



LC/BRS/DT.028

Agosto de 2005

Original: português

CEPAL

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE

Escritório no Brasil

INTEGRAÇÃO REGIONAL E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – COM REFERÊNCIA A CELSO FURTADO

Elaborado por Renato Baumann, Diretor do Escritório da CEPAL no Brasil, e professor da Universidade de Brasília, para apresentação no Seminário “Celso Furtado e o Século XXI”, realizado pelo Instituto de Economia da UFRJ. As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo, necessariamente, a posição das instituições envolvidas.

INTEGRAÇÃO REGIONAL E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – COM REFERÊNCIA A CELSO FURTADO

Renato Baumann

I - Introdução

A pedido dos organizadores do Seminário Celso Furtado e o Século XXI, esta Nota apresentada a seguir algumas considerações sobre a maneira como Furtado concebeu a questão da integração regional, a relação entre seu pensamento e a experiência das últimas décadas na América Latina, e algumas considerações quanto ao futuro.

Embora a questão da integração regional não apareça com frequência nos seus escritos mais conhecidos, Furtado atribuía um papel importante a esse processo:

“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.” (Furtado (2000), pg. 331)

Na sua ótica, a aproximação, seja de economias semelhantes, seja de economias díspares, mas sempre e quando integradas segundo um processo cauteloso, planejado, traria implicações importantes enquanto ferramenta de superação das limitações do subdesenvolvimento.

Como será mostrado a seguir, suas reflexões foram confirmadas em parte pela experiência em alguns exercícios de integração na América Latina. Entre outros aspectos, destacam-se os problemas causados por processos de integração simultâneos à abertura comercial multilateral.

Será mostrado, igualmente, que – como dificilmente poderia ter sido previsto por Furtado – nos últimos anos esse processo tem sofrido tantas modificações que boa parte das expectativas iniciais não correspondem mais às características básicas do cenário observado hoje.

II - A Racionalidade Original

A idéia de criar um mercado comum latino-americano estava presente nos estudos da CEPAL desde 1949. Os países da região – mesmos os maiores – precisavam de um mercado de alcance regional para o desenvolvimento de sua

indústria. Em 1951 os países da América Central pediram formalmente à CEPAL apoio técnico para seu processo de integração, origem do atual Mercado Comum Centro-Americano.

Segundo 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. À medida que os investimentos industriais se diversificam, o problema se agrava. Por outro lado, o avanço da tecnologia assume em geral a forma de aumento das dimensões mínimas econômicas das unidades de produção. Portanto, é natural que se tenha pensado em contornar esse obstáculo mediante formas diversas de integração de economias nacionais”. (Furtado (2000), pg. 327).

A idéia do mercado comum fazia parte, portanto, de um processo de reestruturação das economias, de primário-exportadoras a abastecedoras do mercado interno. A substituição de importações buscava complementar o comércio com o resto do mundo.

“Como a integração deverá permitir o começo da industrialização, isto é, a instalação de indústrias de reduzidas economias de escala – têxtil, alimentos, etc. – é possível que as principais vantagens por ela proporcionadas estejam do lado da aglomeração”. (Furtado (2000), pg. 329).

Os ganhos com a integração regional seriam maximizados, portanto, se o processo pudesse ser acompanhado de um planejamento, que repartisse entre os países participantes as unidades produtivas, segundo algum critério (não especificado), de modo que elas pudessem passar a produzir nos diversos países participantes em volumes ampliados, graças à escala do mercado conjunto.

Segundo as recomendações da CEPAL, os países deveriam proceder a uma integração limitada, centrada na localização ótima de algumas atividades econômicas importantes, sobretudo de caráter industrial e de transformação de produtos agropecuários e minerais, o que estava estritamente conforme com as idéias de Furtado a respeito:

“Ao decidir sobre a localização econômica, também se decide sobre a distribuição da renda. No caso das políticas de integração multinacional, esse problema adquire particular importância”. (Furtado (2000), pg. 329)

Furtado reconhecia, assim, a importância do tema, mas seu texto é recorrente nos alertas em relação a que um processo não orientado de integração regional pode levar a perdas, sobretudo no caso de haver diferenças marcadas entre os países participantes do exercício de integração.

