

Integração sul-americana: um balanço crítico

South American integration: a critical assessment

Alexis SALUDJIAN¹

Resumo: Esse artigo trata da dimensão regional do modelo de desenvolvimento da América do Sul. A primeira seção apresentará um balanço dos modelos de integração econômica regional a partir do conceito de regionalismo aberto. A segunda tratará dos processos de integração regional na América do Sul (Mercosul e Comunidade Andina de Nações) depois da década de 1990. A terceira discutirá o panorama político da região na década de 2000 e a tentativa de renovação das proposições sobre integração regional. Finalmente, serão analisados os resultados empíricos da integração econômica e da inserção internacional da América do Sul na economia mundial em termos comerciais (1985-2009).

Palavras-chave: Integração Regional. América Latina. Modelo de Desenvolvimento. Comércio.

Abstract: This article deals with the regional dimension of the South American development model. The first section presents an assessment of regional economic integration models based on the concept of open regionalism. The second will deal with regional integration processes in South America (MERCOSUR and the Andean Community of Nations) after the 1990s. The third will discuss the political landscape of the region in the 2000s and the attempted renewal of proposals on regional integration. Finally, we will analyze the empirical results of economic integration and international insertion of South America in the world economy in terms of trade (1985-2009).

Keywords: Regional Integration. Latin America. Development Model. Trade.

Submetido em: 02/09/2014. Aceito em: 30/09/2014.

¹ Graduado em Ciências Econômicas (Universidade Paris 10 - Nanterre), doutorado em Economia (Université Paris 13 – Villetaneuse) e pós-doutorado na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES, Brasil). Professor Adjunto do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ, Brasil) e pesquisador associado do CEPN (Centre d'Économie de Paris Nord). E-mail: <saludjian@ie.ufrj.br>. Esse trabalho teve financiamento do IPEA (2010-2011), Projeto IPEA/PNPD Nº 015/2010 “Governança Global e Integração da América do Sul”. Uma versão anterior do trabalho recebeu os comentários dos membros da pesquisa e pareceres da equipe do IPEA. Agradecemos a todos, assim como a Paulo Kliass. A extração dos dados teve o apoio de Wesley Silva, consultor em estatística do IPEA/DEINT. A revisão final do texto foi realizado pela professora Márcia dos Santos Silva, a quem agradecemos. A responsabilidade das opiniões do presente trabalho é do autor.

Introdução

No início dos anos 1990, ao sair da “década perdida”, os países da América do Sul estavam à procura de modelos de desenvolvimento alternativos aos que foram - corretamente ou não - implementados nos anos 1960-1980. O peso da dívida e as consequências econômicas e sociais foram tão fortes, que a opção por um apoio público forte parecia descartada e irrelevante pela ortodoxia no poder. A via alternativa e transformadora mais radical estava um tanto descartada devido ao fim da Guerra Fria e ao capitalismo triunfante.

O Regionalismo Aberto ou “novo regionalismo” foi uma maneira de incluir as novas teorias econômicas sobre comércio internacional e desenvolvimento na temática da integração regional que acontecia em todas as regiões do mundo: a reconfiguração dos espaços econômicos e geopolíticos foi muito forte, não unicamente nas Américas. Assim, nesses anos (1994-1996) vários acordos e novos tratados ou ampliações foram firmados: União Européia (UE), UE-Mercosul, UMEAO (União Monetária dos Estados da África Ocidental), ASEAN (Associação das Nações do Sudeste Asiático), APEC (Associação Econômica Ásia-Pacífico), por exemplo². A integração econômica regional, desde a perspectiva da economia ortodoxa era apresentada como forma de melhorar a compe-

titividade sistêmica, aproveitando as economias de escala a nível regional em situação econômica favorável e, em caso de recessão, a defesa com base na demanda do mercado regional. O regionalismo aberto (CEPAL, 1994) ou “novo regionalismo” (Estevadeordal e outros, 2000) foi uma tentativa de compatibilizar a globalização liberal e as normas da Organização mundial do Comércio (OMC) com os blocos regionais (seção 1). Um rápido panorama dos processos de integração econômicos regionais nos anos 1990-2000 (Mercosul e Comunidade Andina de Nações) será apresentado na segunda seção.

Esse tipo de modelo legitimado pelos governos abertamente liberais ficou enfraquecido com as crises mexicana em 1994, asiática de 1997, russa de 1998, brasileira de 1999 e a crise Argentina de 2001 (ver os gráficos 1 e 2 no anexo 1). Desde 2007, os governos críticos ao discurso neoliberal (principalmente Venezuela e Equador) tiveram que se defrontar com uma crise mais geral. O impacto social, político e acadêmico foi muito forte (para além da América do Sul) e as previsões em termos de estabilidade, melhorias sociais e melhor inserção internacional, ficaram distantes dos resultados de quase 20 anos de políticas liberais. Desde a volta à democracia, o discurso liberal estava totalmente desacreditado e incapaz de gerar a legitimidade, como anteriormente. Nessa terceira seção,

² O número de acordos regionais notificados na OMC (anteriormente GATT - General Agreement on Tariffs and Trade) passou de menos de 20 nos anos 1970, a menos de 10 nos anos 1980, mas chegou a mais de 60 nos anos 1995-1999 segundo (BID, 2002, p. 29).

apresenta-se uma rápida análise sobre a eventual modificação dos modelos mobilizados para pensar a integração econômica sul-americana e a sua articulação com os projetos subcontinentais existentes (Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul Americana- IIRSA, Mercosul, CAN) e novos União de Naciones Sul-americanas (UNASUL), Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA).

Finalmente, será apresentado na última parte do trabalho, um estudo empírico sobre a inserção internacional da América do Sul para a discussão das eventuais políticas tecnológicas. Para esse fim, serão mobilizados dados da UN-COMTRADE para análise do período 1985-2009, com a distinção entre produtos primários e industriais, mas também sobre o tipo de tecnologia utilizada (baixa, média ou alta) além do caráter ligado aos recursos naturais e ao trabalho intensivo. Desta maneira, será possível verificar a forma de participação da América do Sul no comércio mundial e se a região teve algum benefício dessa política econômica para melhorar efetiva e sustentavelmente a sua inserção na economia mundial. Serão tratados também alguns elementos relativos ao modelo de desenvolvimento oriundo dessa inserção na economia mundial, verificando se o mesmo permitiu a redução da heterogeneidade estrutural e social da região.

Nesse trabalho, será tentada a demonstração das seguintes hipóteses:

- dominação da visão ortodoxa nas decisões sobre os processos de integração regi-

onal - “super-determinação do macroeconômico ortodoxo sobre o político”- fazendo com que uma política e um discurso diferentes possam continuar tendo com base os modelos econômicos semelhantes aos anteriores do período liberal nos objetivos, ou quando houver diferenças, a ortodoxia macro-econômica terá preferência na hora das definições dos tomadores de decisões.

- inércia das visões dominantes nos anos 1990 sobre a integração econômica regional nos anos 2000. Essa visão continua influenciando sobre os tomadores de decisão e nas políticas de integração regional fazendo com que estas não rompam com o modelo de acumulação sob domínio do setor financeiro, sendo fortemente influenciado pelo novo peso da economia chinesa na economia mundial. A forma de legitimar a política pode ter se modificado e certas iniciativas podem ter mudado, mas o compromisso sobre a macro-estabilidade não permite que o essencial do regime de acumulação desigual à *dominante financeira* seja modificado profundamente.

1 Balanço dos processos de integração regionais na América Latina desde a década de 1990

O estudo da integração econômica regional foi durante muito tempo relegado pelo simples fato da noção de “espaço” geográfico não ser considerada nas formulações neoclássicas da teoria econômica³. O desenvolvimento econômico foi (e continua sendo) fortemente influenciado pela teoria das vantagens comparativas de D. Ricardo, posteriormente formalizada pelos

³Ver os trabalhos “clássicos” de economistas ortodoxos como (Viner, 1950) ou (Balassa, 1962).

trabalhos de Heckscher-Ohlin-Samuelson e modernizadas pela nova economia geográfica de P. Krugman nos anos 1990.

Assim, a lógica ortodoxa do desenvolvimento econômico seria de “dentro para fora”: para poder se desenvolver, o grau de abertura e a grande inserção na economia mundial (demanda mundial) seriam essenciais. A redução das barreiras tarifárias (liberalismo comercial) seria o instrumento fundamental para que os países e as economias pudessem aproveitar plenamente das vantagens comparativas (“supostamente” naturais⁴).

Para a visão ortodoxa, a integração econômica sul-americana pode contribuir para esse ciclo da seguinte maneira⁵:

- na fase de expansão da economia mundial, aproveitando a criação de comércio gerada por mercados mais abertos;
- nos períodos de recessão, se apoiando no mercado regional, como base de uma demanda mais “estável” e supostamente sustentável.

A resposta em termos de modelos econômicos à integração sul-americana foi, nos anos 1990, alinhada à corrente conservadora, liberalizante da época do “fim da história” e do triunfo do liberalismo pós-guerra fria.

No que se refere à inserção internacional, num contexto de liberalização (Consenso de Washington) a procura do aumento do valor agregado dos bens produzidos e exportados combinou com a corrente das novas teorias do comércio internacional (ROMER, 1990, influenciando CEPAL 1990), que visava aumentar o conteúdo tecnológico dos bens comercializados através da liberalização (trans-nacionalizações das empresas e importações das tecnologias de fora com tentativa de internalizar os processos e adaptá-los)⁶. Na visão da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) dos anos 1990, essa liberalização era também uma maneira de estimular a eficiência produtiva e assim romper a inércia de preços nos oligopólios nacionais graças à concorrência internacional.

