentro” através da industrialização. Ou seja, para superar a condição de subdesenvolvimento, seria necessário alterar a divisão internacional do trabalho, em que os países periféricos se especializavam na produção primária, enquanto os países centrais, em

produtos industriais. Com base nessa visão, a CEPAL definiu o processo de industrialização pela via da substituição de importações como forma de promover o desenvolvimento latino-americano.

Como afirma Bielschowsky (1998, p. 3), a oposição entre periferia e centro desempenhou um duplo papel analítico, a saber: primeiro, serviu de base para afirmar a existência de um padrão específico de inserção da América Latina na economia mundial como periferia, produtora de bens e serviços para uma demanda internacional pouco dinâmica, mas que importava bens e serviços para uma demanda interna em rápida expansão, que assimilava padrões de consumo e tecnologias inadequadas para a disponibilidade de recursos e o nível de renda da periferia; segundo, disseminou a idéia de que a estrutura socioeconômica periférica determina um modo singular de industrializar, introduzir o progresso técnico e crescer, bem como um modo peculiar de absorver a força de trabalho e distribuir a renda. Assim, em decorrência de um tipo de inserção internacional, os processos de crescimento, emprego e distribuição da renda na periferia latino-americana seriam distintos dos que ocorriam nos países centrais.

Finalmente, é importante ressaltar que, nesse contexto, a CEPAL acreditava na possibilidade de alterar os mecanismos econômicos e estruturais que geravam o subdesenvolvimento da periferia latino-americana através de uma ação consciente e planejada do Estado, e, dessa forma, ser alcançado um desenvolvimento nacional autônomo. Como se verá, posteriormente, nos anos 90, essa visão da CEPAL se alterou profundamente, com a proposta de “regionalismo aberto”. Contudo essa mudança passou por uma fase intermediária, com a teoria da dependência, na década de 70, apresentada a seguir.

3 - A dependência externa interiorizada

Embora a idéia de dependência, em suas várias formas — comercial, financeira e tecnológica —, estivesse presente na teoria cepalina desde seu início, a teoria da dependência propriamente dita só foi formulada na década de 70, com o trabalho de Cardoso e Faletto (1974).

O texto de Cardoso e Faletto representa, dentre outros aspectos, uma reação teórica à tese de que se estava gestando na região uma burguesia nacionalista, com vocação hegemônica, potencialmente comprometida com um padrão de desenvolvimento nacional autônomo. No entanto, como se verá, o aspecto central dessa teoria consiste em mostrar como uma parcela importante das burguesias nacionais latino-americanas representava justamente o elo que internalizava a dependência externa.

Assim, a teoria da dependência introduz uma inovação metodológica importante, ao vincular o processo de crescimento latino-americano com o comportamento das classes sociais e com as estruturas de poder dos países da região, ou seja, entre as estruturas internas e o poder econômico e político no resto do mundo. Enquanto a visão estrutural centro-periferia destaca os mecanismos econômicos de comércio, a teoria da dependência ressalta que a especificidade histórica da situação de subdesenvolvimento reside na relação entre as sociedades periféricas e as centrais e não apenas nas relações econômicas e comerciais entre o centro e a periferia.

Conforme afirma Cardoso (1984, p. 2), enquanto, nos anos 50, os estudos da CEPAL insistiam sobretudo na dependência externa das economias latino-americanas — dependência esta que se expressava fundamentalmente na deterioração dos termos de troca entre centro e periferia —, na metade dos anos 60, surgiu um novo argumento para o problema do subdesenvolvimento, o qual se centrava no fenômeno da dependência, considerado como um traço específico das economias subdesenvolvidas.

