

OS OBSTÁCULOS À INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA: PASSADO E PRESENTE*

*Beky Moron de Macadar***

1 - Introdução

Ao longo das três últimas décadas, os processos de integração econômica latino-americanos sofreram freqüentes retrocessos. Apesar dos reveses sofridos, as inter-relações entre os países latino-americanos expandiram-se substancialmente a partir da década de 50. Os acordos de integração e cooperação promoveram o intercâmbio comercial, principalmente de bens manufaturados, e estabeleceram-se alguns padrões de financiamento de saldos de comércio intra-regional. Durante o período de três décadas — as de 60, 70 e 80 —, verificou-se um progresso significativo nas relações político-econômicas entre os países da região. Entretanto o resultado é desapontador quando comparado com as metas ambiciosas da maioria dos acordos iniciais e, principalmente, com o sucesso da Comunidade Européia, que deverá cumprir mais uma etapa até o final de 1992.

Vários acontecimentos de ordem política perturbaram os diferentes agrupamentos. Durante a década de 60, ocorreram golpes militares na Argentina e no Brasil. Isso estimulou a formação de um grupo sub-regional entre os países andinos — o Grupo Andino — que propunham avanços mais substanciais no processo de integração. Mas, na década de 70, os golpes militares também se transformaram num obstáculo para o próprio Grupo Andino, principalmente pela retirada do Chile em 1976, depois do golpe de 1973.

Os acontecimentos econômicos a níveis mundial e regional também exerceram sua influência nos acordos de integração. No início da década de 60, havia uma necessidade de ampliação dos mercados para continuar com o processo de substituição de importações a nível regional, e esse foi o grande estímulo para a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e, posteriormente, do Grupo Andino. Já na década de 70 e na primeira metade da década de 80, as conjunturas econômicas mundial e regional foram pouco favoráveis aos projetos integracionistas e os levaram a um retrocesso generalizado. Na segunda metade da década de 80, a

* Este artigo é uma adaptação dos Capítulos 4 e 5 da Dissertação de Mestrado da autora, **A Integração Latino-Americana: da ALALC ao MERCOSUL**, defendida em setembro de 1992, no curso de Pós-Graduação em Economia da UFRGS.

** Economista da FEE.

conjuntura internacional continuava adversa, mas registrou-se uma mudança de atitude por parte dos países da área, mais comprometida com as aspirações integracionistas.

O objetivo deste artigo é mostrar o tipo de obstáculos enfrentados pelas principais associações de integração latino-americanas, nas últimas décadas, e os desafios que devem ser vencidos para lograr um mínimo de sucesso nos processos de integração em curso, principalmente diante da abertura econômica que vem sendo praticada pelas economias da região, de forma generalizada. Na seção 2, examinam-se as causas do insucesso de várias tentativas de integração envolvendo um número expressivo de países da região. Na seção 3, descreve-se o novo dinamismo da integração latino-americana na década de 80, que privilegia acordos sub-regionais de integração, tanto bilaterais como multilaterais, com ênfase na liberalização do intercâmbio comercial. Os desafios da integração econômica e os problemas decorrentes da redução unilateral de tarifas são tratados nas seções 4 e 5, enquanto o caso particular do MERCOSUL é discutido na seção 6.

2 - Causas do insucesso das tentativas de integração multilaterais

A seleção dos instrumentos e mecanismos de integração, assim como as variáveis internas e externas, determina a natureza dos processos de integração e influencia as expectativas e os resultados. Isso fica evidente na análise dos processos de integração da ALALC e da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), bem como do Grupo Andino, processos que estabeleceram metas diferenciadas, mas que igualmente obtiveram resultados muito aquém do esperado.

Objetivos divergentes levam os negociadores dos acordos a privilegiar certos instrumentos e mecanismos de integração em detrimento de outros. Por exemplo, o objetivo da ALALC era constituir, numa primeira etapa, uma zona de livre comércio, na qual as forças do livre mercado determinassem a alocação dos novos investimentos nas indústrias que produziram para esse mercado integrado. Assim, os instrumentos de integração escolhidos foram os mais ortodoxos e deram destaque à "integração de mercados"¹ (COHEN, ROSENTHAL, 1977). Precisamente essa ênfase exagerada nos aspectos comerciais que predominou na Associação ergueu barreiras insuperáveis entre os países-membros. O descaso com as especificidades de uma integração entre países subdesenvolvidos, heterogêneos e com um grau muito elevado de dispersão no nível de desenvolvimento relativo conduziu ao próprio estancamento do processo. A ausência de mecanismos que garantissem a distribuição mais equitativa dos custos e benefícios do aumento potencial dos fluxos comerciais e a negociação por produto bloquearam qualquer avanço além da consolidação e da expansão do comércio tradicional. Também o tratamento mais favorável em relação aos países de menor

¹ Entende-se por "integração de mercados" o estímulo à formação de mercados mais amplos através do intercâmbio comercial

desenvolvimento relativo (PMDR) resultou insuficiente para reduzir o hiato no desenvolvimento relativo dentro da ALALC. Isto porque o instrumento mais utilizado, o das concessões tarifárias preferenciais, é inoperante quando, nesses países, o meio não favorece o avanço do processo de industrialização. Se a indústria dos PMDR é muito atrasada ou inexistente, dificilmente a tarifa preferencial de um país-sócio será estímulo suficiente para que a industrialização seja implantada ou modernizada.