III - A Lógica dos Anos 60 e 70

A partir do entendimento de que com a integração regional seria possível superar diversas das barreiras ao desenvolvimento, e sob forte influência do exemplo dado pela assinatura do Tratado de Roma, origem da Comunidade Econômica Européia, os países da América Latina procuraram promover a integração de suas economias, através da formação da ALALC (e como parte dela, do Grupo Andino), cuja experiência é bastante bem conhecida.

A lógica era de que a permanecerem as condições que estiveram vigentes na segunda metade dos anos 50 a América Latina enfrentaria desequilíbrio crescente do Balanço de Pagamentos, devendo restringir a importação de bens de capital. A criação de um mercado regional seria, assim, uma condição básica para a produção de bens de capital e bens intermediários, requeridos para promover o crescimento económico.

Essa não era, no entanto, uma recomendação isenta de prudência. Segundo os trabalhos da CEPAL à época, o fato mesmo de que a região dispusesse de produção agrícola, mas tivesse sua grande limitação no acesso a produtos industrializados impunha cautela às negociações de preferências comerciais em termos de setores, com ênfase em bens de capital e produtos intermediários, assim como em termos de processo: um mercado comum só se alcança por etapas, com metas parciais, mas realizáveis, e persistência de propósitos. A primeira etapa deveria ser uma zona preferencial de comércio, com um horizonte longo (dez anos) para a eliminação de barreiras.

Para tanto havia três condições básicas: a) a zona de preferências comerciais deveria ser construída com um número máximo de países da região e facilidade para a incorporação dos que não participassem desde o início; b) deveria ser buscada a reciprocidade, com: (i) mecanismos para garantir o equilíbrio comercial e (ii) equivalência setorial: importações de produtos industriais deveriam poder ser pagas com exportações de produtos industriais; e (c) tratamento diferenciado de acordo com o grau de desenvolvimento dos países.

Seriam aceitáveis como exceções à cláusula de nação mais favorecida o tratamento diferenciado a países menos desenvolvidos e os arranjos de especialização e complementação industrial para o desenvolvimento de novas indústrias integradas.

A década de 60 testemunhou um avanço notável no número de linhas tarifárias negociadas no âmbito da ALALC, embora sem grande impacto sobre os fluxos comerciais. Como é sabido, isso se deveu em grande medida ao fato de que no momento inicial do processo negociador as economias da região contavam com tarifas excessivas, de modo que as concessões feitas não tiveram grande impacto. A partir do momento em que os excedentes tarifários começaram a

desaparecer as reações contrárias se fizeram notar. Isso se traduziu em crescentes dificuldades no processo negociador na ALALC, que se baseava nas decisões consensuais de todos os países-membros.

À década de 70 corresponde certo marasmo no processo de integração entre os países da América Latina. Em grande medida isso foi o resultado de um conjunto de fatores, cujo peso individual é difícil isolar:

- crise no processo negociador da ALALC
- dispersão de resultados entre países distintos da região, como resultado da primeira crise do petróleo
- liquidez internacional viabilizando projetos de investimento
- inexistência de clima político em favor da integração, uma vez que boa parte dos países da região tinham governos militares (ciosos da preservação da soberania nacional)

IV – Integração como Ferramenta para Superar a Crise dos Anos 80

A questão da integração regional ressurgiu com vigor a partir da crise da dívida externa, na década de 80. Há um reconhecimento na América Latina de que existe debilidade estrutural: a região dependia dos mercados dos países industrializados para a maior parte dos seus ganhos de divisas e para as importações requeridas para manter o ritmo da atividade econômica.

Nesse contexto, a integração regional oferecia saídas para a superação da crise, uma vez que: a) o comércio intra-regional permite no curto prazo a utilização da capacidade instalada; e b) o regionalismo permite o crescimento do comércio externo com menor uso de divisas (através da busca de equilíbrio comercial e do uso de mecanismos de pagamento regionais).

