

Integração regional na América Latina: da CEPAL ao Consenso de Washington

Thiago de Jesus Esteves ¹

O presente artigo busca analisar os modelos de integração regional que foram adotados pelos países latino-americanos sob duas perspectivas, a desenvolvimentista e a neoliberal. Estes modelos são antagônicos, uma vez que o primeiro considera a participação do Estado como condição indispensável e o segundo pretende um modelo de desenvolvimento econômico capitaneado pelo mercado. No que se refere ao modelo de integração desenvolvimentista, este tem como marco a aprovação pela Assembleia Geral da ONU, em 1948, da criação da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Em relação ao modelo neoliberal, este teve como marco a conferência realizada em 1989, em Washington, que ficou conhecida como “Consenso de Washington”. A partir da comparação entre os dois modelos de integração percebemos que existem alguns poucos pontos de convergência e inúmeras divergências. Concluímos que, apesar dos esforços, a falta de apoio dos governos envolvidos foi primordial para o insucesso das negociações que objetivavam a integração no continente latino-americano.

Integração Regional; Comissão Econômica para a América Latina; Consenso de Washington.

¹ Doutorando em Ciências Sociais de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). thiagoesteves@hotmail.com

1 Introdução

Com o advento da Revolução Industrial, no século XVIII, os países do mundo foram divididos em dois grupos, os produtores de manufaturas e aqueles que produziam matérias-primas e alimentos. No que se refere aos países latino-americanos, estes se encontravam no segundo grupo, como produtores de matérias-primas de baixo custo, com o objetivo de sustentar o desenvolvimento da então metrópole europeia.

Este modelo de desenvolvimento econômico permaneceu praticamente inalterado até o final do século XIX, quando teve início a industrialização das economias latino-americanas. A industrialização da região se intensificou em um contexto de crises políticas, econômicas e militares – a quebra da Bolsa de Nova York, em 1929, seguida pela “grande depressão” dos anos 1930 e a eclosão da II Guerra Mundial, em 1939 – que envolveram as principais economias industrializadas do período. A devastação física e econômica dos sistemas produtivos dos países industrializados europeus, observada após a II Guerra Mundial, abriu caminho para a conquista da hegemonia mundial pelos Estados Unidos da América, que, em virtude da recém-deflagrada Guerra Fria, lidera os esforços em prol da reconstrução europeia, a partir da década de 1950 e da reconstrução da economia japonesa, durante a década de 1960. Os países latino-americanos, por seu turno, ficaram relegados a segundo plano, tendo sido excluídos dos planos de ajuda econômica e financeira do período.

Neste contexto, é criada a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que propõe a integração regional como estratégia para pôr fim à crescente dependência da América Latina, além de impulsionar o desenvolvimento dos países da região com base na complementaridade econômica, o que garantiria um desenvolvimento equitativo para os países da região. Seguindo esta proposta, são criados o Mercado Comum Centro-Americano e o Grupo Andino.

O entusiasmo inicial, entretanto, não durou muito tempo, uma vez que no final da década de 1970, ocorre a ascensão “conservadora”, o que possibilitou a retomada das políticas liberais relativas à liberalização comercial e não intervenção estatal na economia, também conhecida como política do “mercado auto-regulado”, ocasionando uma série de trans-

formações mundiais de ordem política e econômica, que ficaram conhecidas como “políticas neoliberais”. Tais transformações, por um lado consolidaram as economias norte-americana e européias, por outro, levaram os países latino-americanos a uma situação de crescente endividamento e dependência de recursos externos. Assim, em 1989, em Washington, capital dos Estados Unidos da América, é realizada uma conferência, que passou a ser conhecida como “Consenso de Washington”, com a participação de representantes do executivo e do legislativo norte-americano, técnicos de diversas instituições multilaterais de financiamento e crédito, além de especialistas em assuntos latino-americanos, com o objetivo de promover o desenvolvimento da região. Como resultado desta conferência, foi sugerida uma série de medidas políticas e econômicas, de cunho liberal, dentre as quais cabe destacar o livre mercado.

2 A Criação da CEPAL

Mesmo sob forte oposição por parte do governo dos Estados Unidos da América, que vinha se mostrando contrário à criação de um organismo específico para a América Latina dentro da estrutura da Organização das Nações Unidas (ONU)², foi criada em 25 de fevereiro de 1948, por decisão da Assembléia Geral das Nações Unidas, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)³, inicialmente composta por 26 países-

² Segundo Furtado, a oposição do governo dos Estados Unidos da América, era devida ao receio de uma perda de influência na região em pleno período da Guerra Fria, além disso, a instância adequada para tratar dos assuntos relativos à região deveria ser a Organização dos Estados Americanos (OEA). (Tomo I, 1997)

³ Os estados-membros da CEPAL são, de acordo com a data de incorporação, como fundadores, em 25 de fevereiro de 1948, a Argentina, Bolívia, Brasil, Canadá, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, Equador, El Salvador, Estados Unidos da América, França, Granada, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Holanda, Panamá, Paraguai, Peru, Reino Unido, República Dominicana, Venezuela e Uruguai, em 18 de setembro de 1962, a Jamaica e Trinidad e Tobago, em 9 de dezembro de 1966, Barbados e Guiana, em 18 de setembro de 1973, as Bahamas, em 4 de dezembro de 1975, o Suriname, em 18 de dezembro de 1978, a Dominica, em 3 de agosto de 1979, a Espanha, em 18 de setembro de 1979, Santa Lúcia, em 16 de setembro de 1980, São Vicente e Granadas, em 25 de setembro de 1981, Belize, em 11 de novembro de 1981, Antígua e Barbados, em 23 de setembro de 1983, Saint Kitts y Nevis, em 27 de julho de 1984, Portugal, em 27 de julho de 1990, a Itália, em 26 de julho de 2005, a Alemanha, e em 27 de julho de 2006, o

membros, tendo sido estabelecida como sua sede a cidade de Santiago, capital do Chile, país autor da proposta que resultou em sua criação. Seu primeiro secretário executivo foi o até então desconhecido economista mexicano Gustavo Martínez Cabañas e o seu *staff* técnico não passava de dez pessoas⁴ (FURTADO, Tomo I, 1997).

A criação da CEPAL ocorreu em um contexto de críticas e protestos por parte dos países latino-americanos que foram excluídos dos planos de ajuda econômica que os Estados Unidos da América e os organismos multilaterais de crédito e financiamento, criados em 1944 pela Conferência de Bretton Woods⁵, destinaram aos países europeus e asiáticos. Para Furtado (Tomo I, 1997), os governos dos países latino-americanos pressionavam na verdade pela criação de um novo “Plano Marshall”, que pudesse contribuir com o reaparelhamento produtivo dos países da região.

De acordo com Rodríguez (1981), a percepção inicial era de que a CEPAL estaria fadada a ser mais uma das inúmeras agências internacionais, burocratizadas e inexpressivas, que já existiam na estrutura das Nações Unidas⁶. Esta percepção se alterou a partir da incorporação,

Japão. Já os membros associados, categoria criada para possibilitar a adesão de Estados que não são independentes politicamente, por ordem de incorporação são: em 23 de abril de 1968, Montserrat, em 14 de maio de 1981, as Antilhas Holandesas, em 6 de abril de 1984, as Ilhas Virgens Britânicas e as Ilhas Virgens dos Estados Unidos da América, em 22 de abril de 1988, Aruba, em 10 de maio de 1990, Porto Rico, em 20 de abril de 1996, Anguilla, e em 24 de março de 2006, as Ilhas Turcas e Caicos. (CEPAL, 2007)

⁴ Segundo Furtado, devido às informações de que os Estados Unidos da América iriam trabalhar para pôr fim à comissão, sua Secretaria Executiva, mesmo após a efetiva criação da CEPAL, ficou vaga durante meses. Foram consultados com vistas a ocupar o cargo, mas, entretanto, sem demonstrar interesse, o economista argentino Raúl Prebisch e o também economista, mexicano, Victor Urquidi. No caso de Cabanãs, segundo opinião corrente na época, este somente teria aceitado em virtude de se promover junto ao governo mexicano. (Tomo I, 1997)

⁵ A Conferência de Bretton Woods ocorreu em julho de 1944, na cidade norte-americana de mesmo nome, e reuniu os delegados de 44 nações aliadas na II Guerra Mundial. Neste evento, foi estabelecido o Sistema de Bretton Woods, que é um conjunto de regras, instituições e procedimentos, criados com o objetivo de regular a política econômica internacional. Foram criados pelo acordo de Bretton Woods o Banco Interamericano para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) (DELGADO, 2000).

