

A INTEGRAÇÃO COMERCIAL NA AMÉRICA LATINA EM PERSPECTIVA TEÓRICA E HISTÓRICA¹

Karla Sarmento Gonçalves de Souza

Doutoranda em Economia pela Universidade Federal Fluminense.

E-mail: karla_sgs@yahoo.com.br

Resumo: desde os anos 1950 foram realizadas diversas tentativas de integração entre as economias latino-americanas. A primeira delas, a ALALC, surgiu baseada nas ideias difundidas pela CEPAL. De acordo com os trabalhos inicialmente divulgados a região conseguiria superar sua situação de subdesenvolvimento através de políticas de industrialização via substituição de importações, que teriam seus efeitos ampliados em um contexto de economias integradas. Contudo, a integração não evoluiu da forma inicialmente esperada e, em 1980, a ALALC é reformulada pelo Tratado de Montevidéu e transforma-se em ALADI. Atualmente, a questão da integração na região vem sendo discutida no contexto do Regionalismo Aberto.

Palavras-Chave: CEPAL, Integração Comercial, Regionalismo Aberto

TRADE INTEGRATION IN LATIN AMERICA IN HISTORICAL AND THEORETICAL PERSPECTIVE

Abstract: since 1950 several attempts were made integration between the economies of Latin America. The first, LAFTA, emerged based on the ideas disseminated by ECLAC. According to the work initially disclosed the region could overcome their state of underdevelopment through policies of import substitution industrialization, which have their effects magnified in a context of integrated economies. However, integration is not evolved as originally expected and, in 1980, LAFTA is reformed by the Treaty of Montevideo and becomes LAIA. Currently, the issue of integration in the region has been discussed in the context of open regionalism.

Keywords: ECLAC, Trade Integration, Open Regionalism

JEL: F15

¹ Recebido em 08/09/2012. Liberado para publicação em 18/02/2013.

Introdução

A discussão acerca das vantagens das economias se integrarem comercialmente tem sido amplamente tratada na literatura tradicional de comércio internacional. Contudo, no caso dos países latino-americanos, existe uma reflexão própria quanto ao tema. Com o intuito de formular políticas econômicas especialmente direcionadas para a região, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas fundou em 1948 a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL). A CEPAL foi responsável pela formulação de uma “teoria aplicada” às condições periféricas da região. Seus estudos tinham como público alvo os *policy makers* da região e defendiam a necessidade de uma ação mais direta do Estado na promoção do desenvolvimento econômico latino-americano (BIELSCHOWKY, 1998).

A partir da análise da situação econômica da região, os autores identificam alguns problemas nessas economias e a industrialização via substituição de importações aparece como uma forma de superação desses problemas. E, neste contexto, a integração regional representa um elemento chave nas propostas cepalinas para acelerar o desenvolvimento da região (OCAMPO, 2001).

Baseado nestes pressupostos, em 1960 surge a proposta da Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), com o objetivo de eliminar de forma gradual as barreiras ao comércio regional, para fortalecer as economias nacionais e racionalizar a produção e o comércio exterior. Porém, a Associação não conseguiu cumprir seus objetivos iniciais, inclusive o de formar um mercado comum na região no prazo de 12 anos.

Após a experiência fracassada da ALALC em 1980 foi criada, por meio do Tratado de Montevideu, a ALADI (Associação Latino Americana de Integração). Esta última, com intenções menos ambiciosas que a antecessora, tinha como principal objetivo promover o comércio bilateral entre os países tendo em vista a criação, no longo prazo, de um mercado comum latino-americano. Porém, não foram fixadas nem metas nem prazos para que estes objetivos fossem alcançados e o processo de multilateralização deveria desenvolver-se de forma gradual (FONTES, 2004).

A ALADI tomou a forma de um conjunto ou rede de acordos preferenciais bilaterais. Ela é composta por doze países divididos em três grupos, de acordo com o

seu nível de desenvolvimento²; grupos estes que definem o grau de preferência e o alcance do acordo. De modo geral, a ALADI é composta de uma série de acordos que são diferenciados segundo os pares de países e segundo os produtos.

Este artigo está dividido em quatro seções, além desta breve introdução e da conclusão. Na primeira seção será discutido os estudos da CEPAL que defendem a industrialização como um motor para o desenvolvimento econômico na região. Na seguinte, será exposto o argumento que defende que as políticas integracionistas permitiriam aprofundar o processo de desenvolvimento. Na terceira seção descrevo as experiências de integração na América Latina. E, por fim, apresento o novo paradigma integracionista proposto pela CEPAL nos anos 90, o Regionalismo Aberto.

1. O papel da industrialização como motor do desenvolvimento no pensamento Cepalino

De acordo com BIELSCHOWKY (1998), os primeiros trabalhos elaborados pela CEPAL para a América Latina apontavam problemas tanto de âmbito interno quanto externo que impediam o desenvolvimento econômico da região. No que se refere ao âmbito externo, podemos observar que a forma de inserção internacional da região não permitia que ela capturasse o máximo do progresso técnico, havendo, por parte dos países da região, uma tendência a deterioração dos termos de troca. Já no que se refere a questão interna, o maior problema encontrado por estes autores eram as estruturas subdesenvolvidas da região.

A Teoria das Vantagens Comparativas argumentava que haveria uma tendência a redução dos preços mais acentuada dos bens manufaturados do que dos primários, uma vez que o progresso técnico atingia com maior intensidade a indústria. Sendo assim, o que deveria ser observado historicamente seria uma tendência dos preços dos produtos primários superarem os preços dos produtos manufaturados. Contudo, tal fenômeno não foi corroborados pela realidade, estudos³ apontaram uma tendência favorável para os bens industrializados no período entre 1870 à 1930 (PREBISCH, 1949). Esta tendência à deterioração dos termos de troca nos países periféricos seria um dos maiores responsáveis pela compressão do

² São eles: PMDER – Países de menor desenvolvimento Econômico Relativo (Bolívia, Equador e Paraguai), PDI – Países de Desenvolvimento Intermediário (Chile, Colômbia, Peru, Uruguai, Venezuela e Cuba) e os demais países, de maior desenvolvimento (Argentina, Brasil e México).