As ideias neo-schumpeterianas relativas ao desenvolvimento do sistema produtivo e tecnológico, seja nacional ou regional que teve força nos anos 1970 e que continuou influenciado pela visão dominante liberal dos anos 1990-2000, terminaram sendo super determinadas pelas políticas macroeconômicas de cunho liberal (ou neoliberal, sem entrar nesse debate). Essas políticas de ajuste sejam da primeira (anos 1980), segunda (1990) ou mesmo, terceira (2000) geração, consolidaram o fato que o marco macro-econômico «estável» graças a políticas de cunho liberal era um “bem público” favorável ao conjunto da sociedade e que tinha que ser preservado a qualquer custo⁷.

⁴Não entramos nesse artigo na discussão sobre o caráter natural ou estrategicamente construído de tais vantagens. Ver Chang (2003) e Bairoch (1994).

⁵ Ver por exemplo nas referências bibliográficas os trabalhos de P. Krugman e A. Venables.

⁶ Ver Saludjian (2010).

⁷No caso do Brasil se deu com o sistema de metas de inflação do Banco Central «independente» e uma taxa de juros, a maior do mundo, mas esses arranjos macroeconômicos têm idiossincrasias -

A integração econômica acompanhou esse tipo de visão de inserção internacional como foi estudado a partir do livro da CEPAL em 1994 titulado *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe; la integración económica al servicio de la Transformación Productiva con Equidad* (ver Saludjian, 2005). Mesmo advertindo sobre os riscos de uma abertura completa, a CEPAL aderiu à visão da integração econômica regional como etapa prévia à uma maior globalização comercial. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) trabalhou sobre essa mesma problemática sendo mais categórico quanto aos benefícios do livre comércio. Essa última instituição promovia um tipo de regionalismo aberto cuja vantagem era de assegurar, num marco analítico neoclássico, que o nível de satisfação dos «indivíduos representativos» dos países do bloco regional, assim como os do «resto do mundo» (países fora do acordo regional) atinja o nível máximo no caso de barreiras tarifárias nulas⁸. A partir de uma análise estático-comparativa, o modelo do BID apresenta os resultados referentes aos níveis de satisfação numa função neoclássica de utilidade. Numa situação de Regionalismo Aberto, todos os países se beneficiam atingindo um máximo de nível de satisfação.

Não serão reproduzidas as críticas internas e externas feitas a esse tipo de modelos neoclássicos; mas elas são numerosas⁹.

ver o caso, por exemplo, da Argentina, entre outros.

⁸ Ver Saludjian (2005).

⁹ Ausência da moeda no modelo, estudo estático, ausência de estudo sobre o papel das Empresas Trans-Nacionais e o nível organizacional das empresas, direitos alfandegários “tudo ou nada”. Ver (SALUDJIAN, 2005).

Assim mostrada a “superioridade” do Regionalismo Aberto (vis-à-vis um hipotético regionalismo fechado ao comércio mundial, também hipoteticamente submetido a elevadas barreiras tarifárias), o modelo de integração econômica aceita as políticas de macro-estabilidade ortodoxas que seriam uma base para o desenvolvimento de uma política regional, seja comercial ou tecnológica.

É interessante ressaltar que a integração é vista como uma etapa para o livre-comércio global e que a lógica liberal prevalece (criação de comércio e do seu impacto positivo para atingir um nível superior de satisfação). Os efeitos em termos de custos de transação (nesse caso de barreiras alfandegárias) continuam constituindo o ponto central do argumento a favor do regionalismo aberto. Os efeitos de criação permitidos pela redução dessas barreiras alfandegárias devem se tornar maiores do que os efeitos de desvio para que o regionalismo seja considerado eficiente. Essa visão é compatível em todos os níveis com o receituário neoclássico, que vê na redução dos custos de transação a resposta apropriada ao aumento do livre-comércio¹⁰.

Da mesma maneira que a política de Industrialização por Substituição de Importações dos anos 1950-1970 contribuiu para a consolidação de certos setores e grupos econômicos na América do Sul, o período

¹⁰Na seção seguinte, serão analisadas como algumas iniciativas visando à redução dos custos de transação, por exemplo, aumentando a infra-estrutura para o comércio de bens e serviços (IIRSA), contribuíram a essa mesma visão.

de liberalização mais forte do final dos anos 1980 e 1990, também criou o fortalecimento de outros setores empresariais (financeiros, produtivos, acadêmicos sejam eles nacionais ou estrangeiros¹¹). Isso também vale para a maneira que os modelos econômicos são aceitos, entendidos e divulgados seja na academia seja no âmbito dos *policy-makers*. Uma hipótese que se procura mostrar é que a super determinação das variáveis macroeconômicas sobre uma visão mais homogeneizadora (estrutural e socialmente) continuou influenciando e ditando a política econômica após a série de crises que indicamos acima. Essas crises tiveram um forte impacto sobre a maneira de aplicar e apresentar a política econômica e o adjetivo neoliberal, para caracterizar as políticas dos anos 1980/1990, levou a modificar em grande medida a maneira de legitimar as políticas a partir dessa época. Não foi diferente para as políticas e visões da integração regional na América do Sul fortemente influenciadas pelos modelos de base (neoclássicos) que justificam economicamente a integração econômica (redução das barreiras tarifárias e aumento do livre-comércio). Era impossível legitimar políticas econômicas (macroeconômicas, integração regional)

com o discurso neoliberal dos anos 1980/1990 sem graves consequências em termos de legitimidade política¹². Porém, os modelos econômicos e as justificativas de resultados na «estabilização» macroeconômica¹³ deixaram espaço para continuar utilizando esses modelos (Regionalismo Aberto, economia do conhecimento e de abertura comercial) só que com outro tipo de discurso - «novo-desenvolvimentista» no Brasil, neo-estruturalista na terminologia da nova CEPAL- e para lutar contra as políticas do «passado neoliberal»¹⁴. Certos autores caracterizaram esse tipo de modelo como Modelo Liberal Periférico¹⁵. Existia uma dificuldade adicional: em épocas de crise, os países em vez de desenvolverem uma política de coordenação macroeconômica conjunta atuaram exatamente na direção contrária sendo influenciados pelos grupos econômicos dos países respectivos e os seus interesses nacionais¹⁶.

No que se refere ao tipo de integração (liberal) ou alternativo, mesmo depois do período dos anos 2000, continuam sendo apresentados um número expressivo de trabalhos e documentos oficiais como do

¹¹Sobre o tema dos setores dominantes ver Basualdo e Arceo (2006). De maneira mais teórica, a fundamentação pode ser encontrada nos trabalhos de R. Cox, representante da visão gramsciana da hegemonia e da constituição de grupos/elites de interesses internacionais.

¹² Como foi a saída de helicóptero do Presidente F. De la Rúa em dezembro 2001 da Casa Rosada após a crise econômica, política e social na Argentina.

¹³No caso do Brasil, país central e de peso fundamental para qualquer orientação relativa à integração regional de América do Sul, trata-se por exemplo da estabilização da inflação através do sistema de meta de inflação do Banco Central, da Lei de

Responsabilidade Fiscal e do superávit primário. Essas medidas estão de acordo com os objetivos liberais. Sobre a LRF, como notam Nascimento e Debus (2002, p. 6, **nosso grifo**) “[...] os modelos que foram tomados como referencial para a elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal, são: o **Fundo Monetário Internacional**, organismo do qual o Brasil é Estado-membro, e que tem editado e difundido algumas normas de gestão pública em diversos países; [...] a Comunidade Econômica Europeia, a partir do **Tratado de Maastricht**; [...]”.

¹⁴ Ver Carcanholo (2010) e Saludjian (2010).

¹⁵ Ver Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 96).

¹⁶ Ver Basualdo e Arceo (2006).

SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe) no “Informe sobre el Proceso de Integración Regional, 2009 - 2010” que continua entendendo a integração regional como espaço de eficiência para o capital produtivo, e eventualmente financeiro, no qual o debate sobre os temas de desvios e criação de comércio, barreiras tarifárias e efeitos de escalas (ou seja, a temática da teoria liberal do comércio internacional) tem destaque quase exclusivo nas medidas econômicas. Note-se que o discurso político mudou (especialmente na Bolívia, Venezuela e Equador) o que constitui um avanço para definir uma estratégia alternativa mesmo com as limitações indicadas.

Essa seção teve como objetivo mostrar quais são os fundamentos econômicos do tipo de modelo de integração econômica que prevaleceu desde os anos 1990. Terminou-se por apontar alguns elementos relativos ao predomínio dessa visão mesmo depois da mudança do panorama político da região, que será rapidamente apresentado na seção a seguir.

2 Integração econômica Regional na América do Sul: rápido panorama histórico dos anos 1990

A visão ortodoxa e tradicional da integração econômica toma como indicador de dinamismo de um bloco regional a evolução do comércio intra-bloco. Em 1990, o nível era menos de 15% contra um pouco menos de 20% das exportações da América do Sul. Em 2008 4/5 do comércio era realizado com outras regiões (ver Gráfico 3 no Anexo 1). Esse nível, comparado com outras zonas/blocos econômicos, era muito baixo - em torno de 60 - 80% nos casos da

UE, North America Free Trade Agreement (NAFTA ou ASEAN), ver dados da OMC e mostrava o elevado grau de internacionalização comercial da região.

