

As experiências de integração da ALALC e ALADI

Jeferson de Castro Vieira³

RESUMO

Este artigo avalia as experiências de integração celebradas entre os países-Membros da ALALC e ALADI. Descrevem os mecanismos do processo de integração, seus objetivos de curto, médio e longo prazo, seus princípios e normas, criados pelos Tratados de Montevideu de 1960 e 1980. Levanta-se a hipótese que a conformação do mercado interno e de fluxos reduzidos de intercâmbio comercial com parceiros locais dificultam a formação de um conjunto regional coeso de países para participar da economia mundial. Conclui-se que o processo de integração depende da vontade política dos seus países-Membros em definir uma agenda que seja útil para todos e adequada ao processo de transformações da economia.

Palavras-chave: experiências de integração; integração econômica; integração ALALC e ALADI; América Latina.

RESUMEN

Este artículo evalúa las experiencias de integración celebradas entre los países miembros de la ALALC y ALADI. Describen los mecanismos del proceso de integración, sus objetivos de corto, medio y largo plazo, sus principios y normas, creado por los Tratados de Montevideo de 1960 y 1980. Se plantea la hipótesis de que la conformación del mercado interior y los flujos reducidos de intercambio comercial con socios locales, dificultan la formación de un grupo regional marcado por la cohesión de los países integrantes para participar de forma conjunta en la economía mundial. La conclusión es que el proceso de integración depende de la voluntad política de sus países miembros en definir una agenda que es útil para todos y adecuado con el proceso de transformación de la economía.

Palabras-clave: experiencias de integración; Integración económica; integración ALALC y ALADI; Latinoamérica.

ABSTRACT

This paper evaluates the experiences of integration treaties between the Member countries of ALALC and ALADI. Describe the mechanisms of the integration process, its short, medium and long term, its principles and rules, created by the Montevideo Treaties of 1960 and 1980. Raises the hypothesis that the conformation of the internal market and reduced trade flows business with local partners hinder the formation of a cohesive regional group of countries to participate in the global economy. Conclude that the integration process depends on the political will of its Member countries to set an agenda that is useful and appropriate for all the transformations of the economy.

Keywords: integration experiences; economic integration; ALALC and ALADI integration; Latin America.

³ Economista e professor do Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da PUC GO. Graduação em economia (PUC GO). Mestrado em Filosofia Política (UFG). Doutorado em Ciências Sociais (Ceppac/UnB). Contato: jcastrovieira@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

Até o final dos anos de 1950, a América Latina começa a transitar os caminhos da integração econômica. A região se soma a um movimento de alcance mundial, a qual adverte que, entre um mundo conformado por nações isoladas e em atitudes defensivas, se não de confrontação, e uma ordem internacional unificada, se pode estabelecer uma estação intermediária: a dos conjuntos continentais ou blocos de nações de um mesmo continente que, de forma consensual, se propõem relançar a oposição e o conflito precedentes pela interdependência, a cooperação e a solidariedade.

Nesse sentido, o projeto de Prebish⁴ destaca a necessidade de superar a marginalização dos países latino-americanos no comércio e na economia internacionais, e a ideia de lograr esse propósito mediante uma industrialização por substituição de importações que supra sua base nacional por um âmbito regional, mais eficiente.

Isso aponta que o problema fundamental na América Latina do pós-Guerra não é o de reconstruir um mercado interno (que não existira de forma estruturada), nem o de simplesmente retomar os vínculos materiais de um comércio regional despedaçado por anos de crise e de guerra. A questão é a própria conformação do mercado interno a partir de níveis muito reduzidos, de fluxos de intercâmbio com parceiros locais, que nunca – ou apenas parcialmente – tenham frequentado os registros de destino de seus vizinhos imediatos.

Nesse aspecto, qualquer avaliação de processo integracionista depende, em grande medida, dos mecanismos adotados para sua execução. Nesse sentido, este artigo avalia os acordos celebrados entre os países-Membros da ALALC e ALADI, que regulam e orientam as concessões negociadas nas áreas comerciais e financeiras afetas ao comércio recíproco. Assim, analisa os mecanismos do processo de integração, seus objetivos de curto, médio e longo prazo, seus princípios e normas, assim como o desenvolvimento socioeconômico dos países envolvidos e suas expectativas. Igualmente devem ser consideradas as características e os condicionantes do mercado e do intercâmbio regional, sua importância para as economias nacionais e, por fim, as experiências anteriores de integração. Portanto, trata-se de avaliar os mecanismos

⁴ Ver PREBISCH (1951).

criados pelos Tratados de Montevideu de 1960 e 1980 à luz dos princípios e objetivos enunciados. Como esses Tratados lidam com a integração latino-americana em dois momentos (1960 e 1980), objetiva-se apreciar se os mecanismos de fato refletem as mudanças verificadas de 1960 até 1991.

2. CRIAÇÃO DA ALALC COM O TRATADO DE MONTEVIDÉU

A ideia de formação de blocos econômicos vem de uma velha utopia de integração econômica, em que se aproveitam as simetrias entre os países-Membro, formando um conjunto regional coeso para participar da economia mundial. Historicamente, a formação dos Estados nacionais americanos começa com as independências conquistadas por seus países no final do século XVIII e início do século XIX, em que se completa um percurso de fragmentação da América. O debate integracionista é retratado por Souto Maior (1996), em que descreve duas visões de regionalismo latino-americano. De um lado, a versão pan-americana (Doutrina Monroe), do ex-presidente dos Estados Unidos, James Monroe, em que declara a América Latina como zona de segurança norte-americano (“Uma América para os americanos”). A intenção Americana com essa propositura, que vai sendo construída ao longo do século XX, é de premunir-se contra qualquer ameaça de invasão do hemisfério latino-americano por parte de potências europeias. Assim, os EUA, em nome da paz e da segurança do continente americano, outorgam-se o direito de intervir unilateralmente, garantindo, portanto, a hegemonia regional e transformando-se em uma grande potência continental através do pan-americanismo.

Como maior potência econômica do planeta, os EUA ganham força na América. Em 1947, o pan-americanismo se fortalece ainda mais com a doutrina de segurança nacional e a Guerra Fria, em que se mostra agressivo e intervencionista, servindo de base doutrinária para vários golpes militares na América do Sul, como, por exemplo, no Brasil (1964), na Bolívia (1971), no Chile (1973), na Argentina e Uruguai (1976).

De outro lado, contrapondo-se a essa vertente, tem-se a visão latino-americanista (“América independente dos EUA”) ou bolivarista, sugerida em 1824, por Simón Bolívar, que, ao perceber o desmoronamento do império espanhol, propõe a criação de uma nova unidade construída em base unitária. Está lançada, a partir daí,

uma propositura política de alcance regional conhecida como bolivarismo para contrabalançar os interesses hegemônicos dos EUA.

Do ponto de vista geopolítico, essas duas visões originais de regionalismo são importantes porque podem ser consideradas como embriões necessários para a discussão política sobre a unidade dos povos da América e de sua integração.

Em um breve balanço dessas visões regionais, destaca-se que o hispano-americanismo esgota-se nas últimas décadas do século XIX (Magnoli e Araújo, 1994) devido a uma série de razões. Talvez a mais forte seja aquela que retrata os interesses conflitantes oligárquicos dos governantes de então e da ascensão dos Estados Unidos à condição de grande potência, impondo sua hegemonia com o pan-americanismo.

Como maior potência econômica do planeta, os EUA ganham força na América. Em 1947, o pan-americanismo se fortalece ainda mais com a doutrina de segurança nacional e a Guerra Fria, em que se mostra agressivo e intervencionista, servindo de base doutrinária para vários golpes militares na América do Sul, como, por exemplo, no Brasil (1964), na Bolívia (1971), no Chile (1973), na Argentina e Uruguai (1976).

