

Adayr da Silva Ilha

## **Integração como alternativa de desenvolvimento aos países latino-americanos**

### **Introdução**

A questão do desenvolvimento ou do subdesenvolvimento dos países da América Latina tem suscitado muitos debates por parte de acadêmicos e políticos.

Para entender-se a dificuldade que a região encontra para superar o atraso relativo em relação a outras regiões, é preciso voltar-se ao início da formação de suas economias, que têm algumas semelhanças históricas. Todas elas foram colonizadas por Espanha ou Portugal, o que, de alguma maneira, explica a forma tardia de como ocorreu a transformação de sua base produtiva.

O capital mercantil colonialista europeu, quando penetra na América Latina, vai destruir as sociedades pré-capitalistas aqui existentes, fato esse que vai determinar o surgimento de uma sociedade dual e dependente, primeiramente econômica e politicamente dos colonizadores e, mais tarde, basicamente, na área econômica, da Inglaterra, durante o modelo primário-exportador para, finalmente, essa dependência tornar-se tecnológica e cultural ao capitalismo europeu e, principalmente, ao americano.

O subdesenvolvimento e as dificuldades em encontrar o caminho do desenvolvimento são atribuídos a essa herança colonialista, embora muitas tentativas tenham sido buscadas.

### **Uma interpretação do subdesenvolvimento e das estratégias de superação**

Para se entender o subdesenvolvimento das economias da América Latina, deve-se voltar ao início de suas formações. Quando os colonizadores europeus - espanhóis e portugueses aqui chegaram, destruíram as sociedades pré-capitalistas existentes. Em seu lugar, segundo Bresser Pereira (1986, p.19), "...estabelece-se um capitalismo mercantil retrógrado que dificultará a posterior penetração do capital industrial".

A partir daí, essas economias passam a caracterizar-se pela coexistência dos capitais mercantis, marcados por fortes traços pré-capitalistas, com o capital industrial, e pela incapacidade de este último absorver a abundante força de trabalho existente no primeiro.

Na primeira metade do século XX, a economia mundial passou por várias crises, com duas guerras mundiais e uma grande recessão, no intervalo de duas décadas, que vão determinar a ruptura do modelo primário-exportador nas principais economias da região e direcionar suas matrizes produtivas à industrialização.

No início do processo de industrialização, a região sofria de um "vazio teórico", uma vez que a teoria tradicional do comércio internacional não se adaptava às realidades econômicas e sociais que se tentava entender e transformar. (Bielschowsky, 2000). Esse vazio vem a ser preenchido, a partir do início da década de 50, pelas contribuições da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), criada pela ONU e instalada em Santiago do Chile, em 1948.

O pensamento cepalino ou estruturalista foi elaborado a partir da observação do comportamento histórico da realidade latino-americana. Durante a evolução do pensamento estruturalista, alguns componentes históricos permaneceram invariáveis ao longo do tempo. O padrão centro-periferia talvez seja a categoria de análise mais abs-

trata contida no pensamento cepalino em geral. É a partir deste marco de referência que os demais componentes e diagnósticos têm sentido. Desta forma, as características centrais ou periféricas de uma estrutura econômica estariam ligadas a aspectos tecnológicos e à forma de inserção da economia na divisão internacional do trabalho.

Assim, a principal característica que singularizaria uma economia periférica estaria constituída por sua heterogeneidade e especialização, enquanto seu similar central observaria uma estrutura econômica homogênea e diversificada.

A heterogeneidade periférica estaria dada pelas diferenças de produtividade do trabalho nos diversos setores de produção, enquanto a especialização viria da concentração dos pólos dinâmicos em certas atividades exportadoras que, além de estarem confinadas a certos produtos primários, concentram-se em uma pequena quantidade de bens.

O desenvolvimento econômico é associado a uma contínua elevação da produtividade do trabalho, que traria um paralelo aumento na renda. Assim, o estudo da problemática das regiões periféricas está associado à identificação dos elementos que não lhe permitem uma apropriação dos ganhos decorrentes do avanço tecnológico.