³ Ver PREBISCH (1949)

coeficiente de importação da região, e, conseqüentemente, pela redução do quantum importado. O impacto dessa redução foi perverso para as economias que passavam por um período de industrialização e necessitavam de divisas para cobrir as importações de equipamentos para o desenvolvimento do setor industrial em suas economias (CEPAL, 1949).

Uma das razões para que haja esta tendência a deterioração dos preços dos bens agrícolas é o excedente de mão de obra empregada no setor agrícola. O emprego deste excedente populacional em setores voltados para a exportação geraria um excesso de oferta, impactando negativamente o preço desses bens. O emprego desta parcela da população na indústria, apesar de ineficiente do ponto de vista econômico, seria importante para reduzir a pressão sobre a produção e os preços agrícola (BIELSCHOWKY, 1998).

O excedente populacional é gerado pela combinação de dois fatores, quando os trabalhadores empregados no setor agrícola são dispensados, seja pela implantação de técnicas produtivas poupadoras de mão-de-obra, seja pelo próprio crescimento demográfico acentuado nos anos precedentes. E quando o setor industrial – tanto no centro, quanto na periferia – não se mostra capaz de criar postos de trabalho com a mesma intensidade com que estes trabalhadores são dispensados da produção agrícola. O excesso relativo de oferta de trabalhadores na zona rural faz com que os salários nesta região sejam pressionados para baixo e, conseqüentemente, promove uma queda generalizada dos níveis salariais da economia. O emprego deste excedente se reflete em um aumento no volume de bens agrícolas produzidos e, em excesso de oferta destes bens no mercado internacional. Este excedente gera uma queda nos preços dos produtos primários, ocasionando uma transferência de parte do fruto do progresso técnico produzido nas periferias para os centros industrializados (CEPAL, 1949).

Além do problema associado à deterioração dos termos de troca, as exportações de produtos primários na América Latina enfrentam três problemas. O primeiro, já discutido, se refere à tendência a deterioração dos preços dos produtos primários, ocasionado pela baixa elasticidade renda da demanda destes. A tendência à elevação dos preços dos produtos agrícolas não se confirma, tal como prevê a teoria de comércio Clássica, devido à regulações governamentais, que a impede que as forças de mercado conduzam ao equilíbrio.⁴ Um segundo problema trata do acesso

⁴ Contudo, muito pouco é feito com o intuito de converter esta tendência, pois existia um temor que a elevação dos preços dos bens agrícolas fosse erroneamente interpretado como um estímulo à produção, ocasionando um excesso de oferta destes bens no mercado internacional, ampliando ainda mais a pressão para a queda nos preços destes bens (PREBISCH, 1964).

aos mercados dos países industrializados. Se as políticas de proteção ao preço dos produtos agrícolas estabelecessem um preço mais elevado do que o que vigora no cenário internacional, certamente estes produtos enfrentariam dificuldades de acesso ao mercado dos países centrais. E, um último problema, seria a questão das políticas que tratam do excedente agrícola. Pelos motivos acima mencionados, as políticas que visam defender (beneficiar) a produção primária deveriam, ao mesmo tempo, ser capaz de proteger estes produtos da tendência à deterioração dos preços de troca, sem que, com isso, estimulasse um aumento da produção (PREBISCH, 1964).⁵

O processo de industrialização seria o fator dinâmico responsável pela absorção deste excedente de mão-de-obra. O alto índice de crescimento demográfico da América Latina reduz a produtividade per capita nos setores primários, entretanto, o desenvolvimento industrial empregaria parte deste excedente, não apenas na produção direta dos bens industrializados, mas também em atividades correlatas (transporte, comércio e outras). Desta forma, haveria uma elevação na produtividade industrial, assim como no setor primário, gerando um impacto positivo sobre a renda per capita e sobre a demanda destes bens e serviços (PREBISCH, 1973).

Contudo, a industrialização não seria uma solução imediata para o problema da vulnerabilidade externa, uma vez que a região continuaria dependente da importação de bens manufaturados enquanto não completasse todo o processo de industrialização. Na realidade, este processo só representaria uma mudança na pauta de importações dos países latino-americanos, uma vez que estes precisariam continuar exportando bens primários para gerar as divisas necessárias para financiar o processo de industrialização (BIELSCHOWKY, 1998).⁶ PREBISCH (1949) completa o argumento ao defender que a vulnerabilidade externa só seria finalmente

⁵ Assim, PREBISCH (1964) postula que as relações comerciais entre os países periféricos e os países centrais devem contemplar dois pontos: (i) a ampliação o acesso dos países periféricos ao mercado dos países industrializados, via metas de exportações e eliminação dos obstáculos ao comércio destes bens; (ii) estipular metas de importações para os países industrializados, que acordassem preços e quantidades transacionados. Neste aspecto, também se faz necessário o compromisso, por parte dos países exportadores, de que disponibilizariam a quantidade acordada, aos preços pré-estabelecidos por estes acordos.

⁶ Um dos entraves ao desenvolvimento capitalista na região é a escassez de divisas. As divisas provenientes das exportações agrícolas não se mostram suficientes para atender as importações dos bens essenciais mais a importação de bens de capital necessários para equipar as fábricas. Outro problema é a escassez de poupança interna, consequência do baixo nível de renda vigente. As soluções apontadas para estas questões seria ajuste inflacionário, descartada por trazer severas consequências sobre o nível de bem-estar social (CEPAL, 1949). E financiamento via investimento direto estrangeiro, que, segundo PREBISCH (1949), se bem empregado, seria capaz de aumentar de forma imediata a produtividade por trabalhador, além de serem capazes de absorver uma parcela das pessoas desempregadas e subempregadas nas atividades agrícolas.

erradicada quando a importância relativa das exportações na renda nacional se tornasse proporcionalmente pequena em relação ao total.