Porém a novidade desse ponto de vista não consistia apenas em sublinhar a dependência externa, mas, sim, a existência de relações estruturais e globais ligando as situações periféricas ao centro do sistema. A teoria da dependência tratava de evidenciar a articulação que solda os interesses das economias centrais e das classes que as apoiam aos interesses das classes dominantes dos países subdesenvolvidos. Essa articulação estrutural e global que liga o centro à periferia não se alimentava apenas pelos canais do mercado internacional, mas penetrava a sociedade inteira, solidarizando classes e grupos sociais, estrangeiros e nacionais, cujas alianças políticas se davam mesmo no interior do Estado. Embora os estudiosos da CEPAL não ignorassem que o desenvolvimento capitalista implicava uma relação de exploração de classes, a abordagem da dependência rompeu com a análise tradicional da CEPAL, que concebia o desenvolvimento apenas como um processo de redefinição da posição de cada país na divisão internacional do trabalho. A análise da dependência considerava o Estado-nação como uma instância político-econômica no nível da qual se expressam as relações de classe. E, assim, a "(...) relação entre o exterior (o imperialismo) e o interior (a nação) já aparecia nas análises da dependência mediatizada pelos conflitos de classe. Também a questão do desenvolvimento já não era mais somente uma questão econômica, ela se tornava uma questão política" (Cardoso, 1984, p. 13).

O fundamento dessa nova abordagem do problema do desenvolvimento residia em que, a partir da metade dos anos 50, no contexto de uma nova dinâmica capitalista internacional, se processava uma nova divisão internacional do trabalho, impulsionada pelas empresas multinacionais, pelas quais se

processava uma internacionalização da produção capitalista. Dessa forma, a “(...) fronteira entre os mercados interno e externo se redefinia de um só golpe: antes, considerado um obstáculo à industrialização, agora, o imperialismo tornava-se o motor de um certo tipo de desenvolvimento industrial” (Cardoso, 1984, p. 14). Dessa forma, dependência e desenvolvimento podiam se dar ao mesmo tempo. “Jamais vimos contradição entre desenvolvimento e dependência”, afirmou Cardoso (2003) num pronunciamento recente na CEPAL.

A análise da dependência, contudo, contempla a possibilidade tanto de perpetuação de sempre novas formas de dependência, como a de “autonomia nacional”. Mas a autonomia nacional só é possível na medida em que os interesses das classes populares também forem contemplados, pois, sem eles, as classes dominantes tenderão a perpetuar o desenvolvimento dependente.¹

Dessa forma, o subdesenvolvimento dava mostras de perpetuar-se, apesar do crescimento que a industrialização pudesse provocar. Com a teoria da dependência, mudou a visão de inserção internacional da América Latina e a própria concepção de desenvolvimento. Trata-se de uma nova forma de inserção, cujos obstáculos não são apenas externos, mas foram parcialmente interiorizados. Isso implica uma visão mais complexa das relações entre as economias nacionais e o capitalismo mundial. Com efeito, o contexto internacional dos anos 70, quando a teoria da dependência foi formulada, era muito diferente do contexto dos anos 50, quando foi concebido o esquema centro-periferia. Mudou também a concepção de desenvolvimento para os países periféricos, pois não se trata mais de desenvolvimento nacional autônomo, mas de desenvolvimento nacional dependente, uma vez que, como já se afirmou, dependência e desenvolvimento podiam ocorrer ao mesmo tempo.

No entanto, a questão do desenvolvimento autônomo e do desenvolvimento dependente permanece confusa no âmbito do livro de Cardoso e Faletto (1974),

¹ A teoria da dependência teve distintas expressões no contexto da CEPAL, dentre as quais cabe destacar pelo menos duas. Primeiro, a marxista de Gunder Frank (1976), para o qual a industrialização da América Latina era apenas uma nova versão da exploração secular imposta pelo imperialismo aos trabalhadores da região subdesenvolvida em aliança com a elite local. O processo de acumulação na periferia dependente era indissociável da expansão capitalista internacional e do imperialismo e constituía parte de um outro processo que só enriquecia os países desenvolvidos e a elite dominante local. Depois, a interpretação de Sunkel (1970), para o qual, no mundo, havia uma só economia capitalista, em que tanto os padrões tecnológicos como os de consumo estavam totalmente integrados, sobretudo através da expansão mundial das empresas transnacionais. Mais ainda, o avanço desse modelo mundial de acumulação tinha efeitos sociais internos perversos, marginalizando não só os pobres, mas segmentos expressivos da sociedade. Ou seja, para ele, a industrialização não eliminaria a dependência, mas apenas alteraria sua forma, inclusive a agravando, passando da dependência comercial para a tecnológica e para a financeira.