⁶ Além da CEPAL, existem as seguintes comissões regionais na estrutura da ONU, a Comissão Econômica para a Europa (ECE) e a Comissão Econômica e Social para a Ásia e Pacífico (ESCAP), ambas fundadas em 1947, a Comissão Econômica para a África

em fevereiro de 1949, do renomado economista argentino Raúl Prebisch, que havia exercido os cargos de subsecretário de Agricultura e Finanças e de diretor geral do Banco Central da Argentina, ao *staff* técnico da CEPAL para trabalhar como consultor na elaboração do “Estudo Econômico da América Latina”, de 1949.

Gurrieri assim declara sobre a influência de Prebisch nos rumos da CEPAL:

No cabe duda que lo propuesto por Raúl Prebisch en sus primeros trabajos em la CEPAL es un paradigma o programa porque constituye un esquema ordenado de um campo problema – el desarrollo latinoamericano – construido en contraposición al entonces predominante, a partir del cual organiza la búsqueda y acumulación de conocimiento de uma manera coletiva y socialmente organizada (1982, p.13).

A importância da CEPAL para o desenvolvimento econômico da América Latina pode ser demonstrada pelos inúmeros estudos feitos com o objetivo de orientar os governos dos países latino-americanos na adoção de políticas com vistas ao seu desenvolvimento e à facilitação do comércio entre os mesmos⁷. Para Prebisch (1964, p.09), o objetivo central da CEPAL – na introdução do informe da Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento, realizada em março de 1964, em Genebra, Suíça – seria “... sugerir un programa integral de medidas com miras a facilitar la labor de los gobiernos cuando estudien la manera de resolver esas cuestiones”.

Inicialmente, o principal desafio da CEPAL era elaborar estudos, análises e teses que pudessem auxiliar no desenvolvimento econômico dos

(ECA), fundada em 1958, e a Comissão Econômica para a Ásia Ocidental (ESCWA), fundada em 1973.

⁷ Dentre os estudos realizados pela CEPAL neste período para orientar o aumento do comércio intra-regional e o desenvolvimento latino-americano, ressaltam-se “O Desenvolvimento Econômico da América Latina e Alguns de seus Principais Problemas” (1949), “Estudo Econômico da América Latina” (1949), “Inflação e Desenvolvimento Econômico no Chile e no México” (1957), “O Mercado Comum Latino Americano” (1957), “Por uma Dinâmica do Desenvolvimento Latino Americano” (1963) e “Auge e Declínio do Processo de Substituições de Importações no Brasil” (1964).

países latino-americanos e, desta forma, contribuir para que deixassem a dependência dos produtos importados dos países industrializados. Assim, na primeira década de sua existência, o chamado período da “industrialização latino-americana”, foram elaboradas, além do diagnóstico dos principais problemas da região, sugestões sobre as políticas que deveriam ser adotadas por seus governos para pôr fim às situações de subdesenvolvimento e dependência⁸.

2 A proposta da integração regional

A partir de meados da década de 1950, por sugestão da CEPAL em seu estudo intitulado “O Mercado Comum Latino Americano” de 1957, o tema da integração regional entra na pauta de discussões dos governos e dos organismos internacionais presentes na América Latina como forma de impulsionar o desenvolvimento dos países da região, com base no modelo de complementaridade econômica, que garantiria o desenvolvimento equitativo destes países.

Para Tavares e Gomes

la integración económica regional era concebida, en los documentos originales de la CEPAL como un vector estratégico de ruptura del cuadro entonces prevaleciente de insuficiente dinamismo y baja productividad de la economía latinoamericana, proyectándose en tres dimensiones interdependientes: la aceleración del crecimiento, la expansión y diversificación de las exportaciones y el avance de la industrialización (1998, p.02).

⁸ De acordo com Rodríguez (1981), Cardoso (1993) e Bielschowsky (1998), o “pensamento cepalino” pode ser dividido em cinco fases ou períodos. A primeira fase vai de 1948 a 1960 e possui como principal eixo de discussão e análise a industrialização latino-americana. A segunda fase compreende a década de 1960 e o seu eixo foi em torno das reformas estruturais de que necessitavam os países da região. A terceira fase engloba a década de 1970 e a sua preocupação é em relação aos diferentes estilos de crescimento econômico existentes na América Latina. A quarta fase vigorou na década de 1980 e teve como principal preocupação o endividamento externo dos países latino-americanos. E a quinta fase teve início na década de 1990 e apresentou como marca a transformação produtiva por que passaram as economias da região.

Durante toda a primeira metade do século XX, as leis que regulavam o “livre” comércio internacional, que se baseava no modelo de vantagens comparativas na especialização da produção, beneficiaram os países desenvolvidos industrialmente em detrimento dos países produtores de manufaturas, matérias-primas e gêneros alimentícios. Os ganhos de produtividade das economias centrais, que eram proporcionados pela industrialização e pela aplicação de modernas técnicas de produção no campo, não eram transferidos aos países latino-americanos sob a forma de dividendos em virtude da baixa relativa nos valores dos produtos primários⁹.

Desta forma, a questão central para as economias latino-americanas eram as formas de garantir maiores ganhos de modo a alterar a lógica do comércio internacional vigente. A CEPAL havia diagnosticado a industrialização como a melhor forma de levar os países latino-americanos a sair do estágio de dependência industrial e tecnológica em que se encontravam. Esta estratégia seria posta em prática através da política de substituição de importações, entretanto, a questão seria como promover o desenvolvimento sem que fosse reproduzido o modelo de divisão internacional do trabalho vigente, posto que a industrialização das maiores economias da região, Brasil, México, Argentina e Chile, poderia levar as menores economias a uma situação de completa dependência, uma vez que correriam o risco de continuar a ser meros fornecedores de matérias-primas.

Levando em conta tal risco, o *staff* técnico da CEPAL concluiu, através de estudos de caso e análises, que a integração econômica regional seria a ferramenta ideal para levar os países latino-americanos a superarem as limitações causadas pela dependência econômica¹⁰.

⁹ Para Cardoso (1993), as transferências de ganhos de produtividade entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento não ocorriam, pois no caso dos países desenvolvidos os trabalhadores se organizavam e defendiam os seus salários e os produtores, em contrapartida, também se organizavam e defendiam os seus preços; já em relação aos países em desenvolvimento, os trabalhadores não possuíam capacidade de organização para defender os seus salários e os produtores rurais, se aproveitando dos baixos salários pagos, tinham a possibilidade de trocar os produtos agrários, mesmo em condições de deterioração dos termos de troca, sem que fossem afetados os seus ganhos.

¹⁰ Cabe ressaltar que, segundo Carvalho (1982), era imprescindível a adoção de uma política de cooperação e coordenação econômica, uma vez que no fim da década de 1940 e

Sobre esta questão, Furtado afirma:

[...] a teoria da integração constitui uma etapa superior da teoria do desenvolvimento e a política de integração, uma forma avançada de política de desenvolvimento. O planejamento da integração surge, pois, como a forma mais complexa dessa técnica de coordenação das decisões econômicas (In Baumann, 2005, p.05).

De acordo com o diagnóstico elaborado pelo *staff* da CEPAL, o principal problema que atingia a América Latina era o fato de não conseguir um índice de crescimento econômico satisfatório, que lhe possibilitasse diminuir progressivamente as diferenças em relação aos centros industrializados. Como forma de reverter este quadro seria essencial a criação de um mercado comum latino-americano, do qual fizessem parte todos os países da região, mesmo aqueles com maior grau de industrialização e com grande mercado consumidor, a exemplo do Brasil, México e Argentina, para que se promovesse o desenvolvimento de todas as economias¹¹ (CEPAL, 2000b).

