

Integração Sul-americana e as Experiências Internacionais*

Carlos Aguiar de Medeiros**

No momento em que se afirmam os esforços para a constituição de uma área integrada através de um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina das Nações (CAN) e a formação de Eixos de Integração e Desenvolvimento no contexto da Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura da América do Sul (IIRSA), convém identificar as dimensões econômicas e geopolíticas deste processo a partir da experiência de duas outras áreas de regionalização, a da Europa e a do Sudeste da Ásia. Pretendo circunscrever brevemente estas experiências em quatro planos: a coordenação macroeconômica, o regime de comércio, o financiamento da infra-estrutura e os regimes políticos.

É evidente que há na história e nas intenções de diversos atores e formuladores do projeto de integração da América do Sul a vontade política de constituição de um projeto alternativo à integração proposta pelos EUA de formação de uma área integrada de livre comércio na América (ALCA). No entanto, como procurarei argumentar, as estruturas econômicas nacionais, as estratégias formais de integração e os alinhamentos econômicos nacionais, tais como os que se desenvolveram nos últimos anos na América do Sul, são contraditórios com esta intenção geopolítica.

Vejamos inicialmente o caso europeu, em três momentos distintos: os dois anos do pós-guerra, o projeto de constituição da União Monetária Européia formado nos anos 1980 e o alargamento da UE pelo ingresso de países da Europa Oriental. O confronto destes três momentos é essencial para perceber como os objetivos políticos estratégicos e a liderança econômica regional definem o tipo de integração e induzem as trajetórias nacionais.

O projeto original de constituição de um mercado europeu possuía claramente um objetivo geopolítico – a formação de um bloco político na Europa Ocidental em torno da França no qual a Alemanha Ocidental era parte constituinte do projeto se segurança europeu –, um objetivo econômico – o alargamento do mercado interno de forma a

* Texto apresentado no seminário “Para Onde Vai a América do Sul” em 19/9/2005 na FIRJAN, organizado pelo CEBELA (Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos).

** Professor Adjunto do Instituto de Economia da UFRJ

ampliar os ganhos de escala da indústria pesada – e um objetivo político-social voltado à promoção dos direitos sociais e das políticas de emprego.

Do ponto de vista econômico, é importante sublinhar que não foram as razões e os cálculos sobre os benefícios estáticos do livre comércio que fizeram avançar a união aduaneira. Ao contrário, em influente ensaio, Jacob Viner (1950) havia demonstrado que a união iria representar um desvio de comércio e os benefícios seriam muito limitados. Foi a aposta nas vantagens associadas às economias de escala e na aprendizagem tecnológica das indústrias que predominou como justificativa principal para a integração europeia. Deste modo, ao invés de um trânsito do protecionismo ao liberalismo, a Europa Ocidental transitou no pós-guerra para um neomercantilismo onde tarifas e barreiras não-tarifárias foram erigidas em torno de indústrias nascentes ou consideradas estratégicas.

Por outro lado, a única coordenação macroeconômica era a externa, definida por taxas nominais de câmbio fixas porém reajustáveis e controles dos fluxos de capitais de forma a isolar as moedas nacionais dos movimentos especulativos. Mas este projeto só pôde avançar pela liderança econômica da Alemanha. Devido a sua abertura comercial e ao alto dinamismo das suas exportações industriais, quando a Alemanha crescia ela arrastava as demais que, embora tivessem renda per capita similar, possuíam um produto interno muito menor.

Se a Alemanha afirmou-se historicamente como máquina de crescimento europeu e esteio econômico da Comunidade Econômica Européia, a partir do final dos anos 70, com a criação do Sistema Monetário Europeu (SME) e nas décadas seguintes, coroando com a União Monetária Européia, ela exerceu uma influência deflacionista na Europa. De um programa keynesiano expansivo voltado para a formação de uma União Monetária e Econômica – o nome oficial – a formação de uma União Monetária Européia adotou uma linha centrada de forma obsessiva na estabilização monetária. Esta linha decorreu simultaneamente das pressões e políticas dos EUA e de interesses internos.

Com a criação do SME, as moedas nacionais européias ficaram atreladas ao marco, com reduzido grau de liberdade. Os países com balanço de pagamentos mais frágeis (Itália, Espanha e também França) eram obrigados, para manter a paridade nos limites do SME, a elevar a taxa de juros e a reduzir os gastos públicos. A abertura

financeira européia foi fortemente acelerada com o Single European Act de 1986. A tônica da integração passou a ser monetária e financeira.