pois, para eles, a dependência tem um caráter histórico e político e, portanto, seria reversível; eles ainda admitem a autonomia possível da história nacional, na medida em que os vínculos estruturais da dependência se podem perpetuar, se transformar ou se romper. Sua conclusão é que as condições de dependência dependem mais do jogo do poder e que o curso concreto da história depende não de previsões teóricas, mas da ação coletiva motivada por vontades políticas que tornem factível o que estruturalmente é apenas possível.

4 - Integração regional e inserção internacional

O ideal integracionista dos países da América Latina nasceu juntamente com o processo de independência desses países. Simon Bolívar, o libertador das Américas, já pensava na união política e econômica como mecanismo de defesa dos interesses comuns dos países latino-americanos e forma de fortalecimento contra os interesses das metrópoles européias. Mas, na prática, o processo de integração regional ficou sempre um ideal distante, por falta de vontade política e de condições objetivas para superar a herança histórica marcada por guerras, conflitos e divergências políticas, que levaram os países da região a se isolarem uns em relação aos outros.

No entanto, a criação da CEPAL, em 1949, representou um passo importante no longo caminho da integração, pois ela sempre procurou estimular a integração latino-americana. Já na década de 50, Raúl Prebisch iniciou um processo de união econômica e comercial entre os países latino-americanos, com o objetivo de promover o desenvolvimento regional. Depois, dentro desse espírito de integração da CEPAL, surgiram inúmeras tentativas de integração ao longo dos anos 60 e 70, algumas de caráter mais abrangente, como Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960, o Sistema Econômico Latino-Americano (SELA) em 1975 e a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em 1980, outras envolvendo grupos menores de países da região, como foi o caso do Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), criado em 1960, o Grupo Andino, em 1969, a Caribbean Community (Caricom), em 1973, e, finalmente, o Mercosul, criado em 1991.

O objetivo deste tópico é analisar a evolução da idéia de inserção internacional contida nas propostas de integração regional, especialmente a concepção embutida na proposta de criação do Mercosul em oposição ao conceito de "regionalismo aberto" da CEPAL. Para tanto, utiliza-se a classificação feita por Almeida (1993, p. 14), que confronta dois modelos de inserção internacional:

o modelo norte-americano, que ele denomina “internacionalista liberal” ou “livre cambista”, e o modelo europeu, que o autor chama de “integracionista” ou “tendencialmente comunitário”. Assim, enquanto o primeiro postula uma abertura indiscriminada da América Latina através do desmonte acelerado dos mecanismos de proteção, com estrito apego às chamadas forças livres do mercado, o segundo busca uma inserção competitiva, apoiada na integração regional. Com as devidas ressalvas, procura-se associar a visão de inserção internacional contida no conceito de “regionalismo aberto” ao modelo norte-americano e a visão de inserção do Mercosul ao modelo europeu.

4.1 - A inserção internacional proposta pelo Mercosul

O Mercosul é, sobretudo, um projeto de integração comercial entre os quatro países que o compõem, mas, em sua concepção e em seus objetivos, ele também define uma forma de inserção internacional. Criado oficialmente pelo Tratado de Assunção, em 1991, e reafirmado pelo Protocolo de Ouro Preto, em 1994, o Mercosul não foi a primeira tentativa de integração dos países da América Latina, ao contrário, ele se coloca na sucessão de um lento e tortuoso processo de integração dos países latino-americanos, mas representa avanços históricos consideráveis na concretização do ideal integracionista.