O discurso em favor da integração regional – que até então estava centrado predominantemente na dimensão da escala produtiva conseguida através do mercado ampliado – agora é acrescentado de novos argumentos.

Documentos da CEPAL (sobretudo CEPAL (1994)) passam a racionalizar a integração regional como compreendendo, entre outros aspectos:

i) a *necessidade de coordenação de estruturas produtivas*: o que fomenta a integração no longo prazo não é a liberalização irrestrita em matéria de barreiras tarifárias, mas o esforço por ampliar e complementar de forma coordenada as estruturas produtivas.

ii) a *integração como plataforma de lançamento de exportações*: o processo de integração – através do espaço econômico ampliado – deve constituir uma

'plataforma de lançamento' para a exportação de manufaturas latino-americanas aos mercados centrais

iii) a *ação concertada no cenário internacional*. deveria ser prioridade para os países da região trabalhar juntos para conseguir um novo padrão de desenvolvimento que permitisse maior flexibilidade no trato de alterações na economia internacional. Os países da América Latina deveriam fortalecer a cooperação e a integração, assim como a coordenação e ação concertada ao nível internacional.

Para tanto são requeridos três tipos de ações: a) fazer acordos políticos de alto nível para reverter o declínio do nível de comércio intra-regional; b) reforçar os mecanismos de 'clearing' e pagamentos bilaterais (inclusive para transações em serviços); e c) redirecionar políticas de compras governamentais, em benefício da região.

Essa cautela parece estritamente em consonância com o postulado por Furtado:

"Contudo, deve-se ter em conta que esse tipo de integração apoiado principalmente nas vantagens de aglomeração tende a favorecer desigualmente os países que se integram, ou a exigir um planejamento amplo, coordenado – incluindo política fiscal, de salários e preços – caso se pretenda evitar a tendência à concentração geográfica dos frutos do desenvolvimento. A simples união aduaneira de pequenos países pode intensificar o desenvolvimento industrial desse grupo durante certo período, mas não evita que surjam os mesmos problemas de tendência à estagnação, uma vez esgotadas as possibilidades de substituição de importações, que têm conhecido países subdesenvolvidos médios e grandes". (Furtado (2000), pg 330)

"No [caso de integração de economias em graus distintos de industrialização] a integração deverá permitir unir as economias de aglomeração às de escala, favorecendo, de preferência, o país mais industrializado. Se são similares os níveis de industrialização, a integração favorecerá de preferência o país onde se localizam as indústrias que mais se beneficiam de economias de escala de produção." (idem, pg. 330)

"Se as economias que se integram possuem capacidade ociosa em indústrias complementares, ou em indústrias que competem com importações provenientes de terceiros países, os benefícios da integração são imediatos e rápidos. Por outro lado, se o setor com capacidade ociosa de uma economia compete com a indústria semi-artesanal do outro país, temos o caso extremo de concentração total dos benefícios em um país e redução de renda real no outro". (idem, pg 331)

Na experiência latino-americana há diversos exemplos de esforços nessa direção. Entre outros, cabe mencionar as políticas industrial e de disciplina dos

investidores estrangeiros adotadas pela Comunidade Andina, e os mecanismos de preservação do equilíbrio comercial e a busca de complementaridade produtiva implícitos nos Protocolos assinados entre Brasil e Argentina entre 1986 e 1990.

V – O Regionalismo Aberto dos Anos 90

A partir de meados da década de 80 a maior parte dos países latino-americanos adotou – em geral como parte de programas de estabilização de preços – política de abertura comercial multilateral. Isso ocorreu no momento mesmo em que se retomavam os esforços de integração regional.

Esse paralelismo levou a que – de forma não previsível por Furtado em seus escritos originais – passássemos a conviver com dois processos simultâneos e nem sempre compatíveis, quando a integração está associada à preocupação com a distribuição equânime *a priori* dos ganhos entre os países participantes.