A integração latino-americana recente (ver Quadro 1 a seguir) tem uma longa história desde a tentativa de reestruturação produtiva regional dos cepalinos originais da CEPAL (ALADI) dos anos 1980. Tais integrações tiveram um cunho principalmente liberal, com a retomada nos anos pós-ditadura dos acordos setoriais e de coordenação produtiva entre Argentina e Brasil Programa de Integração e Cooperação Econômica, em 1986 (PICE). A assinatura em 1991 do Mercosul pelos Presidentes da época C. Menem e F. Collor de Mello baseou-se numa visão (neo) liberal dominante na América do Sul do Consenso de Washington. O então melhor aluno do Fundo Monetário Internacional (FMI), Argentina, aproveitou-se da taxa de câmbio do peso “uno a uno” com o dólar norte americano (Lei de Convertibilidade de 1991) para impulsionar uma forte elevação do nível de comércio intra-Mercosul. A estabilização e o Plano Real no Brasil, a crise Mexicana do “Tequila” (1994-1995) e a crise asiática subsequente fizeram rapidamente com que a quarta zona comercial do mundo (após ALENA, UE e APEC) voltasse a níveis de comércio intrabloco semelhantes aos níveis de pré-integração a partir de 1999-2000 (ver Gráfico 3 nos anexos).

A opção da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) apoiada pelos Estados Unidos de América (EUA) desde 1990 (América da Alasca até Terra do Fogo) encontrou com o Mercosul uma proposta alternativa mesmo com as dificuldades vivenciadas pelo do bloco sul-americano.

Quadro 1: Principais acordos de integração econômica regional na América latina

1960: Acordos regionais para um Mercado Comum Latino-americano do tipo Prebisch (chamado de regionalismo fechado pelos autores defensores do “novo Regionalismo” ou “Regionalismo aberto”);
1969: Acordo de integração subregional no norte da América do Sul (Acordo de Cartagena);
1979-1983: Início da Institucionalização da CAN (Comunidade Andina de Nações) e regionalismo aberto;
1980: Crise da dívida, Associação Latino-Americana de Integração (ALADI);
1986: Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) Brasil-Argentina no marco do desenvolvimentismo cepalino;
1991: Mercosul no marco analítico liberal dos anos 1990;
1994: Encontro de Miami (ALCA);
2000: IIRSA (Modelos do BID, 2000, com o objetivo de justificar a ALCA promovida por G. Bush em 1990, “Área de livre-comércio do Alasca até a Terra do Fogo”);
2004: Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) e ALBA;
2005: Encontro de Mar del Plata (“fim” do ALCA);
2006: Entrada do Venezuela no Mercosul
2008: UNASUL.

Fonte: Elaboração do autor a partir dos diversos acordos de integração regional e subregional.

No que diz respeito à integração sub-regional do norte da América do Sul, a assinatura do Acordo de Cartagena em 1969 entre Bolívia, Colômbia, Chile, Peru, Equador marca o início de um processo que levará à criação em 1979 da Comunidad Andina de Naciones (CAN). Os países adotaram em 1983 um modelo aberto de integração onde regia explicitamente a lógica do mercado. A ênfase do processo era eminentemente comercial e os resultados em termos de comércio intrabloco estavam em alta até 1998. (de 5% do comércio total em 1980 para 15% em 1998 (Ver Gráfico 3 no Anexo). Desta maneira, houve uma consolidação institucional dos anos 1979 e 1983 (criação do Conselho Andino de Ministros de Assuntos Externos, da Tribuna Andina de Justiça e do Parlamento Andino) e em 1995 foi criada uma zona de livre comércio e adotou-se uma tarifa externa comum. A eleição de H. Chaves em 1998 gerou problemas políticos que terminaram paralisando a CAN.

Como serão vistos na próxima seção, a renovação política nos anos posteriores à

crise Argentina de 2001 terminou com a legitimidade do discurso (neo) liberal e vários países como Argentina, Brasil, Venezuela se posicionaram contra a ALCA. Tal fato se concretizou com a criação na mesma época (2004) da Comunidade Sul-americana de Nações (CSN) e da ALBA e o encontro de Mar del Plata em 2005.

3 O panorama político da região na década de 2000 e a tentativa de renovação das proposições sobre integração regional

3.1 Os processos de integração nos anos 2000

No início dos anos 2000, o cenário político de grande parte da região mudou em função das consequências econômicas e sociais de vários países da América do Sul. A esperança de mudança de orientação da política econômica e em certos casos da política (“que se vayan todos” na Argentina) motivou a eleição de vários governos chamados de “progressistas” (não-liberais) na América do Sul. Tal como aponta:

Todos os novos governos de esquerda ou progressistas, se opuseram às ideias e políticas neoliberais que haviam sido hegemônicas na década de 1990, mas mantiveram a política macroeconômica ortodoxa daquele período, e só aos poucos foram mudando (em alguns casos), a sua estratégia econômica, sem ter conseguido alterar ainda, substantivamente, o modelo tradicional de inserção da economia sul-americana. Mesmo assim, todos os novos governos mudaram, quase imediatamente, a política externa do período anterior e passaram a apoiar ativamente a integração autônoma da América do Sul, opondo-se ao intervencionismo norte-americano no continente. Este giro político à esquerda ocorreu de forma quase simultânea, e coincidiu com a mudança da política externa americana, da nova administração republicana, de George Bush, que engavetou, na prática, o “globalismo liberal”, da Administração Clinton, e o seu projeto de criação da ALCA, para as Américas (FIORI, 2011, p. 2).¹⁷

O objetivo desta seção é mostrar que, mesmo com governos críticos ao neoliberalismo, os modelos vigentes implementados na época liberal anterior, pouco foram alterados (especialmente no Brasil e na Argentina).

No caso do Mercosul, os governos da Argentina (pós-crise de 2001), do Brasil (pós-eleição do Presidente Lula), do Uruguai (a partir da eleição do Presidente Tabaré Vázquez) e do Paraguai (período do Presidente Lugo) multiplicaram os discursos de renovação e reorientação do Mercosul

como futuro comum dos países membros. Porém, as divergências econômicas continuaram entre os membros sem que o mecanismo de solução de controvérsias (Protocolo de Olivos em 2002) conseguisse impedir tensões comerciais e até diplomáticas¹⁸. A dificuldade de aprovação da entrada da Venezuela no Mercosul pelos parlamentos dos quatro países membros mostrou a existência de interesses contraditórios entre os países e entre os grupos políticos e econômicos desses países. De parte da Venezuela, além do interesse de se aproximar institucionalmente com o principal país da região, Brasil, a entrada no Mercosul garantia também certa estabilidade política (como mostrou a reação do Mercosul durante a tentativa de golpe de Estado no Paraguai em 1999).

Em países como Bolívia e Equador a mudança de modelo econômico aconteceu com um maior grau de profundidade e com choques políticos mais claros já que as medidas contrárias ao funcionamento pleno do modelo neoliberal levaram a pressões políticas (e/ou militares) fortes.

Em escala sul-americana, pode-se falar de um esgotamento do referencial legitimador do modelo liberal. Essa exaustão deu espaço para várias iniciativas. Primeiramente, a proposta da Alternativa Bolivariana para las Américas de 2004 a 2009 (ALBA) e Alianza Bolivariana Para Los Pueblos de Nuestra América (ALBA-TCP) desde então continuou relativamente incipiente com intercâmbios entre Venezuela e Cuba (petróleo contra serviços médicos e

¹⁷Obviamente existem casos específicos como esse da Bolívia em que o problemas sociais levaram à eleição de Evo Morales. No Paraguai, F. Lugo foi eleito em 2008.

¹⁸Por exemplo o caso Botnia entre Argentina e Uruguai, o caso de Itaipu entre Brasil e Paraguai e as inúmeras controvérsias comerciais entre Brasil e Argentina sobre um amplo número de produtos.

de educação) o entre Bolívia y Cuba (apoio técnico). Desde 2009 a ALBA está composta de nove membros: República Bolivariana da Venezuela, República de Cuba, República de Bolívia, República de Nicarágua e a Mancomunidad de Dominica, República de Honduras, República de Ecuador, San Vicente e as Granadinas e Antigua e Barbuda¹⁹.

A Comunidade Andina das Nações (CAN) sofreu uma grave crise em 2006 com a saída da Venezuela devido a tensões políticas entre os dois países (CEPAL, 2010, p. 124-126). Essa situação mostra que da mesma maneira que as decisões políticas sozinhas não têm a capacidade de modificar os fundamentos dos regimes de acumulação, tampouco pode se realizar uma integração econômica alternativa plena sem uma visão estratégica e política comum. A aproximação da CAN com a UNASUL²⁰ e com o Mercosul²¹ não implicou numa mudança da trajetória de regionalismo aberto existente no bloco desde 1983. Os recentes debates em abril e maio de 2011 sobre a criação de um bloco econômico para ser um contraponto à hegemonia do Brasil e do bloco boliviano na CAN (Equador e Bolívia) mostraram que a integração e a forma dessa integração provocou debates de natureza econômica e política.

¹⁹Ver: <http://www.alianzabolivariana.org/> >. Não se trata aqui de minimizar os problemas e limites desse tipo de experiência tanto no que diz respeito à construção de uma trajetória soberana de desenvolvimento (frente à forte presença de empresas transnacionais e oligopólios nacionais) quanto aos problemas de pobreza e a forte demanda social insatisfeita.

²⁰Ver <<http://www.comunidadandina.org/sudamerica.htm>>.