Há uma abordagem marxista da dependência da América Latina, dos problemas referentes ao seu desenvolvimento econômico como periferia do sistema, a partir do entendimento de que a expansão da economia de certos países condiciona as possibilidades de desenvolvimento de outras economias. Nessa direção, Dos Santos (1970, p. 231) aponta que os países dominantes poderiam se expandir e se autossustentar enquanto que os dependentes apenas poderiam fazê-lo como um reflexo da expansão dos anteriores. Ou nos termos de Marini (2000, p. 109), a dependência deve ser “entendida como uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo âmbito as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência”. Em outro texto, Dos Santos (1993, p. 111) reforça o poder do pan-americanismo ao afirmar que “a força econômica dos Estados Unidos os havia convertido no centro da economia mundial. Em torno deste país organizava-se o sistema comercial e a estratégia do ‘Ocidente’, nova figura da realidade internacional”.

Do ponto de vista econômico, o processo de desenvolvimento latino-americano chega, na segunda metade dos anos de 1950, a um impasse, provocado pelas perspectivas de contração da capacidade de importar da região ou de uma dependência, segundo visões de Theotonio dos Santos e Ruy Marini. Nesse aspecto, a estrutura de suas economias é muito dependente da importação de bens de capital, o que provoca uma enorme limitação na capacidade de crescimento. Dessa maneira, a CEPAL (1984) (Comissão para a América Latina e Caribe) chega à conclusão de que a América Latina se encontra, em meados dos anos de 1950, numa situação análoga à que enfrenta após a crise de 1929-33. Naquela época, o colapso da receita de exportações dos países da região é enfrentado com a adoção de medidas restritivas e seletivas à importação, o que facilita um processo amplo de desenvolvimento industrial em diversos países, ao passar a produzir internamente o que antes é importado. Esse processo fica conhecido como “substitutivo de importações” ou “primeiro estágio da industrialização”.

A partir dessa premissa, a América Latina tem que se preparar para uma segunda fase, qual seja a construção de uma base industrial mais ampla, que inclua a manufatura de certos bens de capital. Na dependência, entretanto, de aumento no nível dos investimentos e importações e da disponibilidade de mercados amplos, tal desenvolvimento é seriamente prejudicado pela impossibilidade de expansão da capacidade de importação.

Dessa forma, o processo entra em estágio de esgotamento, pois a produção local se faz a um custo superior ao produzido externamente, traduzindo-se em uma menor produtividade dos produtos fabricados pelos latino-americanos. A principal razão dessa fraqueza é o limitado tamanho dos mercados nacionais, que os impedem o acesso a grandes economias de escala.

Assim, a alternativa encontrada pela Cepal é a ampliação do mercado de consumo da produção substituta, que pode ser alcançada pela transferência do processo de substituição de importações da escala nacional para a regional. Dos Santos (1970) chama a atenção que a partir da década de 1970 há uma dependência tecnológico-industrial, baseada nas corporações multinacionais que investem na indústria voltada para o mercado interno dos países subdesenvolvidos, forçando a que estes importem maquinaria e matérias-primas para o desenvolvimento de suas indústrias e que paguem

royalties para sua utilização. Marini (1992, p. 89) reforça as críticas de Dos Santos ao afirmar que “quanto mais cresce a economia dependente, mais ela aguça as diferenças específicas que a separam do capitalismo existente nos países avançados”.

Nesse contexto de dependência, a integração econômica surge como uma alternativa de crescimento econômico, com a função de formação de blocos de maior capacidade de negociação no cenário internacional como uma maneira oportuna de corrigir, progressivamente, a assimetria da relação com o centro industrializado. Mais importante ainda: a industrialização é concebida como um caminho direcionado ao desenvolvimento. Dessa maneira, a cristalização da ideia do grupo da CEPAL é precedida de anos de estudos de seus economistas com a finalidade de adaptar a teoria do desenvolvimento econômico às condições particulares da América Latina.

Dessa feita, a proposta de integração da CEPAL afirma que:

Teria como meta instrumental alcançar de forma progressiva o mercado comum, que contava com o respaldo da bem-sucedida experiência que havia começado a desenvolver os países de Europa Ocidental. Uma primeira etapa teria por finalidade a constituição de uma área econômica preferencial. A expansão do comércio intralatino-americano era o de reciprocidade, em razão da qual os bens industriais que antes se importavam do resto do mundo se podiam adquirir de outros países latino-americanos, pagando-os com um incremento das próprias exportações sobre a mesma região. E um programa de liberação do comércio, um sistema de pagamentos e de créditos que permitiriam compensar de forma multilateral todas as operações de intercâmbio regional (VACCHINO, 1989, pp. 58-60).

Por isso, a criação de uma associação de integração latino-americana deve-se basear na constituição de uma área de livre comércio, que tem como fundamento uma série de tendências reais e argumentos doutrinários, como pode ser visto:

Necessidade de mercados adicionais para a produção primária e industrial;
Busca de níveis superiores de investimento, produtividade e consumo;
Otimização do emprego de fatores, através de economias de escala,
localização ótima de novos investimentos com relação as fontes de insumo,
impulso tecnológico e científico, mobilização de quadros e especialização
avançada de tarefas e maior racionalização de esforço humano com mais
ocupação; Continuidade de sobrepujar a substituição de importações;
Aproveitamento recíproco de complementaridades; Criação de mercados de
dimensão adequada para novas atividades, ramos e fábricas, e para novas
tecnologias e métodos, que nenhum país latino-americano por si só está em
condições de assumir e cumprir; Combinação de possibilidades de
desenvolvimento nacional, de aproveitamento de mercados regionais e de um
maior e melhor acesso aos mercados dos países avançados; Reconhecimento
de uma tendência universal a soluções regionais, ou seja, a necessidade de
um neo- ou macro- ou supranacionalismo latino-americano, que fortaleça a

capacidade de manobra e negociação dos países da região frente às grandes potências e consórcios (KAPLAN, 1968, pp. 186-187).

Cabe ainda ressaltar que, não obstante as enormes diferenças nas circunstâncias e nas condições dos processos de integração na América Latina e na Europa, todos se inspiram, em maior ou menor medida, em um mesmo marco conceitual, etapista. No âmbito econômico, se pensa que a desgravação tarifária marca um primeiro passo em direção à constituição de uma economia de dimensão regional, mediante a qual uma etapa segue a outra (união aduaneira, mercado comum, união econômica) rumo à construção de uma unidade maior.

Assim, na década de 1960, dá-se início ao processo de integração latino-americano com a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)⁵, através do Tratado de Montevideu, com cláusulas para a liberação gradual do comércio na área e estabelece uma estrutura básica do programa de integração econômica regional. Esse Tratado é composto de 65 artigos, agrupados em 12 capítulos, que preveem a eliminação gradual, dentro no prazo máximo de 12 anos, de todos os impostos, despesas e restrições (direitos aduaneiros, fiscais ou monetários) que possam ser aplicados à importação de bens originários de qualquer parte contratante. Portanto, a área de livre comércio passa a ser o maior veículo da integração e cooperação econômica regional. Essa é não só a intenção de seus patrocinadores e autores, mas a interpretação da maioria dos economistas latino-americanos.

Dessa maneira, o Tratado de Montevideu, no fundo, senão na forma, visa a estabelecer algo potencialmente maior do que uma zona de livre comércio, mas, ao mesmo tempo, menor do que um mercado comum. Por outro lado, deixa em aberto para futuras negociações todas as medidas básicas necessárias à implementação dos objetivos da integração regional, e alguns itens importantes para o perfeito funcionamento de uma zona de livre comércio numa região caracterizada por um desenvolvimento econômico desigual e incipiente.

Isso implica a adoção de um método de médias ponderadas nas reduções das tarifas, que por seu turno visa dotar as partes contratantes de certa liberdade de ação em

⁵ Criada inicialmente em fevereiro de 1960 por sete países: Argentina, Brasil, México, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai, com ratificação em maio de 1961 e entrada em vigor em junho do mesmo ano; se associaram mais tarde a Colômbia e o Equador em setembro e novembro do mesmo ano, a Bolívia em 1966 e a Venezuela em 1967.

negociações sucessivas, assegurando uma adaptação gradual da estrutura produtiva nacional ao programa de liberação de comércio. Assim, qualquer país que quiser proteger uma de suas indústrias internas por um período transitório pode fazer concessões relativamente limitadas aos produtos das indústrias competitivas, estipulando que concessões mais substanciais são outorgadas a outros produtos de modo que possam alcançar a média anual exigida.