Assim, a partir de 1959 a CEPAL elaborou um projeto de integração regional, baseado na criação de um mercado comum latino-americano. Cabe ressaltar que, em virtude dos diferentes graus de desenvolvimento existentes entre os países da região, seria imprescindível conceder tratamento diferenciado às economias que apresentassem maior grau de vulnerabilidade de modo a promover um modelo de desenvolvimento justo e eqüitativo. A proposta de integração econômica concebida pela CEPAL pretendia romper com o quadro de baixo crescimento produtivo e insuficiente dinamismo econômico até então vigente nos países latino-americanos.

A integração econômica deveria contribuir com a ampliação do mercado consumidor e aumentar a diversidade de produtos produzidos. Estes

início da década de 1950, o intercâmbio econômico latino-americano não representava mais de 10% de seu comércio total.

¹¹ Sobre a integração entre diferentes economias, para Furtado, “um dos principais fatores responsáveis pela baixa eficácia dos investimentos em grande número de países subdesenvolvidos é, reconhecidamente, a insuficiência das dimensões dos mercados locais” (In Baumann, 2005, p.05).

fatores deveriam levar à ampliação da complementação e da especialização das respectivas economias, criando condições para o aumento da produtividade e da dinamização dos processos de industrialização dos países da região. Este quadro, por sua vez, levaria à expansão das trocas intra-regionais e extra-regionais o que possibilitaria o crescimento econômico regional.

A formação de um mercado comum latino-americano não seria um processo isolado, devendo ocorrer em conjunto com um processo de reestruturação das suas economias, que passariam de primário-exportadoras a fornecedoras de produtos industrializados para o mercado consumidor interno que seria ampliado com a integração regional. A integração econômica deveria permitir, assim, a retomada ou em alguns casos o início do processo de industrialização destes países. Com este propósito, inicialmente, deveriam ser instaladas indústrias voltadas para o setor primário, como a têxtil ou a alimentícia, em virtude de sua baixa complexidade e, portanto, menor demanda por altos investimentos. Seria necessária ainda, como forma de atender aos objetivos inicialmente propostos e permitir que a região fosse integralmente beneficiada, a adesão dos governos dos países da América Latina, bem como um planejamento mínimo, de modo que os ganhos obtidos com a integração possam ser estendidos a todos os membros, que seriam beneficiados com a ampliação na escala dos mercados consumidores do conjunto de países¹² (Baumann, 2005).

Além de contribuir com o desenvolvimento econômico da região, a integração teria um outro papel, qual seja o de aumentar consideravelmente o poder de barganha dos países latino-americanos nas negociações comerciais e financeiras junto aos países centrais, organismos e organizações internacionais. Para tanto, seria necessário o estabelecimento de uma política comum em relação aos países industrializados e às instituições financeiras e de crédito internacionais, principalmente com relação ao comércio de produtos primários, a abertura de mercados e a renegociação das condições de cooperação técnica e financeira.

¹² O ganho de escala dos mercados consumidores não se refere somente à ampliação quantitativa, mas ao aumento da renda dos trabalhadores, fato este que permitiria aumentar os níveis de consumo (Cardoso, 1993).

Para que o processo de integração econômica possa levar a América Latina a alcançar um desenvolvimento econômico e social sustentável e equitativo, seria necessário conceder um tratamento preferencial aos países de menor desenvolvimento relativo e, ainda, serem estabelecidas normas que garantissem a reciprocidade no que se refere à expansão dos parques industriais de forma que se assegurasse a redução das disparidades intra-regionais, ao mesmo tempo que seriam diminuídas as diferenças entre os países latino-americanos e os países centrais.

Nestes termos, a integração teria um papel estratégico no desenvolvimento econômico da América Latina. Entretanto, este fato não seria suficiente para garantir a prioridade devida ao tema, em grande parte em decorrência das limitadas possibilidades de reorientação econômica da região, para as quais contribuíam diversos fatores de ordem estrutural, como a insuficiência de mercados, a estrutura produtiva, as prioridades adotadas na utilização de recursos, as falhas concernentes à utilização de instituições e mecanismos financeiros adequados, o atraso em que se encontrava a economia da região, basicamente rural, a ausência de um parque tecnológico, a baixa mobilidade social, as elevadas desigualdades sociais, além da incapacidade de investimentos por parte do setor público. Estes fatores acabaram por colocar os países da região em posição de desvantagem na competição com os países desenvolvidos¹³. Outro aspecto que deve ser levado em consideração é a insuficiência de mercados consumidores e produtores locais que é um dos principais fatores para a baixa eficácia dos investimentos industriais nos países periféricos de um modo geral e latino-americanos em particular. Por este motivo, na medida em que os investimentos industriais se diversificam, este quadro tende a se agravar. Por outro lado, o avanço tecnológico promovido a partir da industrialização permitiria o aumento das dimensões econômicas mínimas das unidades de produção. Portanto, parece natural que este obstáculo seja contornado através da integração entre as diferentes economias. (TAVARES; GOMES, 1998).

¹³ Para Tavares e Gomes (1998), a integração dos países latino-americanos teria ainda o papel de expandir e diversificar o comércio com outras regiões do mundo, visto que as necessidades de importação de fora da região aumentariam consideravelmente nas fases iniciais do processo de integração.

Deve-se ainda levar em consideração os diferentes estágios de desenvolvimento econômico existentes entre os países da região. Segundo Furtado (1986), há economias que se encontram em processo de desenvolvimento industrial, temos outras onde o processo de industrialização não ocorreu de modo efetivo e outras que convivem com diferentes graus de desenvolvimento. Por esta razão, os países teriam diferentes objetivos a serem alcançados.

Mesmo diante de tais adversidades, o modelo de integração econômica dos países latino-americanos foi concretizado com as recomendações acerca da formação de um Mercado Comum Latino-Americano e das regras que deveriam regular o seu funcionamento feitas pelo Grupo de Trabalho do Mercado Regional¹⁴. De acordo com a CEPAL, o mercado comum deveria ser resultado de uma política elaborada em conjunto pelos governos dos países da região e não uma fórmula pronta, sugerida ou imposta por governos ou organismos multilaterais, visto que um dos imperativos sugeridos pelo Grupo de Trabalho do Mercado Regional era a conexão com a realidade das economias latino-americanas.

Dentre as recomendações feitas pelo Grupo de Trabalho do Mercado Regional, foi sugerido que a integração deveria ocorrer adotando o formato de um mercado comum, com metas a serem atingidas e por etapas de modo que o conjunto dos países latino-americanos tivesse tempo suficiente para adaptar os seus setores produtivos, mercados e legislações a nova realidade¹⁵. Assim em uma primeira etapa, seria criada uma zona

¹⁴ A primeira menção às regras e à estrutura de funcionamento do mercado comum latino-americano foi feita no documento de trabalho “Estudo Econômico de América Latina” de 1949 (CEPAL, 2000b). Já o Grupo de Trabalho do Mercado Regional, que foi organizado pela CEPAL, teve suas reuniões realizadas em Santiago do Chile, entre os dias 3 e 11 de fevereiro de 1958, e na Cidade do México, entre os dias 16 e 27 de fevereiro de 1959. As reuniões foram presididas por Galo Plaza e do grupo era composto por José Garrido Tórres, representante do Brasil, Rodrigo Gómez, representante do México, Flaviano Levine, representante do Chile, Carlos Lleras Restrepo, representante da Colômbia, Eustaquio Méndez Delfino, representante da Argentina, Raymond F. Mikesell, representante dos Estados Unidos da América, Juan Pardo Heeren, representante do Peru, e Joaquín Vallejo, representante da Colômbia (SUNKEL, 1971).