No que diz respeito aos fundamentos dos modelos de integração econômica especialmente no Cone Sul, estes foram mantidos em grande parte, porque a partir de 2000 se iniciou um ciclo de preço alto de matérias primas produzidas por vários países da zona e com forte demanda por parte da China (atualmente maior parceiro comercial e investidor na América do Sul²²). Essa situação favorável permitiu que vários atores econômicos nacionais (agronegócio, financeiro) estivessem em condição privilegiada, apoiando a manutenção da macro estabilidade ortodoxa. O componente nacional é um elemento que contraria os efeitos integradores entre países. Os ajustes em termos de políticas e programas à procura de maior legitimidade popular (interna), internacional (externa na ONU, Davos, OMC) e até mesmo popular internacionalmente (Fóruns Sociais Mundiais, ONGs, sindicatos) não afetaram o funcionamento do modelo de desenvolvimento, nem a hierarquia de poder²³.

Note-se que, longe de ter desaparecido durante a década dos anos 2000, os Acordos de Livre comércio se multiplicaram na região. Assim, Peru, Chile, mas também Colômbia, Bolívia e Uruguai continuaram assinando acordos de livre comércio com parceiros da região da América do Sul

²¹Relação Mercosul-CAN: ver <http://www.comunidadandina.org/exterior/can_mercosur.htm>.

²²Não se trata aqui de negar os esforços políticos mas de avaliar se esses são suficientes para modificar o projeto econômica de integração econômica alternativo.

²³Isso não se aplica nesses termos para Venezuela, Bolívia e, como vimos no início de outubro 2010, no Equador.

como os que se encontravam fora da mesma. Assim, vê-se que não existe incompatibilidade entre acordos de livre comércio e os períodos de avanços retóricos e institucionais na integração sul-americana.

As dificuldades no que diz respeito às fontes, formas do financiamento dos projetos, modelos de desenvolvimento e de integração econômica são um exemplo desse movimento contraditório: liberal em termos de pressupostos e modelo, permanecendo “alternativo” ou “progressista” no discurso. O peso do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) desde o final da década dos anos 2000 e a estratégia de grandes empresas privadas (ou semiprivadas) brasileiras na América do Sul não deixou muito espaço para uma proposta alternativa como a proposta original relativa ao banco do Sul da Venezuela e do Equador.

3.2. Os novos projetos de integração

Projetos diferentes na essência e nos objetivos, mas que acabam se aproximando serão discutidos a seguir.

3.2.1 Integração física (IIRSA)²⁴

²⁴Nessa parte nos centraremos sobre o impacto de essa iniciativa sobre a integração econômica no que diz respeito ao Regionalismo Aberto e a redução de custos de transação (argumentos mobilizados nos modelos de integração regional neoclássicos apresentados na primeira seção).

²⁵Ver <http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/p/principios_orientadores/principios_orientadores_POR.asp?CodIdioma=POR>.

²⁶A seguir duas citações da SELA (2010) sobre o mesmo tipo de argumento: 1. “La importancia de

Nos princípios orientadores da IIRSA, Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul Americana²⁵, constam em primeiro lugar o **Regionalismo Aberto cujo objetivo é a liberalização e abertura comercial através da redução das barreiras internas ao comércio**. A visão de América do Sul como “[...] uma economia só” (IIRSA, 2009, p.7) teria como interesse aproveitar as economias de escalas como deduz a economia neoclássica (nova economia geográfica de P. Krugman) e continua analisando o interesse da integração econômica em termos de criação de comércio (versus desvio de comércio)²⁶. A fonte de financiamento dessa iniciativa é também relevante para entender a estratégia que guia seus princípios gerais: BID, Comunidade Andina de Fomento (CAF), Fonplata. Essa estratégia de grandes corretores visa dar apoio a um tipo de inserção internacional e de capacidade exportadora sem levar em conta de maneira significativa o espaço, o meio ambiente e as comunidades presentes.

3.2.2 UNASUL

Não se pretende discutir em detalhe a UNASUL, mas a maneira pela qual essa iniciativa de 2004²⁷ ocorreu num contexto de modificações políticas importantes na América do Sul, com impacto no processo

mejorar la competitividad internacional y reducir los costos y tiempos de transacción en el comercio internacional, ha estimulado en los últimos tiempos un interés creciente en los países de ALC por el desarrollo de instrumentos para **la facilitación del comercio** » (SELA, 2010, p. 6, **grifo nosso**). 2. Ver SELA (2010, p. 8).

²⁷Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) a partir da *Declaración del Cusco* (dezembro de 2004) e UNASUL a partir da assinatura do Tratado Constitutivo da UNASUL em Brasília em maio de 2008.

de integração econômica regional. Existe uma dicotomia entre a integração política e a integração econômica, pelo menos até o período recente. Essa separação faz com que a capacidade política de orientação para um rumo alternativo, homogeneizador seja reduzida à possibilidade de influenciar os atores (nacionais, internacionais, financeiros ou industriais, grupos de interesse dos empresários ou dos trabalhadores). Politicamente, o estabelecimento de uma cláusula democrática em outubro 2010 foi importante, principalmente após a tentativa de golpe de Estado no Equador.

Tal como estabelece a Declaração de Cusco:

Los aspectos que incluyó la Declaración (de Cusco) fueron: la concertación y coordinación política y diplomática; la profundización de la “convergencia entre Mercosur, y Chile **a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio**”; la integración física, energética y de comunicaciones; la armonización de políticas de desarrollo rural y agroalimentario; la transferencia de tecnología en materia de ciencia, educación y cultura; y, la interacción entre empresas y sociedad civil, teniendo en consideración la responsabilidad social empresarial. (UNASUL, **grifo nosso**).

Aparece claramente a menção ao livre comércio como vetor integrador da América do Sul o que é perfeitamente compatível com o modelo econômico do Regionalismo aberto. Se a citação é levada em conta, vê-se que em alguns casos a UNASUL serviu como ponto de apoio para outras iniciativas como a IIRSA, que tem um enfoque num modelo de desenvolvimento para fora de cunho mais ortodoxo.

UNASUR y el proyecto integracionista: La UNASUR puede ser un espacio adecuado para tratar algunos temas delicados que no han podido abordarse plenamente en la Comunidad Andina y el MERCOSUR. Por ejemplo, los temas relativos a la infraestructura física y la complementación en materia de energía podrían resolverse en el ámbito geográfico más amplio de la UNASUR, que permitiría el equilibrio de intereses. La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) podría ser una de las principales beneficiarias de este enfoque subregional más amplio (CEPAL, 2009).

Como foi visto acima, a IIRSA tem como primeiro princípio o regionalismo aberto que discutimos na seção 1.

A iniciativa recente, em 2010, de mobilizar um projeto de integração em infra-estrutura a partir da UNASUL através do COSIPLAN parece relevante porém, o tipo de modelo utilizado não deve afetar a proposta da IIRSA dentro da UNASUL já que são as mesmas equipes da IIRSA que continuarão o trabalho agora dentro da UNASUL.

Al respecto, en 2010, la IIRSA se ha insertado en la estructura de la Unión de Naciones Sul-americanas (UNASUR), específicamente en el marco del trabajo del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planificación (COSIPLAN) (CEPAL, 2010, p. 138).

Vale a pena ressaltar que o discurso político e o papel da integração física mudou nos últimos anos integrando por exemplo as dimensões sociais. Contudo, os fundamentos teóricos da necessidade de reduzir

os custos de transação (barreira tarifárias) permaneceram.

Até mesmo a CEPAL, órgão das Nações Unidas, reconheceu as dificuldades da IIRSA:

Asimismo, además de la necesidad de realizar un intenso trabajo de difusión de la IIRSA en la sociedad, también se requiere mejorar la complementariedad de esta con las dimensiones económicas y políticas de la integración regional existentes en América del Sur y procurar alcanzar una institucionalidad eficaz que permita implementar políticas sustentables y sistematice el marco regulatorio para hacer viables los objetivos de la integración física regional (CEPAL, 2010, p. 138).

Mesmo tendo mostrado resultados políticos expressivos (recentemente em 2010 como no caso do Equador) a UNASUL ainda carece da capacidade em influenciar as políticas econômicas e os fundamentos macroeconômicos nacionais ou regionais. Se for considerada a experiência europeia em relação às vinte e sete economias nacionais dos membros do bloco regional, o papel da UNASUL não pode ser comparado ao papel político e econômico da Comissão Europeia de Bruxelas. No caso da União Europeia, a Comissão Europeia tem mandato para exercer um tipo de política econômica. Tal não é o caso da UNASUL, cujo desempenho não tem a capacidade de

influenciar os tipos de políticas econômicas para o conjunto da América do Sul²⁸.

A lista de objetivos específicos do artigo 3 do Tratado Constitutivo das Nações Sul-americanas²⁹ termina não apontando para uma direção precisa tanto nos modelos que deveriam ser privilegiados quanto às políticas prioritárias (integração energética, infraestrutura, financeira, agroalimentar, etc.). O modelo econômico existente continua sendo a referência. Os grupos de trabalhos temáticos previstos na UNASUL como o Conselho de Defesa Sul-americano (CDS)³⁰ e o Conselho Sul-americano de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação (COSECCTI³¹) estão ainda numa fase muito inicial do processo de desenho das políticas para esses setores. Esses dois conselhos são, porém, estratégicos e deveriam ser prioridade nessa fase inicial de desenho econômico.