Um primeiro problema está na insignificante poupança interna, que não permite a absorção do crescimento da força de trabalho. Um segundo fator está constituído pela tendência ao desemprego estrutural que, se por um lado está associado à insuficiente poupança interna, por outro está relacionado às características da tecnologia incorporada. Esta, em sua inadequabilidade, tendo como referência a escassez interna de fatores, reduz o impacto dos investimentos realizados no mercado de trabalho.

Os dois fatores antes assinalados atuam pelo lado da demanda no mercado de trabalho. Ao encontro deles vai um terceiro fator, atuando pelo lado da oferta, que são as características da estrutura de posse da terra no setor agrícola, acelerando a migração campo-cidade por sua incapacidade em reter o incremento demográfico.

As três variáveis assinaladas impedem que os salários se apropriem das elevações de produtividade do trabalho. Essa maior produtividade se traduziria em maiores lucros, elevando a oferta e deprimindo os preços a níveis internacionais. Como se pode observar, a hipótese subjacente indica que o progresso tecnológico dá-se, principalmente, nos segmentos ligados ao mercado internacional.

A periferia, ao especializar-se na exportação de produtos primários associados a uma baixa elasticidade-renda nos centros, determinará que o crescimento do produto nos últimos não se traduza em uma paralela elevação da demanda de importações da periferia. Este fator, somado à incapacidade em reter os ganhos de produtividade, constitui a base da teoria estruturalista da deterioração dos termos de intercâmbio, na qual fica explícito que o progresso tecnológico na periferia traz como resultado uma transferência de renda, via comércio, das regiões subdesenvolvidas em direção ao centro, contrapondo-se, assim, à teoria tradicional das vantagens comparativas.

Essa transferência de renda, ao não permitir que paralelamente ao progresso tecnológico se eleve a capacidade de poupança interna, fecha o círculo que impede que as economias subdesenvolvidas atinjam a dinâmica que é possível observar nas nações centrais. (Ramos, 1988).

Desta forma, os elementos principais que caracterizavam as economias da região no pós-guerra eram a superabundância de mão-de-obra no mercado de trabalho; o

desenvolvimento tecnológico atrasado e inadequado com respeito ao centro, tendo como referência a escassez de fatores do âmbito local; a diferente elasticidade-renda dos produtos adquiridos no mercado internacional pelo centro e a periferia e, por último, a baixa capacidade de poupança interna, que, embora seja uma variável explicativa, também é uma consequência das três antes assinaladas.

A estrutura produtiva especializada na produção de um pequeno número de produtos primários e a heterogeneidade tecnológica das economias da região levaria o processo de industrialização a três tendências perversas: o desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos, a inflação e o desemprego. (Belschowisky, 1998).

Já durante a década de 60, a CEPAL construiu um foro para debater idéias críticas ao processo de desenvolvimento em curso. O debate da intelectualidade girava em torno de três pontos: primeiro, a interpretação de que a industrialização não havia conseguido dar à maioria da população acesso aos frutos da modernidade e do progresso técnico; segundo, a interpretação de que a industrialização não havia eliminado a vulnerabilidade externa e a dependência, pois só havia modificado a sua natureza; e terceiro, a idéia de que ambos os processos obstruíam o desenvolvimento.

Em 1963, Prebisch, o principal mentor teórico das idéias cepalinas, lançou o texto "Por uma dinâmica do desenvolvimento latino-americano". Dada a permanência da constatação das dificuldades da periferia para crescer e absorver a força de trabalho, Prebisch vai propor um novo argumento: necessidade de alterar a estrutura social e redistribuir a renda, especialmente através da reforma agrária. Só assim seria possível solucionar o problema da "insuficiência dinâmica" das economias da região.