O discurso dos anos 90 relativo aos benefícios da integração regional passou a integrar novos componentes, sob a ótica da transformação produtiva:

- a) permite apropriar ganhos de economias de escala
- b) permite reduzir rendas não-produtivas associadas à falta de concorrência
- c) influencia expectativas de investidores internos e externos
- d) reduz custos de transações
- e) aumenta eficiência produtiva (e portanto níveis de poupança e investimento), contribuindo para a estabilização de preços
- f) facilita absorção de progresso tecnológico (permite desverticalização de firmas e emprego de mão-de-obra especializada, e assim a aquisição e disseminação de informação)

Segundo a CEPAL (1994), a liberalização do comércio intra-regional deveria apoiar a *especialização intra-industrial*, uma vez que os produtos comercializados na região tendem a ser mais intensivos em tecnologia que os produtos exportados ao resto do mundo.

Além disso, os benefícios da integração são extensivos ao sistema econômico e institucional. Da mesma forma, iniciativas conjuntas podem ter lugar em áreas como educação e desenvolvimento do mercado de capitais, entre outras, complementares, mas não diretamente associadas ao comércio externo.

A racionalização relativa à simultaneidade dos processos de integração regional e de abertura multilateral passou a ser concebida como um *regionalismo aberto*. Segundo essa concepção - que basicamente reconhece uma situação de fato existente na região - o processo de integração deve ser compatível com a

abertura multilateral, sendo um passo no sentido de promover essa abertura. Para tanto, os acordos de integração devem prover a liberalização extensiva: a) dos mercados, na maior parte dos setores e b) dos países - os acordos devem ser formulados com critérios flexíveis de participação.

Em todo caso, as reduções de barreiras comerciais deveriam ser implementadas de forma gradual e progressiva, de modo a facilitar o ajuste das atividades produtivas às novas circunstâncias.

Como recomendações gerais, é proposto que o processo de integração deve ser governado por regras claras e transparentes, de modo a servir de garantias contra riscos e incertezas. Regras precisas devem ser estabelecidas para questões de origem, salvaguardas, direitos compensatórios e solução de controvérsias.

Os sistemas de pagamentos deveriam ser uma ferramenta para facilitar a expansão do comércio recíproco e fluxos de investimento (sua importância se reduz à medida que aumenta o grau de conversibilidade das moedas), e os acordos setoriais firmados no âmbito de acordos de integração devem ser reorientados de modo a não ser apenas confinados à regulação comercial, mas tornar-se mais simples e amplos, de modo a poder eliminar obstáculos em áreas de infra-estrutura, por exemplo, ou facilitar investimento.

Esses acordos deveriam contemplar ainda mecanismos de disseminação tecnológica e inovações. Em geral, a meta deveria ser promover ações que estimulem a oferta de modo a torná-la apta a enfrentar a demanda em mercados mais amplos e liberados.

Uma novidade importante adicional é a crescente percepção de que os agrupamentos de países com seus vizinhos podem render frutos em termos de ampliar a capacidade negociadora externa.

Assim, na primeira metade dos anos 90 diversos desses aspectos são verificados, por exemplo, na América do Sul, na Comunidade Andina, mas sobretudo, no Mercosul, com efeitos sobre o comércio e o investimento intra-regionais. No entanto, também nesses agrupamentos a lógica da negociação cautelosa, equilibrada por setores, passa a ser superposta pela abertura multilateral.

VI – Contexto Atual e Perspectivas

Em 1994 a adesão do México à NAFTA é um complicador do cenário de integração regional:

i) esse país não estendeu aos demais membros da ALADI as preferências negociadas na Nafta, e

ii) sinalizou a possibilidade de existir acordo entre países industrializados e um país em desenvolvimento, em novos temas sensíveis, como serviços, compras governamentais, meio-ambiente e outros, inaugurando um novo período de relações de novo tipo entre países de níveis distintos de desenvolvimento.

Na segunda metade dos anos 90 observam-se novos elementos determinantes:

a) as negociações hemisféricas (Alca) e de grupos de países latino-americanos com a União Européia trazem novos fatores de pressão (abertura de setores sensíveis; estímulo à negociação com subgrupos de países)

b) as perspectivas de negociações multilaterais sobre-determinam as negociações hemisféricas e dos países latino-americanos com a UE sobre certos temas. O argumento é de que essas questões só podem ser tratadas nos foros multilaterais, portanto não devem entrar na pauta das negociações bilaterais e plurilaterais.

