

Uma Abordagem Teórica da Área de
Livre Comércio das Américas e suas
Opções Pragmática e Comercialista



UMA ABORDAGEM TEÓRICA DA ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS E SUAS OPÇÕES PRAGMÁTICA E COMERCIALISTA

Wilson Almeida¹

Resumo

Este artigo estabelece um marco teórico que delimita, dentre inúmeros trabalhos escritos, sobre regionalismo e teoria da integração, os que permitem a compreensão desse fenômeno que define nova ordem internacional pós-guerra fria. Foram visitadas obras e autores os quais podem ser utilizados para construir conceitualmente a integração regional e possibilitar o entendimento das oportunidades e ameaças da negociação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Outro propósito é de relatar e analisar os efeitos futuros do processo de integração da ALCA a partir de estudo feito pelo governo brasileiro.

Palavras-Chaves: teoria da integração, ALCA, regionalismo, desenvolvimento econômico, globalização.

Introdução

Nos últimos anos, o interesse pelo regionalismo tem aumentado na mesma proporção em que surgem novas organizações regionais em todo o mundo. O período iniciado no final dos anos 1980 tem testemunhado o surgimento de um novo regionalismo na política internacional. Antigas organizações que apareceram nos

¹ Doutor em História das Relações Internacionais, Professor da Universidade Católica de Brasília e Coordenador do Centro de Pós-graduação da Anhangüera: Centro Universitário de Goiás - Unigoiás. wilson@wilson.pro.br

anos 1950-1960 voltaram ao cenário internacional e novas organizações foram criadas. O objetivo deste artigo é estimular a discussão teórica sobre a Alca nas universidades e a forma de fazê-lo será buscada por meio de pesquisa bibliográfica dos principais autores que trataram da questão e do estudo feito pela Secretaria da Receita Federal do Brasil visando simular os efeitos desse processo de integração no comércio exterior desse país.

A teoria da integração teve suas origens na teoria das uniões aduaneiras desenvolvida principalmente por Viner (1950). Esta, por sua vez, teve como fonte principal a teoria do comércio internacional, de Adam Smith e David Ricardo, complementada com a teoria de Heckscher-Ohlin., pelo menos do ponto de vista comercial e econômico.

Segundo Machlup (1976), o uso da palavra integração para designar a junção de dois ou mais países em uma região econômica se deu entre 1939 e 1942. A utilização dessa palavra em documentos oficiais apareceu, pela primeira vez, em 1947 tanto nos Estados Unidos como na Europa. Machlup (1976) afirma em seu trabalho de história da integração que esse termo apresenta algumas imprecisões quando se tenta conceituá-lo.

A primeira dificuldade é a de determinar se ele constitui um processo ou se é algo concluído. Outra dificuldade está na determinação do objeto da integração: se político, econômico ou social. Na opinião desse autor, um dos pontos mais importantes dessa discussão é o critério que identifica o nível de aprofundamento da

² Área de livre comércio, união aduaneira, mercado comum e união econômica e monetária.

integração e os seus indicadores.² Nesse caso, Machlup (1976) encontra consenso na maioria dos autores em, pelo menos, três pontos: primeiro, que a integração refere-se basicamente á divisão do trabalho; segundo, que ela envolve a mobilidade de fatores e de bens; e, terceiro, que a integração está relacionada à discriminação ou à não-discriminação no tratamento de bens e fatores.

Muitos são os que têm defendido uma nova compreensão do regionalismo. Salvatore (1993) acredita que o mundo está se movendo, provavelmente de forma irreversível para uma ordem internacional caracterizada pelo domínio de três grandes blocos econômicos – um liderado pelos EUA; outro liderado pelo Japão e o já constituído na União Européia.

Drucker (1993) afirma que a “*economia do conhecimento*” cria de forma inevitável e também irreversível um novo regionalismo. Friedberg (1994) argumenta que a retórica recente e dominante tende a priorizar a regionalização ao invés da globalização e a fragmentação ao invés da unificação. Essa é também a compreensão de Rosecrance (1991).

O regionalismo como idéia

As primeiras perguntas a serem respondidas são: qual a definição de regionalismo? e como surgiu o regionalismo? Nas definições estudadas há imprecisões e dificuldades de aplicação aos exemplos isolados empiricamente.

Frente à dificuldade envolvida na definição de região

e regionalismo, não há respostas simples que satisfaçam a essas perguntas. Afinal, não há nenhuma região absoluta ou naturalmente determinada, bem como não há explicação única que determine as origens e o desenvolvimento da idéia de região.

Nye (1971) definiu região internacional como um número limitado de estados, unidos por uma relação geográfica e por um grau de interdependência mútua. Ele, em conseqüência, considera regionalismo como a formação de agrupamentos interestaduais abrangendo uma ou mais regiões.