A pergunta que se faz e se procura responder é a seguinte: qual o modelo de inserção internacional contido na proposta de integração regional do Mercosul? Ele se aproxima mais do modelo europeu ou do modelo norte-americano de integração?

O preâmbulo do Tratado de Assunção, que criou oficialmente o Mercosul, afirma que a integração promovida por esse mercado é vista formalmente como uma resposta adequada ao objetivo de se alcançar uma também adequada inserção internacional para os países-membros face à evolução dos acontecimentos internacionais, especialmente a formação de grandes espaços econômicos. Pelo disposto no seu artigo 1º, os países-membros comprometem-se a promover a livre circulação de bens e fatores produtivos, bem como o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômicos e comerciais regionais e internacionais.

Nessa perspectiva, os formuladores da estratégia de integração do Mercosul entendem que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais,

através da integração, constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social, e os signatários reafirmam sua "vontade política" de promover o desenvolvimento através da integração regional.

Já no artigo 4º, fica estabelecido que, em relação a terceiros países, os Estados-partes assegurarão condições eqüitativas de comércio e, para tal fim, procurarão inibir importações cujos preços estejam influenciados por subsídios, *dumping* e qualquer outra prática desleal. Nessa perspectiva de integrar para fortalecer uma posição conjunta de inserção e competitividade internacional, Almeida (1993, p. 15) entende que o processo de integração do Mercosul constitui uma estratégia geopolítica dos países que o integram no contexto internacional.

Assim, parece claro, pelas citações acima, que o processo de integração regional do Mercosul se orienta por dois movimentos: primeiro, a liberalização do comércio interno, com o objetivo específico de expandir os mercados nacionais de cada país, promover uma certa especialização através da complementação dos diferentes setores da economia, da redução dos custos de produção e dos ganhos de economia de escala, e, em segundo lugar, o estabelecimento de um grau de proteção externa e o aumento da competitividade internacional dos países integrantes do bloco econômico. Ou seja, como salienta Faria (1993, p. 27), de um lado, procura-se criar estímulos internos e, de outro, os necessários meios de proteção externa, especialmente através de uma tarifa externa comum e de posições externas também comuns, o que aumenta, por certo, o poder de barganha dos países-membros face à concorrência internacional.

4.2 - A inserção internacional proposta pelo "regionalismo aberto"

O que é o "regionalismo aberto"? A dificuldade em definir esse conceito surge da própria contradição contida em seus termos, pois, de um lado, "regionalismo" está associado a um certo espaço, delimitado por fronteiras, peculiaridades e interesses próprios, e, de outro, "aberto" indica o contrário, que não existem restrições, fronteiras, nem interesses específicos a serem protegidos.

A CEPAL (1994) define o "regionalismo aberto" como

"(...) um processo de crescente interdependência no nível regional, promovida por acordos preferenciais de integração e por outras políticas, num contexto de liberalização e desregulação capaz de fortalecer a competitividade dos países da região e, na medida do possível, constituir a formação de blocos para uma economia internacional mais aberta e transparente".

Com efeito, o “regionalismo aberto” procura conciliar dois fenômenos: a crescente interdependência regional resultante dos acordos preferenciais e a tendência do mercado em promover a liberalização comercial. Ele quer conciliar as políticas de integração regional com as políticas que visem promover a competitividade internacional. Ou, ainda, procura combinar a liberalização comercial entre os parceiros do bloco regional com políticas de liberalização em relação a terceiros países, ou seja, como acentuam seus autores, num contexto de regionalismo aberto, os acordos de integração podem servir como mecanismo para a adoção das regras internacionais.

Assim, por um lado, o “regionalismo aberto” inspira-se em pontos importantes da visão estruturalista da CEPAL dos anos 50 e, por outro, nas teorias do novo regionalismo, de matiz neoclássica. O novo regionalismo não vê a integração regional como um obstáculo, mas como uma etapa no processo de liberalização, pois a integração regional é mais viável que a proposta utópica da plena liberdade comercial. Os acordos regionais, embora limitem o multilateralismo, merecem ser apoiados como a segunda melhor opção. O “regionalismo aberto” vê o mercado comum latino-americano como meio de superar o modelo de industrialização através da substituição de importações, de diversificar a estrutura produtiva e de diminuir a vulnerabilidade externa.