¹⁵ Sobre o mercado comum, cabe ressaltar que este modelo de integração tem por objetivo assegurar a livre circulação de mercadorias, capitais, serviços e pessoas através das fronteiras políticas dos países integrantes. Desta forma o mercado comum não se restringe à esfera comercial, também englobando temas relativos à legislação industrial, ambiental, financeira e educacional (MAGNOLI, 2003).

preferencial, formada por acordos de complementação ou integração regional e agrícola e que duraria cerca de 10 anos. Nesta etapa, seria implantado um programa de redução automática e gradativa das tarifas alfandegárias e de transformação de restrições não tarifárias, que não seriam completamente abolidas por conta das diferenças existentes entre os países, devendo ser estabelecidas de acordo com os níveis de desenvolvimento das economias e das diversas categorias de produtos. O prazo de 10 anos seria o tempo necessário para verificar se os objetivos da integração estariam sendo alcançados e se haveria a conveniência em se estabelecer, mesmo que em caráter preventivo, cláusulas de escape, barreiras ou salvaguardas¹⁶.

Em uma segunda etapa, os governos deveriam estabelecer negociações com vistas a decidir como prosseguir com o mercado comum, aproveitando a experiência adquirida e mantendo o princípio de que a integração deveria garantir o desenvolvimento tanto das economias mais atrasadas como a manutenção do crescimento das demais. A equidade é um fator a ser alcançado com o desenvolvimento; entretanto, como os países da região se encontram em diferentes estágios de desenvolvimento econômico, é necessário que, ao menos em um primeiro estágio, ocorra a adoção de um tratamento diferenciado de forma a garantir igualdade de condições e acesso às oportunidades criadas pelo mercado comum.

Mesmo com os governos latino-americanos demonstrando certo entusiasmo em relação ao projeto de constituição de um mercado comum, existia a necessidade de proteção de sua produção agropecuária e industrial de uma competição entre os próprios países-membros, o que poderia causar disputas internas, indo de encontro aos princípios de um mercado comum. Deste modo, o protecionismo seria legitimado nestes primeiros anos de integração, visto que em diversos países, ao menos em um primeiro momento, a falta de capital e a incapacidade de crescimento econômico seriam insuficientes para absorver o excedente de mão-de-

¹⁶ Segundo Sunkel (1971), mesmo com o Tratado de Montevideu, assinado em 18 de fevereiro de 1960 e a partir do qual se constituiu formalmente a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), tendo sido celebrado de acordo com as recomendações feitas pela CEPAL e acatado a idéia dos acordos de integração industrial, acabou por afastar-se dos seus objetivos, principalmente no que se refere às reduções tarifárias, adotando negociações seletivas.

obra, provocado pelo desenvolvimento tecnológico, e que teria como consequência a retração do mercado consumidor, impedindo desta maneira o desenvolvimento da sua economia.

O entusiasmo com que os diferentes governos dos países latino-americanos receberam a proposta de integração latino-americana, sob a égide do mercado comum, pode ser medido pelas iniciativas que foram tomadas após a CEPAL encampar a idéia de que o desenvolvimento da região passava pela integração econômica. Dentre estas iniciativas, cabe ressaltar a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), do Mercado Comum Centro-Americano e do Grupo Andino.

Diversos foram os obstáculos que levaram tanto as experiências como grande parte dos objetivos de integração da América Latina ao fracasso. Para Sunkel (1971), tais obstáculos podem ser divididos em dois grupos; os imaginários e os reais. Dentre os obstáculos classificados como imaginários, encontram-se a supranacionalidade e a necessidade de uma união política da região. Já os obstáculos reais seriam o temor de que empresas multinacionais de terceiros países se aproveitem do espaço econômico latino-americano após a integração, além das preocupações relativas aos países de menor desenvolvimento e mercado consumidor insuficiente, visto que os países mais desenvolvidos encontram maiores condições de expandir suas indústrias de bens intermediários e de capital.

De acordo com Prebisch (1973), o fracasso tanto das experiências como dos objetivos de integração na América Latina se deve ao fato de que o ideário de integração não foi assumido pelas elites governamentais latino-americanas, uma vez que as reformas estruturais que estavam diretamente vinculadas ao projeto de integração eram imperativas para mudanças de caráter econômico e social. As medidas de caráter econômico foram priorizadas. Desta forma, na maioria dos países latino-americanos ocorreram somente as reformas tributárias, administrativas e bancárias, que ampliaram a capacidade financeira e fortaleceram os sistemas financeiros nacionais. Já no que se refere às reformas de caráter estrutural, estas praticamente não ocorreram¹⁷ ou, quando imple-

¹⁷ Cabe ressaltar que em alguns casos tais reformas foram frustradas por golpes militares, como no caso do Brasil (TAVARE; GOMES, 1998).

mentadas, foram reduzidas a simples medidas compensatórias, de alcance extremamente limitado¹⁸.

4 O consenso de Washington

Em conjunto com o fracasso das experiências de integração regional na América Latina, se observou o fenômeno que Fiori (1998) definiu como a “crise da hegemonia norte-americana”. Entre a segunda metade da década de 1960 e a primeira metade da década de 1970 ocorreram conflitos mundiais nas mais diversas áreas – econômica, política, social e militar – que se sobrepuseram à cooperação que havia marcado as relações entre grande parte dos países no imediato pós-II Guerra Mundial.

O mundo chega ao fim da década de 1970 tão envolvido em crises como em meados da década de 1960. Para Fiori (2001) foram estas crises que possibilitaram a retomada do poder pelas forças conservadoras, que foram responsáveis por reorganizar o cenário político e econômico mundial¹⁹.

No início da década de 1980 ocorreu o que Fiori (1997) denominou de a “restauração conservadora” mais extensa e radical da história moderna, pois foi preciso uma verdadeira “revolução financeira global”, que tinha como marca as políticas de desregulação e deflação implementadas pelos governos conservadores, que substituíram o keynesianismo e o desenvolvimentismo pelas políticas genericamente conhecidas como “neoliberais”.

¹⁸ Segundo Tavares e Gomes (1998, p.10), em geral, “en los países de la región, con excepción de Brasil, que diversificó su industria y las exportaciones en la década de los 70, y México, cada vez más integrado económicamente con los Estados Unidos, no ocurrió la cadena de efectos interactivos potenciales que podría generarse a partir del aumento de las corrientes de comercio externo y de la ampliación de la economía estuvo lejos de representar un avance real hacia niveles más elevados de homogeneización social y justicia distributiva, que constituían elementos esenciales de la visión de desarrollo de la CEPAL”.

¹⁹ Fiori (2001) diz que a reorganização político-econômica mundial ocorreu a partir de 1979 com as vitórias conservadoras de Margareth Thatcher (1979-1990) na Inglaterra, de Ronald Reagan (1981-1989) nos Estados Unidos da América e de Helmut Koll (1982-1998) na Alemanha.

Neste contexto de predomínio da ideologia neoliberal, realiza-se em novembro de 1989, na cidade de Washington, capital dos Estados Unidos da América, uma conferência organizada pelo Institute for International Economics, que reuniu pesquisadores dos problemas econômicos latino-americanos, representantes do congresso, da reserva federal (FED) e do executivo norte-americano, além de funcionários dos organismos financeiros internacionais, especializados em assuntos latino-americanos, sediados naquela cidade, a saber, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial (BATISTA, 1994).

Esta conferência ficou conhecida pela expressão “Consenso de Washington”²⁰ em alusão ao trabalho apresentado pelo economista norte-americano John Williansom, Senior Fellow do Institute for International Economics, em um encontro realizado em 1990, também na cidade de Washington, para debater em conjunto com pesquisadores da América Latina as condicionalidades que deveriam fazer parte de uma política econômica voltada para a região²¹. A expressão foi utilizada para definir o conjunto de políticas fiscais e monetárias associadas às reformas institucionais, com base na desregulação, abertura à competição externa, privatização e estabilização monetária, que foram definidas como essenciais pelos participantes da conferência, realizada um ano antes, como forma de promover o desenvolvimento econômico e a reinserção dos países latino-americanos no mercado internacional (Almeida Filho, 2003).