Nessa situação, o objetivo das negociações, segundo o artigo 10⁶, é “expandir e diversificar o intercâmbio, assim como promover a progressiva complementação das economias dos países da Zona”. Por esse motivo, as percentagens referentes à expansão gradual das listas nacionais e comuns seriam calculadas com base no valor médio anual do comércio durante os três anos que precedem aquele em que cada negociação seja efetuada.

Na verdade, o modelo de integração regional contemplado pela CEPAL (1984) é extremamente ambicioso. A efetividade do princípio de reciprocidade exige, de fato, uma política industrial para a área como um todo. O retardamento ou a aceleração de concessões tarifárias pode não ser suficiente para equilibrar o comércio de cada país com a região. É muito provável que os países superavitários eliminem integralmente suas tarifas em relação aos parceiros em déficit e continuem superavitários, por não terem o que importar daqueles. Só o incentivo de preço pode não bastar para induzir a iniciativa privada a localizar novas plantas em um país qualquer, em vez de outro. É necessário, para isso, que haja alguma forma de planejamento supranacional, e o correspondente arcabouço institucional.

Por essa razão a concepção da reciprocidade de concessões é vista como fator indispensável do êxito da integração. Se cada país, ao expandir suas importações, tem a garantia de ver igualmente aumentadas suas exportações, há um estímulo concreto à substituição de importações de fora da área por importações da área. A argumentação se refere sempre à possibilidade de expansão de exportações de produtos industrializados, cuja importação de fora da área se pretenda substituir. Outro pressuposto implícito em todo o raciocínio é que tal expansão de exportações traz consigo os benefícios do acesso às economias de escala.

⁶ Todas as citações de artigos do Tratado de Montevidéu de 1960 têm como fonte Barbosa (1991).

Por consequência, o Tratado de Montevideu, ao propor a integração econômica, ganha aceitação graças à taxa de desenvolvimento existente, insatisfatória tanto do ponto de vista da produção quanto do comércio exterior. Trata-se, assim, de estabelecer canais e contatos de comércio, fontes de abastecimento e saídas de mercado completamente novos.

3. POSIÇÃO DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS FRENTE À ALALC

Os comportamentos do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) e do FMI (Fundo Monetário Internacional) são diametralmente opostos aos esforços latino-americanos de integração até 1963. O primeiro, em muitas ocasiões, demonstra compreender os objetivos do programa e a vontade de cooperar, enquanto o segundo defende com insistência doutrinal as normas sagradas do comércio e das finanças internacionais.

Nessa direção, as cinco maiores objeções levantadas pelo FMI são:

1. O comércio intralatino era muito menor do que o existente na Europa, logo após o término da guerra;
2. O perigo de que a suspensão do comércio bilateral levasse ao desemprego em larga escala, como no caso da Europa do pós-guerra, não existia na América Latina;
3. Acordos multilaterais ainda eram menos necessários em vista do recente retorno à convertibilidade ocorrido na Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru;
4. Os acordos de pagamentos bilaterais vigentes na região poderiam ser substituídos facilmente por acordos diretos entre os bancos centrais e outras agências financeiras;
5. O estabelecimento de uma união de pagamentos resultaria facilmente na perpetuação do bilateralismo, “mesmo que isto não fosse a intenção de seus autores” (WIONCZEK, 1966, pp. 106-107).

Na verdade, as condições impostas pelo FMI aos países subdesenvolvidos favorecem mais ao banqueiro do que ao empresário, subordinando os objetivos de crescimento aos da estabilidade monetária. No geral, a estabilidade é uma espécie de

pré-requisito para o crescimento. Com essa premissa, os Estados Unidos encaram os esforços de integração com um misto de desaprovação ideológica e descrédito profundo. Houve falta de interesse dos Estados Unidos em relação à CEPAL, que durante muitos anos foi considerada como uma intrusa em assuntos do hemisfério, uma defensora de perigosas tendências estatizantes.

A verdade é que a posição de Washington mantém desconfiança em relação às propostas da CEPAL, pois as encara como uma expressão do panlatino-americanismo, oposto ao pan-americanismo. Nesse sentido, um argumento importante ressalta que:

O pan-americanismo consolidou-se no início da década de 1960, com a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em dezembro de 1959, com os limites impostos pelo FMI e as multinacionais ao Acordo de Montevideo, de 1960, que criou a ALALC, mas a privou dos verdadeiros verdadeiramente integracionistas, propostos pela CEPAL (Dos Santos, 1993, pp. 113-114).

Entretanto, durante o ano de 1960, sob o impacto dos acontecimentos em Cuba e dos sinais crescentes de um sentimento antiamericano em outras partes da América Latina, os Estados Unidos começam a rever sua política econômica de pós-Guerra em relação à região. Na verdade, descobrem que o desejo de uma integração econômica latino-americana não visa uma união contra os Estados Unidos, nem se origina na imaturidade ou compulsão perversa de violar as regras sagradas do livre comércio, mas que se trata de um caso de necessidade.

Dessa forma, os EUA começam em 1961 a ter uma nova atitude. Ficam preocupados com muitos países latino-americanos que não são membros do GATT e que devem enquadrar suas políticas nas linhas dessa instituição. Nesse sentido, citando um documento elaborado pelo Comitê para o Desenvolvimento Econômico (CDE) dos EUA, representados por homens de negócios e intelectuais, Wionczek adverte que:

O esforço comum visando a expandir e a criar novo mercado regional pode ter um efeito importante de desenvolvimento e contribuir para o bem-estar mundial, uma vez que a integração econômica diminua a discriminação oriunda de barreiras de comércio e das políticas econômicas internas dos países participantes em tais agrupamentos regionais de comércio;

As regras atuais do GATT foram elaboradas para países adiantados. No que se referem a uniões aduaneiras, poderiam as normas de o referido órgão funcionar também no caso de agrupamentos de nações extremamente subdesenvolvidas; contudo elas não podem ser seguidas pelas regiões em estado de desenvolvimento;

Os países adiantados, especialmente os Estados Unidos, deveriam ajudar os agrupamentos regionais de comércio a obter os seus objetivos de crescimento, ao invés de insistirem na aceitação por parte deles de padrões e normas pertencentes às relações entre os centros industriais do mundo (Committee for Economic Development apud WIONCZEK, 1966, pp. 119-120).

No fundo, os norte-americanos pretendem aproveitar a formação de mercados regionais para expansão de suas empresas multinacionais. Espaços mercadológicos mais amplos oferecem maiores oportunidades de especialização e diversificação de investimentos, além de economias de escala. Dessa maneira, os empresários norte-americanos, considerando o volume dos investimentos necessários e os interesses em jogo, traçam estratégias de ocupação de mercados em uma América Latina integrada economicamente.

4. AVALIAÇÃO DA ALALC

Avaliar o desempenho da ALALC implica analisar as dificuldades e as contradições a pautar o processo de integração. Nesse aspecto, Kaplan (1968) considera a experiência integracionista latino-americana como um processo que deve agregar espaços nacionais em mercado maior, caracterizado por uma grande variedade de grupos nacionais estruturados em sistemas socioeconômicos, institucionais, políticos e culturais, tudo isto como parte de um processo geral no qual todos os aspectos e níveis interagem, se interpenetram e condicionam reciprocamente.

Dessa forma, ao fazer um balanço do caminho percorrido pela ALALC nos seis anos de sua existência, Kaplan (1968) observa a experiência como grande desafio para os países latino-americanos. Aponta para realizações muito positivas, mas assinala uma série de insuficiências e obstáculos a serem enfrentados. Assim, indica os seguintes pontos de reflexão:

1. A heterogeneidade de estruturas e níveis dos países participantes, que se manifesta em divergência de aspirações e em exigência de tratamento privilegiado para cada um deles, ou seja, na orientação centrífuga herdada das economias latino-americanas, em sua competitividade recíproca, nas distâncias e o vazio infraestrutural, nas diferenças ideológicas, políticas e diplomáticas.