Essa contradição fica mais clara, quando se observa que, por um lado, o “regionalismo aberto” privilegia a abertura das economias regionais, recorrendo às exigências do mercado, inspiradas nas teorias do “novo regionalismo” neoclássico, que prega a abertura das economias, e, por outro, utiliza termos caros à tradição histórico-estruturalista da CEPAL dos anos 50 a 70. Ele acentua os efeitos positivos da abertura, sem preocupação em estabelecer qualquer proteção, como pregava o velho estruturalismo cepalino. Dessa forma, através desse novo conceito, a CEPAL apresenta uma nova proposta de inserção internacional para os países da América Latina, que difere, em pontos essenciais, das concepções anteriores.

No novo cenário mundial globalizado, com alta mobilidade de capital, o que não era suposto na visão centro-periferia, já não são mais as fronteiras nacionais que delimitam a distribuição dos ganhos de produtividade, mas esta se processa a partir de um novo centro (o mercado internacional) e de uma nova periferia (os excluídos, países e grupos sociais), como bem acentua Mallon (1998, p. 2): “(...) o centro da economia mundial foi transferido das grandes potências industriais para o mercado global de capital, e a maior parte das Nações-Estados se encontra agora na periferia”.

Assim, não se trata mais de promover a industrialização pela substituição de importações, mas de fomentar as exportações e conquistar acesso amplo a mercados altamente dinâmicos e competitivos. Por isso, os acordos de integração

regional devem não só ser compatíveis com o objetivo do persistente incremento da competitividade internacional, mas inclusive um instrumento para atingir esse objetivo. A integração regional não constitui mais um objetivo próprio, mas apenas um meio para se construir uma futura economia internacional livre de protecionismo e de barreiras para a troca de bens e serviços. Por isso, a integração regional deve ser compatível com uma ordem econômica internacional mais aberta e transparente. Nesse sentido, não discriminar o comércio com terceiros países constitui uma preocupação constante e central dos formuladores do "regionalismo aberto".

O tema da competitividade e da abertura é central para essa nova proposta de inserção internacional guiada pelas exigências do mercado. O "regionalismo aberto" propõe medidas ativas para completar o mercado, tornando o mercado regional mais amplo e mais competitivo internacionalmente. Insiste numa liberalização ampla e profunda, embora admita um certo nível de proteção externa, através de uma tarifa externa comum.

Para se entender melhor a natureza da proposta da CEPAL, é necessário explicitar as raízes teóricas do novo conceito por ela proposto, como faz Saludjian (2004, p. 246):

"A teoria do crescimento endógeno e a nova economia geográfica influenciaram as abordagens neo-estruturalistas sobre a Transformação Produtiva com Equidade e a integração regional. Já sublinhamos que o choque entre esses dois corpos teóricos não era gratuito e que uma incompatibilidade entre os fins e os meios colocava a abordagem neo-estruturalista da CEPAL em contradição com os preceitos herdados dos fundadores da abordagem histórico-estruturalista".

Não se deve esquecer também que o "regionalismo aberto" foi proposto como uma nova forma de inserção internacional, com o objetivo de promover o crescimento econômico com equidade social, e como um meio de proteção contra a concorrência externa. Mas, como acentua Saludjian (2004, p. 247), os elementos teóricos que fundamentam a proposta de regionalismo aberto, bem como os resultados conquistados em termos macroeconômicos e de inserção internacional, reforçam as contradições entre os fins pretendidos e os meios empregados. Ou seja, o tipo de inserção liberal proposto pela CEPAL, nos anos 90, teve como resultado um crescimento econômico instável, uma piora na equidade social e uma maior vulnerabilidade externa, em grande parte decorrente da forma liberal de inserção internacional defendida pela mesma. Saludjian (2004, p. 255) acentua esse aspecto:

"As políticas de inserção na economia mundial dos anos 1980-1990 privilegiaram o desenvolvimento das exportações (desenvolvimento para fora), deixando praticamente o mercado interno e as populações

nas mãos dos grandes grupos nacionais e das empresas multinacionais, sem uma intervenção do Estado”.