Além disso, como o modelo de substituição de importações adotado pelos países da região fazia com que a tendência dominante fosse a de continuar protegendo a "indústria incipiente" nos respectivos países, a Lista Comum e as Listas Nacionais negociadas incluíam apenas os bens tradicionalmente transacionados na região ou aqueles que não eram produzidos internamente. Esse grupo de bens rapidamente ficou esgotado, e, na prática, especialmente após 1964, a maioria das tentativas de aumentar o número de bens incluídos nas Listas e de reduzir ainda mais as tarifas ou de eliminá-las foi frustrada pela oposição dos setores empresariais atingidos.

Outra importante limitação da ALALC foi o fato de que, respeitando a teoria tradicional das zonas de livre comércio, o Tratado não estipulava nenhum instrumento para o planejamento de investimentos multilaterais em indústrias de âmbito mais regional que nacional, nem se previa a harmonização de políticas monetárias, fiscais e cambiais. Assim, cada país continuou a formular suas próprias políticas econômicas nacionais, sem qualquer coordenação com outros membros e independentemente do objetivo proclamado de aumentar a cooperação dentro da região.

Ademais, na ausência de um acordo definindo uma política comum para o tratamento do investimento estrangeiro, a criação da ALALC oferecia grandes oportunidades de lucro em várias áreas específicas a firmas de propriedade estrangeira, que podiam tirar proveito do mercado mais amplo, instalando as suas operações nos países que ofereciam tratamento mais favorável. Essa situação gerou distorções do comércio, uma vez que a transferência de indústrias de um país-membro para outro era feita em função não de fatores puramente econômicos, mas do tratamento financeiro diferenciado outorgado ao investimento estrangeiro (BLEJER, 1984).

Mas não foram os instrumentos de integração adotados os únicos responsáveis pelo insucesso da ALALC. A presença ativa do Estado nos projetos de desenvolvimento nacionais e a prática difundida do planejamento econômico poderiam ter favorecido a formulação de uma política industrial regional e a programação conjunta dos investimentos. Apesar disso, o escasso nível de interdependência entre os países da área — tanto econômico como político —, a heterogeneidade nos níveis de desenvolvimento relativo, o nacionalismo exacerbado e a escassa vontade política de fortalecer os vínculos integracionistas por parte dos maiores países da região — Argentina, Brasil e México — praticamente inviabilizaram a ALALC.² Uma vez que o mercado interno desses três países, através do mecanismo da concentração de renda, permitia sustentar taxas de lucro elevadas, estavam dadas as condições internas de acumulação de capital. As diferenças de produtividade no próprio território nacional, a compressão desimpedida dos salários (ACCURSO, 1990) e as oportunidades de lucro na esfera

² Uma análise dos fatores externos que também contribuíram para reforçar o desinteresse pela integração encontra-se em Macadar, Bello (1989).

financeira facilitaram as transferências de renda entre os agentes econômicos e tornaram desnecessária a ampliação dos mercados via integração. Desse modo, a acumulação de capital funcionava sem necessidade de abrir mão de graus de liberdade na gestão das políticas nacionais.

A substituição da ALALC pela ALADI em 1980 levou à adoção de mecanismos de integração mais flexíveis e pragmáticos, a fim de evitar o colapso total do projeto integracionista. As questões comerciais continuam sendo prioritárias, e, através do mecanismo de "acordos de alcance parcial", as relações bilaterais passam a ter uma maior importância, pois os compromissos assumidos não são extensivos ao resto dos países da Associação. Isso tem levado a um fracionamento do processo multilateral e a privilegiar acordos sub-regionais. A timidez e a relutância em adotar iniciativas que envolvam a totalidade dos países da ALADI ficaram evidenciadas na negociação do Programa Regional para a Recuperação e a Expansão do Comércio, aprovado na última Rodada Regional de Negociações.

O próprio Grupo Andino atravessou diferentes fases desde a época da sua criação, e em cada fase alteraram-se as metas e os instrumentos de integração. O "estilo" de "desenvolvimento integrado"³ (COHEN, ROSENTHAL, 1977) adotado na primeira fase do Grupo Andino, apesar do elevado grau integracionista dos instrumentos previstos, enfrentou sérias dificuldades de implementação. Por um lado, os conflitos de interesses que normalmente aparecem em todos os processos de integração e, por outro, as divergências ideológicas entre os países-membros levaram a um processo demorado de negociações, ao adiamento dos prazos estabelecidos e ao descumprimento dos compromissos assumidos. Nesse interim, foi mudando o contexto internacional, e perdeu-se a oportunidade histórica de um processo sub-regional de substituição de importações. Os avanços e recuos na década de 80 refletem a influência da rápida sucessão de acontecimentos no contexto internacional e as incertezas em relação às estratégias mais adequadas para os países da região. A opção política pela "integração de mercados" ficou plasmada no Desenho Estratégico para a Orientação do Grupo Andino (1989) e na decisão de antecipar o início da união aduaneira para janeiro de 1992.

Para concluir, apesar de que os esquemas de integração definem os instrumentos conforme o tipo de integração desejado, nas economias capitalistas periféricas do Terceiro Mundo, de industrialização tardia, a vulnerabilidade às oscilações e às modificações nos padrões globais de acumulação e de crescimento interferem nesses esquemas e limitam as possibilidades de agir de acordo com seus próprios interesses (MACADAR, BELLO, 1989). O insucesso das tentativas anteriores de integração na América Latina mostra que esses processos são demorados e que, a partir de um certo ponto, não conseguem prosperar, independentemente de se valerem ou não dos instrumentos mais adequados para esse grupo de países. Isso pode ser atribuído à heterogeneidade entre os países, às escassas interdependências econômicas e políticas entre eles e à vulnerabilidade dessas economias em relação aos acontecimentos na economia internacional.