2. A solidariedade é débil. Faltam as tradições e instrumentos de cooperação econômica multilateral. Nenhum país latino-americano exhibe atitudes previsíveis para cumprir uma tarefa histórica unificadora, nem os três maiores da região (Argentina, Brasil e México) parecem dispostos a colaborar em tal sentido.

3. A estrutura socioeconômica e política de tipo tradicional, e os setores a ela vinculados, desenvolvem uma tendência generalizada de resistência a troca, que influi na dinâmica do processo integrador. Isso é reforçado pela debilidade, não organicidade e vacilação dos setores que a promovem ou poderiam beneficiar-se com ela.
4. Cada país mantém, por conseguinte, no melhor dos casos, suas intenções de desenvolvimento como empresa nacional autárquica, há proteção indiscriminada de todo ramo ou empresa, especialmente as mais antigas e incipientes, sem preocupação de economicidade e futuro nem de suas repercussões sobre a integração.
5. Há um temor de que o livre jogo do mercado em um espaço regional integrado poderia favorecer os países maiores, desprezando o resto. (KAPLAN, 1968, pp. 188-191).

Apesar de todas essas dificuldades, na experiência de implementação da ALALC, entre 1960 e 1980, o comércio intraregional cresce 20 vezes, contra apenas 10 vezes com o resto do mundo. O mecanismo de compensações (convênio de pagamentos e créditos recíprocos) permite à região, e a seus países-Membros individualmente, poupar preciosas divisas, com o crescimento significativo dos volumes negociados. Entretanto, ao cabo de 10 anos, o impulso “livre-cambista” já dá sinais de fadiga: os acordos de desgravação tarifária perdem progressivamente o fôlego, até praticamente desaparecer da mesa de negociação.

Mesmo com essas atitudes positivas e negativas relacionadas ao processo de integração latino-americano, existe certo consenso entre partidos políticos, grupos universitários, organizações sindicais e meios intelectuais sobre a importância política de integrar a América Latina, persistindo, no entanto, uma indefinição quanto à forma da iniciativa. A grande questão da época é definir os benefícios finais da iniciativa. Nesse sentido, pode-se acrescentar como contribuições para o insucesso da ALALC:

As elites dirigentes que apoiaram a integração no campo político, intelectual e gremial não puderam definir plataformas suficientemente convincentes para motivar as maiorias nacionais. Conscientemente, nenhum trabalhador podia supor que a ALALC resolveria seus problemas ou introduziria mudanças substanciais que contribuíssem para o desenvolvimento de seus países. Nas nações não emergiram forças sociais ativamente favoráveis. Enquanto isso, as forças totalitárias que maneжaram durante muito tempo o arsenal ideológico dos países desvalorizaram essas vias e dividiram a região com critério geopolítico, nem sempre incompatível, mas na forma apresentada resultava inconciliável com a ideia de unidade (SCHAPOSNIK, 1997, p. 13).

Como se percebe, a grande dificuldade está no balanço de ganhos e perdas associados ao processo de liberalização do comércio, do ponto de vista de cada um dos agentes envolvidos. Se quem faz uma concessão, ou sofre uma perda, não se julga mais que compensado por um benefício, então não se sente induzido a entrar na barganha. Ou seja, ainda admitindo a hipótese de que a supressão de tarifas na região seja potencialmente benéfica para todos, isso não basta: é preciso que todos os participantes tenham, de fato, ganhos líquidos (ou pelo menos, não tenham perdas). Caso contrário, fatalmente se chega a um impasse.

É importante notar, também, que a dependência histórica dos países latino-americanos em relação ao comércio exterior faz com que tenham, em sua maioria, uma longa tradição de barreiras à importação. Nesse caso, muitas atividades e setores, tendo se desenvolvido à sombra de proteção alfandegária, vão se opor à liberalização. Na medida em que os ganhos almejados com a expansão do comércio zonal não são grandes, isso pode ser um obstáculo sério à integração.

Munhoz⁷, ao avaliar o desempenho da ALALC, identifica três fases em sua evolução. Na primeira delas, compreendida entre 1961 e 1962, consolidaram-se as correntes de comércio preexistentes, e se incorporou um grande número de produtos às listas nacionais e à lista comum. Essa expectativa não se concretiza. Durante a segunda fase (1963 a 1967), as dificuldades e as contradições no processo de integração tornam-se evidentes. A percepção por parte dos diversos países-Membros, principalmente os de menor desenvolvimento relativo, de que a concessão de um tratamento tarifário preferencial recíproco não necessariamente conduz à equidade na distribuição dos benefícios, podendo inclusive acarretar o desmantelamento de setores produtivos internos, provoca uma acentuada redução no ritmo das concessões. Isso leva a eliminação dessa cláusula já em 1964. A terceira etapa é caracterizada, de acordo com Munhoz, pela crescente participação dos bens manufaturados no comércio da ALALC e por certa euforia por se acreditar haver superado o estancamento em que se encontra o processo de integração em meados dos anos sessenta. O entusiasmo faz com que se contemple de forma excessivamente otimista a possibilidade de se efetivar um mercado comum ainda na década de 1970.

⁷ (MUNHOZ, 1976, pp. 25- 36).

A realidade, todavia, contrasta com esse otimismo. Na década de 1970, o comércio negociado perde importância frente ao comércio não-negociado. Isso significa que o incremento das trocas de bens manufaturados por meio de acordos de complementação industrial não é suficiente, por si mesmo, para revigorar o processo de integração. As dificuldades observadas desde o início não são definitivamente superadas e tendem a agravar-se. O fenômeno não se deve exatamente aos acordos de complementação industrial em si, mas à expansão do setor industrial em três países: Argentina, Brasil e México. A concentração de 75% de toda a produção industrial da América Latina nesses países os torna os principais e quase que exclusivos beneficiários dos acordos de complementação industrial, o que gera um grave desequilíbrio no processo de integração.

Numa avaliação do modelo de integração proposto pela ALALC há uma série de comentários importantes, em que se critica o caráter reformista-conservador do projeto, conseqüentemente, de impacto muito superficial. Segundo essa visão pode-se dizer que:

Pensou-se que a integração por si mesma fazia avançar o desenvolvimento e de acordo com isso tentava-se a cópia do modelo clássico de desenvolvimento capitalista avançado, sem pensar nas diferenças existentes, tanto históricas como estruturais, entre Europa, Estados Unidos da América do Norte e América Latina.

Aplicaram-se critérios de crescimento economicista e não de desenvolvimento, desprezando o social e o político, como se o social e o político devessem vir automaticamente a partir da melhora dos índices de produção.

Nesse modelo não se definem o significado e o conteúdo da integração, o sistema de valores que se adota, as alternativas a enfrentar, as opções possíveis, os objetivos e meios, os requisitos internos e externos, os agentes e resistências, os instrumentos e as conseqüências. Tampouco se trata da política sobre setores e níveis sociais e não se diz qual é a ideologia, ficando exposta explicitamente à clássica liberal. Ao mesmo tempo, não se define exatamente o papel dos atores no projeto, não se definem os obstáculos, não se criam mecanismos para resistir à pressão dos grupos hegemônicos, não se articulam mecanismos que superem a dependência.

Não se colocou o desenvolvimento como projeto global porque cada país encarou um projeto custoso e duplicador de esforços. Os enfoques e métodos foram limitantes. Foram se restringindo às obrigações deixando todo o jogo nas leis de mercado. Deixou-se também para que o comércio conseguisse produtividade, complementaridade, operacionalização de fatores, economias de escala, inovação tecnológica, racionalização do trabalho e equilíbrio do desenvolvimento entre países (Kaplan apud SCHAPOSNIK, 1997, pp. 19-20).

Como resultado, a própria concepção de integração que se mostra incompatível com a necessária harmonização entre desenvolvimento econômico e a resolução de questões sociais específicas e urgentes na região. O enfoque dado à dimensão econômica, em um primeiro momento, não considera as desigualdades entre os países-Membros quanto aos aspectos econômicos e sociais⁸.