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

Uma visão crítica dessa proposta e dos seus resultados indica que a teoria da integração regional precisa ir além da lógica do mercado e ser, ao mesmo tempo, uma política de desenvolvimento, o que exige redefinir claramente o papel do Estado. Com efeito, a CEPAL propõe uma nova forma de atuação do Estado, diferente da que prevaleceu no passado. Ela propõe modificar o estilo de intervenção estatal, visando “(...) aumentar seu impacto positivo sobre a eficiência e eficácia do sistema econômico em seu conjunto” (Cepal, 1990, p. 78). Assim, o papel do Estado mudou radicalmente na concepção de “regionalismo aberto”, quando comparado com seu papel definido nos marcos do velho estruturalismo cepalino, pois, agora, esse papel fica reduzido à “promoção mais eficiente da competitividade internacional”, como dizem os novos teóricos da CEPAL. O governo tem o papel de gerar estruturas flexíveis de coordenação dos negócios que facilitem a transferência de tecnologia, a criação de redes de informação e abertura de canais para o diálogo, a reflexão e a construção de consensos e a mobilização de recursos de apoio. Cabe-lhe, ainda, promover a cooperação entre o setor público e o setor privado e preencher algumas exigências sistêmicas para a competitividade, ou, ainda, corrigir distorções de mercado.

Como se viu, para a CEPAL, o Estado perdeu seu papel estratégico de promover o desenvolvimento. No contexto da globalização e do “regionalismo aberto”, cabe-lhe apenas um papel de coadjuvante do mercado.

5 - Conclusão: uma análise comparativa

Esta análise comparativa visa ressaltar os pontos centrais, a continuidade e a diferença ou mesmo a ruptura na linha do pensamento histórico da CEPAL sobre a inserção internacional e as restrições ao desenvolvimento da América Latina.

Inicialmente, nos anos 50 e 60, quando a CEPAL analisou as relações internacionais da América Latina como relações entre um centro desenvolvido e uma periferia subdesenvolvida, a restrição ao desenvolvimento da periferia era de natureza essencialmente econômica e externa, embora tenha sido assinalada,

também, a restrição externa, representada pela incapacidade de a estrutura econômica da região absorver o progresso técnico difundido pelo centro. Eram os mecanismos econômicos da divisão internacional do trabalho e do comércio internacional que impediam a transferência do progresso técnico e os ganhos de produtividade para a periferia. Mas, para a CEPAL, esses mecanismos de mercado poderiam ser alterados através de uma decisão política de promover a industrialização. A CEPAL não acreditava que os mecanismos de mercado por si mesmos pudessem reverter a situação de subdesenvolvimento da periferia. Por isso, o Estado deveria assumir um papel estratégico central, tanto através do planejamento e da coordenação econômica como pela ação direta de financiamento e da construção da infra-estrutura pelas empresas estatais. A ideologia desenvolvimentista acreditava não só na possibilidade de alterar os mecanismos econômicos, mas também na de se alcançar um desenvolvimento nacional autônomo.

Nos anos 70, a teoria da dependência introduziu mudanças importantes na forma de conceber as restrições externas, bem como na possibilidade de alterá-las. Para ela, primeiro, as restrições ao desenvolvimento não eram mais puramente econômicas, nem somente externas, uma vez que eram mediadas pelos interesses e pela ação das elites políticas internas, que politizavam e interiorizavam as restrições externas. Embora o Estado ainda conserve um papel relevante, a teoria da dependência é contraditória em relação aos seus resultados. Por um lado, ela parece conformar-se com um desenvolvimento nacional não mais autônomo, mas "dependente e associado", em que desenvolvimento e dependência podem ocorrer ao mesmo tempo, e, por outro, como a dependência estrutural é de natureza histórica e política, ela seria também reversível, o que permitiria um desenvolvimento autônomo. De acordo com os postulados dessa teoria, os mecanismos estruturais de dependência poderiam tanto perpetuar-se como serem alterados através da atuação política.