³ Tipo de integração que supõe a coordenação dos planos de desenvolvimento econômico

A distribuição dos custos e benefícios entre os países subdesenvolvidos que são membros de um acordo de integração gera conflitos praticamente infranqueáveis, que bloqueiam o avanço do processo, não obstante a qualidade e a adequação dos instrumentos. Por isso, a conveniência política da integração deve, como ocorre hoje — no contexto da economia global e da regionalização em blocos de países —, mais do que compensar os custos econômicos, principalmente os de curto prazo, para que haja um empenho efetivo na superação dos obstáculos.

3 - O novo dinamismo da integração latino-americana na década de 80

A partir da década de 80, os processos de integração latino-americanos adquiriram um novo dinamismo. Esse novo dinamismo da integração deve ser interpretado como uma resposta regional às condições adversas de um mundo que se revela cada vez mais articulado em grandes blocos econômicos, com tendências protecionistas.

Salgado (1990) identifica, acertadamente, dois momentos bastante diferentes dessa retomada da integração. Uma primeira etapa, relativamente tímida, vai de 1984 a 1987. Nela procurou-se evitar o estancamento ou a regressão das iniciativas já existentes, fundamentalmente a ALADI, o Grupo Andino e o Mercado Comum do Caribe (CARICOM). O Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) passava pelos problemas de um conflito armado, e pouca coisa podia ser feita. Nessa primeira etapa da reativação, pôs-se em andamento a primeira Rodada Regional de Negociações da ALADI (1985-87), negociou-se a reforma do Acordo de Cartagena entre os países do Grupo Andino e chegou-se ao Consenso de Nassau, na Reunião da Conferência de Chefes de Estado do CARICOM.

A segunda etapa tem características bem diferentes da anterior. Manifesta-se um interesse deliberado, principalmente de caráter político, de acelerar e aprofundar a integração econômica, seja recorrendo a fórmulas inovadoras, seja simplesmente através de uma abertura mútua em grau maior e em ritmos mais acelerados. O Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) entre a Argentina e o Brasil, apesar de ter sido firmado em julho de 1986, merece ser incluído na segunda etapa, pela novidade e pela audácia da fórmula. O PICE rompe com todos os esquemas tradicionais impostos pela teoria tradicional da integração e pelo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) e põe em prática um estilo de integração seletiva, sem prazos preestabelecidos, tal como foi recomendado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) nas suas primeiras manifestações — na década de 50 — a respeito do tipo de integração aconselhável para os países da América Latina (CEPAL, 1989a).

Em vários aspectos, o PICE aproveita também as lições do passado. Além de não estabelecer prazos, não se fixam metas difíceis de cumprir. Projetos com prazos preestabelecidos e metas muito ambiciosas, sempre adiadas, como ocorreu tantas vezes nas tentativas anteriores, reduzem a credibilidade dos programas de integração. Isso, por exemplo, aconteceu com a ALALC (zona de livre comércio), com o Grupo Andino (união aduaneira) e com o MCCA (mercado comum).

O PICE tem um duplo objetivo: o de retomar e aumentar os níveis de comércio anteriores à década de 80 e o de promover interdependências entre os dois países que contribuam para o crescimento econômico mútuo, através da criação de um "espaço econômico comum". Esses objetivos ficam muito claros na Declaração Conjunta de 30 de julho de 1986, subscrita em Buenos Aires pelos Presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney. Nessa declaração, manifesta-se que o PICE pretende estimular o incremento quantitativo e qualitativo do intercâmbio e o crescimento de ambas as economias.

Trata-se, ademais, de uma ação seletiva de integração e cooperação, que se concentra em setores ou aspectos específicos que os dois países estimam prioritários. O Programa caracteriza-se pelo gradualismo e pela flexibilidade, assim como pela busca do equilíbrio dinâmico do comércio intra-setorial. No período 1986-89, foram assinados 24 protocolos, que versam sobre diferentes aspectos da integração pretendida: bens de capital, trigo, produtos alimentícios industrializados, indústria automotriz, criação de um fundo de investimentos, criação de um centro binacional de biotecnologia, cooperação nuclear, etc. Todos os acordos de caráter comercial e o de cooperação nuclear foram mais tarde absorvidos num único instrumento, o Acordo de Complementação Econômica nº 14 (ACE-14) da ALADI, assinado em dezembro de 1990.

A essa segunda etapa da retomada da integração na América Latina correspondem também algumas iniciativas recentes, que vêm modificando os esquemas de integração mencionados anteriormente. A primeira dessas iniciativas é o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, assinado em novembro de 1988 pelo Brasil e pela Argentina, com o fim de consolidar o processo de integração. Nele, os dois países comprometem-se a estabelecer, numa primeira fase, uma união aduaneira no prazo máximo de 10 anos. O Tratado, aprovado pelos Congressos dos dois países em agosto de 1989, prevê a eliminação de todos os obstáculos tarifários e não tarifários ao comércio de bens e serviços e a harmonização das políticas macroeconômicas. Os países também se comprometem a harmonizar as demais políticas necessárias para a formação de um mercado comum, numa fase posterior.