Todavia, já em 1978, quando a Associação passa por momentos delicados de afirmação, há um argumento forte do caráter essencialmente comercialista da integração e do fortalecimento das empresas transnacionais na América Latina. Isso pode ser retratado nessa passagem:

A formação de um mercado ampliado entre economias subdesenvolvidas, com um baixo grau de interdependência prévia, não proporciona estímulos suficientes para a expansão do intercâmbio. Os vínculos tradicionais existentes com os centros industriais, a baixa competitividade, a ausência de canais comerciais e financeiros preestabelecidos, determinam que as preferências comerciais sejam um instrumento necessário mas não suficiente para promover a especialização intraindustrial. Por outra parte, pelas razões que já foram analisadas, um simples enfoque comercialista abre indiscriminadamente as portas a todo tipo de empresas e, em tais condições, as corporações transnacionais podem adquirir posições dominantes no mercado regional (FERRER, 1978, p. 69).

Logo, percebe-se que a referência a um mercado comum nas considerações do Tratado de Montevideu de 1960 entra em colisão com o resto do texto, que não outorga nenhuma viabilidade à ideia, porque não existe a possibilidade de um desenvolvimento harmônico, uma programação industrial complementar e políticas comuns em relação ao papel do investimento estrangeiro.

5. CRIAÇÃO DA ALADI

No começo dos anos de 1980, tenta-se rever o processo de integração mediante a criação da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), com o novo Tratado de Montevideu. Seu principal objetivo em longo prazo é criar um mercado comum latino-americano.

⁸ (Vaz 1987, p.43).

Esse Tratado se diferencia do antecessor, principalmente pela limitação de seus objetivos, tendo sido saudado por seu realismo e flexibilidade. O propósito mais geral é o de compatibilizar a tendência anterior a acordos bilaterais ou sub-regionais com a sobrevivência do aparelho institucional preexistente. O único compromisso multilateral são as margens de preferência, descontos oferecidos por cada país para as tarifas sobre as importações da área. Além disso, os acordos sub-regionais (expressamente sem a cláusula de nação mais favorecida) têm agora destaque central, mantendo-se também os acordos de complementação. Explica-se, no Tratado, a ideia de uma integração econômica “por convergência”: a partir de acordos limitados geográfica e/ou setorialmente, se converge para uma vinculação de maior amplitude.

Ademais, o nascimento da ALADI é, por um lado, fruto das práticas negativas da ALALC. Mas, por outro, recolhem-se experiências do comportamento do Mercado Comum Europeu, do Centro Americano e, também, do Pacto Andino. Em consequência, não é casualidade que se fixa como objetivo “o estabelecimento gradual e progressivo de um mercado latino-americano”.

O Tratado ALADI, assinado em agosto de 1980, entra em vigor em março de 1982, dando continuidade ao processo iniciado em 1960 com a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e abrange 11 países latino-americanos⁹. Tem como objetivo principal o estabelecimento, em longo prazo e de forma gradual, de um mercado comum latino-americano, como meio de acelerar pela integração, o desenvolvimento econômico-social harmônico e equilibrado da região, a fim de assegurar um melhor nível de vida de seus habitantes. Apresenta como funções básicas a promoção e regulação do comércio recíproco, a complementação econômica e o desenvolvimento de ações de cooperação econômica entre os membros, que contribuam para a ampliação dos mercados.

Os princípios básicos subjacentes ao Tratado, contemplados em seu artigo 3º, estão diretamente ligados ao processo de integração, apesar da diversidade política e econômica existente, sendo por isso mesmo que deve existir uma convergência de interesses para multilateralizar os acordos de alcance parcial para poder estabelecer o mercado comum. O princípio da multiplicidade de formas tem como finalidade obter

⁹ Bolívia, Equador, Paraguai; Chile, Colômbia, Peru, Uruguai, Venezuela, Argentina, Brasil e México.

uma integração harmônica com os objetivos e funções do processo, utilizando todos os instrumentos que possam dinamizar e ampliar os mercados regionais. Diretamente ligado a esse objetivo está a flexibilidade que permite uma convergência progressiva dos acordos de alcance parcial para o fortalecimento da integração.

Portanto, segundo esse artigo, há um princípio de tratamento diferenciado que divide os países em três categorias de acordo com suas estruturas econômicas: a) de menor desenvolvimento econômico relativo (Pmder) - Bolívia, Equador e Paraguai; b) de desenvolvimento intermediário (Pdi) - Chile, Colômbia, Peru, Uruguai e Venezuela; e c) países mais desenvolvidos (Pmd ou ABRAMEX): Argentina, Brasil e México.

Uma característica inovadora desse Tratado¹⁰ é a possibilidade de estruturar mecanismos multilaterais para o estabelecimento de uma área de preferências econômicas, compostas por uma preferência tarifária regional, por acordos de alcance regional e por acordos de alcance parcial. Dessa forma, se vislumbra constituir mecanismos multilaterais que ganham forma nos acordos de alcance regional, bem como mecanismos de alcance parcial, isto é, que não envolvam a totalidade dos países-Membros. Assim, com a criação dos acordos de alcance parcial, são incorporados ao processo de integração os fluxos de comércio bilaterais que são mantidos à margem do processo negociador da ALALC em função de seu acentuado enfoque multilateralismo.

O novo Tratado cria, também, um sistema de apoio aos países de menor desenvolvimento econômico relativo, ao consagrar a regra do tratamento diferenciado, baseada no princípio da não-reciprocidade e da cooperação comunitária. No capítulo III¹¹, um dos instrumentos para assegurar um tratamento preferencial e efetivo é a eliminação de todas as tarifas e outras restrições não-tarifárias à circulação dos produtos oriundos dos países de menor desenvolvimento relativo. Essa eliminação é negociada e os produtos incluídos são de preferência de origem industrial, não havendo reciprocidade. Isso quer dizer que os Pmder não têm que reduzir suas tarifas para os países-Membros. Nesse capítulo são estabelecidos, ainda, procedimentos para a ampliação progressiva da lista de produtos, assim como mecanismos de compensação para eliminar os efeitos negativos que surjam do intercâmbio.

¹⁰ Ver artigos 4º, 5º e 6º do Tratado.

¹¹ Ver artigos 16º e 17º do Tratado.

Pelos acordos de alcance parcial são negociados programas de cooperação em áreas de pré-investimento, financiamento e tecnologia para facilitar o aproveitamento das desgravações tarifárias, fundamentalmente nos países de menor desenvolvimento econômico relativo e mediterrâneos, para os quais se outorgam facilidades para o estabelecimento de zonas, depósitos ou portos francos.

Já o capítulo IV trata das possibilidades de cooperação com outros países e áreas de integração econômica da América Latina. Os artigos 24 e 25 estabelecem regimes de associação ou de vinculação multilateral a propiciar convergência para o estabelecimento de uma área de preferência tarifária latino-americana. Permitem, ainda, celebrar acordos de alcance parcial com outros países, no caso de produtos já negociados com países da ALADI, se estes acordos forem superiores aos já negociados, caso em que serão realizadas consultas aos países afetados, a fim de que sejam encontradas soluções mutuamente satisfatórias.

O capítulo V refere-se à cooperação com outros países ou áreas não latino-americanos, em que se prevê o estabelecimento de acordos de alcance parcial. Estabelece que, no caso de incluir produtos já negociados com países-Membros, as concessões outorgadas não podem ser superiores às acordadas com aqueles e, se o forem, são estendidas automaticamente a esses países.

Por fim, nas disposições gerais, existem proposituras sobre o tratamento incondicional da nação mais favorecida de todas as vantagens, favores, imunidades e privilégios concedidos por decisões ou acordos que não estejam previstos no Tratado ou no acordo de Cartagena. Existem cláusulas que estabelecem um tratamento em matéria de impostos aos capitais procedentes dos países-Membros.