Do pós-guerra até metade da década de 1970, a América Latina, aproveitando da fase de expansão da economia mundial, cresceu a taxas relativamente altas, em média superiores a 5%. Esse crescimento do PIB foi acompanhado pelo setor exportador que cresce a taxas superiores ao produto. Por outro lado, a região utilizou-se da liquidez internacional para acumular divisas que, adicionadas aos saldos comerciais, permitiram apoiar o processo de industrialização, expandindo suas importações. (Bielschowisky, 1998).

Na segunda metade da década de 70, a economia mundial entrou em recessão devido à crise do petróleo. A reação de muitos países da região foi a captação de recursos externos para manter o crescimento, dado que havia grande liquidez no mercado financeiro internacional, originária dos petrodólares que estavam sendo reciclados pelos bancos europeus. Com isso, a dívida externa da região cresceu. No entanto, as taxas de crescimento na América Latina mantiveram-se relativamente elevadas entre 1974 e 1980 (5,1% em média).

Embora a opção pelo endividamento tenha sido generalizada na região, esse foi um momento em que os países optaram por estratégias bem distintas. Brasil e México, por exemplo, continuaram com a estratégia de industrialização via substituição de importações, com diversificação de exportações, utilizando-se da proteção e forte participação do Estado. Por outro lado, países como Argentina, Chile e Uruguai abandonaram essa estratégia e abriram completamente seu comércio internacional e suas finanças ao livre movimento de bens e serviços.

O segundo choque do petróleo e a elevação das taxas de juros internacionais que ocorreram em 1979 obrigaram as economias da região a realizarem ajustes reces-

sivos nos primeiros anos da década de 1980. Como resultado, a taxa média de crescimento da América Latina, no período de 1981 a 1990, foi de 1,2%, determinando uma substancial queda na renda per capita da região.

É nesse período que o modelo de desenvolvimento com base no Estado do Bem-Estar Social sofre o golpe final, dando lugar ao predomínio da ortodoxia liberal. O modelo até então vigente, que abrigava as idéias keynesianas, foi que possibilitou a aplicação e desenvolvimento do modelo de industrialização via substituição de importações na região.

Dado o cenário de caos das economias da região, caracterizado por recessão, inflação e restrição de crédito externo, as idéias liberais passaram a predominar. Essas idéias vão formar um receituário, que Williamson vai apelidar de Consenso de Washington, devido ao patrocínio do FMI, do Banco Mundial e do Departamento de Estado norte-americano.

A crise que se abateu sobre os países da região foi logo diagnosticada: devia-se à ineficiência da estrutura econômica decorrente da baixa exposição à concorrência internacional e da forte presença do Estado, colocando-se, portanto, a necessidade de reformas direcionadas ao mercado.

Seguindo o receituário ditado pelo Consenso de Washington, essas reformas deveriam circunscrever-se a disciplina fiscal, redirecionamento das prioridades de gastos públicos para as áreas de saúde, educação e infra-estrutura, reforma fiscal (ampliando a base e reduzindo impostos marginais), estabelecimento de taxas de câmbio competitivas, garantia dos direitos de propriedade, desregulamentação, liberalização comercial, privatização, eliminação de barreiras ao investimento estrangeiro e liberalização financeira.

A competitividade passou a ser a palavra da moda. Para que um país pudesse dinamizar sua economia, suas empresas precisariam ser mais competitivas, o que seria obtido eliminando-se as distorções e as ineficiências existentes.

O Chile já havia iniciado a implementação da maioria dessas recomendações desde a década de 70, e vai ser seguido pelas demais economias da região a partir do início da década de 90. É o modelo de desenvolvimento ditado pela ortodoxia liberal, que parte da literatura passa a denominar de "Modernidade".

Passada uma década e meia de convivência com esse modelo, pode-se tirar as seguintes lições: a região aumentou sua inserção no mercado internacional, os setores industriais e o agronegócio de muitos países modernizou-se e aumentou sua participação no mercado internacional. Parece tudo isso ser verdade; no entanto, se o foco deslocar-se para os indicadores sociais, os resultados não são nada animadores.