A presente seção apresentou rapidamente as modificações políticas ocorridas na região nos anos 2000 e assim fundamentou, mesmo que parcialmente, a hipótese 2 sobre a inércia nos processos de formulação das políticas de integração regional. O modelo de integração regional ganhou um novo destaque político, mas os canais de transmissão entre a vontade política, de um lado, e os efeitos econômicos nos setores, entre os agentes econômicos e institucionais, de outro, não são automáticos. Esses canais (política-economia) sofreram

²⁸Um exemplo da diferença que existe entre as normas, decisões políticas e a efetiva aplicação econômica é o caso da aplicação das normas no Mercosul: "Un tercer desafío es mejorar los niveles aún bajos de incorporación de la normativa emanada de las instancias decisorias del MERCOSUR en el ordenamiento normativo de sus Estados Partes. Se estima que el porcentaje de no internalización de

dichas normas excede el 50%" (CEPAL, 2010, p. 124, nosso grifo).

²⁹Disponível na página: <<http://www.pptunasur.com/downloads/tratado-constitutivo-UNASUR.pdf>>.

³⁰ Ver <<http://www.cdsunasur.org>>.

³¹Ver <<http://www.coseccti-unasur.org/>>.

ataques permanentes durante os anos 1980-1990 (liberalização comercial, financeira, destruição da confiança nas instituições públicas). Apontou-se alguns elementos estruturais que mostraram que tal quadro não se reverte facilmente.

Na seção seguinte serão vistos os resultados empíricos do tipo de integração econômica em termos de inserção na economia mundial.

4 Resultados empíricos da integração econômica e da inserção internacional da América do Sul na economia mundial³²

4.1 Comércio, desenvolvimento e inserção na economia mundial

Esse modelo de acumulação baseado nas exportações (desenvolvimento para fora) conheceu uma breve mudança durante o (curto) período da Industrialização por Substituição de Exportações, mas a partir do final dos anos 1980 e início dos 1990, volta a ser um dos eixos fundamentais do modelo de acumulação já financeirizado numa economia mundial em profunda mutação com o peso crescente da China e de reconfiguração das Cadeias de Valores

Globais³³. Estudos recentes mostraram que – apesar do discurso sobre a importância das exportações e da inserção mais profunda (liberal) na economia mundial - o peso das exportações no crescimento econômico foi fraco na América Latina, quando comparado a outras regiões, como a Ásia, por exemplo³⁴.

A Comissão Econômica das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) traz elementos importantes sobre esse tema no seu último relatório publicado em setembro de 2010. Nesse documento, a UNCTAD critica a visão neoclássica do desenvolvimento pela abertura econômica e a inserção na economia mundial a qualquer custo. Especialmente, no que se refere à especialização em setores nos quais a demanda mundial é forte ou quando o baixo custo da força de trabalho é um elemento essencial da competitividade do país ou da região. Assim, os fundamentos da visão liberal apresentados na seção 1 do presente artigo foram questionados. A relação entre mercado interno e externo, assim como os determinantes desses diferentes mercados são colocados em questão: os países em desenvolvimento podem não se beneficiar de uma

³²A temática da integração econômica regional por seguir modelos na procura da redução das barreiras tarifárias para melhor o comércio (como discutimos na seção 1) deve também se interessar nas eventuais mudanças da pauta comercial da América do Sul e precisa assim de uma avaliação das políticas econômicas aplicadas com base nos resultados dos fluxos comerciais. A especificidade do estudo apresentado nessa seção diz respeito à apresentação de séries temporais em gráficos permitindo a análise de tendências. As tabelas disponíveis na base de dados da UN-COMTRADE assim

como trabalhos da CEPAL não disponibilizam tais gráficos e não especificam os resultados para América do Sul (e sim para América Latina). A escolha das origens e destinos (América do Sul ou países ou regiões mais desenvolvidas como EUA ou UE) visa a discutir o caráter dependente da América do Sul e se esse padrão se modificou ao longo do período considerado.

³³ Não se entrou em detalhes sobre essa literatura que pode ser encontrada em Kaplinsky e Morris (2000).

³⁴ Ver Mulder (2009) e Palma (2010).

maior inserção na economia mundial. Portanto, sem instituições referentes à força de trabalho³⁵, sem seguridade social, sem geração própria de bens de capitais ou tecnologia, a combinação entre progresso tecnológico, investimento e aumento da produtividade podem não ter consequências na criação de emprego decente, bem remunerado, fatores essenciais para a dinamização do mercado interno.

Na visão ortodoxa criticada pela UNCTAD nesse relatório, pouco importa se existe diferença entre países mais desenvolvidos que já têm uma base de demanda interna robusta e estável (além de uma independência tecnológica) e países menos desenvolvidos e com uma heterogeneidade estrutural e social muito pronunciada³⁶.

A relação entre a inserção na economia mundial e a especialização da força de trabalho mostra que a visão ortodoxa de alocação ótima dos agentes econômicos racionais não tem se revelado sustentável, além de não considerar as consequências sobre o nível de salários³⁷. Como o mesmo relatório da UNCTAD aponta, o modelo de desenvolvimento para fora (*export-led*) pode promover uma corrida para o fundo do poço (*race-to-the-bottom*) em relação ao nível dos salários. Isso leva a problemas de demanda interna e de poder de compra insuficiente para os trabalhadores, tor-

nando o modelo de desenvolvimento insustentável e muito vulnerável às oscilações do mercado mundial³⁸.

4.2 Estrutura e “qualidade do comércio” da América do Sul (1985-2009)

Neste tópico será apresentado um estudo da evolução do comércio, pela Composição das exportações/importações com base nos dados da UN-COMTRADE e especialmente a (Classificação Uniforme para o Comércio Internacional (CUCI), segundo a metodologia de S. Lall (2000) e UNCTAD (2002, p. 87-95). A partir dessa base de dados, o objetivo é entender o papel da integração regional nesse processo e confirmar a hipótese de “não contribuição” da integração ou até mesmo de “papel perverso”, que possa piorar a já precária inserção da América do Sul nas cadeias de valor globais, as consequências negativas sobre o nível de formação/qualificação/remuneração da força de trabalho e o meio ambiente.

Os gráficos (Anexo II) indicam a estrutura das exportações, das importações totais e o saldo comercial da América do Sul diferenciando em produtos primários e produtos industrializados por uma parte e - para esses últimos - em função do conteúdo tecnológico, seguindo a classificação informada anteriormente³⁹.

³⁵ Carteira de trabalho, salário mínimo, segurança do trabalho, mecanismos de seguro-desemprego, sindicatos e representatividade, etc.

³⁶ Ver UNCTAD (2010, p. 79).

³⁷ Ver UNCTAD (2010, p. 78).

³⁸ Não se trata aqui de negligenciar a experiência de certos países asiáticos, mas sim de perceber as di-

ferenças com o caso das economias latino-americanas. Sobre esse ponto ver (Salama, 2000). Além do mais, como a crise de 1997 evidenciou, o “milagre asiático” não ficou imune.

³⁹ Nessa classificação, o petróleo e produtos derivados não são considerados. Ver detalhes em UNCTAD (2002).

Deve ser salientado que existe uma diferença teórica entre um enfoque ortodoxo e um enfoque crítico, no que diz respeito ao estudo sobre o conteúdo tecnológico dos bens no comércio internacional. Para os ortodoxos, o conteúdo em tecnologia é importante, na medida em que a produção de um bem de alta tecnologia acarreta em maior valor agregado. O fato de que a tecnologia seja importada ou resulte de um processo local (ou regional) de acumulação de conhecimentos não tem tanta relevância. Como indica Romer (1990), autor das teorias do crescimento endógeno, o que importa é ter certeza que o livre comércio possa garantir a alocação ótima dos recursos (inclusive o “capital humano”). Nesse tipo de modelos e visão ortodoxa, não importa muito saber de onde vem a tecnologia e se ela é adaptada, custosa, desvinculada do aparelho produtivo, deixando o país ou a região mais vulnerável quando as decisões estratégicas são tomadas nas matrizes fora da região (EUA, UE etc.).

Ao contrário, privilegia-se um enfoque no qual a homogeneidade entre os diferentes níveis de tecnologia é tão importante quanto a origem da mesma⁴⁰. Assim, o planejamento da tecnologia permite a aplicação de uma política industrial integrada (entre os níveis de tecnologia e a escala regional), ativa e adaptada às necessidades dos países e das suas populações, em função da sua inserção na economia mundial.

⁴⁰Ver UNCTAD (2010, p. 79).

⁴¹Para chegar a 100% deve se considerar a categoria “outras transações”, que -para não poluir os gráficos- não representamos em curva.

O processo local de acumulação de conhecimento implica igualmente um esforço superior (educação, pesquisa e desenvolvimento) e tem conseqüências fortes sobre o tipo de modelo de desenvolvimento econômico e social.

A leitura dos gráficos e a análise se desdobram em três etapas que serão detalhadas a seguir:

Etapa 1: Para América do Sul, se analisa a composição das exportações em produtos primários e industriais⁴¹.

Esse primeiro passo se dá tanto para as exportações, como para as importações (respectivamente “para” e “do”):

- i.i) Mundo;
- i.ii) América do Sul;
- i.iii) EUA;
- i.iv) UE;
- i.v) China⁴².

Etapa 2: Para as exportações e as importações, a parte dos bens industrializados se compõe em 4 categorias:

- i) Alta intensidade tecnológica;
- ii) Média intensidade tecnológica;
- iii) Baixa intensidade tecnológica;
- iv) Intensiva em trabalho e recursos naturais.

Etapa 3: Para concluir esse estudo, são analisados os saldos (em volumes e não mais em porcentagem do total).