No âmbito interno, os países da América Latina apresentavam estruturas econômicas e institucionais subdesenvolvidas, que dificultava a disseminação do progresso técnico. O setor agrícola, voltado para a exportação, era especializado em poucas atividades, com baixo grau de diversificação, enquanto os setores voltados para a produção interna apresentavam uma heterogeneidade estrutural, setores com baixa produtividade que empregavam parte do excedente de mão-de-obra, não aproveitada pelos setores exportadores.

Em um dos textos fundadores da CEPAL, *Estudos Econômicos da América Latina 1949*, já era consenso de que a propagação do progresso técnico dos países centrais para a periferia se fazia de forma lenta e irregular. A difusão do progresso para os países periféricos só atingia com mais intensidade os setores voltados para a exportação, produtores de alimentos e matéria-prima, sendo pouco expressiva nos setores voltados para o consumo interno. Desta forma, a industrialização apareceria como única solução para a região conseguir reter os benefícios do progresso técnico. Em uma economia industrializada, quando ocorresse um aumento de produtividade e, com isso, elevação dos salários no setor industrial, haveria um efeito transbordamento, que ocasionaria também uma elevação nos salários agrícolas (necessário para equalizar os salários da economia e não provocar um deslocamento de mão-de-obra para as regiões que pagasse salários mais elevados). Outro argumento pró-industrialização seria que a inovação em produtos nos países centrais iria criar novas necessidades, inclusive nos países periféricos, ampliando o número de bens na pauta de importações.

Alguns problemas eram comuns aos países da região, como os recorrentes desequilíbrios no balanço de pagamentos, em grande parte devido à necessidade de importações de produtos industrializados, incompatível com o volume de reservas disponíveis. A inflação, em parte, também era explicada pelo baixo dinamismo do setor produtivo nacional. E, por fim, o desemprego, devido à incapacidade dos setores voltados para a exportação absorverem o crescente contingente de mão-de-obra (BIELSCHOWKY, 1998).

Outro limitante interno ao desenvolvimento econômico latino-americano era a necessidade da elevação da renda média per capita. Este aumento poderia ocorrer através do aumento da produtividade, que se daria através da incorporação de técnicas mais modernas, ocasionando o aumento da produtividade por trabalhador. Ou, ainda, através do melhor aproveitamento dos trabalhadores

excedentes da produção agrícola, através da melhor alocação em setores que apresentassem maior produtividade. E, finalmente, pela elevação da renda per capita no setor agrícola, através da introdução de técnicas e equipamentos mais modernos no setor primário, o que levaria a equalização da renda per capita dos trabalhadores primários da periferia a dos trabalhadores dos países centrais (PREBISCH, 1949).

De forma sucinta, o Processo de Industrialização por Substituição de Importações na América Latina atenderia a três argumentos: (i) como forma de absorver o crescente contingente de mão-de-obra oriundo tanto do crescimento demográfico e dispensados da região agrícola quanto do processo de urbanização; (ii) promotor do aumento da produtividade e da difusão tecnológica na região, gerada a partir da apropriação das externalidades positivas resultante do processo de industrialização; (iii) capaz de romper com a tendência à deterioração dos termos de troca, consequência da baixa elasticidade-renda dos produtos produzidos pela região (PAIVA e BRAGA, 2005).

2. O papel da integração no processo de industrialização e de desenvolvimento

Dentro da proposta de industrialização via substituição de importações, a CEPAL argumenta que este processo pode ter seus efeitos ampliados dentro de um contexto de economias integradas economicamente, uma vez que criaria mercados maiores, possibilitando a incorporação dos ganhos de escala e as vantagens da especialização. A proposta de aprofundar o comércio intra-latino-americano não era algo novo para a região quando proposto pela CEPAL. Ele já vinha ganhando importância desde o início dos conflitos bélicos nas primeiras décadas do século XX, quando o comércio com a Europa e com os Estados Unidos foi severamente reprimido. A crise de 1930 acentuou o risco da dependência excessiva das exportações de bens primários e levou as economias latino-americanas a produzir internamente diversos produtos industriais. Porém, como analisado anteriormente, a integração e a cooperação econômica dentro da América Latina passaram a ser explicitamente priorizados nas políticas para o desenvolvimento industrial a partir do final dos anos 1950 (SUNKEL, 1998).

O mercado externo e as exportações representavam um elemento importante da estratégia de industrialização proposta pela CEPAL e que, segundo OCAMPO (2001), combinava a substituição de importações com promoção de novas exportações industriais. Nesse sentido, a CEPAL reconhecia que o processo de

industrialização teria seus efeitos ampliados se implementado em uma região integrada economicamente.

Surge daí a ALALC (Associação Latino Americana de Livre Comércio), que tinha como objetivo eliminar de forma gradual as barreiras ao comércio regional, para fortalecer as economias nacionais e racionalizar a produção e o comércio exterior (SOUZA, 2003). Os tratamentos preferenciais deveriam assumir um caráter seletivo, abrangendo apenas os produtos de setores relativamente fracos no cenário internacional. Esta forma de negociação, através de listas de produtos, tinha o inconveniente de tornar as rodadas de negociações lentas e deveriam refletir um “denominador comum” das listas de todos os países envolvidos. A duração das preferências também era uma questão relevante. O prazo pelo qual iria vigorar um determinado acordo deveria ser capaz de estimular o setor que recebe a concessão, no sentido de orientar esforços para buscar vantagens de custo, que o possibilite continuar competitivo mesmo ao final do acordo preferencial (PREBISCH, 1964).

No caso latino-americano, era consenso entre os teóricos da CEPAL que a formação do mercado comum na região deveria ocorrer em etapas. Deveriam ser estabelecidas metas parciais, sendo a primeira delas a criação de uma zona preferencial de comércio, cujo prazo para a eliminação das barreiras ao comércio seria de 10 anos. Esta zona de comércio preferencial deveria abranger o maior número possível de participantes e, estar sempre aberta para a adesão de novos parceiros. Outra característica importante seria a reciprocidade, mecanismo que deveria garantir o equilíbrio comercial, a equivalência setorial entre as exportações e importações e concessão de um tratamento preferencial aos países de menor desenvolvimento econômico relativo (BAUMANN, 2005).