Cronologicamente, uma outra iniciativa dessa segunda etapa é a aprovação do Desenho Estratégico para Orientação do Grupo Andino por meio da Declaração de Galápagos (1989). Em comparação com o Protocolo de Quito de 1987 — também conhecido como o Protocolo Modificatório do Acordo de Cartagena —, o Desenho Estratégico para Orientação do Grupo Andino acelera notavelmente a constituição da união aduaneira e outra série de medidas previstas no Protocolo de Quito.

A ALADI também adotou algumas iniciativas, em dezembro de 1989, para ampliar o alcance de determinados instrumentos de integração previstos no Tratado de Montevideo (1980) e acelerar a Rodada Regional de Negociações.

Novos acordos econômicos estão sendo negociados, simultaneamente, em vários pontos da América Latina:

- a) o Chile já assinou acordos de redução de tarifas com a Venezuela e com a Argentina e um acordo de livre comércio com o México, em 22 de setembro de 1991. O aspecto mais importante deste último acordo é que o mesmo elimina todas as barreiras não tarifárias, como licenças de importação, de uma só vez. A partir de janeiro de 1992, 95% do comércio entre o Chile e o México passou a ter uma tarifa comum de 10%, a qual cairá para zero no espaço de quatro anos. Alguns produtos mais "sensíveis", como madeira, carne, produtos petroquímicos, fibras de poliéster e de náilon, terão um prazo maior, de seis anos, para eliminar as tarifas (GM, 19.9.91, p.1);

- b) o grupo do Mercado Comum Centro-Americano e mais o Panamá esperam firmar um acordo de redução de tarifas com o Chile e já assinaram "acordos-quadro" com o México e com a Venezuela (GM, 29.8.91, p.2);
- c) o México, a Venezuela e a Colômbia (o chamado "Grupo dos Três") propõem-se, até 1994, a liberalizar todo o intercâmbio comercial entre si;
- d) a Venezuela também propôs, recentemente, ao CARICOM — o grupo dos países do Caribe de língua inglesa — um acordo de livre comércio. Estimulado por essa proposta, o CARICOM determinou que, até o final de 1991, fixaria uma tarifa externa comum (GM, 29.8.91, p.2);
- e) por outra parte, em março de 1991, no Cone Sul surgiu uma proposta mais ambiciosa de integração, o Mercado Comum do Sul.

4 - Os desafios da integração

Esse maior comprometimento dos países da região com a integração econômica, principalmente no que diz respeito aos aspectos comerciais da integração, reflete a preocupação com a marginalização da América Latina nos fluxos de comércio internacional,⁴ a involução do PIB *"per capita"*, e a estagnação econômica da região registrada na década de 80.

No contexto internacional atual, caracterizado pela globalização e pela regionalização, a integração econômica teria a função de reduzir os custos da reestruturação produtiva regional, visando adaptá-la a uma inserção mais competitiva na nova divisão internacional do trabalho em gestação.

Existem ganhos de eficiência e de produtividade na formação de espaços econômicos unificados, decorrentes, dentre outros fatores, da especialização da produção, das economias de escala, do aumento da variedade de produtos disponíveis no mercado, da intensificação da concorrência, da incorporação e da difusão do progresso técnico, etc. As sinergias entre empresas, setores e instituições assim obtidas contribuiriam em muito para adquirir competitividade internacional e para recuperar a participação nos fluxos do comércio mundial.

Apesar dos ganhos em potencial, a integração econômica entre os países da América Latina apresenta dificuldades que derivam, principalmente, do escasso nível de interdependência de suas economias, das desigualdades de produtividade entre seus respectivos parques industriais, das estruturas agrárias, do desemprego estrutural, da dívida externa, do ajustamento recessivo de suas economias, etc.

Uma vez que a integração implica modificações na estrutura de produção dos bens e serviços de cada economia nacional, produzir-se-á, como resultado, uma realocação dos fatores de produção. Isso determina que alguns setores e grupos sociais serão mais atingidos do que outros e deverão arcar com os custos da integração, pois

⁴ Em 1960, as exportações totais da América Latina e do Caribe representavam, aproximadamente, 7,7% das exportações mundiais. Em 1980, a participação da região no comércio mundial caiu para 5,5% e, em 1988, passou para 3,9% (CEPAL, 1990, p.24).

nem todos os recursos que ficarem ociosos poderão ser reaproveitados imediatamente. Esse é um dos aspectos onde a natureza do processo de integração se torna fundamental, pois o tipo de integração adotado influi na distribuição dos custos e dos benefícios.

Os instrumentos e os mecanismos de integração previstos pela teoria tradicional concedem uma ênfase exagerada à integração de mercados e são inoperantes na América Latina, pois, como foi mostrado pela ALALC e pela ALADI, a distribuição assimétrica dos custos e dos benefícios encontra rapidamente obstáculos que bloqueiam o avanço do processo. As livres forças do mercado tendem a agravar os problemas distributivos decorrentes da polarização do crescimento nas regiões mais desenvolvidas. Por isso, é importante que os instrumentos e os mecanismos de integração definidos nos acordos, ou adotados no decorrer do período de transição, contemplem as diferenças estruturais, para evitar a excessiva concentração dos benefícios em apenas alguns países ou regiões.