⁴²Na base de dados da UN-COMTRADE, também estão disponíveis os destinos/origens: Japão, Ásia-Pacífico, entre outros, mas para não complexificar os gráficos, preferimos não representar essas séries.

A seguir será apresentada a análise dos dados de acordo com esse roteiro.

A partir dos resultados é possível ter-se uma visão mais detalhada do tipo de inserção da América do Sul na economia mundial assim como o padrão de comércio (e de produção) da zona. Será prestada especial atenção às modificações e inversões de tendências, dando ênfase aos períodos em que isso ocorreu para poder relacionar essas evoluções, com eventuais políticas específicas de integração regional ou de abertura comercial com um ou outro parceiro.

Preferiu-se estudar as relações comerciais com os EUA e a UE por representarem países /zonas que historicamente tiveram uma grande influência na configuração do comércio mundial, pois tiveram a capacidade de “modelar” as relações comerciais através de seu poder hegemônico (no caso dos EUA) e da antiga relação com a América do Sul, durante o período colonial e depois. Esses países/zonas centrais nas categorias da CEPAL original e da Teoria da Dependência⁴³ a partir do processo de internacionalização da produção e do papel das Empresas Transnacionais (ETN) têm a capacidade de articular na escala mundial a produção através de cadeias de valores globais projetando plantas, fábricas, centros de pesquisa e desenvolvimento em qualquer lugar do mundo dependendo de uma estratégia definida nas suas casas matrizes.

O caso da China tornou-se essencial para garantir o crescimento (ou boa parte dele) e manter a estabilidade macro (liberal). As

informações relativas à composição escassa em bens industrializados e com uma intensidade quase nula em tecnologia nos indicam o caráter sustentável ou não desse tipo de modelo para América do Sul.

- **Comércio com o resto do mundo:** Em termos gerais, a composição das exportações da América do Sul continuam estáveis desde 1985, com predomínio de produtos primários (em torno de 40% do total desde os anos 2000). Os produtos industrializados representam cerca de 30% das exportações da região. Desse montante, os produtos intensivos em tecnologia média representam a maior parte com 30 a 35% desde 1996, os produtos intensivos em tecnologia alta representam 25% em 2008 depois de terem atingido mais de 30% em 2000. Os produtos respectivamente intensivos em trabalho e recursos naturais e em baixa tecnologia representam algo em torno de 20% do total dos bens industrializados. As importações da América do Sul continuam sendo mais de 70% compostas de bens industrializados, constituindo-se a sua maior parte de bens de média e de alta tecnologia (40% para cada categoria). Finalmente, se for considerado o saldo (Exportações menos Importações por tipo de produto e por tipo de tecnologia), observa-se que o mesmo é positivo (exportações superiores às importações) desde 1985 para os produtos primários com um forte aumento desse superávit a partir de 2003/2004. Nesse mesmo período, o déficit (importações superiores às exportações) dos produtos industrializados se tornou muito mais forte (cinquenta bilhões de dólares em 2004 para quase duzentos bilhões

⁴³Ver Santo (2000) e Marini (1977).

de dólares em 2008/2009). Os saldos negativos dos bens industrializados com alto e médio nível tecnológico chegaram a representar noventa e oitenta bilhões de dólares respectivamente.

Nessa primeira aproximação geral do comércio com o resto do mundo, o padrão de exportador de produtos primários e de importador de produtos industrializados se manteve estável no período estudado. Desde 2003, o déficit em bens industriais vai se aprofundando, mas sendo compensado pelo excedente também em aumento de bens primários. Como será visto adiante, o peso da China e o período de altos níveis dos preços das commodities foram fatores importantes. A América do Sul vem mantendo um padrão de inserção na economia mundial semelhante aos dos anos 1990 com uma ligeira melhora em conteúdo em tecnologia média e alta⁴⁴.

- Comércio com a América do Sul (ou seja, comércio intra-regional, indicador da modificação efetiva ou não do tipo de integração econômica sul-americana): As exportações para a própria América do Sul consolidaram uma predominância de bens industrializados de 45% em 1985 a 55% em 2008. Dessa porcentagem a maioria são bens intensivos em tecnologia média que variou de 35% (nos anos 1980) até 45% nos anos 1990 e de volta desde 2003. Os bens industrializados de alta tecnologia chegaram a representar 30% nos anos 1980 para

cair a uns 20% nos anos 1990 e vêm se estabilizando em torno dos 30% desde 1998. As duas outras categorias (intensiva em trabalho e recursos naturais e em baixa tecnologia) representam menos de 15% cada uma. No que se refere às importações da América do Sul a partir da própria América do Sul, se mantém a tendência iniciada nos anos 1980 com mais de 50% de bens industrializados e 30% de bens primários. Os bens industrializados de alta e média tecnologia representam 30% e 40% do total, respectivamente. O saldo comercial foi praticamente nulo em bens primários e bens industriais nos anos 1985-1990, levemente superavitário em bens industrializados nos anos 1990 para se tornar deficitário a partir dos anos 2000 nos dois segmentos considerados (primários e industrializados). Em 2007, teve um superávit de 2 bilhões de dólares em bens industrializados e 1,5 bilhão em bens primários o que não se repetiu em 2008 e 2009 (déficit novamente). Os volumes considerados são relativamente reduzidos, corroborando os níveis baixos de comércio intra-América do Sul apesar dos modelos (e discursos) sobre integração econômica latino ou sul-americana. Uma hipótese que pode ser formulada é que o modelo de integração “aberto” (e liberal) dos anos 1990 não modificou substancialmente o padrão de comércio ao longo das duas últimas décadas. Pelo menos, esse tipo de integração não conseguiu os impactos desejados no comércio intra-América do Sul. O caráter “aberto” e voltado para fora dominou o

⁴⁴Nesse ponto do trabalho não se discutiu se essa melhora relativa foi suficiente ao nível mundial. Outros trabalhos mostraram que a melhora em termos de capacidade de exportação de bens industrializados de média e alta tecnologia na América do

Sul ficou muito aquém da modificação em regiões como o Leste Asiático. Ver o trabalho de Palma (2010).

padrão de inserção na economia mundial. Essa característica não se modificou durante os anos 2000-2009.

Convém estudar as relações com os três países (ou grupo de países) importantes: EUA, UE e China. Os dois primeiros países ou grupo de países são regiões mais desenvolvidas enquanto a China vem modificando o comércio mundial e para alguns, a ordem econômica mundial desde os anos 2000.

- Comércio da América do Sul com os EUA e a UE: o padrão de comércio com os países do “Centro” (EUA e UE) é diferente, já que quase todas as exportações para a UE da América do Sul são de produtos primários enquanto para os EUA, a proporção é igual (30% para cada⁴⁵).

- Com os EUA: As exportações de bens de alta tecnologia aumentaram de menos de 20% em 1985 para quase 40% em 2001 para finalmente se estabilizar em torno de 30% nos anos 2003-2009. Os bens intensivos em trabalho e recursos naturais que representaram cerca de 15% das exportações entre 1985-2003 e aumentaram para 25% em 2009. No que se refere às importações, 70% são bens industrializados (e 10% primários) dos quais 50% são de alta tecnologia e 40% de média tecnologia. Quando analisamos os saldos, observamos 3 períodos: i) 1985-1997: déficits importantes e crescentes em bens industrializados de até quase 30 bilhões de dólares em 1997; ii) 1998-2003: redução desse déficit para praticamente 5 bilhões de dólares e iii) 2004-2009: forte e rápido aumento do

déficit de até 40 bilhões em 2008 e 2009. O saldo dos bens primários de América do Sul com os EUA, é levemente superavitário de 1985-2006 e tende a se reduzir desde 2007.

- Com a UE: 70% das exportações são de bens primários. As importações são compostas de 90% de bens industrializados de alta (quase 50%) e média (40%) tecnologias. O saldo é superavitário em bens primários (em aumento desde 2003 com 60 bilhões em 2008) e deficitário em bens industrializados (mais de 40 bilhões em 2008). O padrão primário-exportador de América do Sul com a UE se manteve ao longo do período estudado e parece ter-se consolidado, deixando as tentativas promovidas pela nova CEPAL neo-estruturalista dos anos 1990-2000 frustradas.

No que se refere à China, a inversão se dá no final dos anos 1980 quando os bens primários chegam a representar a maior parte das exportações da América do Sul (mais de 80%). O nível tecnológico dos menos de 10% de bens industrializados exportados é irrisório. Pelo contrário, nas importações da China, pelo mesmo período mais de 90% dos bens são industrializados e mais de 40% desses são de alta tecnologia. Os bens industrializados intensivos em trabalho e recursos naturais importados da China pela América do Sul decresceram a partir de 1992 para chegar a menos de 20% do total dos bens industrializados. O saldo comercial em bens primários vem crescendo a partir de 2002-2003 para atingir quase 40 bilhões de dólares em 2009. Em

⁴⁵Ressalta-se que para chegar a 100% faltam as categorias “não classificados” que não são contemplados por essa classificação, seja por não ser produtos cujos mercados tenham aumentado muito

nas últimas duas ou três décadas (ou seja produtos pouco dinâmicos), seja por ser produtos de tipo “combustíveis” que a classificação tampouco toma em consideração. Ver UNCTAD (2002, p. 87).

contrapartida, o saldo dos bens industrializados (50% em alta tecnologia) teve uma evolução inversa atingindo um déficit de mais de 40 bilhões em 2008-2009. Ou seja, o comércio com o novo principal parceiro comercial de América do Sul mostrou desde final dos anos 1980 um padrão de comércio reprimarizado⁴⁶.