Neste sentido, a integração econômica apoiaria a industrialização ao gerar um mercado regional que daria escala para economias pequenas (caso de diversos países latino-americanos), possibilitaria ganhos de eficiência associados à competição entre as firmas regionais e consistiria ainda em um aprendizado para os países poderem, posteriormente, exportar para os países centrais. Em outras palavras, seria uma fase intermediária de desenvolvimento da indústria doméstica na qual se concedia uma proteção temporária e, onde a integração regional funcionaria com uma espécie de proteção mútua às indústrias nacionais.⁷ Os resultados deste processo seriam a aceleração do crescimento da região (que durante toda a década de 50 apresentou níveis de crescimento insatisfatórios para o tamanho da população), expansão e

⁷ Ver BRAGA (2001)

diversificação das exportações e avanço da industrialização (TAVARES e GOMES, 1998).

Segundo BRAGA (2001), a forma como estava sendo proposta a industrialização da região não tinha um viés anti-exportador, pois, em sua formulação, a estratégia de industrialização por substituição de importações inserida numa região integrada era concebida como um processo transitório.⁸ Era vista, sim, como uma fase necessária para a criação de indústrias mais eficientes e para a redução da vulnerabilidade externa, que possibilitaria que a América Latina se tornasse mais competitiva e se inserisse de forma diferenciada no mercado internacional.

Além dos efeitos esperados, a integração foi capaz de, durante a década de 1960, gerar um aumento do volume de investimentos direto estrangeiros na região, especialmente sob a forma de empresas multinacionais. Também ocorreu um processo de transnacionalização das estruturas produtivas, acompanhando de aprofundamentos nos setores de comunicação. Este fenômeno levou a disseminação de um estilo de vida e padrões culturais, inclusive de consumo, por toda a região (SUNKEL, 1998).

3. As experiências integracionistas na América Latina em perspectiva histórica

3.1 Primeira etapa do processo de integração regional na região: a ALALC

As negociações para a formação do mercado comum latino-americano iniciaram em 1958, inicialmente a discussão limitou-se a Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. Em 1959, o projeto ganhou apoio da Bolívia, Paraguai e Peru e, em fevereiro de 1960 foi criada a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)⁹. A ela também aderiram Colômbia, Equador, México e Venezuela (GRIECO, 1995). O principal objetivo da instituição era a formação, em um prazo de 12 anos, de um mercado comum na região, que fosse capaz de dotar de eficiência o

⁸ Na mesma direção, SERRANO e MEDEIROS (2001) questionam a distinção entre as estratégias de desenvolvimento por substituição de importações e por promoção das exportações, normalmente atribuídas aos países latino-americanos e asiáticos respectivamente. Para eles, os resultados dos processos de industrialização em termos de ênfase dada ao mercado interno ou às exportações foram resultantes de uma coincidência de fatores históricos, econômicos e geopolíticos.

⁹ Segundo DI FILIPPO (1998) o acordo da ALALC compreendia 85% do território da América Latina e Caribe.

processo produtivo e o comércio exterior, diversificando as exportações via comércio intra-regional (SOUZA, 2003; FONTES, 2004).

O período inicial foi marcado pela forte intervenção estatal e pela fixação de prazos para a eliminação gradual das barreiras tarifárias e não tarifárias, através da criação de listas nacionais comuns e especiais. As listas comuns continham os produtos que receberiam isenção tarifária até 1980, enquanto as listas especiais eram compostas pelos produtos que receberiam tratamento diferenciado quando proveniente dos países de menor desenvolvimento econômico relativo (FONTES, 2004). Também eram assinados acordos complementação¹⁰ cujo foco era os produtos industriais. As negociações seriam realizadas através de rodadas anuais, onde haveria negociações multilaterais de lista de produtos (GRIECO, 1995).

A década de 60 e o início da década de 70 foram marcados pela liberalização comercial regional, como uma forma de complementar à Política de Industrialização por Substituição de Importações. Ainda que não apresentasse os resultados tão expressivos quanto os observados com a política da década de 50, houve um grande avanço na redução das tarifas aplicadas na região (que eram excessivamente altas) (BAUMANN, 2005). As negociações no âmbito da ALALC prosseguiram até o final da década de 60, quando começam a apresentar sinais de desgaste. Em 1968, através do Protocolo de Caracas, o tratado passou por reformulações e prazo para a formação do mercado comum foi prorrogado até 1980. Neste momento, as falhas internas do tratado original¹¹, associadas à falta de vontade política e o interesse de se manter os monopólios nacionais, mostraram-se um entrave à continuidade do processo (FRENCH-DAVIS, MUÑOZ e PALMA, 2002).

Segundo FRENCH-DAVIS, MUÑOZ e PALMA (2002), as negociações no âmbito da ALALC perderam seu ímpeto a partir de 1964. Porém, até o final da década, foi observada uma expansão do comércio na região, principalmente no setor industrial. Estas melhorias tardias estão associadas a 4 fatores: (i) à defasagem entre a implementação das preferências tarifárias e sua utilização pelos exportadores - a implantação da preferência tarifária esta condicionada a algumas exigências¹² e, em

¹⁰ Os Acordos Complementares eram firmados entre dois ou mais países o aprofundamento da liberalização de comercial. Também existia o Acordo sobre Pagamentos Multilaterais e Créditos Recíprocos, que era composto por todos os países do bloco e a República Dominicana e tinha como objetivo melhorar o acesso ao crédito para o comércio intra-regional. Segundo este acordo, os bancos centrais dos países com superávit se comprometiam a conceder empréstimos aos deficitários.

¹¹ O tratado original não tratava de assuntos fundamentais para o sucesso do bloco, tal como a criação da Tarifa Externa Comum (TEC), a harmonização das políticas econômicas entre os membros e a distribuição equitativa dos benefícios (FRENCH-DAVIS, MUÑOZ e PALMA, 2002).

