

PROBLEMAS E PERSPECTIVAS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

*Ricardo Dathein**

Assistimos atualmente a uma retomada de processos de integração econômica, tanto no mundo desenvolvido quanto no subdesenvolvido, alguns com consideráveis avanços e outros com inúmeras restrições. Na América Latina, temos o Grupo Andino, o Mercado Comum Centro-Americano e a ALADI com muitas dificuldades para progredir; o México aliando-se ao norte no Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), mas ainda sem que se tenha maior clareza sobre as perspectivas futuras desse acordo; e o MERCOSUL, apresentando atualmente os maiores avanços. Além disso, estão ocorrendo várias iniciativas de acordos bilaterais de liberação comercial. Esse processo ocorre concomitantemente ao avanço de teses e políticas liberais, que se concretizam em abertura comercial e em recuo da posição econômica do Estado, principalmente.

Na América Latina, a integração econômica possui condicionantes nacionais e internacionais no presente momento. Os condicionamentos nacionais provêm de uma crise econômica prolongada e de um entendimento de que o modelo de industrialização via substituição de importações se esgotou, e, por isso, é necessária uma nova estratégia de desenvolvimento, da qual a integração pode ser parte. Mas nas iniciativas governamentais não fica claro se a integração é uma alternativa consciente de saída para a crise estrutural.

Como condicionantes internacionais, podem-se citar a crescente marginalização econômica da América Latina, o risco de que a integração no Primeiro Mundo leve nossa região a um ainda maior isolamento econômico, o peso das propostas liberais que incentivam um determinado modelo de integração, a crescente internacionalização econômica, que impõe um menor poder de regulação nacional, e até a própria tendência à imitação frente a modelos bem-sucedidos no Primeiro Mundo. A perspectiva de negociações bloco a bloco, por outro lado, permite antever dificuldades para os países que ficarem isolados.

Existe ainda uma compreensão de que não é mais possível uma inserção no comércio mundial via uma divisão internacional do trabalho tradicional. Os países ricos, por exemplo, são também grandes produtores e exportadores de muitos produtos agrícolas exportados por países da América Latina. Ao mesmo tempo, as vantagens comparativas dadas pela mão-de-obra e pelas matérias-primas baratas perdem importância.

Em todos os processos de integração da América Latina, na segunda metade dos anos 80 ou no início dos 90, houve uma alteração na forma de projetar e concretizar essa integração, o que ocorreu devido às mudanças econômicas internas e às pressões

* Economista, Técnico do DIEESE.

externas. Incentiva-se um modelo de integração dito competitivo, "para fora", em contraposição a um modelo que entendia a integração como um instrumento para levar à industrialização. Os países latino-americanos passaram a privilegiar a abertura comercial para todo o Mundo, e não somente intragrupo de integração.

Desde a década de 50, no início sob os auspícios da CEPAL, havia um modelo que privilegiava a integração com um caráter industrializante, desenvolvimentista. O pequeno mercado interno era uma restrição a essa meta, e a integração permitiria o aumento de mercado necessário para promover a substituição de importações em escala continental. O desenvolvimento levaria a uma maior eficiência econômica, o que também promoveria a capacidade de competição extragrupo como resultado. Nesse sentido, a integração sempre foi vista com desconfiança pelos setores liberais nacionais ou internacionais.

Hoje temos, ao contrário, o apoio do Primeiro Mundo a um modelo de integração que prevê a liberação comercial regional concomitante à liberação comercial para o resto do Mundo, promovendo, como meta, uma maior inserção da América Latina na economia internacional. A competitividade internacional seria alcançada através da abertura comercial, e a integração regional é vista como um instrumento para levar a esse objetivo. Dessa forma, aumentaria a eficiência econômica que conduziria, como resultado, ao desenvolvimento. Assim, o MERCOSUL é previsto como uma plataforma para promover a competitividade e a inserção internacional dos seus membros, que passam a contar com um perfil tarifário extragrupo muito baixo (já, ou tendencialmente).

No caso do MERCOSUL, temos uma inflexão dada pela transição Sarney-Alfonsín para Collor-Menem. Os acordos Brasil-Argentina previam, originalmente, uma integração intra-setorial, com equilíbrio e sem especialização. A partir de 1990, a integração passa a ser promovida através de reduções automáticas e gerais de impostos de importação, sem metas de equilíbrios setoriais, e concentrando-se nos aspectos comerciais. A integração regional passa a ser vista como uma etapa para chegar ao objetivo final de uma maior inserção internacional, "levando ao Primeiro Mundo".

Existe uma tendência internacional, com fortes pressões do GATT e muitos conflitos, de redução da importância dos impostos de importação como instrumentos de proteção às produções nacionais. As reduções desses impostos, intra e extragrupos de integração na América Latina, caminham nesse sentido. Mas os países desenvolvidos possuem outros instrumentos que protegem suas produções, que não podem ser menosprezados. Esses instrumentos vão desde compras governamentais, relações diretas entre empresas ou parcerias produtores-fornecedores-usuários, até políticas industriais, tecnológicas e comerciais, além de barreiras administrativas, exigências sanitárias e tecnológicas, etc. Isso, acrescido às vantagens dadas pela maior produtividade, leva a uma enorme distância entre as capacidades de competição no comércio internacional entre países ricos e pobres com níveis tarifários equivalentes.