É certo que as principais economias do planeta estiveram em profunda recessão, como a americana e a japonesa, que pode estar explicando as baixas taxas de crescimento do PIB na região e determinando queda significativa na renda *per capita*. No entanto, economias situadas em outras regiões como as da Ásia obtiveram desempenho bem melhor, conforme pode-se verificar através das tabelas 1 e 2. Delfin Neto (2004) é de opinião de que o monitoramento baseado em políticas econômicas recessivas que sofrem as economias da região por parte do Fundo Monetário Internacional explica também as diferenças de crescimento das duas regiões, uma vez que muitas economias da Ásia não sofrem esse mesmo monitoramento.

**Tabela 1 – Taxas de crescimento do PIB (%) para algumas regiões e/ou países em quatro períodos de tempo**

Região	Desenvolvida	Japão	Ásia (sem Japão)	América Latina	Brasil	Mundo
1913-1950	2,0	-	0,9	3,4	4,5	1,9
1950-1973	4,5	9,3	5,2	5,3	7,2	4,9
1973-1998	2,5	3,0	5,5	3,0	3,6	3
1998-2003	2,4	1,1	6,3	1,2	1,7	3,4

Fonte: Maddison, A *The World Economy*, apud Delfim Neto (2003).

**Tabela 2- Índice de crescimento do PIB no Período 1988 a 2003 em diferentes regiões e/ou países (1988=100)**

Região	1988	2003
Mundo	100	156
América Latina	100	130
Brasil	100	132
Ásia (sem Japão)	100	208

Fonte: Maddison, A. *The World Economy*, apud Neto Delfim (2003).

O que se constata é que a maior inserção da América Latina no fluxo de comércio e de capital não lhe retirou o caráter de ser uma economia reflexa e dependente, e que o modelo da modernidade não tem trazido crescimento sustentado nem desenvolvimento à região.

### **A integração como alternativa à América Latina**

Considerando-se as características estruturais das economias da região e as dificuldades até aqui encontradas para alcançar o desenvolvimento auto-sustentado, a América Latina vem buscando, através de iniciativas de acordos regionais, atingir tal objetivo.

A teoria da integração econômica possui duas vertentes teóricas, paradoxalmente, antagônicas. Uma baseia-se na teoria pura do comércio internacional, que, pautada nas vantagens comparativas estáticas e na especialização da produção, vê no livre comércio entre todas as nações a melhor alternativa para o desenvolvimento geral. A outra se fundamenta no protecionismo em defesa da indústria nascente e em conceitos como os de economias crescentes de escala e externalidades, oriundos das teorias do desenvolvimento. Assim, segundo Garcia (2003), o processo integracionista agrega propostas antagônicas, porque, por um lado, prega o livre-comércio entre os signatários do acordo e, por outro, "protege" a região frente a terceiros países, os denominados extrabloco.

Para Braga (2004, p.4):

*Uma das motivações básicas para que um grupo de países estabeleça um esquema de integração é a possibilidade de obtenção de ganhos com o livre comércio em nível regional, seja a partir dos benefícios provenientes do aproveitamento das vantagens comparativas ou pela possibilidade de exploração de ganhos de escala pela ampliação do mercado. Estes benefícios inserem-se na concepção de Viner (1950) de que, na impossibilidade do multilateralismo, o regionalismo surge como segunda melhor alternativa.*

As teorias do desenvolvimento que surgiram no pós-guerra sustentavam que as vantagens comparativas poderiam ser adquiridas, ou seja, que não eram estáticas, mas dinâmicas. Portanto, essas vantagens poderiam ser construídas com o auxílio do Estado, através de políticas públicas adequadas à formação de um setor moderno que, a médio ou longo prazo, estaria apto a competir com a indústria dos países desenvolvidos. Todavia, face à limitação do Estado em financiar esse processo de desenvolvimento e à pequena dimensão do mercado doméstico da grande maioria dos países da América Latina, a proposta de integração econômica passou a ser a alternativa viável para tentar colocar esses países no rumo do desenvolvimento. Essas teses deram base teórica para algumas experiências de integração no pós-guerra.