A Alemanha, depois de ver sua aproximação unilateral com a ex-URSS abortada com a decisão dos EUA de instalar mísseis (Pershings) nos países da OTAN e na própria Alemanha, cedeu pragmaticamente aos interesses de suas grandes empresas e às pressões dos conservadores. Em primeiro lugar, sendo a economia de maior produtividade da Europa, a valorização do marco (nos anos 70 e posteriormente, a partir de 1985) era funcional aos seus interesses exportadores voltados para a Europa. Em segundo lugar, a reação dos conservadores às pressões migratórias (*guest-workers* turcos, argelinos, gregos) que fizeram o milagre alemão reforçava políticas de baixo crescimento. A defesa de uma área monetária forçando uma ancoragem da Europa na Alemanha, a partir da remoção definitiva de controles sobre fluxos de capitais e rígidas metas fiscais, presidiu, desde Maastricht, o desenho de unificação européia. A movida alemã, entretanto, teve um outro componente essencial decorrente da sua estratégia voltada para a sua unificação interna depois da queda do muro de Berlim.

O terceiro momento (terceiro processo) da regionalização européia começou com a *unificação da Alemanha*. As transferências para a Alemanha oriental (5% do PIB alemão) foram concebidas tendo em vista uma integração “pelo alto” com uma prioridade totalmente distinta da que predominou para o restante da Europa Oriental.

Diante dessa política fiscal expansionista, o Bundesbank, à guisa de conter supostas pressões inflacionárias advindas do crescimento, elevou significativamente a taxa de juros, provocando uma crise no financiamento externo da Itália e rupturas no SME. Tal movimento levantou a permanente preocupação de que a Alemanha estaria se voltando para o leste europeu e se afastando do projeto europeu ocidental. Em resposta, acelerou-se o programa de unificação monetária (com criação do restritivo Pacto de Crescimento e Solidariedade de 1997), que resultou na criação do Euro em condições bastante restritivas. Assim, a expansão da UE para países da Europa Ocidental e Oriental (Polônia, Hungria, República Tcheca) se deu num momento em que a Alemanha adotava uma política fortemente deflacionista. Estas condições criaram um viés desestabilizador e deflacionista pois à medida que se aumenta a recessão, maior é a probabilidade de se violar as condições de acesso (3% e 60% respectivamente para déficit e dívida).

Estas condições foram violadas em 2003 pela França e pela própria Alemanha (as sanções consagradas pelo Pacto não foram aplicadas), não obstante permanecem colocadas para os candidatos ao *acquis communautaire*. Desde logo, esta não é hoje uma condição que os países que desejam entrar na EUROPA não possam suportar, eles eventualmente poderão obtê-las a um custo social muito elevado, mas trata-se principalmente de que os países mais ricos não podem oferecer, sem restrições, a começar, pela livre circulação da mão-de-obra, os benefícios econômicos associados à integração.

A questão geral da UE é a seguinte: os governos abrem mão de sua soberania monetária e de sua capacidade de fixar autonomamente sua taxa de juros, abdicando-a para um Banco Central supranacional, sem que seja criado neste mesmo plano um Tesouro e Governo Central que possam financiar os desequilíbrios nacionais.

O que me parece essencial a reter no caso da regionalização europeia é perceber que, do mesmo modo que não existem projetos subnacionais coerentes fora de um projeto nacional, não existem, tampouco, projetos regionais supranacionais coerentes sem um consenso político de qual é a estratégia desejada e uma clara disposição de um país ou conjunto de países que possuam vontade e legitimidade para exercer a liderança na condução desta estratégia.