A fim de não incorrerem na repetição dos erros do passado, os processos de integração atualmente em curso na América Latina deveriam superar essa ênfase desproporcional nos aspectos estritamente comerciais e adotar um tipo de integração que combine o "desenvolvimento integrado" com a "integração por projetos"⁵ (como aqueles de geração e uso de energia, de transporte hidroviário, de transporte rodoviário, etc., que vêm sendo propostos no MERCOSUL). Nesse sentido, é importante aproveitar as lições do período inicial do Grupo Andino e do Programa de Integração e Cooperação Econômica entre o Brasil e a Argentina, de 1986. Este último, apesar do excessivo gradualismo, previa a cooperação conjunta, num amplo leque de questões que extravasavam os aspectos comerciais da integração e que poderiam contribuir para melhorar a competitividade sistêmica e para incrementar o crescimento econômico.

Para ampliar as interdependências entre os países e a competitividade externa dos produtos da região, não basta apenas aumentar o comércio. É preciso criar vínculos de produção mais intensos entre as empresas dos países-sócios, que garantam um mínimo de integração produtiva conducente a uma demanda recíproca mais estável e que estimulem novos investimentos para atender ao mercado ampliado. Para isso, é imprescindível o engajamento dos empresários no projeto integracionista, pois relações capitalistas são, fundamentalmente, relações entre empresas. Porém esse engajamento dos empresários só poderá vir a ocorrer sem restrições quando houver um mínimo de estabilidade econômica na região e regras do jogo confiáveis.

Paradoxalmente, o tipo de integração regional adotado pelos países da América Latina não exclui a liberalização generalizada do comércio. Os dois processos são simultâneos, e, de fato, os processos de abertura antecederam as decisões mais recentes de redinamizar a integração.

Ao se colocarem em prática políticas mais liberais, ficou em evidência uma contradição: as tarifas preferenciais negociadas com os países-sócios nos esquemas de integração mais abrangentes da América Latina e do Caribe (MCCA, CARICOM, ALADI e Grupo Andino) ficaram insignificantes diante da abertura generalizada de alguns países. Apesar disso, a própria abertura do comércio exterior e a semelhança

⁵ Trata-se de promover projetos que, indiscutivelmente, beneficiam dois ou mais países-membros de um acordo de integração e, portanto, fomentam as interdependências entre eles.

dos desafios que os países da América Latina devem enfrentar estão facilitando um maior entrosamento entre eles. Como o processo de abertura comercial leva a um aumento das importações totais, aquelas de origem regional também estão sendo beneficiadas, contribuindo, dessa forma, para a intensificação das interdependências. Por isso, aqueles países da região que há mais tempo vêm praticando políticas neoliberais, tais como o Chile, o México, a Colômbia e a Venezuela, aceleram os acordos para instituir zonas de livre comércio entre eles e estabelecem rígidos cronogramas de desgravação tarifária.

Entretanto o tipo de integração que vem sendo estimulado tem caráter passivo, isto é, com o mínimo de intervenção por parte do Estado e assentado no livre mercado e na competitividade via redução de preços. Todavia o alinhamento de preços relativos pode ser uma condição necessária para penetrar nos mercados mundiais, mas não é condição suficiente. Existem fatores extrapreço que afetam igualmente os fluxos comerciais (BAUMANN, 1991). O comércio intrafirma a nível das empresas transnacionalizadas é apenas um dos tantos exemplos que poderiam ser citados.

Por isso, seria mais proveitoso para os países da América Latina que, no lugar de implementarem esquemas unilaterais de reduções tarifárias, aproveitassem a coincidência de políticas semelhantes de comércio exterior para barganhar, de forma coletiva, melhores condições de acesso aos mercados dos países desenvolvidos.

Num mundo em que os rendimentos crescentes e a concorrência imperfeita ocupam um lugar de destaque, o protecionismo tende a prevalecer, enquanto o livre comércio se toma cada vez mais utópico. Apesar do discurso liberal, o comércio mundial continua sujeito a restrições; multiplicam-se as barreiras não tarifárias, tais como quotas de importação, aplicação de direitos compensatórios e de direitos "antidumping", exigências em relação ao padrão de qualidade dos produtos, padrões fitossanitários e zoossanitários, normas técnicas, restrições voluntárias, etc. A redução unilateral de tarifas aconselhada pelos organismos internacionais de crédito e pelo GATT em prol de uma maior eficiência põe em xeque a produção nacional e os empregos, pois trata-se de uma eficiência de caráter estático. A integração econômica produz um efeito superior, já que possibilita o aumento da eficiência de caráter dinâmico, permitindo que as firmas dos países-membros de um esquema de integração passem a contar com mercados mais amplos e estáveis, aproveitando as economias de escala e de escopo para reduzirem custos e se tornarem mais competitivas a nível regional e nos mercados externos.