¹² Como, por exemplo, uma parcela mínima de conteúdo nacional.

alguns casos, o processo de adaptação envolve uma reformulação profunda e demorada do produto, por isso, as reduções tarifárias só são praticadas depois de decorrido um longo período da negociação; (ii) mecanismos de financiamento anteriormente implementados na região estimularam o comércio entre os parceiros; (iii) melhorias nos canais de informação, comercialização e financiamento - o início das negociações no âmbito da ALALC estreitou a relação entre os parceiros, impactando positivamente a relação comercial entre eles; e (iv) o sucesso das negociações do Pacto Andino que, por estar inserido no acordo maior da ALALC, impactou positivamente nas estatísticas da Associação.

NASCIMENTO (1999) argumenta que o acordo da ALALC teve como inspiração o Tratado de Roma que fundou, em 1958, o Mercado Comum Europeu. Contudo, o acordo da América Latina não foi adaptado de forma adequada à situação econômica dos países da região: “(...) tentava-se aplicar a uma realidade e contexto diferentes do europeu, esquecendo-se de que nações subdesenvolvidas exigem outros remédios.”(pág. 6). Para o autor, devido ao tamanho (geográfico e populacional) de algumas economias envolvidas um acordo preferencial de comercial com as dimensões propostas pela ALALC não seria o mais recomendado, mas, sim, acordos menos ambiciosos, que envolvessem um número menor de países.¹³

Associado aos problemas inerentes ao próprio acordo, algumas questões de cunho político-social contribuíram para o declínio da ALALC. Algumas das economias envolvidas sofreram golpes militares, trazendo instabilidade política e econômica para seus países e, conseqüente, fuga de capitais. Ademais, a fragilidade econômica gerou atitudes protecionistas, incompatíveis com o ideal integracionista (GRIECO, 1995).

Nos anos 70, o processo de Substituição de Importações começa a mostrar sinais de desgaste. Evidentemente, o instável cenário internacional não ajudou: as Crises do Petróleo e a elevação dos juros reais desembocaram na crise da dívida externa no início dos anos 80. Todos estes fatos causaram um aumento na necessidade de divisas para honrar os compromissos externos dos países latino-americanos – as compras (encarecidas) de petróleo e, sobretudo, o serviço da dívida externa. A instabilidade externa ainda trouxe conseqüências nefastas para o quadro macroeconômico das economias da região. Esta situação, marcada por uma necessidade crescente de geração de superávits comerciais para geração de divisas e

¹³ A proposta do autor era que os blocos econômicos deveriam seguir os moldes do acordo do MERCOSUL, envolvendo um número menor de participantes e com nível de desenvolvimento mais próximo.

por instabilidade doméstica desestimularam o comércio intra-bloco¹⁴ (FRENCH-DAVIS, MUÑOZ e PALMA, 2002; DIFILIPPO, 1998). BAUMANN (2005) acrescenta a falta de liquidez internacional como um dos empecilhos ao financiamento dos projetos regionais, além da falta de “clima” político para negociações, uma vez que a maioria das economias latino-americanas enfrentava governos ditatoriais.

Por conseqüência, a década de 70 foi de *marasmo* nas negociações do processo de integração. Apesar de ter apresentado bons resultados até o momento, estava evidente que as metas propostas inicialmente não seriam alcançadas até 1980, como era previsto no Protocolo de Caracas firmado em 1968. Além do que, alguns países do Cone Sul, basicamente Argentina e Chile, adotaram políticas de cunho liberal para tentar solucionar os problemas que assolavam o país neste período, incompatíveis com o projeto de integração comercial (FRENCH-DAVIS, MUÑOZ e PALMA, 2002; BAUMANN, 2005).

BRAGA (2001) aponta o desrespeito ao Princípio da Reciprocidade como uma das principais dificuldades enfrentadas pela ALALC para distribuir os benefícios e custos da integração em um grupo de países com diferentes graus de desenvolvimento industrial e que demandam a difícil tarefa da administração de conflitos entre os estados nacionais. Outra dificuldade foi a perda da capacidade da CEPAL em influenciar na formulação de políticas voltadas para o tema na região – o foco havia se desviado para as Políticas Macroeconômicas de estabilização. E, por fim, contribuiu o quadro de instabilidade macroeconômica dos países envolvidos a partir dos nos 70 e agravadas nos anos 80. O autor ainda aponta como um entrave ao processo de integração, o fato dos países da região considerar seus vizinhos como concorrentes no mercado internacional, o que dificultava a cooperação econômica entre eles.

3.2 Segunda etapa do processo de integração regional na região: a ALADI

Com a crise da dívida externa dos anos 80, torna-se evidente a fragilidade das economias dependentes do comércio com os países desenvolvidos. Este período foi marcado por uma maciça saída de capital da região, por um lado, o aumento das taxas de juros fez com o pagamento do serviço da dívida contratada a taxas

¹⁴ “La necesidad de generar superávit comercial para financiar el gravoso servicio de la deuda, repercutió en una intensa retracción en las importaciones recíprocas, com el obvio impacto negativo sobre las exportaciones correspondientes.” (DI FILIPPO, 1998, pág. 3).

flutuantes na década anterior aumentasse de forma expressiva. Por outro lado, houve uma redução do volume de investimentos externos, assim como a suspensão dos empréstimos voluntários. A geração de divisas ainda foi comprometida pela queda nos preços dos produtos primários exportados para as economias centrais (FRENCH-DAVIS, MUÑOZ e PALMA, 2002).

Diante deste cenário e, “persuadidos de que a integração constitui um dos principais meios para que os países da América Latina possam acelerar seu processo de desenvolvimento econômico e social, de forma a assegurar um melhor nível de vida para seus povos.” (ALADI, 1980, pág.1), em 12 de Agosto de 1980, através o II Tratado de Montevidéu, a ALALC é reformulada e transforma-se em Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).¹⁵ O acordo foi inicialmente firmado por onze países: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Mas, previa a possibilidade de adesões posteriores, desde que aprovada pelo Conselho (ALADI, 1980, cap. IX, art. 58º), desta forma, aderiu à Associação Cuba (1999) e Panamá (2009), Nicarágua também esta em processo de adesão.