A história da regionalização asiática é bastante distinta e deve ser considerada a partir de alguns vetores centrais, como a particular configuração geopolítica em que o Sudeste Asiático se forma no pós-guerra como uma área de influência direta dos EUA, a posição política estratégica da China, a dominância do dólar e a grande desigualdade econômica entre as nações. A formação de uma economia regional no Sudeste da Ásia se dá, portanto, ao contrário da Europa, não como um projeto político liderado economicamente por uma potência regional, mas por vetores econômicos. O primeiro eixo foi a reestruturação produtiva japonesa induzida pelas pressões mercantilistas americanas que resultaram, a partir de 1985, em grande valorização do yen e transformaram o Japão em um grande investidor regional. E o segundo eixo foi a rede de comércio e investimento da grande China. Ao contrário da Europa Ocidental, em que a discrepância de PIB nacionais e a razoável proximidade dos produtos per capita

formaram uma área de comércio com especializações horizontais entre indústrias semelhantes; na Ásia, com imensas discrepâncias nas rendas per capita a direção do comércio seguiu um modelo de especialização tipo “gansos voadores”, em que cada país ocupa uma determinada posição na pauta das exportações regionais dirigidas aos mercados ocidentais e asiáticos. O imenso dinamismo do comércio regional está associado, por sua vez, à mudança estrutural que ocorre na pauta de exportações de cada país. Ao contrário da América do Sul e da África, onde as especializações decorrem da existência de determinados recursos naturais e, portanto, fixam a composição das pautas exportadoras, na Ásia, a especialização se dá essencialmente na indústria onde as vantagens adquiridas pela aprendizagem tecnológica e a elevação dos salários abrem caminho para o deslocamento da estrutura produtiva de cada país.

Ao contrário do que se passou também com a Europa, a formação inicial da regionalização asiática não foi liderada por uma economia da região. O Japão não exerceu uma posição similar à Alemanha, foram os EUA que por razões políticas e econômicas exerceram este papel. Tampouco o yen assumiu a importância que o marco exerceu. Esforços recentes para uma regionalização do yen, quando da crise asiática, foram abortados pelos EUA.

Nos anos mais recentes, a China vem se afirmando crescentemente como máquina de crescimento regional. Com efeito, devido as suas conexões com os fluxos de investimentos oriundos principalmente da grande China e do Japão, a expansão econômica chinesa (que nos anos mais recentes vem sendo liderada pelo gasto público e investimento voltado para o mercado interno, particularmente infra-estrutura) vem puxando o Sudeste Asiático.

De forma distinta da Europa, onde acordos e tratados predominaram, na Ásia, a formalização caminha com lentos passos de forma a não amarrar uma dinâmica que é bastante flexível e ajustada aos diferentes momentos nacionais. Indubitavelmente, a regionalização asiática possui um modelo APEC que é o desenho proposto pelos EUA para as economias do Oceano Pacífico e o modelo da Associação das Nações do Sudoeste Asiático (ASEAN), em suas formações ASEAN +1 (isto é, do bloco destas nações com o Japão ou com a China) e ASEAN+3 (as nações do sudoeste asiático mais a China, a Coreia e o Japão). Apesar da constituição de uma área de livre comércio entre os

países da ASEAN, as restrições à liberalização da agricultura e a busca de compensações em acordos bilaterais parece dar a tônica de um projeto regional que, de forma alguma, prevê como na Europa pós Maastricht uma coordenação macroeconômica formal.

Estas experiências servem para balizar o projeto de integração na América do Sul. Ao contrário da Ásia, em que a integração foi empurrada por circunstâncias econômicas com escassa institucionalidade e ao contrário da integração original européia movida por razões políticas e pelo neomercantilismo industrial, o projeto de integração sul-americana se depara com grandes ambigüidades que marcaram desde o seu princípio o próprio Mercosul. Os objetivos sempre defendidos por Prebisch (1964) e Furtado (1969) eram de uma integração para viabilizar a industrialização em mercados locais reduzidos, em uma formulação próxima à que predominou inicialmente na Europa. Esta integração requer uma construção política e, desde logo, não se põe em prática pelo livre comércio e menos ainda pela formação de uma área monetária. Requer, como no caso europeu uma liderança regional que pelo seu porte e taxa de crescimento viabilize a expansão dos demais e viabilize a formação de grandes fundos públicos, de forma a financiar a recuperação das áreas atrasadas.

Nada disto ocorreu na região. Após uma década marcada por ampla adesão ao Consenso de Washington, por privatizações em massa, desindustrialização, desnacionalização de complexos exportadores e polarização regional intra-países, a única integração que se afirmou foi a do Mercosul baseada em união aduaneira. Com este contexto macroeconômico e geopolítico, a integração de fato é a liderada pelos mercados. Evidentemente, neste tipo de integração, os verdadeiros beneficiários são as empresas em setores com economias de escala e, como no caso das exportações da Argentina para o Brasil na segunda metade dos anos 90, o câmbio favorável. As proposições visando a criação de mecanismos de coordenação macroeconômica e alinhamento cambial (e, no limite, moeda única) só reforçam este eixo que favorece a expansão das assimetrias já existentes.