O protecionismo dos países centrais, a prática da "política comercial estratégica"⁶ e a regionalização coagem os países da América Latina a fomentarem a integração

⁶ Conforme Krugman (1988), Brander & Spencer sugerem que a política estatal pode ocupar, na concorrência internacional, o mesmo papel que jogam os movimentos estratégicos das empresas que investem no aumento da capacidade de produção interna como forma de dissuadir os concorrentes. Por meio de subsídios, o governo de um determinado país pode contribuir para que as empresas nacionais consigam afastar a concorrência de empresas estrangeiras em terceiros mercados. Dessa forma, ao transferir as rendas monopolísticas das empresas estrangeiras para as nacionais, a "política comercial estratégica" pode conseguir um aumento da renda nacional em detrimento da renda auferida por outros países. Contudo essa estratégia vai produzir resultados mais significativos entre os países do centro do que entre os países da periferia, devido ao maior poder econômico das empresas multinacionais oriundas dos países mais industrializados.

econômica entre si, para fortalecerem seu poder de barganha internacional nos campos econômico e político. Além disso, o esgotamento do modelo de substituição de importações leva esses países a buscarem novos rumos para a retomada do crescimento econômico, dentre os quais a integração econômica apresenta os atrativos apontados nos documentos mais recentes da CEPAL em relação a esse tópico (CEPAL, 1989; 1990). Contrariamente aos critérios de "industrialização a qualquer custo" utilizados nas décadas de 50 e 60, a CEPAL recomenda, hoje, adotar os critérios da eficiência e da competitividade. Nos processos de industrialização substitutiva europeus, esses critérios sempre estiveram presentes. A proteção foi concebida como uma fase transitória que deveria ser empregada somente na fase de "aprendizado", até que as novas indústrias estivessem em condições de concorrer com a produção de terceiros países, tanto no mercado interno como no mercado internacional.⁷

Em presença da globalização e da regionalização da economia internacional, os países da América Latina vêm-se impelidos a fortalecer sua inserção internacional sob pena de ficarem marginalizados. Apontando nessa direção, a CEPAL considera que é indispensável a transformação das estruturas produtivas da região, visando torná-las mais eficientes. Esse objetivo implica a melhoria da produtividade, que, por sua vez, depende do processo de aprendizado e difusão do progresso técnico, processo que seria facilitado pela ação conjunta regional. A integração econômica teria a virtude de aumentar as interdependências e contribuir para o aproveitamento das vantagens comparativas estáticas e dinâmicas e para a redução dos custos de produção. O comércio intra-industrial regional facilitaria a reestruturação produtiva sem necessariamente sucatear a indústria existente, pois estimularia a especialização intra-ramo numa gama menor de produtos. A própria especialização dentro do mercado regional produziria um certo grau de sinergia entre as empresas e torna-las-ia mais eficientes e competitivas. A eficiência sistêmica da estrutura produtiva regional oportunizada pela integração aumentaria a competitividade externa dos produtos e permitiria a inserção competitiva desses países no mercado internacional.

5 - A abertura econômica da região

Concomitantemente ao *boom* de acordos de livre comércio bilaterais ou multilaterais e aos outros processos de integração em curso, vários países da região vêm implementando reduções unilaterais de tarifas nos moldes recomendados pelos organismos multilaterais de crédito (FMI, Banco Mundial, etc.). Isso representa, na atual conjuntura, o alinhamento econômico com os países desenvolvidos, sem qualquer contrapartida em termos de maior acesso aos mercados desses países.

O Banco Mundial, por exemplo, critica os desvios dos países industrializados das normas do livre comércio, mas, simultaneamente, alerta os países em desenvolvimento

⁷ Não se pode afirmar a mesma coisa do setor agrícola europeu, onde a proteção de "conservação" por questões sociais, políticas, etc. foi a regra e continua sendo até hoje (QUIJANO, 1991). Basta lembrar as discussões intermináveis no GATT em relação à redução dos subsídios europeus à agricultura.

para a necessidade de liberar suas economias e seu comércio exterior, a fim de ampliar a participação desses países nas trocas internacionais, aumentar a eficiência e fomentar a produção. Analisando as reformas comerciais adotadas por 24 países em desenvolvimento, afirma que:

"Há indícios favoráveis à rápida eliminação progressiva das restrições quantitativas e à redução das tarifas para níveis relativamente baixos e uniformes, numa faixa de 15 - 25%.

"As reformas bem-sucedidas geralmente reduzem a cobertura de restrições quantitativas, bem como o nível e a dispersão das tarifas" (Relat. sobre Desenv. Mundial, 1991, p.116-117).

Com respeito à formação de blocos comerciais, o Banco Mundial contrapõe como política mais acertada a liberalização unilateral do comércio e as negociações multilaterais para liberalizar o comércio mundial. Contudo, como já existem alguns blocos e como outros surgirão, o Banco Mundial recomenda três tipos de medidas para

"(...) maximizar os ganhos gerados por tais uniões. Primeiro, os membros devem comprometer-se com a reforma multilateral e com o GATT (...) Segundo, as tarifas externas estabelecidas por blocos regionais devem ser reduzidas e limitadas àquelas do participante mais aberto; enquanto isso, os esforços internos devem concentrar-se na liberalização do comércio e abolir tentativas de alocar a produção. Terceiro, os participantes devem continuar a caminhar na direção de um comércio mais livre através de reformas unilaterais. O adiamento de reformas para conquistar acordos com outros membros do bloco comercial fará aumentar em muito os custos dessas providências" (Relat. sobre Desenv. Mundial, 1991, p.122-123).

Essas recomendações são representativas do tipo de abertura que se espera dos blocos regionais e sub-regionais latino-americanos. A adoção de semelhante política tarifária cerceia a possibilidade de tarifas seletivas e a diferenciação dos níveis tarifários conforme o tipo de bem, o que deixa apenas a taxa de câmbio como principal instrumento de proteção.