Em 1958, através do Tratado de Roma, a Europa deu início ao seu processo de integração.

Na América Latina, pelo Tratado de Montevidéu, em 1960, foi criada a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)<sup>1</sup>.

Enquanto a Europa viu seu projeto ser bem-sucedido, a América Latina não. A Europa deu seqüência a seu plano, incluindo novos membros e implementando políticas de coordenação macroeconômica através da criação de instituições supranacionais. Já a América Latina passava por constante instabilidade política e seus países foram compelidos a tratar-se como concorrentes num mercado internacional onde ofertavam produtos primários e manufaturas simples.

Em 1980, a ALALC desapareceu, dando lugar à Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), que, apesar de contar com mecanismos bem mais flexíveis, como o incentivo à formação de acordos sub-regionais, não obteve êxito devido à crise financeira por que passavam, em meados dos anos 80, os principais países da região.

Embora o GATT, através de sucessivas reuniões, trabalhasse para a redução de tarifas para produtos industriais, não impediu o crescimento de barreiras não-tarifárias e tratamento diferenciado dado a produtos intensivos em recursos naturais e/ou mão-de-obra, como é o caso dos produtos agrícolas. (Garcia, 2003).

Dadas essas dificuldades, os países da região buscaram alternativas para a retomada do crescimento. Assim é que Brasil e Argentina iniciaram um novo processo de integração em 1996, com a assinatura do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), cujo desenvolvimento culminou com a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), através do Tratado de Assunção, 1991, incluindo como mem-

---

<sup>1</sup> Integrada por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

bros efetivos, além de Argentina e Brasil, mais Paraguai e Uruguai. Atualmente esse bloco conta com Bolívia e Chile como membros associados, sendo que o projeto objetivava incluir outros países da região<sup>2</sup>.

Os Estados Unidos, não satisfeitos com o resultado da Rodada do Uruguai, promovida pelo Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT – General Agreement on Tariffs and Trade), redirecionou sua política de comércio exterior em direção ao bilateralismo e ao regionalismo, tendo, em 1992, criado o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA – North América Free Trade Agreement), contando como parceiros o Canadá e o México.

A formação do NAFTA tinha objetivo preponderantemente econômico, já que Canadá e México eram parceiros comerciais tradicionais dos Estados Unidos. No entanto, os americanos precisavam dar uma resposta política ao Tratado de Maastricht, que consolidara a formação da União Européia, propondo a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), fato que ocorreu na I Cúpula das Américas, em Miami, em 1994. A idéia era formar uma Área de Livre Comércio com os 34 países do continente americano, ficando de fora Cuba.

Desde o lançamento da proposta de formação da ALCA, em Miami, muitas reuniões têm sido realizadas em que participam presidentes de Estados, ministros e grupos de negociações. Essas negociações são regidas por certos princípios, dentre os quais destacam-se: (a) o que afirma serem as decisões tomadas por consenso; (b) o do empreendimento único, princípio segundo o qual nada está definitivamente acordado; (c) o que admite a coexistência da ALCA com acordos bilaterais e sub-regionais, cabendo aos países decidirem se preferem negociar e aceitar as obrigações da ALCA individualmente ou como membros de um grupo de integração sub-regional; (d) o que afirma ser "sempre que possível e apropriado" a compatibilidade da ALCA com as regras e disciplinas da OMC.