Mesmo tendo caráter acadêmico, e, portanto, sem nenhuma pretensão deliberativa, em virtude da presença das principais organizações multilaterais envolvidas na formulação de políticas econômicas para a região, a conferência acabou se tornando um fórum no qual os organismos envolvidos puderam coordenar suas ações para a região. Na opinião de Batista (1994), esta foi na verdade a grande novidade apresentada pelo “Consenso de Washington”, pois pela primeira vez foram reunidos diferentes pesquisadores, organismos internacionais e funcionários de di-

²⁰ A expressão “Consenso de Washington” aparece pela primeira vez publicada por John Williansom em *Latin American Adjustment: How much has happened?*, Institute for International Economics, Washington, DC, 1990 (Fiori, 2002).

²¹ Em virtude da dificuldade em obter acesso ao texto original de John Williansom, trabalhei nesta seção com uma resenha do mesmo, em versão em espanhol, feita pelo professor José Maria Serrano, em *El “Consenso de Washington”: Paradigma Económico del Capitalismo Triunfante*, de 1992.

versas agências do governo norte-americano para diagnosticar os problemas e sugerir possíveis soluções para a crise econômica e social que se abatia sobre a América Latina. Neste encontro não foram feitas novas formulações, mas chegou-se ao consenso de que a resolução dos problemas dos países da região estava na efetivação de políticas que anteriormente haviam sido sugeridas por diferentes instituições²².

Segundo Williansom, o Consenso de Washington deveria contribuir na orientação das políticas econômicas que os governos dos países em desenvolvimento deveriam implementar, além de servir como instrumento para que os organismos internacionais pudessem auxiliar os governos nas mudanças necessárias em matéria de ortodoxia econômica. Desta maneira,

mediante un conjunto de reglas, el consenso de Washington establece, también, un ambiente de transparencia económica. No sólo porque las normas la contengan de manera ineludible, sino también porque la misma existencia de un recetario es un espejo al que podemos mirar a la hora de juzgar la actividad económica de los países (In SERRANO, 1992, p.01).

5 Neoliberalismo e Integração

No início da década de 1990 era ampla a convergência sobre a excelência das reformas neoliberais que se encontravam em processo de implantação nos países latino-americanos²³. De acordo com Fiori (2002), na década

²² As sugestões feitas durante o Consenso de Washington foram apresentadas pelo Institute for International Economics, em uma publicação intitulada "Towards Economic Growth in Latin America", que contou com a participação de diversos intelectuais latino-americanos, dentre os quais o economista brasileiro Mário Henrique Simonsen (Batista, 1994).

²³ As medidas apresentadas como solução para os problemas econômicos dos países latino-americanos já haviam sido experimentadas em dois "laboratórios" da economia de mercado na América do Sul. O primeiro, a partir de 1973, foi o Chile, governado pela ditadura do general Augusto Pinochet, e o segundo foi a Argentina que também vivia sob a ditadura militar na década de 1970, mas que, no entanto, não obteve o mesmo sucesso do caso chileno (FIORI, 2002).

da de 1980, somente três países da região não haviam adotado o modelo neoliberal, o Brasil, o Peru e Cuba. Desta forma, o neoliberalismo que vinha sendo defendido pelo governo norte-americano desde o início da década de 1980 e propagado pelos organismos internacionais de crédito como modelo de desenvolvimento econômico estava gradativamente sendo adotado pelos países latino-americanos.

Ainda segundo Fiori (2002), o diagnóstico “oficial do *mainstream* econômico” foi de que a responsabilidade pela crise econômica que assolava a América Latina era das políticas desenvolvimentistas, adotadas por grande parte dos países da região entre as décadas de 1950 e 1970. Este diagnóstico teve um profundo efeito sobre os pensadores não-ortodoxos latino-americanos²⁴.

O neoliberalismo, deste modo, passou a ser encarado como sinônimo de modernidade por parcelas significativas das antigas forças políticas desenvolvimentistas, inclusive dos diversos movimentos sociais surgidos da luta contra as ditaduras militares que se instalaram na região, que passaram não só a apoiar, mas como em alguns casos a fazer parte de coalizões de poder com governos simpáticos às idéias neoliberais (FIORI, 1997).

Assim, o ideário neoliberal alcançava definitivamente a América Latina por meio deste conjunto de medidas de caráter neoliberal que haviam sido postas em prática com sucesso nos países desenvolvidos, com destaque para os Estados Unidos da América, a Inglaterra e a Alemanha. Estas medidas foram apresentadas durante o Consenso de Washington como condição indispensável por parte do governo dos Estados Unidos da América e dos organismos internacionais de crédito e financiamento para que os países latino-americanos pudessem renegociar com condições mais favoráveis suas dívidas externas e retornar ao sistema financeiro internacional (TAVARES; GOMES, 1998).

²⁴ No caso do Brasil, a maior parte dos economistas fez a transição teórico-ideológica sem passar por algumas etapas acadêmicas como ocorreu nos países desenvolvidos, onde os keynesianos foram substituídos pelos monetaristas e somente após pelos neoliberais. Na América Latina, os teóricos keynesianos tradicionais dos anos 1970 e 1980 se transformaram na década de 1990 em defensores das teorias dos mercados auto-regulados (FIORI, 2002).

Em virtude do sucesso alcançado nos países desenvolvidos e pelo fato de terem encontrado amparo por parte dos organismos internacionais presentes ao Consenso de Washington, foram, segundo Williansom, propostas dez medidas como alternativas econômicas para a crise que os países latino-americanos enfrentavam desde meados da década de 1970: disciplina fiscal, prioridades no gasto público, reforma tarifária, liberalização financeira, liberalização comercial, taxas de câmbio, investimento externo direto, privatizações, desregulação de mercados e direitos de propriedade intelectual²⁵ (In SERRANO, 1992).

Para Batista (1994), as dez propostas contidas no Consenso de Washington convergem para apenas dois objetivos básicos. O primeiro se refere à drástica redução do Estado e como conseqüência à “corrosão” do conceito de nação. O segundo objetivo a ser alcançado pelas medidas seria a máxima abertura possível às importações de bens e serviços e a liberalização para a entrada de capitais de risco nos mercados latino-americanos. Este dois objetivos estariam por trás do objetivo maior que era garantir a absoluta soberania do mercado auto-regulável nas relações econômicas, tanto internas como externas.

Cabe ressaltar ainda que, segundo Batista (1994), para os ideólogos do neoliberalismo, o principal problema enfrentado pelos países latino-americanos era a demasiada interferência do Estado na economia. Deste modo, adotando o princípio do “livre mercado”, os países periféricos alcançariam o desenvolvimento sustentado e uma conseqüente redução das desigualdades sociais e econômicas, os principais problemas enfrentados pelos países da região.

Desta maneira, para grande parte dos empresários, políticos e intelectuais, o Consenso de Washington representava uma nova alternativa de crescimento econômico para a América Latina, visto que a crise econô-

²⁵ Segundo Batista (1994, p.35), apesar de cobrir os elementos da proposta de Estado neoliberal, esta “lista” de dez propostas não é completa, uma vez que “não inclui, assim, a tese mais recente da vinculação das moedas nacionais latino-americanas ao dólar, concebida não só como esquema transitório para combater formas agudas de inflação, mas agora também como solução mais permanente para garantir, de forma mais duradoura, a estabilidade monetária. Nem o apoio a esquemas regionais ou sub-regionais de integração econômica dita aberta através dos quais a liberalização unilateral dos países latino-americanos se converte em compromisso internacional, como já ocorreu na negociação do acesso do México ao NAFTA e ocorrerá com a transformação do Mercosul em união aduaneira”.

mica pela qual passava a região era em grande medida consequência da demasiada interferência do Estado na economia. Sobre o assunto, Williams afirmou que

para muchas personas, el consenso de Washington pareció marcar un momento decisivo de los asuntos económicos mundiales. Ahora que empezaba a retirarse de las economías del Tercer Mundo la mano muerta del Estado, ahora que los inversores empezaban a ser conscientes de las enormes posibilidades de beneficios de estas economías, el mundo estaba preparado para un dilatado período de crecimiento rápido en los países que hasta el presente habían sido pobres, y para los movimientos masivos de capital de Norte a Sur (In SERRANO, 1992, p.01).