As propostas de integração regional defendidas e promovidas pela CEPAL até meados da década de 80 e, mais especificamente, a concepção de regionalismo do Mercosul ainda contemplam uma inserção dos países da América Latina na globalização de forma a proteger os interesses específicos desses países. A integração regional é vista como um meio de proteção e de fortalecimento das economias regionais para garantir uma inserção mais segura e uma competitividade global em condições mais igualitárias. Seu objetivo claro é promover a integração, tendo em vista o desenvolvimento regional. O Estado conserva, ainda, um papel estratégico na promoção desse desenvolvimento.

Já o "regionalismo aberto", em sua linguagem ambígua, introduziu não apenas mudanças, mas rupturas na linha histórica do pensamento da CEPAL, tanto no que se refere à inserção da América Latina na economia internacional

como em relação ao papel do Estado. Com efeito, não se trata mais de alterar os mecanismos de mercado, como propunha o manifesto da Cepal de 1949, mas de aceitar suas exigências e interesses, aperfeiçoando-os e se integrando a eles sem restrições, através da abertura e da liberalização amplas e profundas das economias latino-americanas. Para o “regionalismo aberto”, a integração regional não tem mais como objetivo proteger os interesses dos países-membros, mas opera como uma etapa e um meio para sua própria superação em favor de uma economia internacional aberta e livre de qualquer restrição ou acordo regional. Ao contrário do que propunha o pensamento histórico estrutural da CEPAL de promover o crescimento “para dentro”, o “regionalismo aberto” parece ter invertido a pauta, ao propor voltar-se “para fora” e adequar-se integralmente às exigências “de fora”. O papel do Estado também se alterou radicalmente, na medida em que lhe cabe, agora, não mais promover a industrialização nacional e o desenvolvimento, mas, sim, a abertura das economias e a competitividade internacional.

Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O Mercosul no contexto regional e internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 1993.

BIELSCHOWSKY, R. Evolución de las ideas de la CEPAL. Santiago de Chile. **Revista de la Cepal**. Santiago de Chile, n. especial, p. 1-45, octob. 1998.

CARDOSO, F. H.; FALETTTO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Les idées à leur place**: le concept de développement en Amérique Latine. Paris: Ed. A. M. Métailié, 1984.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Más allá de la economía**: interacción entre política y desarrollo económico. Santiago de Chile: CEPAL; Tercera Catedra Raúl Prebisch, 2003. Disponível em: <http://www.cepal.org>

FARIA, José Ângelo Estrella. **O Mercosul**: princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção. Brasília: MRE, 1993.

FILIPPO, Armando di. La visión centro-periferia hoy. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. especial, 1998.

FRANK, A. G. **Capitalismo y subdesarrollo en América Latina**. México, D. F.: Siglo Veintiuno Editores, 1976.

MALLON, Richard. Un nuevo centro y una nueva periferia. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. especial, 1998.

NAÇÕES UNIDAS. Comissão Econômica para América Latina e o Caribe — CEPAL. **Transformación productiva con equidad**: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa (LC/G.1601-P). Santiago de Chile, mar., 1990.

NAÇÕES UNIDAS. Comissão Econômica para América Latina e o Caribe — CEPAL. **El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe**: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, 1994.

SALUDJIAN, Alexis. **Hacia otra integración sudamericana**: críticas al Mercosur neoliberal. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2004.

SUNKEL, Oswaldo. Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante. **Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales**, Santiago de Chile: EURE, v.1, n.1, 1970.

TAVARES, Maria da Conceição. Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil. **Boletín económico de América Latina**, Nueva York: Naciones Unidas, v. 9, n. 1, 1964.