É importante ressaltar que o quadro existente quando do surgimento da ALADI em 1980 é bastante diverso do de 1960. A ALADI é criada em um contexto de livre comércio e de expansão dos mercados em uma economia mundial marcada pelos imperativos da competitividade comercial e, por extensão, dos ganhos de escala para a assimilação de tecnologias e investimentos. Pelo menos teoricamente, ganha força a tese da necessidade da formação de mercados mais amplos e mais abertos ao comércio exterior. Espaços fechados e de proporções limitadas tornam-se alvo de profecias que antecipam a marginalização.

Nesse sentido, os países da América Latina, mergulhados na crise da dívida externa, com seus modelos de desenvolvimento de substituição de importações, são estimulados, na segunda metade da década dos anos de 1980, a uma reformulação completa das políticas comerciais em que a integração passa a ser vista como “campo de provas” para o projeto de inserção na economia internacional, como atrativo para novos investimentos e, quem sabe, até mesmo como eventual instrumento de barganha para posterior negociação com blocos regionais já existentes.

Assim, a liberalização comercial torna-se instrumento importante para o processo integracionista. É lançado nos países sul-americanos um amplo programa de desgravação tarifária e de eliminação de barreiras não-tarifárias, em que se criam condições para a assinatura de acordos bilaterais e sub-regionais de liberalização comercial, algo antes impraticável entre economias fechadas. A abertura comercial acaba sendo utilizada como instrumento de muitos programas de estabilização em alguns países no continente, o que permite ganhar chancela dos organismos internacionais para programas domésticos de liberalização, que têm resistências entre as elites políticas e econômicas nacionais. Esse é o quadro geral das economias nos anos de 1980.

Posto dessa forma, o Tratado de 1980 se preocupa com os fins em longo prazo estabelecidos pelo Tratado de 1960, mas busca concretizá-los de forma gradual e progressiva sem estipular prazos. Em seu artigo segundo, como objetivos mais imediatos e específicos, menciona a “promoção e a regulamentação do comércio recíproco e o desenvolvimento das ações de cooperação econômica que coadjuvem a ampliação dos mercados”. Nota-se, portanto, que a ampliação dos mercados continua sendo uma premissa importante para o desenvolvimento econômico e não há determinação de um prazo para o estabelecimento do mercado comum latino-americano.

Quanto aos princípios que regem o processo de integração, há também diferenças significativas. Quando da criação da ALALC, o livre comércio é o princípio informador das relações internacionais. Acredita-se, então, que a liberalização comercial, desde que observado o princípio da reciprocidade de concessões, assegura à equidade das trocas comerciais. É nessa lógica que se enquadra a cláusula da “nação

mais favorecida” adotada no âmbito do GATT (1952), enfatizando o princípio da reciprocidade. Frisa-se, ainda, a necessidade de se estabelecerem condições equitativas de concorrência como forma de impedir que práticas protecionistas conspiram contra o livre comércio na região. Todos esses princípios são explicitados no Tratado de 1960¹², configurando um enfoque multilateral ao processo de integração.

6. AVALIAÇÃO DA ALADI

Antes de tudo é importante ressaltar que a ALADI é concebida no contexto de crise nos anos oitenta, conhecida como “década perdida”. As características gerais do momento resumem-se nos seguintes aspectos: endividamento externo; queda das exportações tradicionais latino-americanas no mercado mundial; crescente deterioração dos termos de troca; saída líquida de capitais para os países centrais e agudização de conflitos sociais nas sociedades estagnadas. A dívida externa restringe-se sensivelmente o espaço de manobra: limitação das importações, austeridade orçamentária, dificuldades para investir e modificações nas relações cambiais.

O Tratado de Montevideu de 1980 é considerado como passo atrás nos propósitos de integração, devido ao alto grau de generalidade de seus mecanismos e à ênfase nas negociações bilaterais. A meta de constituir uma zona de livre comércio é substituída por um projeto de área de preferências econômicas, contando para isso com a utilização de três instrumentos básicos: a) Preferência Tarifária Regional (PTR)¹³ (um acordo multilateral de desgravação tarifária, em vigor desde 1984); b) Programa de Recuperação e Expansão de Comércio (PREC) (visa a substituir importações de terceiros países através da negociação de uma lista positiva de produtos); e c) Listas de Abertura de Mercados (LAM) (mecanismo integrante do sistema de apoio aos Pmder, que objetiva assegurar uma repartição equitativa dos custos e benefícios do processo de integração).

Segundo avaliação feita por Murillo¹⁴ sobre os resultados da ALADI, permite-se apontar os seguintes problemas:

¹² Ver artigos 10, 15 e capítulo IV do Tratado.

¹³ Consiste em uma redução percentual sobre os gravames aplicáveis às importações de terceiros países, incluindo não só os direitos aduaneiros, mas também outros encargos de efeito equivalente, seja de caráter fiscal, monetário, cambial ou de outra natureza.

¹⁴ Ver Murillo 1990, pp. 127-138.

1º - Houve um alastramento de mais de seis anos nas negociações do patrimônio histórico, não conseguindo ampliar o alcance dos acordos iniciais, contribuindo para que o processo de integração não despertasse maiores expectativas.

2º - Foram tomadas algumas medidas para estimular o processo de integração, como a ampliação da margem de preferência tarifária, um acordo para a recuperação e expansão do comércio e critérios para atenuar gradualmente os desequilíbrios nos intercâmbios regionais. Mas os países que incentivaram os acordos foram a Argentina, Brasil e México, que foram os grandes responsáveis pelo fracasso do processo de integração, devido ao desinteresse demonstrado durante a vigência da ALALC.

3º - Durante a década de 80 (1980-88), enquanto as exportações para o resto do mundo aumentaram 2,2%, as exportações intraregionais tiveram uma queda de 1,7%, simbolizando certo recuo no processo de integração.

4º - O coeficiente de integração, que mede a importância relativa do mercado regional para as exportações totais, tem uma queda bastante significativa no período (1980-88): o mercado sai de 14% (1980), atingindo 8,4% em 1985, chegando a 10,3% em 1988. Portanto, há uma perda de importância do espaço regional, enfraquecendo o processo de integração que previa a ampliação do mercado;

5º - As exportações totais de manufaturas da região têm uma queda acentuada no total das exportações, passando de 7,2% em 1980 para 4,7% em 1988;

6º - O baixo grau de integração econômica da região ressalta do reduzido número de mercados de exportação para cada país da ALADI. Como regra, o comércio concentra-se em mais de 60% em dois únicos parceiros. Para o Brasil, México e a Argentina o percentual é de quase 50%, sendo que o Brasil e a Argentina absorvem mais de 65% das exportações da Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai;

7º - A importância do mercado regional para as importações totais da ALADI se mantém estável, girando em torno de 14%, em média, o que significa que não houve um crescimento das importações regionais com relação às do resto do mundo, e que a esperada substituição de importações não se concretizou (as importações totais de manufaturas aumentaram de 59% em 1980 para 67% em 1986).

O grande problema é que o multilateralismo uniforme baseado na aplicação generalizada da cláusula da nação mais favorecida gera uma completa paralisia nas negociações. Depois, inebriados pela miragem dos petrodólares e do crescimento geométrico do comércio mundial, os países da região saem à procura de parceiros no resto do mundo com os quais não precisam negociar desgravações tarifárias ou negociar complicados esquemas de comércio equilibrado. Para flexibilizar ainda mais os mecanismos de integração (ou seja, persistir na independência de suas políticas econômicas), os países-Membros preferem romper com as obrigações existentes e confiar nas chamadas forças de mercado. Com isso, enfrentam uma situação delicada: a crise da dívida externa de princípios dos anos de 1980 joga por terra as estratégias nacionais concebidas sob o signo da primeira liberalização para o exterior e protagoniza o que se pode qualificar de um batismo de fogo para a recém-nascida ALADI.