Em um contexto político e econômico mundial favorável, entre meados da década de 1980 e o início dos anos 1990, tornou-se possível a expansão e efetiva implantação na América Latina da ideologia liberal e da sua proposta de uma “economia de mercado”. No Brasil, a eleição do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) promoveu uma definitiva mudança nas diretrizes econômicas do país, que adotou os princípios do Consenso de Washington a partir de 1991. Deste modo, completou-se o alinhamento continental, com a exceção de Cuba, em torno das políticas e reformas liberais. Assim, em praticamente todos os países da região teve início o novo modelo econômico com planos de estabilização monetária, atrelados a uma sobrevalorização das moedas nacionais, que era viabilizada pela elevada oferta internacional de créditos baratos²⁶ (TAVARES e MELIN, 1998).

Neste contexto de alinhamento continental em torno do modelo neoliberal, o governo norte-americano, sobre a presidência do republicano George Bush (1989-1993), lançou em 1990 a “Iniciativa para as Américas”,

²⁶ Segundo Tavares e Melin (1998), a oferta internacional de créditos baratos foi responsável pelo considerável aumento dos investimentos estrangeiros diretos na América Latina e no Leste da Europa na década de 1990. Esta política também foi a motivadora de um paradoxo monetário: as moedas de grande parte destas economias se valorizaram mais do que o dólar, passando deste modo a ser “moedas fortes”. Ao contrário do que pode parecer inicialmente, fez com que estas economias se tornassem frágeis, frente aos ataques especulativos internacionais.

que estabelecia como meta final a formação de uma zona de livre comércio da qual fizessem parte todos os países do continente americano, um ambicioso bloco econômico que se estenderia do Alasca à Terra do Fogo, a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) ²⁷. Para Magnoli e Araújo,

[...] a Iniciativa para as Américas foi mais do que a proposta embrionária de um amplo mercado comum: ela revelou um novo interesse norte-americano pelo continente [...] a volta para a América, representa a retomada de uma orientação geopolítica muito antiga, o princípio “A América para os americanos”, celebrizado pelo presidente James Monroe em 1823, e que orientou a política externa dos Estados Unidos da América até a II Guerra Mundial (2003, p.38).

Segundo Campos, Oliveira e Bianchini (2001), não há dúvida de que a “Iniciativa para as Américas” sinalizava a retomada do interesse norte-americano pela América Latina, única região do planeta com a qual os Estados Unidos da América ainda mantinham *superávits* comerciais.

Em paralelo às negociações para a criação da ALCA, foi estabelecida a Zona de Livre Comércio da América do Norte, ou North American Free Trade Agreement (NAFTA). O tratado assinado em agosto de 1992 e ratificado em novembro de 1993 estabeleceu uma zona de livre comércio entre o México, os Estados Unidos da América e o Canadá, sendo acordada a abolição gradativa das tarifas alfandegárias em um prazo máximo de 15 anos²⁸. Cabe ressaltar que o NAFTA é um acordo de livre comércio que tem a economia norte-americana como um centro, em torno do qual gravitam o México e o Canadá.

²⁷ Apenas dois países não foram convidados a participar da “Iniciativa para as Américas”, o Haiti e Cuba, pois em ambos os casos, segundo comunicado oficial, não possuíam governos democráticos, e a manutenção da democracia era um dos pilares deste projeto. Posteriormente, com a eleição do presidente Jean Bertrand Aristide (1991; 1994-1996; 2001-2004), o Haiti foi incorporado às negociações, ficando então somente Cuba de fora (CAMPOS, OLIVEIRA e BIANCHINI, 2001).

²⁸ Cabe ressaltar que o NAFTA é um acordo exclusivamente econômico, não tendo sido prevista portanto, em sua estrutura a criação de instituições políticas comuns aos três países ou ainda a livre circulação de pessoas.

O estabelecimento da ALCA como proposto pelos EUA encontrava uma série de dificuldades, uma vez que a sua implementação era alvo de resistência tanto por parte dos movimentos sociais, como de alguns governos latino-americanos. Ainda assim a integração continental continuou em pauta e em dezembro de 1994, durante o governo do democrata Bill Clinton (1993-2001), os Estados Unidos da América organizaram a Primeira Cúpula Presidencial das Américas, realizada em Miami, da qual participaram 34 chefes de Estado de países das Américas eleitos democraticamente, cláusula que excluiu Cuba. Nesta cúpula, foi elaborado um cronograma para o estabelecimento da ALCA, no qual estavam previstas sucessivas negociações multilaterais estabelecidas em nove grupos de negociação: acesso a mercados, agricultura, serviços, investimentos, compras governamentais, solução de controvérsias, direitos de propriedade intelectual, subsídios, antidumping e medidas compensatórias e políticas de concorrência, que buscariam estabelecer reduções setoriais das tarifas de comércio. Cabe ressaltar que as negociações com vista à criação da ALCA, que deveriam ter sido concluídas em 2005, encontraram-se suspensas, uma vez que os países negociadores do acordo não alcançaram o consenso – uma das condições básicas para o acordo – em temas fundamentais, principalmente para os países latino-americanos, em especial o Brasil, como a agricultura e a legislação antidumping.

No caso da América do Sul, o conceito de integração regional ressurgiu com o programa de reaproximação bilateral entre a Argentina e o Brasil na década de 1980, após anos de desconfianças mútuas. Esta reaproximação estabeleceu as bases para a criação do Mercosul²⁹, com a assinatura do Tratado de Assunção em 1991, entre a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai³⁰. Segundo Magnoli e Araújo, “o projeto do Mercosul foi uma resposta à encruzilhada econômica na qual se encontravam

²⁹ Fazem parte do Mercosul como membros plenos, a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai. Em 2006, a Venezuela solicitou o ingresso como membro pleno do bloco, entretanto, o seu ingresso ainda depende da aprovação dos congressos do Brasil e do Uruguai. Os países associados ao MERCOSUL e não obrigados a adotar a Tarifa Externa Comum são o Chile (1996), a Bolívia (1997), o Peru, (2003), a Colômbia (2004) e o Equador (2004).

³⁰ Segundo Magnoli (2003), a criação do Mercosul refletia uma reação à hegemonia dos Estados Unidos da América na região. Já para Pereira e Brandão (1998), o Tratado de Assunção, foi na verdade o resultado de um programa de aproximação entre os governos do Brasil e da Argentina.

o Brasil e a Argentina” (2003, p.43). Neste sentido, o bloco buscava contribuir com a abertura econômica e as reformas internas de liberalização implementadas pelos governos argentino e brasileiro.

6 A mudança do paradigma integracionista

Nos últimos 60 anos a América Latina viveu em dois momentos a oportunidade de pôr fim ao ciclo histórico que fez da região uma das mais desiguais do mundo. Nestas duas oportunidades a integração regional foi vista como forma de levar o desenvolvimento econômico a um grupo de países que apresenta uma série de assimetrias econômicas, políticas e sociais. No fim da década de 1950, sob inspiração da CEPAL, a integração regional era pensada sob o formato de um mercado comum. Já no fim dos anos 1980 o projeto integracionista assumiu o formato de uma zona de livre comércio. Observamos nestes dois projetos não somente uma mudança de paradigma, mas também diversos pontos de convergência entre as duas propostas.

Na década de 1950, a integração regional entra em pauta com a publicação pela CEPAL do estudo “O Mercado Comum Latino Americano” em 1957. A CEPAL havia identificado a industrialização como a melhor forma de os países latino-americanos deixarem a dependência industrial e tecnológica em que se encontravam. A estratégia adotada seria a da substituição de importações. Definido o modo, a questão passou a ser como não reproduzir o modelo de dependência vigente, assim a integração seria a ferramenta ideal para levar os países latino-americanos a superar as limitações causadas pela dependência econômica. Segundo este estudo, a integração regional era vista como alternativa para impulsionar o desenvolvimento econômico da região, com base em um modelo de complementaridade econômica, contribuindo assim para a ampliação do mercado consumidor e aumentando a diversidade da produção industrial. Tal quadro levaria a complementação e a especialização entre as diferentes economias, criando condições para o aumento da produtividade e da dinamização dos processos de industrialização dos países envolvidos, promovendo a expansão das trocas tanto intra-

regionais como extra-regionais, o que possibilitaria o desenvolvimento equitativo dos países-membros.