O principal objetivo da Associação era “a longo prazo o estabelecimento, em forma gradual e progressiva, de um mercado comum latino-americano” (ALADI, 1980, cap. I, art. 1º). O acordo também visava fortalecer os laços de amizade e solidariedade entre as nações, para isso, previa um tratamento especial para os países de menor desenvolvimento. Desta forma, estava presente no Tratado a preocupação em ajustar seus mecanismos de integração à realidade da região (ibidem).

Ainda de acordo com o II Tratado de Montevidéu a ALADI tem como funções básicas “a promoção e regulação do comércio recíproco, a complementação econômica e o desenvolvimento das ações de cooperação econômica que coadjuvem ampliação dos mercados.” (ibidem, art. 2º). O cumprimento destas funções seria viabilizados pelos acordos de preferência tarifária regional (APTR), acordos de alcance regional (AAR) e os acordos de alcance parcial (AAP).

O Tratado da ALADI destaca cinco princípios que deveriam nortear o acordo: (i) Pluralismo, ou seja, a integração regional deveria superar divergências políticas e econômicas existentes entre os membros; (ii) Flexibilidade, a ALADI seria pautada em acordos firmados de forma bilateral; (iii) Convergência, ainda que a associação seja pautada em acordos bilaterais de comércio, os acordos de alcance parcial

¹⁵ O processo de redemocratização pelo qual passou várias economias envolvidas no acordo foi um importante aliado na retomada da discussão da questão da integração regional, uma vez que a democracia favorece o processo de integração (DI FILIPPO, 1998)

deveriam caminhar na direção da multilateralização; (iv) Tratamento diferenciado, os países eram divididos em grupos, de acordo com seu nível de desenvolvimento econômico relativo, recebendo, assim, tratamento diferenciado; e, por fim, (v) baseado em princípios múltiplos, a fim de dinamizar o processo de integração, de forma que ele seja capaz de se ajustar a cada país membro.

O fato dos acordos serem firmados entre os pares de países confere maior flexibilidade a Associação, uma vez que permite que cada país dite seu ritmo de integração. Este ponto foi um grande avanço em relação ao acordo anterior, a rigidez na extensão dos benefícios foi um dos fatores que levaram ao fracasso da ALALC. Outro avanço foi o tratamento diferenciado concedido aos países de menor desenvolvimento econômico relativo (PMDER) (MRE, 2010). O acordo da ALADI determinava que qualquer preferência concedida para um determinado país deveria ser automaticamente estendida aos PMDER (ALADI, 1980, cap. V, art. 27º). A nova proposta de integração era bem menos ambiciosa que sua antecessora, não foram estipulados prazos nem metas para a formação do mercado comum na região - o acordo foi firmado com duração indefinida. As principais diferenças entre as duas fases são:

“Enquanto a ALALC atuava em base de negociações multilaterais, a ALADI passou a incorporar entendimentos bilaterais, reconhecendo, como a Comunidade Européia, interesses nacionais e exercendo poder na decisão em assuntos relacionados à diversidade de estágios econômicos, inclusive, para conceder tratamentos especiais a países menos desenvolvidos. Não houve preocupações em fixar prazos para a constituição do mercado comum latino-americano, optando-se pela formação de áreas de preferências como etapas intermediárias. A flexibilidade estende-se à negociação de acordos bilaterais ou sub-regionais, ainda que mormente seguindo o princípio da convergência no seu esquema básico de multilateralização.” (GRIECO, 1995, pág. 61-62.)

Assim sendo, o acordo da ALADI procura corrigir as falhas que levaram ao insucesso de sua antecessora e, configura-se em uma tentativa de recuperar o progresso obtido pelos acordos firmados anteriormente no âmbito da ALALC¹⁶ (FRENCH-DAVIS, MUÑOZ e PALMA, 2002; DIFILIPPO, 1998).

¹⁶ Alguns autores analisam a transição da ALALC para a ALADI. Para mais detalhes ver: DI FILIPPO, 1998; FRENCH-DAVIS, MUÑOZ e PALMA, 2002; FONTES, 2004.

O mercado integrado com base nas novas diretrizes traria, segundo BAUMANN (2005), ganhos na escala produtiva. Com a redução das barreiras comerciais haveria um aumento do mercado consumidor, o que permitiria as economias a produzirem em escala maior e, conseqüentemente, reduzirem custos fixos. Desta forma, a ampliação do mercado através dos acordos preferenciais de comércio levaria as empresas a obter ganhos na escala de produção.

Ademais, a cooperação entre os países surge como condição necessária à criação de um círculo virtuoso de crescimento econômico na região, pois, como foi observado no período de crise, os países com problemas de balanço de pagamentos tendiam a agir de forma protecionista. Tal atitude afetava o princípio da reciprocidade, condição necessária ao processo de integração (FONTES, 2004).

Apesar dos avanços em relação a sua antecessora, a ALADI ainda apresenta algumas limitações. Segundo DATHEIN (2007), o acordo é o mais limitado da região devido seu foco estritamente comercialista. Para o autor, o Tratado deveria englobar questões como cooperação industrial e harmonização de políticas econômicas. Outro ponto problemático seria a ausência de clareza quanto o processo de multilateralização, assim como, sobre a adoção de uma tarifa externa comum.

4. O Regionalismo Aberto

A década de 1990 ficou marcada pelo ápice do processo de globalização e pela revolução na tecnologia da informação, o que reduziu os custos do transporte e favoreceu o processo de transnacionalização das empresas. Este novo cenário internacional levou os países da América Latina a repensarem suas políticas desenvolvimentistas. Segundo DI FILIPPO (1998), o reescalonamento da dívida dos países latino-americanos, assim como a percepção de que o modelo de desenvolvimento proposto pela CEPAL na década de sua fundação já se encontrava esgotado foram elementos centrais na mudança do paradigma integracionista da região.