O presente estudo sobre o comércio da América do Sul no período 1985-2009 tende a mostrar que o padrão de inserção na economia mundial se manteve praticamente inalterado. É verdade que o nível tecnológico do comércio (exportações e importações) aumentou ao longo do período, mas ao nível mundial a América do Sul se situa aquém de outras regiões em desenvolvimento, como a Ásia⁴⁷. Não pode ser negada uma maior integração das cadeias produtivas de valor à escala mundial. Todavia, o aumento do nível tecnológico das exportações da América do Sul se deve ao aumento das importações de bens de elevado nível tecnológico mostrando a fraqueza da capacidade de criação, manutenção e desenvolvimento de uma base científica-tecnológica a nível regional. Essa deficiência tem sido apontada desde o fim do período neoliberal por autores da CEPAL. A diferença com os países asiáticos na geração de inovação e conhecimento é gritante (1,5 a 2,5% do PIB para as despesas em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) contra 0,5-0,7% do PIB na

América Latina)⁴⁸. O projeto de uma Agência de Inovação em escala sul-americana é um desafio fundamental para a definição de uma estratégia alternativa e progressista de integração econômica regional. A recente reunião do Conselho Andino de Ciência e Tecnologia em julho de 2010 foi um sinal interessante já que pretendia definir a agenda de trabalho relativa à formulação de uma política comunitária em ciência e tecnologia, coordenar ações conjuntas entre os países andinos, atualizar os programas de pesquisa e formação e criar um fundo para financiar projetos (CEPAL, 2010, p. 126). Novamente, ficou claro que tal projeto tem um custo muito elevado e que precisa ter uma visão estratégica. A UNASUL poderia colocar esse tema como elemento estratégico prioritário com os recursos e financiamento associados. A iniciativa da CAN em 2010 de promover um centro de pesquisa regional se tornaria fundamental na hora de pensar de maneira estratégica e dinâmica⁴⁹ a inserção da América do Sul na economia mundial. Junto com essa política tecnológica caberia a discussão sobre a política de defesa da América do Sul. Sem autonomia tecnológica e articulação política perene entre os países qualquer política de defesa resultaria incerta, fragilizando assim a capacidade de projeção fora do espaço regional sul-americano⁵⁰.

⁴⁶Assim, pode existir um “Efeito commodities”. Ver UNCTAD (2010, p. 85-86).

⁴⁷A mesma conclusão pode ser observada no que se refere ao setor de serviço. Mesmo não sendo o tema central do presente trabalho recomenda-se a leitura do trabalho da Red Mercosur sobre esse tema (RED MERCOSUR, 2010b).

⁴⁸Ver Katz (2001, p. 116-120), o trabalho já citado de Palma (2010), Perez (2001) ou de um ponto de vista mais crítico Varsavsky (1974).

⁴⁹“[...] as a moving target [...]” usando a expressão de Perez, (2001).

⁵⁰A controversa no Brasil desde 2008 referente à compra de aviões militares mostra a dependência tecnológica nesse aspecto estratégico.

As características do regime de acumulação financeirizado e excludente predominante na América do Sul parecem não permitir o desenvolvimento de um modelo de acumulação mais homogeneizador e menos desigual⁵¹, nem uma inserção menos predatória social e ambientalmente na divisão internacional do trabalho.

Conclusão

A dificuldade da integração econômica em termos de políticas integradas já foi estudada em Furtado (1968, grifo nosso):

[...] la integración económica constituye un esfuerzo que busca maximizar las economías de escala de producción en función de la técnica disponible, buscando estimular las economías de aglomeración o compensando correctamente los efectos negativos que podrían producirse sobre colectividades específicas (...). Así, **la teoría de la integración constituye una etapa superior de la teoría del desarrollo y la política de la integración adquiere la forma de una política de desarrollo**. La planificación de la integración será, en consecuencia, **la forma más compleja de coordinación de las decisiones económicas**. En los que concierne a los países subdesarrollados, la integración no planificada conlleva necesariamente una agravación de los desequilibrios regionales y una mayor concentración geográfica de los ingresos.

Entretanto, a integração econômica a serviço do emprego decente e qualificado

com direitos universais e visando uma estratégia de homogeneidade social plena, segue demandante de argumentos ao seu favor⁵²

O que se observa é uma incompatibilidade entre um regime de acumulação voltado para fora e uma integração econômica, política e social com homogeneidade estrutural e social⁵³.

Existem várias janelas de oportunidade para uma estratégia de inserção alternativa da América do Sul na economia mundial, mas ela precisa de um modelo econômico e político também alternativo.

As escolhas de estratégias para o principal país de América do Sul, Brasil, são então determinantes para o conjunto dos países da região. As políticas relativas à tecnologia, infraestrutura, defesa da região ficam, então, em grande medida dependente da visão brasileira que continua não gerando um consenso político na América do Sul como um todo.

Apesar dos esforços de vários dirigentes políticos na década de 2000 na proposição de mudança do modelo de desenvolvimento, incluindo uma política integrada ao nível sul-americano, os primeiros resultados empíricos tendem a mostrar a permanência do padrão de desenvolvimento dependente nos seus aspectos mais essenciais, dando suporte à hipótese referente à inércia dos processos de formulação de políticas de integração econômica regional⁵⁴.

⁵¹Ver Salama (2010).

⁵² Ver UNCTAD (2010, p. 79).

⁵³ Ver UNCTAD (2010, p. 88).

⁵⁴ Assim J. Gambina nota: "La crítica popular al libre comercio y al orden económico hegemónico, en

Existem idiosincrasias e modificações na margem do sistema econômico capitalista, mas não de natureza a modificar substancialmente o funcionamento do modelo vigente. Daí a hipótese de sobre determinação do nível macrofinanceiro e do tipo de inserção na economia mundial sobre uma integração econômica sul-americana mais soberana, independente, homogeneizadora e igualitária para a qual contribuimos com alguns elementos empíricos e analíticos nesse trabalho.

Referências

ALADI. Seguimiento de las actividades en el marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), el Plan Puebla- Panamá (PPP), la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la Iniciativa de Transporte del Hemisferio Occidental (ITHO)". **Informe del primer semestre (ALADI/SEC/di 2160)**, 15 jun. 2008.

ALADI. **Boletín Electrónico Comercio Exterior en Cifras**. [vários números]. Disponível em: <<http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitec.nsf/vsitioweb/boletinaladi>>.

BAIROCH, P. **Mythes et paradoxes de l'Histoire économique**. Paris: La Découverte, 1994.

el cambio de siglo, construyó la posibilidad de limitar la propuesta del ALCA, que se renueva con tratados bilaterales y multilaterales empujados por Europa o Estados Unidos. **Por eso, no debemos confundirnos, y pensar que regionalmente se ha**

BALASSA B. **The theories of economic integration**. Londres: Ed. G. Allen and Unwin, 1962.

BASUALDO, E.; ARCEO, E. (Comp.). **Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales**. Buenos Aires: CLACSO, ago. 2006. (Colección Grupos de Trabajo Clasco).

BID. **Economic and social progress in Latin America: 2002 report: Beyond border, the new regionalism in Latin America**. Washington D.C., 2002.

BID INTAL. **Revista Integración & Comercio** [diversos números]. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/detalle_tipo.asp?idioma=por&cid=234&tid=4>.

CARCANHOLO, M. D. Neoconservadismo com roupagem alternativa: a Nova Cepal dentro do Consenso de Washington. In: CASTELO, R. (Org.). **Encruzilhadas da América Latina no Século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

CEPAL. **Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2009-2010: crisis originada en el Centro y recuperación impulsada por las economías emergentes**. 216 p. Santiago de Chile, 2011.

CEPAL. **Panorama de la inserción internacional de América Latina y El Caribe 2008-2009**. 2010. Disponível em:

superado el ciclo de inserción mundial subordinada, funcional a la estrategia global de un grupo reducido de transnacionales" (GAMBINA, 2010; 2011, grifo nosso).

<http://www.eclac.org/Comercio/panin-sal/Anexo2008_2009/espanol/cuadroestadisticos.htm>.

CEPAL. BADECEL. Disponível em: <http://www.eclac.org/Comercio/panin-sal/Anexo2008_2009/espanol/portada.htm>.

CEPAL. **Panorama da Inserção de América Latina y el Caribe 2008-2009**. Santiago de Chile, 2009. Disponível em: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/36906/PANORAMA_DE_LA_INSERTION_INTERNACIONAL_2008_2009_vf.pdf>

CEPAL. **Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2007 y tendencias 2008**. Santiago de Chile, 2008. Disponível em: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/34329/PANORAMA_INSERTION_INTERNACIONAL_2008_vf.pdf>.

CEPAL. 1994. **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad**. Santiago de Chile, 1994. (Libros de la CEPAL, 39).

CHANG H, J. **Chutando a escada, a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Ed. UNESP, 2003.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN). Disponível em: <<http://www.comunidadandina.org/>>.

ESTEVADEORDAL, A.; GOTO, J.; SAEZ, R. 2000. **The new regionalism in the Americas: the case of Mercosur Intal-**

Bid. [Documento de trabalho Intal-Statd, publicado no Journal of Economic Integration, v. 16, n. 2, jun. 2001].

FURTADO C. 1968. **Teoría y política del desarrollo económico** México: Siglo XXI, 1968. [15a ed. de 1999].

GAMBINA J. 2011. Un modelo en discusión **Página 12**, 20 jun. 2011. Disponível em: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-170443-2011-06-20.html>>. [Temas de debate: las alianzas para alcanzar el desarrollo económico: Qué integración regional conviene].