Esse tipo de abertura econômica indiscriminada por parte dos países da América Latina não é a mais apropriada na atual conjuntura, por vários motivos, dentre eles:

- a) o discurso laudatório ao livre comércio e às virtudes do livre mercado por parte dos países desenvolvidos não corresponde à realidade de suas políticas de comércio exterior, haja vista a prática generalizada do comércio administrado, o acordo multifibras, os subsídios à produção e à exportação de produtos agrícolas, os contenciosos entre os Estados Unidos e a Comunidade Européia ou entre os Estados Unidos e o Japão, em síntese, o discurso é um, e a prática é outra;
- b) se a proteção em relação a terceiros países é muito baixa, muitas das potencialidades da integração simplesmente desaparecerão, isto é, com algumas poucas exceções, não haverá espaço para reestruturar e redimensionar a produção, aproveitando o mercado ampliado e viabilizando escalas de produção mais eficientes, pois as exportações mais competitivas do resto do Mundo invadirão os mercados locais;

- c) quando se prevê a implementação de uma tarifa externa comum é necessário que a mesma seja diferenciada e seletiva para poder dar cobertura àqueles produtos intensivos em P&D, portadores do progresso técnico, nos quais já se têm vantagens comparativas "naturais" ou adquiridas, mas que precisam de um mercado ampliado para ter competitividade internacional. Todavia, hoje em dia, está claro que a proteção não deve se estender indefinidamente, para evitar que a mesma chegue a ser redundante e, por isso mesmo, contraproducente, como ocorria na fase do modelo de substituição de importações; daí o reconhecimento do caráter transitório que essa proteção diferenciada e seletiva deve assumir; e,
- d) uma tarifa externa comum diferenciada conforme os produtos permite atender aos setores mais sensíveis, para os quais a liberalização precipitada teria um custo social muito elevado.

6 - O MERCOSUL

Os processos de integração atualmente em curso na América Latina envolvem países bastante assimétricos em termos de tamanho de mercado e níveis de produtividade. O MERCOSUL não foge à regra; a constituição de um mercado comum entre os países signatários do Tratado de Assunção, apesar dos avanços já registrados, ainda tem um longo caminho a percorrer. Evidentemente, o respeito ao cronograma de desgravações tarifárias não é garantia suficiente para uma integração bem-sucedida. O atual nível de interdependência e complementaridade entre as economias que pretendem formar o mercado comum do Cone Sul é muito baixo, se comparado com a experiência de integração da Comunidade Européia ou com os vínculos existentes entre os países da América do Norte. A vontade política e o incremento do comércio podem servir como elementos de fomento e de aproximação para o aprofundamento das interdependências, mas outros requisitos devem ser preenchidos, de forma simultânea e generalizada. Dentre estes, destacam-se:

- a) um maior envolvimento dos agentes econômicos (empresários, trabalhadores, instituições de classe, etc.) e da própria sociedade civil através de uma maior participação dos partidos políticos na discussão dos custos e benefícios;
- b) a harmonização das políticas econômicas, ou seja, transitar de uma soberania exercida pelo país isoladamente para uma soberania compartilhada (ARAÚJO JR., 1991);
- c) fusões entre empresas comerciais, industriais e de serviços;
- d) a abertura de filiais nos países-sócios;
- e) a criação de empresas plurinacionais ou binacionais;
- f) a transferência de tecnologia por meio de *joint ventures*;
- g) a entrada de capitais externos na forma de investimentos diretos e a repatriação de capitais nacionais depositados no Exterior;
- h) a implantação de centros de P&D comuns e a cooperação entre os já existentes em cada país;
- i) o fomento à especialização intra-setorial através dos instrumentos previstos no Tratado, procurando-se o efetivo engajamento da iniciativa privada;
- j) o estímulo às negociações destinadas a melhorar a competitividade externa;

k) a superação das incoerências dentro dos próprios países na gestão das políticas econômicas internas, etc.

A listagem precedente dá uma idéia dos desafios que o processo de integração deve enfrentar e da distância que ainda falta percorrer para que seja possível a constituição de um mercado comum entre os países do MERCOSUL. Em primeiro lugar, porque, para que este seja possível sem causar uma forte comoção nessas economias, o pré-requisito é a harmonização das políticas internas dos países participantes. Isso significa que os países deverão abrir mão de vários graus de liberdade no manejo das suas políticas econômicas, sociais, do meio ambiente, etc. e passar a pôr em prática uma soberania compartilhada, para a qual nem sequer existe um mínimo de estrutura institucional.

Em termos de políticas econômicas, no mínimo requerem-se paridades cambiais fixas — ou com variação reduzida dentro de uma faixa preestabelecida — entre as quatro economias, o que implica uma coordenação das políticas monetárias desses quatro países. Ou seja, a política monetária passa a ficar mais atrelada à política cambial. O próprio Plano de Conversibilidade da Argentina introduziu uma condicionante extremamente rígida, pois o mesmo, se for mantido, impele os países do MERCOSUL a atrelarem também suas próprias moedas ao dólar norte-americano, formal ou informalmente. As consequências dessa política seriam prejudiciais para as negociações do MERCOSUL com os Estados Unidos. Seria como se esses países se antecipssem ao Plano Bush — Iniciativa para as Américas — sem qualquer tipo de negociação prévia com o governo norte-americano, ficando subordinados à política macroeconômica dos Estados Unidos (ARAÚJO JR., 1991a). Uma súbita valorização do dólar norte-americano, por exemplo, teria repercussões muito sérias nos países do MERCOSUL, pelo aumento desmesurado que isso provocaria nos déficits fiscal e comercial dos mesmos.