É neste contexto que a CEPAL propõe uma nova estratégia de desenvolvimento para a região, chamada de *transformação com equidade*. A questão da integração aparece novamente sob os ideais do *regionalismo aberto*, que propõem que processo de integração *aberto* criasse comércio entre os países signatários em um contexto de liberalização multilateral (DI FILIPPO, 1998). BAUMANN (2005) acrescenta que no regionalismo a preocupação com a distribuição equitativa dos ganhos do processo integrativo também é revisto, de forma que os benefícios da

integração atinjam, de forma proporcional, todos os parceiros. Nessa nova doutrina de integração, privilegiou-se a competitividade internacional das indústrias nacionais e pregava-se também uma limitação da ação estatal. O Estado deveria limitar-se a catalisar e estimular acordos setoriais, enquanto o processo de produção caberia exclusivamente ao mercado, através das empresas¹⁷ (SOUZA, 2003).

Nesta etapa, a integração econômica seria capaz de gerar resultados positivos do ponto de vista produtivo (aumento da eficiência produtiva e da difusão tecnológica, melhora nas expectativas dos agentes, captador de investimentos externos). Nesta fase de integração regional como etapa para uma integração internacional mais ampla, os países buscariam transformar suas indústrias de forma a torná-las mais eficientes e, para isto, seria necessário a adoção de componentes novos nas relações entre os países, como a implantação de estratégias empresariais (relações inter-indústrias via difusão tecnológica, desverticalização das empresas e intensificação dos investimentos) de âmbito regional (BRAGA, 2001).¹⁸

Os países envolvidos na proposta do regionalismo aberto não o viam como uma alternativa à inserção internacional, mas, sim, como um meio para alcançar um objetivo maior, o da multilateralização de suas relações comerciais. Dentre as propostas no novo regionalismo, BAUMANN (2005) destaca a preocupação com a divisão mais equitativa dos ganhos provenientes da integração. Dentre os objetivos intermediários podemos destacar o aumento da competitividade, estímulo a especialização intra-indústria, criação de mecanismos de disseminação tecnológica e da inovação. Sob a ótica da transformação produtiva o regionalismo aberto traria os seguintes efeitos: (i) ganhos com economias de escala; (ii) a exposição à concorrência reduziria as rendas improdutivas; (iii) aumentaria a atratividade das economias para os investidores internos e externos; (iv) traria uma redução dos custos de transação causando um aumento da eficiência produtiva; (v) facilitaria a absorção do progresso tecnológico, assim como na disseminação da tecnologia e das inovações e (vi) a integração incentivaria o comércio intra-indústria na região.

De forma sucinta, “o Regionalismo Aberto seria uma forma de fazer da integração um alicerce que favoreça uma economia internacional mais aberta e

¹⁷ Para DI FILLIPO (1998), o regionalismo aberto seria compatível com o processo de abertura comercial e com o processo de transnacionalização das empresas. Contudo, a Organização Mundial do Comércio (OMC), que defende o multilateralismo, argumenta que tal processo resultaria inevitavelmente em protecionismo, o que contraria os ideais da livre concorrência no qual é calcado o processo de globalização.

¹⁸ DI FILLIPO (1998) acrescenta que a América Latina ainda buscava se inserir no processo de globalização através da internacionalização das suas economias e da transnacionalização das empresas.

transparente, em vez de ela se converter num obstáculo” (CEPAL apud BRAGA, 2001, pág. 12). Desta forma, a evolução do regionalismo nos anos 90 foi marcada, por um lado, pelo aumento do comércio intra-regional, e, por outro, pela proliferação de acordos sub-regionais, como o Mercosul, assim como o aprofundamentos de outros já existentes.¹⁹

A proposta cepalina de integração dos anos 50 e o “regionalismo aberto” dos anos 90 apresentam fortes diferenças entre si, apesar de ambos apoiarem a formação de um mercado comum latino-americano. Na primeira etapa, anos 1950, o principal objetivo era criação de indústrias nacionais, que reduzisse a dependência (de bens e divisas) externa da região. Já no segundo ciclo de integração dos anos de 1990, os países já possuíam suas indústrias montadas, sendo o objetivo principal tornar esta estrutura mais competitiva internacionalmente. O processo de integração dos anos 1990, bem mais abrangente que o seu antecessor, também faz distinção entre o papel do Estado (como catalisador e estimulador de acordos setoriais) e das empresas (responsável por buscar maior eficiência produtiva dentro do mercado integrado) (SOUZA, 2003).

Considerações finais

Nos anos de 1950, surgem os primeiros trabalhos da CEPAL em defesa da industrialização da região como uma solução para a tendência de deterioração dos termos de troca. Após diagnosticar as causas que levaram as economias da região ao subdesenvolvimento, os autores cepalinos propõem políticas que visassem produzir internamente os bens manufaturados - de maior valor agregado, relativamente aos bens agrícolas - em substituição às importações. Neste contexto, defendia-se que a integração econômica entre estes países iria auxiliar o desenvolvimento conjunto da região, uma vez que estes passariam a se apropriar dos ganhos de escala.

É neste contexto ideológico e inspirado no tratado de Roma (1958) que é estabelecido o I Tratado de Montevideu (1960), quando é criado a ALALC e são fixados prazos para a eliminação das barreiras ao comércio regional. Contudo, a década de 1970 foi marcada por marasmo nas negociações para formação do mercado comum e na formulação de ideias integracionistas, em um momento de perda de credibilidade da própria instituição, cuja capacidade de influenciar as políticas regionais se reduziu significativamente. No contexto internacional, o

¹⁹ Para mais detalhes sobre os acordos sub-regionais da América Latina ver FRENCH-DAVIS, MUÑOZ e PALMA (2002) e GRIECO (1995).

advento das duas crises de Petróleo (1973 e 1979), além de uma severa restrição de liquidez internacional, no início da década de 1980, foram fatores que comprometeram a capacidade de investimento da região. Este cenário fez com o foco das políticas econômicas da CEPAL da década de 70 se direcionassem para o mercado nacional.