O fato se agrava ainda mais com a escassez de divisas que faz despencar terrivelmente os níveis do comércio intraregional, com uma queda ainda maior para as operações negociadas ao abrigo do Convênio de Pagamentos. Nesse difícil contexto, o acordo multilateral de apoio recíproco, conhecido como Acordo de Santo Domingo, negociado em 1981 para fazer frente a deficiências transitórias de liquidez dos Bancos Centrais, é incapaz de garantir o financiamento dos déficits globais do balanço de pagamentos e tem de ser suspenso, com adicional repercussão negativa para o comércio regional. O resultado combinado é um incremento do protecionismo para garantir elevados saldos nas balanças comerciais à custa da contração das importações, especialmente as regionais, e a crescente multiplicação de arranjos bilaterais para escapar às obrigações dos poucos acordos então existentes.

A faceta mais dramática dos primeiros anos da ALADI talvez seja uma perversa propensão dos Membros em deixar acumular saldos deficitários com os países vizinhos, em vez de faltar em seus pagamentos com o resto do mundo, o que constitui, por si só, indicativo das prioridades políticas assinadas pelos Governos locais e da pouca importância do processo de integração em suas respectivas estratégias de relacionamento econômico externo. Portanto, a vulnerabilidade da integração aladina se encontra agravada pela fragilidade financeira externa dos diversos parceiros regionais e

pelas assimetrias existentes entre os parceiros, assim como entre eles e os centros financeiros e comerciais internacionais.

Outro obstáculo é a heterogeneidade existente entre os componentes do bloco. As diferenças manifestam-se no grau de desenvolvimento econômico e nas medidas de incentivo ao crescimento. Os vários modelos de integração adotados na América Latina estabelecem medidas e mecanismos diferenciados para obter um crescimento equitativo, incentivando a produção nos países de menor crescimento econômico relativo, a partir de tratamentos que impedem a deterioração das economias mais atrasadas pela abertura comercial decorrente da integração econômica. Cabe destacar que, nos anos oitenta, o desenvolvimento econômico é recessivo em quase todos os países latino-americanos. Sem embargo, a distância entre os de menor e maior desenvolvimento relativo amplia-se como consequência da crise, cujos efeitos regressivos acentuam também as diferenças entre as zonas de cada país. Com efeito, tende a agudizar o problema de distribuição dos benefícios potenciais da integração.

Dessa forma, a industrialização voltada para o mercado interno, além de não gerar divisas para seu autofinanciamento, se defronta com outro problema: a exiguidade do mercado. Para superá-lo, alguns países latino-americanos recorrem à imaginação reformista, um processo de concentração elevada da renda para poder adotar o padrão de consumo americano. A estratégia baseia-se no arrocho salarial e na utilização de mecanismos de financiamento governamental inflacionários.

Como forma de garantir o resultado desse processo, é necessário erguer pesadas tarifas alfandegárias que protegem a “indústria nacional nascente”. O problema é que essas tarifas, ao se tornarem permanentes, fazem com que as filiais de companhias estrangeiras e as empresas nacionais estatais e privadas estabeleçam verdadeiros cartórios industriais altamente ineficientes, produtores de bens de consumo duráveis com elevados níveis de preços, decorrentes da sua estrutura oligopólica, limitando a demanda interna e tornando-as não competitivas em nível internacional. O contexto não abre espaço a uma economia nacional orientada para a concorrência, e apostando na ampliação do mercado regional como estímulo à eficiência.

Além disso, a dívida externa como mecanismo de financiamento das importações de bens de capital deixa de ser solução para se tornar um pesadelo na década de 1980. Os países devedores se veem impossibilitados de honrar seus

compromissos, pela alta contínua dos juros que servem de mecanismo do ajuste internacional utilizado pelos países industrializados para transferir o ônus da alta nos preços do petróleo e de outros insumos de origem agrícola procedentes dos países em processo de desenvolvimento. A opção dos países latinos, nos anos de 1970 e 1980, pelo desenvolvimento apoiado em extenso financiamento externo, o que coincide com as opções de investimento internacional do capital naquele momento, causam um estrago enorme. Contraem dívidas externas monumentais, que crescem muito além da sua capacidade real de pagamento.

Dessa forma, o grande problema para os países latino-americanos é a recessão americana, conforme pode ser visto:

Foi a partir da recessão americana de 1980-1981 e das medidas tomadas para defender a perenidade dos rendimentos do capital monetário, através de uma política de taxas positivas de juros reais, que esses países foram ‘nomeados’ para suportar, cada qual em sua categoria, o peso mundial da crise mundial. O fardo do serviço da dívida e os planos de ajuste estrutural impostos pelo FMI e pelo Banco Mundial deram o quadro de um conjunto de medidas, impondo aos países devedores o pagamento de juros da dívida e a reorientação de sua política econômica (CHESNAIS, 1996, p. 220).

Ao aceitarem essa reorientação, voltam a integrar o projeto dominante do capital. Porém, não mais como modelo “desenvolvimentista”, mas sim enquanto globalização. Agora contam com a dificuldade suplementar de que grande parte dos países periféricos está sendo excluída da expansão do capital, o que fragiliza ainda mais os países que pretendem fugir dessa exclusão.

Portanto, o acontecido desde o estouro da crise da dívida externa na América Latina deixa clara a influência que os fatores exógenos têm sobre o processo de integração e, conseqüentemente, sublinham a sua vulnerabilidade externa. Daí a importância de refletir sobre as alternativas de inserção nas correntes de comércio e padrões de produção mundiais com objetivos de desenvolvimento e integração regional.

À luz desses acontecimentos, o processo de ajuste interno nos países devedores leva à uma recessão generalizada, ao procurar obter superávits na balança comercial reduzindo importações e aumentando exportações, o que acarreta uma crise no próprio processo de integração econômica. A taxa média de inflação dos três países mais

desenvolvidos da região no período 1980-86 é 182,3%. Na América Latina, como um todo, ela aumenta de 56,1% em 1980 para 328,3% em 1985.

Em vista disso, com a crise da dívida externa, os países latino-americanos deparam com uma fragilidade em termos de formulação de política econômica própria e partem para proposituras de curto prazo, em especial, para bruscas variações nas taxas de câmbio e políticas indiscriminadas de abertura e fechamento das economias nacionais. Com efeito, desaparecem as vantagens competitivas e as possibilidades de continuar as correntes comerciais empreendidas, e se inibem os investimentos adicionais destinados a atender aos mercados ampliados. Portanto, não se pensa mais em longo prazo e se rompe com a famosa trilogia “industrialização, desenvolvimento e integração”. O curto prazismo torna-se a tônica da política econômica. A integração deixa de ser funcional ao desenvolvimento do sistema produtivo e a preocupação de cada país está em obter saldos comerciais positivos para fazer caixa e acumular divisas que paguem os juros da dívida externa. O resultado de tal política é “uma realidade que complica os esforços para obter um maior grau de relacionamento econômico regional ou sub-regional¹⁵”, e que compromete a ideia de integração.

Nessa mesma linha de crítica às políticas econômicas de curto prazo, é interessante observar que:

Os países latino-americanos, obstinados pela necessidade de solucionar os problemas de curto prazo, se recorrem a expedientes que não fazem senão pronunciar a instabilidade e vulnerabilidade dos mercados da região, em especial pelas disparidades nas políticas cambiais – bruscas variações nos câmbios como políticas indiscriminadas de abertura e fechamento das economias nacionais. Como consequência disso, desaparecem as vantagens comparativas e as possibilidades de continuar as correntes comerciais empreendidas e se inibem os investimentos adicionais destinados a atender aos mercados ampliados (VACCHINO, 1989, p. 65).

O funcionamento da ALADI é afetado. Cada país, enfrentando as disfunções do setor externo, mas também problemas inerentes a sua própria economia, de acordo com seus objetivos e compromissos internos, aplicando de forma individual e sem nenhuma concertação, fórmulas para fazer frente às circunstâncias. As consequências das diferentes medidas adotadas em caráter de experiência se refletem na queda do

¹⁵ BARRIENTOS (1989, p. 105).

comércio recíproco, na deterioração dos mecanismos de pagamentos e, em geral, na paralisia das instituições de integração. A falta de interesses e de confiança no resultado das negociações se explica, pelo menos parcialmente, pelo surgimento das crises do setor externo ocasionadas pela explosão do endividamento, a elevação desmedida das taxas de juros, a queda dos preços dos produtos básicos e o menor crescimento dos países industrializados. Esses fatos dão, durante bastante tempo, um traço conjuntural às negociações e facilitam o processo de concertações bilaterais que prevalece em toda região.