Na década de 1980 a proposta de integração regional é pensada com base na teoria neoliberal que havia sido adotada pelos países desenvolvidos e que passou a ser encarada como alternativa à crescente dependência econômica dos países latino-americanos. De acordo com as conclusões desta conferência, os problemas latino-americanos eram decorrentes das políticas desenvolvimentistas adotadas entre as décadas de 1950 e 1970 e da demasiada intervenção estatal na economia e, portanto a solução seria a liberalização econômica e a desestatização. Segundo esta proposta, a liberalização dos mercados permitiria uma baixa de preços e um ganho na qualidade dos produtos, uma vez que as barreiras comerciais existentes seriam drasticamente rebaixadas, quando não extintas. Entretanto, uma consequência deste quadro seria a desestruturação do frágil parque industrial e tecnológico dos países latino-americanos, que, na grande maioria dos casos, não teriam condições de competir principalmente com as indústrias norte-americanas. É interessante ressaltar que a livre circulação de bens e mercadorias, bem como um rebaixamento das tarifas de exportação, também é uma fonte de preocupações para os sindicatos norte-americanos, que temem uma migração dos postos de trabalho dos Estados Unidos da América para países onde a legislação trabalhista seja mais flexível e o valor pago por hora trabalhada seja menor (ESTEVEES, 2002).

O projeto de integração regional cepalino era baseado na criação de um mercado comum, do qual fizessem parte todos os países da região. O objetivo do mercado comum é assegurar a livre circulação de mercadorias, capitais serviços e pessoas através das fronteiras políticas dos países-membros. Assim, o mercado comum não se restringe à esfera comercial, passando também por questões relativas à legislação industrial, ambiental, financeira e educacional. Para que os seus objetivos sejam alcançados, seria imprescindível conceder tratamento diferenciado às economias com maior grau de vulnerabilidade promovendo um desenvolvimento justo e equitativo.

O projeto integracionista neoliberal foi baseado na criação de uma zona de livre comércio hemisférica, proposta em um contexto de alinhamento do continente americano às teorias neoliberais preconizadas pelo Con-

senso de Washington e foi lançada pelo presidente norte-americano George Bush durante a Primeira Iniciativa para as Américas. Uma zona de livre comércio é um acordo comercial destinado a, na etapa final, eliminar as restrições tarifárias e não-tarifárias que incidem sobre a circulação de bens, mercadorias, serviços e investimentos entre os países-membros. Além disso, neste tipo de acordo, existem obrigações relativas ao tratamento de investimentos estrangeiros e a propriedade intelectual. No caso da ALCA, também foi introduzida uma cláusula democrática. Cabe salientar ainda que uma zona de livre comércio é apenas um acordo comercial, portanto, não estão previstas a livre circulação de pessoas, o estabelecimento de uma moeda única ou de instituições comuns.

O mercado comum latino-americano não seria um processo isolado, deveria ser feito em conjunto com o processo de reestruturação das economias que passariam de primário-exportadoras a fornecedoras de produtos industrializados para o mercado consumidor interno que seria ampliado com o mercado comum. Neste sentido, a zona de livre comércio não prevê nenhum mecanismo de reestruturação das economias dos países-membros; ao invés disto, o que é negociado nos nove grupos de negociação é tão-somente um período de adaptação para estas economias.

No que se refere ao mercado comum, a integração regional possibilitaria ainda um aumento no poder de barganha dos países a partir do estabelecimento de uma política comum em relação aos países industrializados e às instituições financeiras e de crédito internacionais. A zona de livre comércio ao invés de aumentar o poder de barganha levaria a uma perda de poder político, uma vez que as demais economias gravitariam em torno da economia norte-americana, a exemplo do que ocorreu no NAFTA, aumentando o seu grau de dependência em relação a esta.

Para o estabelecimento do mercado comum seria necessário o estabelecimento de normas que garantissem a reciprocidade na expansão dos parques industriais de modo a assegurar a redução das disparidades intra-regionais ao mesmo tempo que diminuiriam as distâncias entre os países da América Latina e os países centrais. Com relação à proposta da zona de livre comércio, não é previsto nenhum mecanismo que garanta a redução de disparidades ou voltado para a transferência de tecnologias de forma a garantir a expansão dos parques industriais nos países de menor desenvolvimento.

No que se refere ao período para o seu estabelecimento, o mercado comum seria atingido por etapas para que os países tivessem tempo de adaptar os seus setores produtivos, mercados e legislações. A zona de livre comércio, por sua vez, não prevê o seu estabelecimento por etapas, mas sim um cronograma de negociações ao fim do qual seria estabelecido o tratado.

Um ponto de interseção entre o estabelecimento de um mercado comum entre os países latino-americanos e a criação de uma zona de livre comércio hemisférica é o fato destes dois projetos terem encontrado resistências entre os países da região, inclusive sendo esta uma das razões para o fracasso das iniciativas.

7 Conclusões

A análise dos modelos de integração econômica propostos nos últimos 50 anos para a América Latina demonstra as dificuldades existentes para se chegar a acordos comerciais preferenciais entre países com diferentes níveis de desenvolvimento. Principalmente quando se planeja um mercado comum no qual todas as tarifas seriam reduzidas a zero ou a níveis mínimos, o que representaria para muitos países latino-americanos o risco da volta ao modelo da divisão internacional do trabalho que vigorava no século XIX, com os países latino-americanos fornecendo matérias-primas para os países industrializados e estes, em contrapartida, lhes fornecendo produtos industrializados.

Desde a década de 1960, Prebisch (1964) já vinha alertando para o fato de que, sem as mudanças estruturais necessárias e sem uma decisão política, que contribuíssem para impulsionar o desenvolvimento da América Latina, com o claro objetivo de remover os obstáculos internos, as medidas de cooperação internacional, por melhores que fossem, seriam nulas.

Dentre os motivos para o fracasso do modelo de integração regional proposto pela CEPAL, cabe ressaltar que, após um período de relativa estabilidade econômica, ocorreram as crises das décadas de 1960 e 1970, que tiveram início com o chamado “choque do petróleo”, em 1973, motivado pelo aumento no preço do barril, determinado pela Organização dos Países

ses Exportadores de Petróleo (OPEP). O choque do petróleo pôs fim ao sistema energético barato que sustentava a produção industrial dos países desenvolvidos, e como os países latino-americanos dependiam em grande medida das exportações de produtos primários para os países industrializados, também foram atingidos.

A partir do choque do petróleo, as economias latino-americanas passaram a contrair dívidas, principalmente externas, com o objetivo de manter sua balança de pagamentos equilibrada e controlar suas contas, de modo que pudessem novamente contrair novos empréstimos. Ainda assim, o Produto Interno Bruto (PIB) da região continuou a apresentar índices de crescimento pífios, o que levou a América Latina a um estado de completa insolvência. Estes fatores, aliados a uma opção errônea do modelo de desenvolvimento industrial, à acentuada dependência tecnológica e financeira, à inabilidade ou desinteresse dos governos em operar as mudanças internas necessárias e à ausência das elites econômicas dos debates, contribuíram com o fracasso do projeto de integração regional baseado nas propostas cepalinas.

No que se refere ao modelo de integração neoliberal, apesar de todo o discurso a favor, principalmente dos teóricos vindos dos países desenvolvidos, o fenômeno da globalização, sobretudo nas duas últimas décadas, vem se apresentando cada dia mais incapaz de dar conta das demandas provenientes dos países em desenvolvimento.

Isto se deve ao fato de que grande parte dos “benefícios” da globalização se mostraram ineficazes aos países em desenvolvimento. Em relação ao comércio internacional e a Organização Mundial do Comércio (OMC), a noção neoliberal de que o comércio sem barreiras beneficiaria todos os países, estimulando a especialização e a eficiência, reduzindo custos e aumentando a riqueza global, sofreu uma grande derrota.