Ao final dos Anos 90 e na primeira metade dos anos 2000 observa-se um cenário bastante diferente daquele que embasou as proposições originais de Furtado. Ele jamais poderia prever que os países da região fossem optar de forma preferencial por preservar a abertura comercial, e – sobretudo – fossem priorizar os acordos com países industrializados, em alguns casos em detrimento das relações regionais. Alguns dos fatos importantes nesse período foram:

i) as crises de Seattle e Cancún nas negociações da Rodada de Doha da OMC estimularam ainda mais a ênfase em acordos bilaterais e plurilaterais, por parte dos EUA e União Européia.

ii) se nos anos 90 os países disputavam primazia na atração de investimentos externos, agora o que se observa é uma disputa pela primazia na assinatura de acordos com os EUA e União Européia. Cláusulas acordadas nos acordos já firmados passam a converter-se freqüentemente em pisos de referência para negociações seguintes, o que reforça essa percepção de 'disputa', para não ser o último país a perder os benefícios de acesso aos principais mercados, e para não ter de negociar algumas dessas cláusulas.

iii) a contraparte desse processo é uma desarticulação da convergência regional, com riscos para a sobrevivência dos grupos estabelecidos de países, uma vez que os países participantes passaram a negociar diretamente com parceiros externos.

iv) tem sido dada ênfase no comércio Sul-Sul entre países da América Latina e países de outras regiões, buscando complementaridade não determinada pela proximidade geográfica, mas pela condição de país em desenvolvimento.

Assim, visto sob a ótica da promoção do desenvolvimento, que é a dimensão central deste artigo, o cenário atual se caracteriza por:

1) multiplicidade de acordos bilaterais e plurilaterais

2) esses acordos são, em geral, de 2ª. geração. Em lugar de aprofundar a dimensão de desenvolvimento (promoção de complementaridade produtiva; mecanismos de transferência de tecnologia, etc) eles têm avançado mais na liberalização comercial e de temas específicos (variando entre acordos), como regulação e facilitação de acesso a compras governamentais, homogeneização da regulação da concorrência, abertura do mercado de serviços, etc.

3) à diferença das posturas anteriores – de combate direto a barreiras comerciais – os novos acordos tendem a adaptar-se a elas, na medida do possível, e buscar ganhos potenciais em outras áreas específicas. Por exemplo, o acordo entre os EUA e os países da América Central traz algumas cláusulas que preservam os interesses norte-americanos (peças de vestuário podem ser vendidas no mercado dos EUA com preferência tarifária, mas desde que nelas constem algumas peças, como bolsos, originários dos EUA).

4) os acordos bilaterais implicam risco de minar a capacidade de operação - e no limite, a própria existência - da OMC, uma vez que debilitam os foros de negociação multilateral, ao contornar diversos obstáculos dessas negociações com soluções “ad hoc”.

Além disso, de uma perspectiva conjunta da região como um todo, esse cenário pode vir a comprometer possíveis posições regionais comuns nas negociações com outros parceiros, de fora da região, uma vez que os acordos se sucedem em negociações entre países ou grupos de países latino-americanos e parceiros externos de mais peso. Num contexto como esse, a relação de força certamente se faz presente, e os atrativos de acesso a mercado tendem a ser mais atraentes que o estímulo a perseguir posições principistas nos processos de negociação.

A aposta na complementaridade de tipo Sul-Sul tem levado a resultados mistos. De um lado, o comércio Sul-Sul em geral é o que mais tem crescido nos últimos anos. No entanto, esse resultado é fortemente influenciado pelo peso da China. Esse comércio e as negociações associadas são caracterizados por uma baixa probabilidade de complementaridade tecnológica entre os países. Além disso, as

negociações Sul-Sul não são triviais, pela similitude de interesses. Exemplos disso são as negociações Mercosul-Índia, Mercosul-Comunidade Andina, e outras, que têm se caracterizado como processos mais lentos que o esperado.