O cronograma de negociações prevê a assinatura do acordo em 2005. No entanto, as assimetrias que se verificam nos estágios de desenvolvimento socioeconômico das diferentes economias potencializam o conflito de interesses e retratam quão difíceis serão as negociações até se chegar a um consenso. Os Estados Unidos, por exemplo, podem estar vendo a ALCA como possibilidade concreta de aprofundar sua hegemonia política e econômica no continente, enquanto que, para as nações menores, pode estar se abrindo a possibilidade de colocação de sua produção, sob condições privilegiadas, no imenso mercado norte-americano. Deve-se lembrar ainda que esses conflitos de interesses não se restringem às respectivas estratégias nacionais, senão que se transportam para os segmentos produtivos e as classes sociais de cada nação.

De La Balze (2001) sugere, como meio de renovar o impulso integracionista no hemisfério, a adoção da fórmula "4 + 1", os quatro países do Mercosul mais os Estados Unidos. Uma vantagem dessa alternativa seria o menor custo das negociações, pois envolveria primeiramente apenas o NAFTA e o Mercosul, aproveitando os elementos positivos já acumulados de ambos os blocos. Um aprofundamento de integração a

---

<sup>2</sup> Recentemente, em 15 de outubro de 2004, em Montevidéu, com registro na ALADI, foi oficializado o acordo de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN), numa iniciativa que se constitui como base para a criação de uma Comunidade Sul-Americana de Nações, integrada por dez países da América do Sul.

partir de duas "economias" grandes – como seriam, nesse caso, o NAFTA e o Mercosul – atrairia os vizinhos menores, replicando, de certa forma, o caso europeu, que partiu do núcleo formado por Alemanha, França e Itália.

### **Considerações finais**

As dificuldades que os países da América Latina têm encontrado, ao longo de suas existências, para alcançarem níveis superiores de desenvolvimento devem ser entendidas na forma de como foram colonizadas e de como se inseriram na divisão internacional do trabalho.

O modelo de substituição de importações adotado pelas economias latino-americanas, embora seja passível de críticas, permitiu que algumas economias da região criassem estruturas industriais relativamente avançadas.

A integração econômica pode constituir-se em boa alternativa para os países latino-americanos buscarem o desenvolvimento, uma vez que os esforços da OMC na busca do livre comércio (multilateralismo), que seria a melhor opção, sofre a contrapartida de políticas protecionistas aplicadas pelos países desenvolvidos na forma de barreiras não-tarifárias, subsídios, dumping etc.

Para finalizar, não se aconselharia a nenhuma economia da região a se eximir de negociar a sua inserção à ALCA, mas que o faça de forma a defender soberanamente os interesses dos diversos setores de suas sociedades. E, ainda, que aqui, no Cone Sul, fossem mais rápido com o processo de consolidação do Mercosul e com mais vagar com as negociações da ALCA.

### **Bibliografia**

**Bielschowsky, Ricardo** (2000), *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. V.1, Rio de Janeiro: Editora Record.

\_\_\_\_\_ (1998), *Evolución de las ideas de la CEPAL*. Número Extraordinário, outubro.

**Braga, Márcio Bobik** (2004), *Motivações em processos de integração econômica regional*. Simpósio Internacional Fronteiras e Desenvolvimento na América Latina. UFSM, novembro.

**Bresser Pereira, Luiz Carlos** (1986), *Economia brasileira – uma introdução crítica*. São Paulo: Brasiliense.

**Conceição Tavares, M. da** (1983), *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 11ª ed.

**De La Balze, Felipe, A. M.** (2001), "Finding allies in the back yard". In: *Foreign Affairs*, v.8, n. 4, Jul./Aug., 2001.

**Delfin Neto, Antonio** (2003), Folha de São Paulo.

**Garcia, Álvaro Antônio** (2003), "O impacto da ALCA na economia brasileira: alguns comentários". In: *Indicadores Econômicos FEE*. V.29, nº 3, p.25-50.

**Ramos, Carlos Alberto** (1986), *Agricultura e inflação: a abordagem estruturalista*. Rio de Janeiro: BNDES, 10º Prêmio BNDES de Economia.