A crise da Dívida de 80 deixa claro que a região sofre de uma “debilidade estrutural”, ou seja, as divisas necessárias para cobrir as importações necessárias para a região ainda era fortemente dependente do comércio com os países industrializados. Também fica claro que o modelo de desenvolvimento baseado nas Políticas de Substituição de Importações já se encontrava esgotado, o que cria a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento para a região, baseado na abertura comercial. Neste contexto, a integração regional reaparece como um instrumento para superação da crise e o desenvolvimento da região. Sendo assim, integração permitiria reaquecer as economias utilizando a estrutura industrial existente, além de intensificar os fluxos comerciais sem a necessidade de utilizar as divisas, naquele momento, escassas.²⁰

Fundamentada nas ideias acima apresentadas, na década de 80, a abordagem acerca da integração latino-americana tornou-se mais “flexível” e abrangente, tendo sido fortemente influenciada pelo fracasso da ALALC, que acabou dando lugar à ALADI. A ALADI era baseada em acordos bilaterais de comércio, cujo objetivo central era a formação, no longo prazo, de um mercado comum na região. Porém, diferentemente de sua antecessora, não forma estipulados prazos, nem metas para que este objetivo fosse alcançado. Também havia uma preocupação com a distribuição dos ganhos da integração, para tanto, no novo acordo os países “menores” passaram a receber tratamento diferenciado.

Esta mudança no paradigma integracionista daria fôlego para a recuperação das economias envolvidas e, ao longo da década de 80, o amadurecido desta concepção serviria como base para um novo modelo de integração. Nos anos 90, baseado nos preceitos do Regionalismo Aberto, a CEPAL propõe uma transformação com equidade para a região, onde os acordos deveriam ser firmados entre países sem que isso aumentasse as barreiras para os demais.

Atualmente, o acordo da ALADI tem tido reflexos positivos sobre os fluxos comerciais de seus membros, com redução significativas das tarifas aplicadas entre

²⁰ O comércio intra-regional utilizava os mecanismos de pagamentos regionais.

os signatários. Sem que isso represente um "isolamento" da região em relação aos demais parceiros.

Referências Bibliográficas

- ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTEGRAÇÃO (ALADI). **II Tratado de Montevidéu- Instrumento que institui a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)**. Montevidéu: Agosto de 1980.
- BAUMANN, R. (2005). Integração regional e desenvolvimento econômico com referencia a Celso Furtado. Brasília: **CEPAL**.
- BIELSCHOWSKY, R (1998). Cinquenta anos de pensamento na Cepal – uma resenha. In: _____ (org) **Cinquenta anos de pensamento na cepal**. Editora Record, Rio de Janeiro. 2000.
- BRAGA, M. (2001). Integração econômica regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da Cepal. In: XXIX Encontro Nacional de Economia, 2001, Salvador-BA. **Anais do XXIX Encontro Nacional de Economia**.
- CEPAL (1949). Estudo econômico da América Latina. In: R. BIELSCHOWSKY (org) **Cinquenta anos de pensamento na cepal**. Editora Record, Rio de Janeiro. 2000.
- DATHEIN, R. (2007) Integração Econômica na América Latina: *second best* ou estratégia regional de desenvolvimento? In **XII Encontro Nacional de Economia Política**. São Paulo.
- DI FILIPPO, A. (1998). Integración regional latinoamericana, globalización y comercio sur-sur. Santiago do Chile: **CEPAL**.
- FONTES, E (2004) . **Integração Regional (ALADI, MERCOSUL e Relacionamento Externo do MERCOSUL)**. Disponível em: <http://www.somosmercosur.org/files/APOSTILA.INTEGRACAO.ALADI.MERCOSUL.ElianeFontes.pdf> > Acesso em 30/10/08.
- FRENCH-DAVIS, R.; MUÑOZ, O e PALMA, J. (2002). As Economias Latino-Americanas, 1950-1990. In: BENTHELL, L. **História da América Latina Vol. VI : a América Latina Após 1930: Economia e Sociedade**. Edusp: São Paulo. 2002.
- GRIECO, F. (1999). **O Brasil e os novos rumos do Comércio Internacional**. Rio de Janeiro: Biblioteca do exército. cap. 4.
- MRE (2010). Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/4.1.4-negociacoes-comerciais-aladi/view>. Acessado em 10 de fevereiro de 2011.
- NASCIMENTO, B. (1999). Integração do Brasil na América. In: iii congresso brasileiro de história econômica e iv conferência internacional de história das empresas, 1999, curitiba. **Anais do iii congresso brasileiro de história econômica e iv conferência internacional de história das empresas**. Curitiba : abphe - ufpr. V. 1. P. 1-21.

- OCAMPO, J. (2001). Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI, **Revista de la CEPAL**, número 77, p. 25-39.
- PAIVA, D. e BRAGA, M. (2005) Integração econômica regional e desenvolvimento econômico: reflexões sobre a experiência Latino-Americana. In **Anais X Encontro Nacional de Economia Política**. Campinas.
- PREBISCH, R. (1949). O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: R. BIELSCHOWSKY (org) **Cinquenta anos de pensamento na cepal**. Editora Record, Rio de Janeiro. 2000.
- PREBISCH, R. (1964). Por uma nova política em prol do desenvolvimento. In: R. BIELSCHOWSKY (org) **Cinquenta anos de pensamento na cepal**. Editora Record, Rio de Janeiro. 2000.
- PREBISCH, R. (1973). Problemas Teóricos e práticos do crescimento econômico. In: R. BIELSCHOWSKY (org) **Cinquenta anos de pensamento na cepal**. Editora Record, Rio de Janeiro. 2000.
- SOUZA, R. A (2003). Integração Econômica Regional na América Latina. In **Conjuntura e Planejamento**, Salvador: SEI, n.º 12, Set. 2003. Pág. 44-49.
- SUNKEL, O. (1998). Desarrollo y integración: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida ?, **Revista de la CEPAL**, numero extraordinario.
- TAVARES, M. C. (1964). Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: R. BIELSCHOWSKY (org) **Cinquenta anos de pensamento na cepal**. Editora Record, Rio de Janeiro. 2000.