O que se pode dizer, então, em relação ao pensamento de Furtado, e às perspectivas do cenário atual?

Em relação ao primeiro, sua preocupação quanto à necessidade de planejamento para evitar desencontros nos resultados a serem obtidos por sócios de potencial econômico desigual tem se mostrado procedente.

Alguns dos resultados obtidos pela economia mexicana na sua relação com o país vizinho ilustram o risco de um relacionamento entre sistemas econômicos de tamanho e capacidade competitiva muito díspares.

No Cone Sul, os desequilíbrios verificados nas relações econômicas entre os parceiros do Mercosul vão na mesma direção. As preocupações quanto à concentração de investimentos na economia de maior potencial de aglomeração, entre outros aspectos, têm um certo caráter furtadiano.

Em relação às perspectivas com base no cenário atual, sob a ótica do desenvolvimento econômico, há alguns aspectos preocupantes. Entre outros cabe mencionar, para uma economia de porte médio, como a brasileira:

a) parecem haver condições limitadas para se conseguir – via Rodada de Doha – avanços nas áreas que realmente interessam (disciplina na imposição de barreiras, abertura (acesso e fim de subsídios) de alguns mercados, sobretudo para produtos agrícolas, flexibilidade nas regras das TRIMs e TRIPS, etc). Este é um desafio importante, porque pode significar dificuldades para a superação de barreiras estruturais ao crescimento.

b) o fato de ser “late-comers” entre os signatários de acordos bilaterais tornam os países do Mercosul potencialmente mais vulneráveis a pressões para aceitar negociar temas politicamente indesejáveis.

c) esse cenário de acordos com parceiros de fora da região, por parte de um número crescente de países latino-americanos, impõe custos geo-políticos, ao reduzir a margem para que países grandes da região, como o Brasil (ou o Mercosul) possa(m) vir a exercer uma liderança regional, e com isso obter ganhos em negociações externas.

Em suma, a experiência das últimas duas décadas mostrou o acerto das posições de Celso Furtado quanto ao potencial econômico dos processos de integração regional, e em relação à necessidade de evitar desequilíbrios demasiadamente pronunciados entre os países participantes de um mesmo exercício de integração.

O período mais recente tem mostrado, contudo, três aspectos que por não terem precedente histórico transcendem as formulações de Furtado.

A opção pela abertura comercial multilateral por parte das economias em desenvolvimento, em paralelo aos esforços de integração regional, é um desafio para o desenho e a gestão dos processos de integração.

Ao mesmo tempo, a opção de diversos países por buscar o elemento dinâmico de suas relações comerciais externas em acordos com outras economias em desenvolvimento sem o atributo da proximidade geográfica impõe diversas qualificações à análise da aglomeração de indústrias.

Por último, a opção por parte de um número crescente de países em desenvolvimento, por firmar acordos liberalizantes com economias industrializadas, em busca de um canal alternativo tanto à complementaridade entre menos desenvolvidos quanto à abertura multilateral, é um fenómeno novo que desafia a análise tradicional.

TRABALHOS DE REFERÊNCIA

CEPAL – Integración y Reciprocidad Económica en Centroamérica, E/CN.12/AC.17/3, agosto de 1952)

CEPAL – El Mercado Común Latinoamericano (1959)

CEPAL - “Reexamen de la Integración Económica en América Latina y Búsqueda de Nuevas Orientaciones”, E/CEPAL/R.209, Octubre 1979

CEPAL – “Las Relaciones Económicas Internacionales de América Latina y la Cooperación Regional”, Estudios e Informes de la CEPAL, No. 49 (1985)

CEPAL – The International Economic Relations and Regional Co-operation of Latin America (E/CEPAL/SES.20/G.18), March 1984

CEPAL - Open Regionalism in Latin America and the Caribbean, 1994

C. Furtado (2000), Teoria e Política do Desenvolvimento Económico, cap. 23, Ed. Paz e Terra