Para alcançar o desenvolvimento econômico e tecnológico, os países em desenvolvimento devem lançar mão de políticas industriais e de mecanismos protecionistas, de modo a impedir uma concorrência desleal com as indústrias e os produtores dos países desenvolvidos, pois, do modo como esta posto, o livre comércio vem sistematicamente impedindo o desenvolvimento dos países periféricos. Além disto, o fracasso da Rodada Uruguaia do General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), no que se refere à liberalização do comércio agrícola, e as dificuldades existen-

tes no âmbito da OMC, no que se refere à liberalização do comércio mundial, demonstram que o neoliberalismo é na verdade uma via de mão única, pela qual apenas os países periféricos devem abrir, de maneira unilateral, os seus mercados.

A integração regional, mesmo com todas as suas limitações, é um mecanismo que corretamente aplicado, pode contribuir com o fim das disparidades existentes entre os países latino-americanos. Cabe ressaltar que atualmente se encontram em funcionamento ou em processo de negociação as seguintes iniciativas de integração regional nas Américas: a Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA), a ALCA, a Comunidade Andina de Nações (CAN), o MERCOSUL, o NAFTA, a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), a Associação Latino-Americana de Integração, a Comunidade e Mercado Comum do Caribe (CARICOM) e o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA). O fato de existirem oito diferentes acordos de integração, com variados níveis de integração, no hemisfério americano demonstra a importância que este tipo de iniciativa possui para os países da região.

As recentes iniciativas de aproximação entre os países da América Latina, dentre as quais temos o caso da criação da UNASUL, ou de retomada de acordos que haviam sido relegados a um segundo plano, como é o caso do CARICOM, ou uma reaproximação baseada em uma diminuição das assimetrias, como é o caso do MERCOSUL, demonstram que os governos da região finalmente perceberam a importância do comércio intra-regional para os diferentes países, bem como que a região pode finalmente ter encontrado o caminho do desenvolvimento econômico sustentado e equitativo.

A busca pelo desenvolvimento econômico deve ser uma luta constante para os governos e os povos latino-americanos, entretanto, é necessário que se leve em consideração não somente o plano interno, mas também o externo, o que em muitos casos não é feito, tratando ambos com o mesmo nível de seriedade. Já vimos que a simples cópia ou adaptação de políticas que deram certo em outros países ou regiões não basta para alavancar o desenvolvimento da região, que possui uma série de entraves. A região necessita neste momento de vontade política de seus governantes nos seus atos e não somente nos discursos. Apenas desta ma-

neira a América Latina alcançara o tão esperado desenvolvimento econômico neste século XXI.

8 Referências

- ALMEIDA FILHO, N. de. O Desenvolvimento da América Latina na Perspectiva da CEPAL dos Anos 90: Correção de Rumos ou Mudança de Concepção? In FERRAZ; CROCCO; ELIAS (org) *Liberalização Econômica e Desenvolvimento*. São Paulo: Futura, 2003.
- BATISTA, P. N. *O Consenso de Washington: A Visão Neoliberal dos Problemas Latino-Americanos*. São Paulo: Consulta Popular, 1994.
- BAUMANN, R. *Integração Regional e Desenvolvimento Econômico – Com Referência a Celso Furtado*. Brasília: CEPAL, 2005.
- BIELSCHOWISKY, R. *Pensamento Econômico Brasileiro: O Ciclo Ideológico de Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1988.
- BRANDÃO, A. S. P.; PEREIRA, L. V. (Orgs.) *Mercosul: Perspectivas de Integração*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.
- CAMPOS, A. de; OLIVEIRA, M. A.; BIANCHINI, V. Integração nas Américas – Uma abordagem a partir do rural. In *Comércio Internacional, Segurança Alimentar e Agricultura Familiar*. Rio de Janeiro: Rebrip e ActionAid Brasil, 2001.
- CARDOSO, F. H. *As Idéias e seu Lugar: Ensaio sobre as Teorias do Desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1993.
- CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.
- CARVALHO, D. de. *Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Record, 1982.
- CEPAL. *Estúdio Econômico de América Latina y el Caribe 2006-2007*. Santiago de Chile: CEPAL, 2007.
- _____. Estudo Econômico da América Latina de 1949. In *Cinqüenta Anos de Pensamento da CEPAL*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Record, 2000a.
- _____. O Mercado Comum Latino-Americano. In *Cinqüenta Anos de Pensamento da CEPAL*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Record, 2000b.

_____. Transformação e Crise na América Latina e no Caribe. In *Cinquenta Anos de Pensamento da CEPAL*. Vol. 2. Rio de Janeiro: Record, 2000c.

DELGADO, N. G. *O Regime de Bretton Woods para o Comércio Mundial: Origens, Instituições e Significado*. Tese de Doutorado. Curso de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2000.

ESTEVEVES, T. de J. *Área de Livre Comércio das Américas: Análise da Participação do Setor Empresarial e do Setor Sindical Brasileiro*. Monografia de Conclusão de Curso de Graduação. Departamento de Sociologia e Política da PUC-Rio, 2002.

_____. *Modelos de Desenvolvimento e Integração Latino-Americanos: Da CEPAL ao Consenso de Washington*. Dissertação de Mestrado. Curso de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2007.

FIORI, J. L. *60 lições dos 90: Uma Década de Neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Record, 2002.

_____. *Polarização Mundial e Crescimento*. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. *Poder e Dinheiro: Uma Economia Política da Globalização*. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. Globalização, Hegemonia e Império. In *Poder e Dinheiro: Uma Economia Política da Globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.

FURTADO, Celso. *Raízes do Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. Obra Autobiográfica: *Contos da Vida Expedicionária; A Fantasia Organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, Tomo I.

_____. Obra Autobiográfica: *Entre Inconformismo e Reformismo; Os Ares do Mundo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, tomo III.

_____. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

_____. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GURRIERI, A. *La obra de Prebisch em la CEPAL*. Ciudad de México: Fondo de Cultura, 1982.

MAGNOLI, D.; ARAÚJO, R. *O Projeto da ALCA: Hemisfério Americano e Mercosul na Ótica do Brasil*. São Paulo: Moderna, 2003.

MAGNOLI, D. *Globalização: Estado Nacional e Espaço Mundial*. 2ª ed. São Paulo: Moderna, 2003.

PREBISCH, R. *Transformação e Desenvolvimento: A Grande Tarefa da América Latina*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1973.

_____. *Nueva Política Comercial para el Desarrollo: Informe de Raul Prebisch a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1964.

RODRÍGUEZ, O. *Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

SERRANO, J. M. *El "Consenso de Washington": Paradigma Económico del Capitalismo Triunfante*. Ciudad de México: Papeles Cristianismo y Justicia, 1992.

SUNKEL, O. *O Marco Histórico do Processo de Desenvolvimento-Subdesenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 1971.

_____. Desenvolvimento, Subdesenvolvimento, Dependência, Marginalização e Desigualdades Espaciais: Por um Enfoque Totalizante. In *Cinqüenta Anos de Pensamento da CEPAL*. Vol. 2. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SUNKEL, O.; PAZ, P. *Um Ensaio de Interpretação do Desenvolvimento Latino Americano*. Belo Horizonte: Fórum, 1975.

TAVARES, M. da C.; GOMES, G. La CEPAL y la integración Económica de América Latina. *Revista de la CEPAL*, Número Extraordinário. Santiago de Chile, 1998.

TAVARES, M. da C.; MELIN, L. E. Pós-Escrito 1997: A reafirmação da Hegemonia Norte-Americana. In *Poder e Dinheiro: Uma Economia Política da Globalização*. Petrópolis: Vozes, 1998.

Artigo recebido para publicação em:

28 de junho de 2008.

Artigo aceito para publicação em:

28 de outubro de 2008.

Como citar este artigo:

ESTEVES, T. de J. Integração regional na América Latina: da CEPAL ao Consenso de Washington. **Revista Ideas - Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade**, Rio de Janeiro, v. 2, n.2, p. 172-202, jul.-dez. 2008.