Se fosse possível uma harmonização não traumática das políticas cambial e monetária, ainda faltaria harmonizar a política fiscal para evitar distorções nas condições de concorrência, e, naturalmente, as políticas industriais e comerciais também deveriam ser revistas sob essa ótica.

Quanto ao fator trabalho, uma vez que se pleiteia a livre mobilidade da mão-de-obra, é necessário harmonizar a legislação trabalhista para evitar desequilíbrios no mercado de trabalho, tais como deslocamentos em massa, em busca de melhores salários ou maiores benefícios no país que apresente a legislação mais favorável.

Em relação ao mercado de capitais, também é necessário harmonizar as políticas para evitar os movimentos especulativos entre os países-membros.

Essa harmonização das políticas fiscal, monetária, cambial, industrial e de comércio exterior exige uniformidade e estabilidade nas regras do jogo. Porém, para isso, apenas o crescimento sustentado, a taxas estáveis, das economias envolvidas no processo de integração poderá garantir um mínimo de sucesso aos objetivos, inclusive os mais modestos, como, por exemplo, a constituição, num primeiro momento, de uma zona de livre comércio entre os países do MERCOSUL, até o final de 1994. O estabelecimento de uma união aduaneira e o de um mercado comum ficariam, contudo, para etapas posteriores, mais distantes no tempo.

7 - Considerações finais

Um sinal das dificuldades enfrentadas para a coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais é a adoção de medidas unilaterais que afetam as negociações futuras de harmonização e que alteram as condições de concorrência dos países-membros. Como as reformas de ajuste estrutural e a desregulamentação generalizada recomendadas pelo FMI e pelo Banco Mundial ainda não foram totalmente implementadas nos países que compõem o MERCOSUL, questões como o Plano de Convertibilidade argentino, o decreto de desregulamentação dessa nação e o projeto para instalar Zonas de Processamento das Exportações (ZPE) no Brasil produzem alterações nas condições de concorrência e prejudicam os cálculos da viabilidade econômica dos projetos empresariais que poderiam fortalecer os vínculos sub-regionais. Essa atitude dos países-membros, de tomarem decisões unilaterais sem discutirem suas consequências sobre os compromissos assumidos e sem proporem ações corretivas, deixa transparecer o caráter subordinado que a ênfase atual na integração econômica ainda continua tendo em relação à abertura das economias latino-americanas.

Bibliografia

- ACCURSO, Cláudio F. (1990). Integrações regionais na periferia. In: SEITENFUS, Vera Maria, DE BONI, Luis Alberto, coord. **Temas de integração latino-americana**. Porto Alegre/Petrópolis: UFRGS/Vozes. p.82-103.
- ARAÚJO JÚNIOR, José Tavares de (1991a). Futuro rima com integração. **Rumos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro: ABDE, v.15, n.88, p.4-10, mar./abr.
- ARAÚJO JÚNIOR, José Tavares de (1991). **A opção por soberanias compartilhadas na América Latina**: o papel da economia brasileira. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI. 24p. (Texto para discussão, 256). (Mimeo).
- BAUMANN, Renato (1991). O alinhamento comercial de um "país-baleia". **Folha de São Paulo**, São Paulo, 4 ago., p.2, c.3.
- BLEJER, Mario I. (1984). Panorama analítico da integração econômica. **Progresso sócio-econômico na América Latina**, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, p.5-37.
- CEPAL (1989). **Integración regional: desafíos y opciones**. Santiago de Chile. 89p. (N. LC/G. 1568).
- CEPAL (1989a). Significación del mercado comum en e desarrollo económico de América Latina. In: SALGADO, Germánico P., comp. **Economía de la integración latinoamericana**. Buenos Aires: Tesis. t.1, p.139-154. (Lecturas Seleccionadas). (Publicado originalmente en CEPAL: El mercado común latinoamericano. Naciones Unidas, e/CN-12 531, México D.F., Julio 1959, p.3-10. Corresponde al apartado A: El Mercado Común Latinoamericano y el régimen de pagos multilaterales).
- CEPAL (1990). **Transformação productiva con equidad**. Santiago de Chile. 185p. (N. LC/G. 1601; SES. 23/4).

COHEN, Isaac O., ROSENTHAL, Gert (1977). Reflexiones sobre el marco conceptual de la integración económica centroamericana. **Revista de la CEPAL**, Santiago do Chile, n.2, p.23-51.

GAZETA MERCANTIL (19.9.91). São Paulo, p.1.

GAZETA MERCANTIL (29.8.91). São Paulo, p.2.

KRUGMAN, Paul (1988). La nueva teoría del comercio internacional y los países menos desarrollados. **El Trimestre Económico**, México: Fondo de Cultura Económica, v.55, n.1, p.41-66, ene./mar.

MACADAR, Beky Moron de, BELLO, Teresinha da Silva (1989). A integração latino-americana face às transformações da economia mundial. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.10, n.2, p.189-211.

QUIJANO, José Manuel (1991). Uruguay en el mercado común. Qué hacer? **Integración Latinoamericana**, Buenos Aires: INTAL, v.16, n.167, p.46-56, mayo.

RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL (1991). Rio de Janeiro: FGV.

SALGADO, Germánico (1990). Integración latinoamericana y apertura externa. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n.42, p.147-169, dic.