GAMBINA J. **La crisis capitalista y sus alternativas: una mirada desde América Latina y el Caribe**. 2010. (Colección Grupos de Trabajo de Clacso).

IIRSA. **Planificación Territorial Indicativa**: Cartera de Proyectos IIRSA. 2009. Disponível em: <http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/L/lb09_cartera_de_proyectos_iirsa_2009/lb09_cartera_de_proyectos_iirsa_2009.asp?CodIdioma=ESP>.

INTAL-BID. **Informe MERCOSUL 14**. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/p_Informe_MERCOSUL_14.pdf>.

IPEA/DEINT. 2010. Boletim. Disponível na página internet do IPEA.

KAPLINSKY, R.; MORRIS, M. **A handbook for value chain research**. Brighton, UK: Institute of Development Studies, 2000.

KATZ, J. **Structural reforms, productivity and technological change in Latin America**. Santiago do Chile, 2000. (Libros de la CEPAL n° 64).

KRUGMAN, P. **Development, Geography and Economic Theory**. MIT Press, 1995 b.

KRUGMAN P. Increasing returns and economic geography. **Journal of Political Economy**, v. 99, n. 3, p. 483-99, 1991a.

KRUGMAN P. The move towards free trade zone. In: KOWALCZYK. **Economic Integration and international trade**. MIT Press, 1991b.

KRUGMAN P. **Geography and trade**. MIT Press, 1991c.

KRUGMAN P.; VENABLES, A. Globalisation and the inequality of nations. **Quarterly Journal of Economics**, n.110, p.857-80, 1995.

MARINI R, M. 1977, **Dialéctica de la Dependencia**. 3. Ed. México, 1977. (Serie Popular Era).

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. Lei complementar nº 101/2000, Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal, Tesouro Nacional, consulta internet realizada em Março 2011, <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>.

NOBILE R. et al. [Décimo segundo informe do conjunto de estudos realizados pelo Grupo de Análise de Conjuntura do Laboratório de Políticas Públicas da UERJ]. 2007. mimeo.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES . 2014. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/agreements_e.asp>.

PALMA, J. G. **Why has productivity growth stagnated in most Latin-American countries since the neo-liberal reforms**. 2010.(CWPE 1030). <<http://www.econ.cam.ac.uk/dae/repec/cam/pdf/cwpe1030.pdf>>.

PEREZ, C. Technological change and opportunities for development as a moving target. **Revista da CEPAL**, n. 75, 2001.

RED MERCOSUR. Los Impactos de La Crisis Internacional. In: AMÉRICA Latina y las Alternativas de políticas. Dic. 2010a. (Serie policy brief, n. 2/10).

RED MERCOSUR. América Latina en el comercio de servicios. Dic. 2010b. (Serie policy brief, n. 1/10).

ROMER P. El Cambio tecnológico endógeno. **Journal of Political Economy**, v. 98, n. 5, 1990.

SALAMA P. 2010. Brésil, Bilan économique, succès et limites. **Problèmes d'Amérique Latine**, Paris, n. 78, Automne 2010.

SALAMA, P. **Du productif au financier et du financier au productif en Asie et en Amérique latine**. In : CONSEIL d'Analyse Economique, Développement, La documentation française. Paris, 2000.

SALUDJIAN, A. Estratégias de desenvolvimento e inserção da América Latina na economia mundial: os estruturalistas e

neoestruturalistas da Cepal: uma abordagem crítica. In: CASTELO, R. (Org.). **Encruzilhadas da América Latina no Século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

SALUDJIAN A. Del Mercosur al ALCA: críticas al modelo liberal de Nuevo Regionalismo de la BID. **Problemas del Desarrollo**, v. 36, p. 9-25, 2005..

SANTOS T. dos. **A Teoria da Dependência: balanço e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2000.

SELA. **Informe sobre el Proceso de Integración Regional, 2009 – 2010**. Caracas, oct. 2010.

UNASUL. Disponível em:
<<http://www.pptunasur.com/>>.

UN COMTRADE. **Base de dados**. Acesso em: nov. 2010.

UNCTAD. **Trade and Development report, 2002**. New York, 2002. Disponível em: <http://www.unctad.org/en/docs/tdr2002_en.pdf>.

UNCTAD. **Trade and Development report, Employment, globalization and development**. New York, 2010. Disponível em: <<http://www.unctad.org/Templates/Download.asp?docid=13740&lang=1&intItemID=1397>>.

VARSAVSKY, O. **Estilos Tecnológicos**. Ed. Periferia, 1974. (Col. Ciencia, desarrollo e ideologia).

VINER, J. **The Economics of customs Unions**. New York: Tevens and Sons, 1950.

ANEXOS

Gráfico 1 - Taxas de crescimento do PIB Real por décadas e por regiões (%)

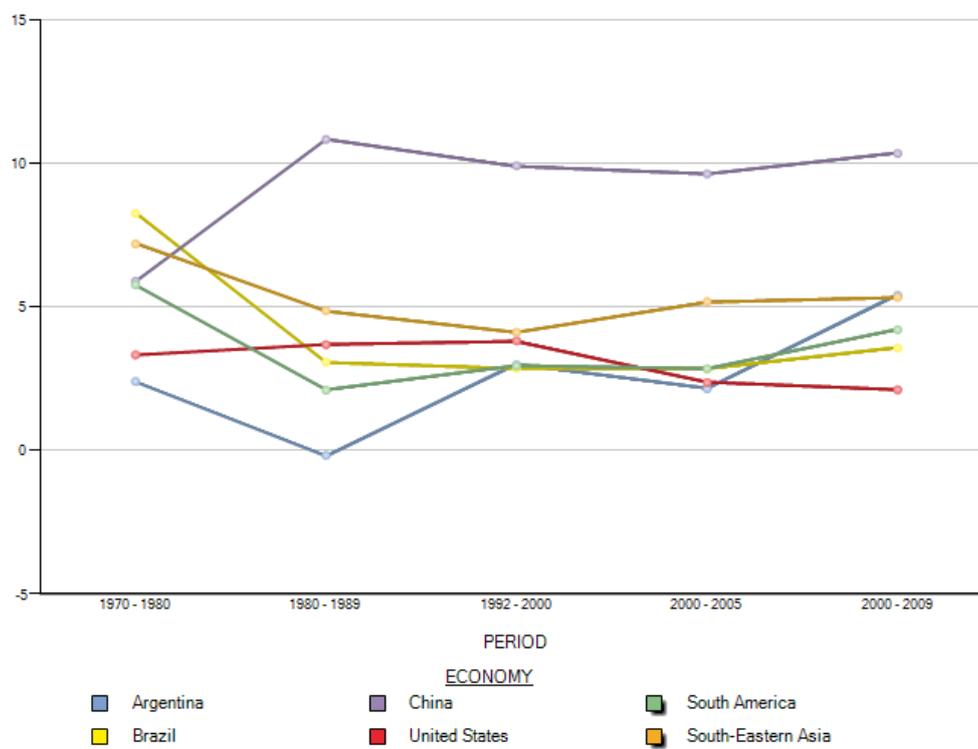


Gráfico 2 - Taxa de crescimento do PIB real América Latina (%)

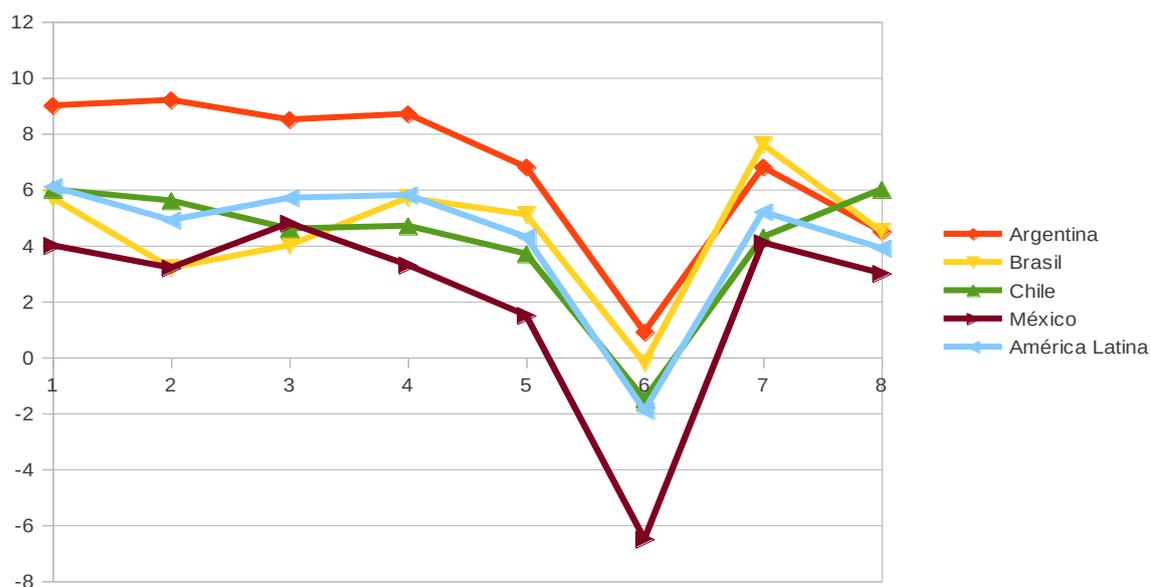


Gráfico 3 - Comércio intra-bloco regional 1990-2007 (% exportações intrabloco / exportações totais)

Comércio intra-bloco regional 1990-2007 (% exportações intrabloco/ exportações totais)