Existem muitos obstáculos para a integração na América Latina, desde os macroeconômicos até os dados pelas divergências sobre o nível de participação estatal nas definições e na condução dos processos. Os atuais modelos estão condicionados pelo tipo de políticas econômicas nacionais, que estão relativamente coincidentes no consenso neoliberal, o que funciona como um estímulo à integração no modelo "competitivo". Os problemas macroeconômicos são inúmeros e vão desde a questão da dívida externa, que permanece sem solução, até os problemas colocados pela alta inflação. Uma integração baseada na redução de impostos de importação em economias onde as desvalorizações ou valorizações cambiais definem a competitividade externa contém componentes muito grandes de instabilização.

A evolução atual do MERCOSUL corre o risco de que usufruam das vantagens da integração somente os pólos dinâmicos das economias, tanto em termos de regiões quanto de setores. São óbvias as vantagens dos setores econômicos de maior peso ou oligopolizados. A debilidade da integração aos mercados nacionais de amplos segmentos sociais, por outro lado, coloca obstáculos ao avanço da integração.

O modelo liberal de Estado entra em conflito com as necessidades de uma maior coordenação do processo de integração. A situação debilitada do Estado, por outro lado, coloca entraves a essa atuação. A integração exige políticas econômicas nacionais coerentes entre os membros do grupo, e são necessárias políticas ativas, regulatórias, para enfrentar as questões que o mercado não soluciona. Dada a quase-falência dos Estados do Cone Sul, coloca-se a necessidade de uma reforma, a fim de que a sua posição de coordenador tenha eficácia. Mas o seu proposital debilitamento pode impedir essa atuação, gerando ainda maiores dificuldades para que o processo de integração avance.

Os problemas e as necessidades impostos pela integração fazem com que os custos do processo apareçam antes dos benefícios. Podemos citar como custos a perda de soberania, a necessidade de reconversão de setores econômicos, de fundos de compensação, de retreinamento de mão-de-obra, o aumento da burocracia, etc. Para enfrentar os problemas, são necessárias políticas compensatórias, não só por motivos econômicos, mas também e principalmente porque o projeto de integração pressupõe alianças políticas, para evitar reações contrárias e conseguir o apoio social necessário.

Um primeiro problema é colocado por setores pouco competitivos, que são afetados pela concorrência externa. Esses setores, muitas vezes, estão concentrados regionalmente e são formados por pequenos ou médios produtores. Os problemas sociais decorrentes ampliam os conflitos. As dificuldades dos setores frágeis geralmente não se originam na integração, mas são ampliadas nesse processo. Dessa forma, a integração poderia, inclusive, servir como uma oportunidade para realizar a, de qualquer forma necessária, reestruturação dos setores ou empresas. Esses setores exigem prazos de adaptação, assistência técnica, estudos sobre alternativas de produção, crédito, etc. Obviamente, essas medidas devem ser temporárias, seletivas, pressupõem avaliação posterior da reação do setor ou empresa e devem preferencialmente estar inseridas em um projeto de política industrial. Fundos ou bancos de desenvolvimento dos grupos podem buscar recursos internos ou externos, que devem ser geridos coletivamente. No MERCOSUL, ainda em estágio pouco avançado nesse sentido, apesar das necessidades prementes dadas pelo curto prazo do período de transição (até 31 de dezembro de 1994), as propostas de políticas compensatórias e de criação de fundos ou bancos de desenvolvimento para financiá-las têm surgido por iniciativas de cada país isoladamente e, mesmo assim, ou talvez por isso mesmo, sem maiores resultados. Destaque-se que os instrumentos de crédito, por exemplo, são usados também para o desenvolvimento posterior da integração.

Outro problema que tradicionalmente tem prejudicado as tentativas de integração na América Latina é a assimetria de desenvolvimento entre os países. Não havendo compensações eficazes, o avanço do processo torna-se difícil. Se no Brasil já existem problemas com alguns setores, no Uruguai e no Paraguai essa situação é muito mais grave. Essa questão está sendo muito pouco discutida no âmbito do MERCOSUL, podendo trazer surpresas desagradáveis em um futuro breve.

O fato de nossas economias possuírem muitos setores oligopolizados impõe a necessidade de uma política de concorrência entre os países do MERCOSUL, no

sentido de evitar a manipulação dos mercados. Quanto aos investimentos estrangeiros, por outro lado, existe o risco de ocorrerem disputas entre países ou entre regiões pelo capital interno ou externo ao grupo, gerando potenciais conflitos desagregativos. De outra parte, as empresas multinacionais possuem uma capacidade de influenciar no processo ou de usufruir dos benefícios da integração muito maior que a maioria dos setores internos ao grupo. Nesse sentido, é necessária uma regulamentação que vise a um maior equilíbrio.