A evolução empírica torna evidente que o senso e a consciência regional vieram antes das organizações regionais formais. Tal critério não pode ser considerado científico; mesmo assim, é útil considerar a história do regionalismo coincidente com o aparecimento das instituições regionais modernas.

Em seus estudos sobre uniões aduaneiras, Viner (1950) observou que os economistas da época ao se depararem com uma nova forma de organização regional – o regionalismo dos anos 1950 - reivindicaram ter encontrado o uso adequado do conceito de região econômica. Não se pode dizer, no entanto, que eles tiveram sucesso na sua conclusão. Continuou impossível para aqueles pesquisadores identificar se dois ou mais territórios estão em uma mesma região econômica.

Fishlow e Haggard (1992) argumentam que o regionalismo emana das forças naturais de proximidade,

³ Ver por exemplo, Dixon e Moon (1993) e Edwards (1993).

renda, convergência política e um grande comércio intrafirma. Grande parte dos estudos da “escola americana”³ considera o regionalismo como sendo o resultado de escolhas políticas tomadas por *decision makers*. Baseado nessa definição, o regionalismo é entendido como consequência das políticas governamentais (como a formação da União Européia), com o propósito de aumentar o fluxo da atividade político-econômica entre um grupo de estados próximos geograficamente.

Vários autores definem regionalismo considerando termos não geográficos. Benjamim Cohen afirma que um grupo de países que adote a mesma moeda (normalmente de um dos membros), forma uma região monetária, embora esses países não necessitem estar localizados próximos uns dos outros. Países que compartilham cultura, língua, religião e formação étnica – mas não têm proximidade geográfica – podem ser parceiros regionais.

Essa noção de regionalismo provém da idéia de que vários fatores, não governamentais, podem induzir aumentos no nível da atividade política e econômica entre os países, caso eles estejam localizados próximos uns dos outros. Adotando uma concepção similar (KUPCHAN, apud HOFFMANN, 1987) argumenta que uma região é compreendida por estados quando há um sentido de identidade comum compartilhada. A origem dessa identidade comum varia entre diferentes regiões. Esta é, na análise de Kupchan, pré-condição para identificar um grupo de estados que compartilham uma região, sem levar em consideração a sua localização geográfica.

A trajetória do regionalismo

Segundo Fawcett (1993), se o referencial para o regionalismo é a organização formal, sua origem não deve ser considerada muito antes de 1945. Com a exceção do sistema interamericano, muito poucos agrupamentos regionais existiram antes da Segunda Guerra Mundial.

Para Fawcett e Hurrell (1993), o início do regionalismo, em contrapartida, teria ocorrido no final do século XIX, com o surgimento do sistema interamericano.⁴ Entretanto, pode-se alegar que, entre as organizações internacionais que surgiram desde o século XIX, muitas eram eurocêntricas e, em decorrência, efetivamente regionais em alcance. Porém, como discute William Wallace, a idéia da Europa como uma região inserida em um sistema global teria parecido um anátema. O que de fato existiu foi uma Europa que era o centro da ordem mundial. Nesse período emergiu, porém, um número crescente de associações internacionais públicas e privadas, com organização estrutural que permeava muitos países do mundo.

A General Postal Union e a International Law Association foram dois exemplos das referidas associações funcionais que precederam a tentativa, pelos vencedores da Primeira Guerra Mundial, de formar uma organização internacional com características mais

⁴ Depende do tipo de análise que se faça e dos objetivos pactuados nos acordos regionais. No caso do sistema interamericano, os objetivos e a intensidade de integração não se comparam ao que se costumou caracterizar de acordo de integração para a constituição de blocos econômicos após a Segunda Guerra Mundial.

ambiciosas. Essas organizações e o próprio sistema da Liga das Nações, inspirados pelo pensamento idealista dominante à época de sua criação, tinham a pretensão de serem universais.

Tornar a guerra impossível, tarefa primária da Liga das Nações, exigiu o compromisso da comunidade internacional inteira e não apenas de determinadas partes do mundo. O regionalismo - este era um ponto acentuado pelos fundadores de organizações universais e também por autores como Mitrany (1943), estava, desde cedo, em conflito com os princípios de segurança coletiva internacional e a idéia de um governo internacional.

A Segunda Guerra Mundial e suas conseqüências demoliram a velha ordem européia e dividiram o mundo em duas esferas, em que as novas superpotências competiram pela influência e domínio mundial. A região, como uma unidade de análise, tornou-se importante no contexto da guerra fria e provocou um crescimento da autoconsciência regional.

À época da Segunda Guerra Mundial, o regionalismo não fazia parte, ainda, do vocabulário das relações internacionais. Fawcett e Hurrell (1993) entendem que o seu aparecimento se deve a dois fatores: os grandes conflitos (motins) internacionais dos anos trinta e a expansão e transformação da sociedade internacional.