A despeito da enorme importância da infra-estrutura física na alavancagem do desenvolvimento econômico, ela, ao reduzir os custos de transportes, reforça os pólos regionais de desenvolvimento e, a menos da construção de outros *clusters*, consolida a

distribuição dos pólos segundo as vocações que, no caso das economias da região, são essencialmente construídas em torno dos recursos naturais. Isto não quer dizer que os projetos assim construídos não possuam importância econômica em si, é evidente que a redução de custos propiciada por melhores estradas e dutos aumenta a competitividade dos setores que deles se beneficiam. No entanto, a difusão do desenvolvimento depende de como estes ganhos são distribuídos aos demais setores, isto é, dependem de aspectos associados à propriedade dos ativos e à política de desenvolvimento posta em prática.

O projeto IIRSA, tal como assimilado pelo BID, acoplado com um projeto de livre mercado com os países da comunidade andina, prioriza um eixo centrado em corredores de exportação e no financiamento público e preferencialmente privado, como pilares centrais da integração. Trata-se, segundo o BID (sob grande influência dos EUA), de propiciar as condições para que a América do Sul se integre na economia global, via maior atração de investimentos externos, melhora da infra-estrutura e acordos regionais e sub-regionais de comércio. Assim, ao invés de promover a expansão dos mercados internos nacionais, viabilizando re-especializações produtivas, uma estratégia que combine livre-comércio com investimentos em infra-estrutura tende a reforçar no âmbito regional uma inserção internacional tradicional, baseada nas exportações de bens primários. A rigor, este modelo de integração não é uma alternativa, mas um passo no caminho de uma integração como a ALCA.

Quero sublinhar, portanto, que uma estratégia de integração alternativa à ALCA (e ao que ela significa como projeto assimétrico de nivelamento do campo do jogo entre parceiros desiguais), não se resume à constituição de um bloco de livre comércio fisicamente integrado sem os EUA. Vejamos as conclusões obtidas por um estudo econométrico (Berrettoni, D; Cicowiez, 2005) baseado em ganhos de comércio decorrentes da formação de um bloco Mercosul/CAN: o Brasil, isoladamente é o país que mais teria a ganhar; a indústria que mais se expandiria com o comércio seria a automobilística; a Argentina teria ganhos em cereais, trigo e metalurgia; o Uruguai expandiria sua indústria de alimentos, a Colômbia a sua têxtil, o Peru, a indústria de alimentos; a Venezuela, o petróleo. Por este mesmo estudo, circunscrito a ganhos estáticos, apenas o Brasil ficaria numa situação pior se o bloco comercial fosse não o do Mercosul/CAN, mas o da ALCA.

A questão essencial, portanto, é a busca de um projeto regional que não se limite a ser um dispositivo para o aumento da competitividade das atividades hoje existentes no mercado global, o que só reforça o setor primário exportador, mas que possa alavancar as economias da região, integrando os mercados e viabilizando novas oportunidades de industrialização e diversificação exportadora.