No exemplo mais bem acabado de integração econômica, a CEE, a quantidade de políticas e instrumentos comuns ilustra bem a preocupação com políticas compensatórias e com políticas que dinamizem a integração. Podemos citar a política agrícola comum, a política industrial, a política regional, de concorrência, de pesquisa e desenvolvimento, de transportes, energia e telecomunicações, social, de meio ambiente, monetária e a política comercial comum (interna e externa). Existem também fundos comunitários: o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) e o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). Além disso, existe o Banco Europeu de Investimentos (BEI). Por fim, há outros programas e instrumentos específicos, como, por exemplo, na área da educação.

A decisão da elaboração dos acordos entre Brasil e Argentina ou da criação do MERCOSUL foi basicamente política, por iniciativa dos governos. Não houve pressão empresarial nem iniciativas por parte da sociedade. Isso, em si, não é negativo, pois cabe aos governos tomar iniciativas e ter visão estratégica. Mas os acordos só têm condições de avançar se a sociedade e os empresários assumirem o processo. Do lado empresarial, estão surgindo muitos exemplos de interesse e participação. Já são inúmeras as associações entre empresas, a formação de *joint-ventures*, a abertura de novas empresas ou de filiais em outros países, a compra de empresas no Exterior, os acordos de cooperação, etc., tendo como objetivo o aproveitamento das oportunidades que o MERCOSUL pode abrir, tanto intra quanto extragrupo. Essa "integração empresarial" está sendo executada principalmente pelo capital privado nacional, basicamente brasileiro e argentino, e está ocorrendo à margem dos acordos. Com a entrada em vigor do Estatuto das Empresas Binacionais entre Brasil e Argentina, essas iniciativas podem ser ainda mais dinamizadas. Desde a década de 80, está ocorrendo um processo de internacionalização do grande capital privado nacional do Brasil. Com o MERCOSUL, essa tendência foi redirecionada, em parte, para os demais países desse grupo, principalmente para a Argentina.

Para avaliar as perspectivas da integração, temos que examinar o peso econômico das empresas que se posicionam a favor, contra, ou são indiferentes ao processo. Hoje alguns setores mais dinâmicos, ao invés de reagirem contra a concorrência ou ficarem indiferentes, estão adotando políticas ativas do MERCOSUL. Por isso, é possível que, na atual experiência, se a participação empresarial continuar avançando, os prejuízos de um eventual retrocesso do MERCOSUL sejam muito grandes para esses setores e que as pressões e interesses empresariais levem a que não se repitam os fracassos anteriores.

Existe, no MERCOSUL, uma contradição entre os avanços pelo lado empresarial e os problemas impostos pelos impasses macroeconômicos, que podem impedir avanços, ou causar retrocessos, principalmente pelas metas ambiciosas e prazos curtos. Assim, os acordos formais devem sofrer ajustes, sem maiores consequências práticas. A meta para 31 de dezembro de 1994 já passou a ser a formação de uma União Aduaneira, e não a concretização do Mercado Comum, que ficará para mais tarde.

Por outro lado, a participação ativa da sociedade civil nos processos de integração não deve ser vista apenas no seu sentido de ampliação da democracia (o que é absolutamente prioritário), mas também por suas consequências econômicas. Na CEE, apesar de todos os avanços, o chamado "déficit democrático" nunca foi resolvido, e hoje sentem-se as consequências e paga-se o preço desse menos-prezo nas discussões sobre o Tratado de Maastricht. No MERCOSUL, a participação da sociedade civil ainda é muito pequena, o que, somando-se à não-existência de políticas compensatórias para os problemas com consequências sociais, pode levar a reações contrárias plenamente justificáveis.

O projeto do MERCOSUL deve ser visto como um dos elementos que podem representar saídas para a crise estrutural dos países-membros e como uma configuração que pode abrir perspectivas de continuidade de desenvolvimento futuro. Nesse sentido, ele se apresenta como um projeto de longo prazo, que se mantém consistentemente nos últimos anos, ao contrário de quase todos os demais itens da política econômica brasileira. Mas, ao mesmo tempo em que pode ser um instrumento para recuperar e manter o crescimento econômico, o MERCOSUL poderia ser muito beneficiado com a volta do crescimento e a ampliação do mercado interno, inclusive no sentido de reduzir atritos entre os seus membros e no interior de cada um. Assim, é necessária também uma política interna, com alterações na estrutura produtiva e na configuração tecnológica, que tenha como fim, e não como possível (mas pouco provável) consequência, a ampliação do mercado interno. Somente dessa forma pode-se acabar com a contradição entre integração externa e desintegração interna.

Como podemos constatar, o MERCOSUL e outras experiências de integração na América Latina possuem condições de cumprir um papel positivo, mas enfrentam inúmeras dificuldades, colocadas pela realidade econômica e social e pelo tipo de políticas econômicas adotadas pelos governos. Para que ocorram as modificações de rumo necessárias, é preciso, em primeiro lugar, uma maior participação da sociedade civil e um maior debate no âmbito político, para que se produza um consenso sobre o modelo, as metas e os ritmos da integração.