O certo é que esses acontecimentos, desde a explosão da crise da dívida, trazem à tona a vulnerabilidade externa do processo integrativo. Aponta, outrossim, para a importância de uma reflexão sobre quais os perfis da inserção internacional indicado para a região, tendo em vista os objetivos de crescimento e integração regional.

Uma série de condicionantes da integração que, de certa forma, inviabiliza a experiência local, pode ser apontada da seguinte maneira:

1. Ausência de projetos políticos de apoio à integração e a cooperação regional, que emanem dos movimentos e partidos políticos nacionais.
2. A grande disparidade e heterogeneidade dos países, em particular os pertencentes a ALADI, que significa uma distribuição desigual dos frutos da integração e uma capacidade diferente para aproveitar as concessões comerciais recíprocas.
3. A natureza principalmente comercialista da integração não há sido capaz de criar nexos sólidos de interdependência entre os países de cada esquema subregional.
4. Os esquemas de financiamento e pagamentos do comércio intrasubregional têm sido elementos passivos frente às crises econômicas, sem obter uma sustentação no intercâmbio intraesquema em sua tendência histórica. Faltam instrumentos capazes de atuar de maneira anticíclica frente às quedas do comércio total e os desequilíbrios se produzem entre os países de um mesmo processo de integração.
5. Os benefícios da integração e da cooperação não são percebidos pelo grosso da população dos países que se integram. Entre outras razões, porque os agentes que têm tido um papel protagonista são escassos e os benefícios não se têm estendido suficientemente para ser apreciados por consumidores, trabalhadores, investidores e os restantes estamentos sociais (BARRIENTOS, 1989, pp. 107-109).

Isso implica que a ALADI elimina os compromissos de caráter multilateral destinados à formação da área de livre comércio, existentes na ALALC, e propõe a formação de um mercado comum, sem especificar mecanismos, prazos ou metas, além

de não incluir um programa de liberação do comércio. Acaba sendo a propagadora de cartas de intenção.

Assim, a ALADI se perde nos meandros que frustraram os esforços da ALALC. Não chega a gerar um poder político capaz de afrontar a falta de alinhamento macroeconômico comum, o que significa a ausência de capacidade de decisão frente aos grandes problemas do intercâmbio, limitando-se a debater problemas menores de caráter técnico e diplomático. Essa casuística, desvinculada dos projetos de desenvolvimento nacional dos países-Membros, afasta a concretização do objetivo inicial de mercado comum latino-americano e reproduz a frustração gerada pela ALALC.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que nem a ALADI nem a ALALC afetaram a divisão internacional do trabalho, a livre ação das corporações transnacionais, as relações de intercâmbio, o favorecimento dos setores dominantes da região, e tampouco atuaram na questão da dívida externa. Desde o início, a vulnerabilidade externa derivada da articulação com o sistema internacional, bem como as restrições de caráter estrutural que têm dificultado os avanços nos diferentes esquemas sub-regionais. Há, portanto, uma perda de importância relativa da integração no desenho das políticas nacionais, que se traduz em uma insuficiência do próprio instrumental integracionista. O que se percebe, então, é que não se faz uma adequada e eficiente articulação ao sistema internacional, de forma a expandir e diversificar o comércio recíproco, de revalorizar o papel de um mercado latino-americano unificado.

Dessa feita, a ALADI passa por uma crise partilhada igualmente, em maior ou menor grau, por diversos organismos multilaterais da região, resultando no momento de indefinição quanto ao próprio papel, em decorrência das novas realidades regionais, como o MERCOSUL, União de Nações Sul-Americanas, Comunidade Andina e Sistema de Integração Centro-Americana.

A própria Associação vem, ao cabo de um longo processo, de forma substantiva mudando seu enfoque, com alguns avanços institucionais e políticos visando não apenas consolidar a ALADI como órgão diretor de integração latino-americana, mas igualmente a abrir o caminho para iniciativas que superem o nível estritamente

comercial do processo, o que envolve aspectos sociais. Para guiar as atividades da Associação estão em construção delineamentos programáticos, com tarefas específicas a serem conduzidas nas áreas comercial, de complementação produtiva, cooperação tecnológica, cooperação financeira, transporte e comunicações, cultura e meio ambiente.

A pergunta que fica é: Será que a nova dinâmica da integração regional, caracterizada pelo surgimento de vários espaços sub-regionais e bilaterais é incompatível com o papel da ALADI? O certo é que a integração final da América Latina deve se efetuar gradualmente, levando em consideração realidades sub-regionais econômicas, sociais, políticas e culturais. A ALADI tem uma tarefa nova e especial: um centro articulador da convergência regional encarregado de negociar e registrar os acordos de alcance parcial nas mais diversas matérias, uma tarefa essencial, renovadora e imprescindível para a convergência e o desenvolvimento dos sistemas sub-regionais de integração, com vistas à conformação de um Mercado Comum Latino-Americano.

Data de emissão: 24 de Junho de 2014

Data de aprovação: 09 de Dezembro de 2014

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Rubens Antonio. *América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade*. São Paulo: Aduaneiras, 1991.

BARRIENTOS, Eduardo Gana. “Propuestas para dinamizar la integración”. In: PENSAMIENTO IBEROAMERICANO. Revista de Economía Política, n. 15, enero-junio, 1989.

CEPAL. *ALADI: experiencia de tres años de funcionamiento, problemas y perspectivas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, dec. 1984.

CHASNAIS, François. *A mundialização do capital*. Tradução de Silvana Finzi Foa. SP: Xamã, 1996.

Committee for Economic Development. “Cooperation for Progress in Latin America: A Statement on National Policy”. USA: OED, 1961.

DOS SANTOS, Theotônio. *Economia mundial: integração regional e desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Vozes, 1993.

_____. *A teoria da dependência: balanço e perspectivas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

FERRER, Aldo. “La viabilidad de la integración latinoamericana”. In: *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, n. 37, ago. 1978.

GATT, Basic instruments and selected documents. v.1, Genove: 1952.

KAPLAN, Marcos. *Problemas del desarrollo y de la integración en América Latina*. Caracas: Monte Avila Editores C.A, 1968.

MAGNOLI, Demétrio; ARAÚJO, Regina. *Para entender o MERCOSUL*. SP: Moderna, 1994.

MARINI, Ruy Mauro. *América Latina: dependência e integração*. São Paulo: Brasil Urgente, 1992.

_____. Dialética da dependência. In: SADER, Emir (org.). *Dialética da Dependência: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini*. Petrópolis: Vozes, Buenos Aires: CLACSO, 2000. pp. 105-165.

MUNHOZ, Décio Garcia (org.). *ALADI: avaliação, perspectiva e importância do comércio regional para o Brasil*. Brasília: UnB, 1976.

MURILLO, Hugo Agudelo. *Integração econômica: a experiência latino-americana*. Brasília, 1990. Dissertação, Departamento de Economia, UnB, mimeo.

PREBISCH, Raúl. “Estudio Económico de la América Latina”. In: *Revista Brasileira de Economia*, FGV, 1951.

SCHAPOSNIK, Eduardo Carlos. *As teorias da integração e o MERCOSUL: estratégias*. Florianópolis: Ed. Da UFSC, 1997.

SOUTO MAIOR, Luiz A. “América latina: o regionalismo revisitado”. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 39, n. 2, 1996.

VACCHINO, Juan Mario. “Esquemas latinoamericanos de integración: problemas y desarrollos”. In: PENSAMIENTO IBEROAMERICANO. Revista de Economía Política, n. 15, enero-junio 1989.

VAZ, Alcides Costa. Integração econômica e crise internacional: a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) 1980 a 1985. Brasília, 1987, Dissertação, Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, UnB, mimeo.

WIONCZEK, Miguel (org.). *A integração da América Latina: experiências e perspectivas*. Rio de Janeiro: Edições O Cruzeiro, 1966.