São diversas as questões que se colocam. Em primeiro lugar, sublinho que do ponto de vista econômico, o Brasil, com seu PIB de US\$ 1,3 trilhões (PPP), é mais do que duas vezes o PIB conjunto da CAN e mais do que a metade do PIB desta com o Mercosul. É evidente que se trata da economia nacional que, através de sua expansão, poderá exercer um efeito positivo para uma região integrada. Entretanto, devido às opções principais de política econômica, o Brasil tem sido a economia latino-americana que menos cresce nos últimos anos. Com efeito, entre 1990-2000, a América Latina teve um crescimento bastante reduzido, de 3.3% aa; o Brasil obteve ainda menos, 2.9% aa, muito inferior à Argentina que, apesar de seu desastre registrou 4.1% aa, ou da Bolívia, 4.0% aa, ou do Peru, com 4.6% aa e muito atrás do Chile, 6.6% aa. Como dinamizar os mercados regionais com uma economia de baixo crescimento? Em segundo lugar, observa-se que, com o seu PIB per capita de US\$ 7,400, a economia brasileira é superada pela Argentina (\$ 10,190) afirmando-se apenas modestamente acima do Uruguai ou da Colômbia. Isto traduz o imenso desequilíbrio regional e produtivo brasileiro, que se traduz por décadas de estagnação em regiões e setores distantes da grande indústria paulista e dos complexos exportadores do *agrobusiness* e dos bancos. Desequilíbrio que fez aumentar o atraso relativo e os custos de produção numa área tão essencial à integração da América do Sul como a região amazônica, que tem fronteira com oito países da região. Com efeito, nos últimos anos, a polarização de renda aumentou no país e, devido aos elevados custos de transporte em precários sistemas viários, os preços são mais elevados no norte e no Amazonas. Desse modo, não apenas para viabilizar uma integração sul-americana, é necessário taxas de crescimento mais elevadas, mas é também necessária uma estratégia regional integrada aproximando o norte do sul através de infra-estrutura adequada. Diversos bons projetos já foram mapeados, alguns deles trazem evidentes sinergias – como, por exemplo, o complexo do Rio Madeira no Amazonas centrado em energia elétrica e aquavias – mas se deparam

com a falta de um projeto nacional que dê consistência e articulação aos projetos regionais e essencialmente se deparam com as prioridades macroeconômicas do país.

E aqui entra a questão do financiamento. Mesmo os países europeus comprometidos com metas muito restritivas, acordadas em Maastricht, toleram um déficit público de 3% do PIB, cifra que historicamente corresponde em muitos países à participação dos investimentos públicos no PIB. Como o Brasil adota metas fiscais que impedem mesmo cifras modestas como esta – nos últimos anos o investimento público ficou em 1.8% do PIB, depois de haver-se situado em torno de 2,6%, na primeira metade dos anos 90 (FMI, 2005) – fica difícil entender como viabilizar investimentos necessários ao processo de integração nacional e regional. Resta assim recorrer ao setor privado que naturalmente tem interesse, hoje, como, aliás, possuía no séc. XIX, em viabilizar os projetos exportadores baseados em recursos naturais. Uma atualização do modelo excludente latino-americano.

Por fim, é importante sublinhar que muitos governos têm se referido à integração como uma forma de consolidar a democracia na região. A questão substantiva comum a um processo de integração regional tem a ver não com a convergência de formas de governo mas com a definição de uma carta social. A consolidação da democracia está em risco precisamente pelos insanáveis conflitos gerados pelo modelo econômico adotado até recentemente por todos os países da região, com as promessas de melhoria do bem-estar social. Qualquer acordo formal independente desta questão substantiva como, por exemplo, o que levou o Brasil a enviar tropas para o Haiti, é bastante desestabilizador, gerando reações políticas opostas. Em relação à questão social, o risco principal, como na questão recente da integração da Europa Oriental na EU, é fazer avançar a integração dos mercados e ao mesmo tempo aumentar a concorrência pela mão-de-obra barata degradando ainda mais a base dos mercados de trabalho organizados.

É forçoso salientar que uma carta social progressista, ao lado de redobrada ênfase no esforço de cooperação tecnológica e científica, é essencial para alargar as dimensões do processo de regionalização confinado, no presente momento, a uma visão estritamente economicista.

Referências

BERRETTONI, D; CICOWIEZ (2005). *El Acuerdo de Libre Comercio Mercosur – Comunidad Andina de Naciones: una Evaluación Cuantitativa*, División de estadísticas y proyecciones Económicas, Estudios Estadísticos y Prospectivos, CEPAL.

FMI (2005). *Stabilization and Reform in Latin America: A Macroeconomic Perspective on the Experience since the Early 1990s*, Occasional Paper 238, Washington.

FURTADO, C. (1969). *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, Cia. Editora Nacional, São Paulo.

MEDEIROS, C. A. (2004). A Economia Política da Internacionalização sob Liderança dos EUA: Alemanha, Japão e China. In: Fiori, J.L. (org): *O Poder Americano*, Editora Vozes.

PREBISCH, R (1964). *Hacia una Política Comercial en pro del Desarrollo*. UNCTAD, Nova York, Nações Unidas.

VINER, J. (1950). *The Customs Union Issue*, New York, 1950.