No final dos anos 1950, frustrados os esforços dos Estados Unidos de criar uma economia internacional unificada, o mundo foi dividido no que Stálin chamou de “dois sistemas”: os blocos soviéticos, compostos de economias planificadas, e o mundo capitalista, liderado

pelos Estados Unidos. Essa divisão pode ser também encontrada no trabalho de Gilpin (2000).

Para Gilpin (2000), durante os quarenta anos seguintes à Segunda Guerra Mundial, dois vetores se sobressaíram e matizaram aquele cenário: o grande embate político entre as duas superpotências, que caracterizou a guerra fria, e a economia internacional criada em resposta a essa disputa e que dominou as relações internacionais.

Na visão de Hoffmann (1987), um importante fenômeno da política mundial do pós- guerra foi a divisão de um sistema internacional grande e heterogêneo em vários sub-sistemas, em que os padrões de cooperação e formas de controle de conflitos se tornaram mais intensos ou menos ilusórios do que no sistema global.

Esse novo padrão influenciou a criação de uma nova organização global, a Organização das Nações Unidas, planejada e desenhada para controlar as deficiências do sistema de ligas. Alguns conceitos idealistas e internacionalistas que estiveram presentes no texto da Liga das Nações ressurgiram nas primeiras conferências das Nações Unidas. Novas teorias apareceram e tomaram lugar nas primeiras tentativas de determinar uma nova concepção da ordem mundial. O regionalismo fez a sua primeira aparição na versão preliminar da Declaração das Nações Unidas, levada a efeito em Dumbarton Oaks⁵, em 1944, com o texto:

⁵ Cidade dos Estados Unidos da América onde foi negociada a criação da ONU.

⁶ “a existência de acordos regionais que tratavam de assuntos de segurança e paz não poderiam ser interrompidos” e “ que já foram feitos pesados investimentos políticos como os acordos do Sistema Interamericano, Commonwealth e a Liga Árabe.”

the existence of regional bodies for dealing with peace and security matters should not be precluded...⁶

...that had already made heavy political investments in such arrangements as the Inter-American system, the Commonwealth and the Arab League (NYE, 1968, p. 31).

No texto final da declaração, foi enfatizado o papel dos blocos regionais como agências de primeiro recurso nas disputas entre seus membros. Esse texto trouxe a primeira referência e aceitação do regionalismo por uma importante organização internacional.

O regionalismo como instrumento ideológico

Para alguns autores, como Morgenthau, mestre da teoria realista das relações internacionais, citado em Hoffmann (1987), era absolutamente irrelevante se tais instituições eram globais ou regionais. As relações internacionais tinham como objetivo principal a luta pelo poder em um mundo em que agências internacionais podem executar somente serviços modestos (HOFFMANN, 1987).

A experiência de cooperação internacional nos primórdios da guerra fria parecia justificar a posição de autores como Morgenthau e Hoffmann (1987). As Nações Unidas foram paralisadas, seu sistema de segurança internacional ficou impotente. Agências regionais foram subordinadas aos propósitos e interesses do conflito Leste-Oeste. Muitos desses organismos regionais foram projetados para servir aos interesses de uma das duas superpotências.

Em seguida, foram feitos importantes pactos de segurança que cresceram rapidamente nos primeiros anos da guerra fria: Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o Pacto de Varsóvia, o Pacto do Rio. A Organização dos Estados Americanos (OEA), por sua parte, se tornou um veículo para a promoção de interesses dos EUA na guerra fria, embora contra o desejo de alguns de seus sócios (HOFFMANN, 1987).

As instituições européias também criaram na Europa Ocidental uma aliança anti-soviética. Os movimentos “pan”, cujos interesses as organizações regionais e assemelhadas reivindicaram apoiar, nunca conseguiram a unidade desejada entre os seus diversos membros. Conforme dito anteriormente, as limitações das organizações regionais do pós-guerra logo se tornaram óbvias à concepção da anarquia internacional dos realistas.

Para Cantori e Spiegel (1970), a Europa era somente um ponto de partida para um jogo adicional de experiências de integração. E, seguindo a experiência européia, vieram tentativas para criar mercados comuns e associações de livre comércio no Oriente Médio, África, Pacífico e nas Américas. Nos anos 1960, muitas propostas surgiram, como North América Free Trade Agreement (NAFTA), Pacific Free Trade Agreement (PAFTA), Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC) e várias outras, como mostra Jagdish (1991). Com

⁷ Dois importantes trabalhos sobre o tema são: Joseph Nye (1971) e Cantori e Spiegel (1970).

⁸ Houve exceções como no caso do Brasil, cujo regime militar procurou abrir a sua economia para o intercâmbio comercial nesse período. No caso do Chile essa abertura com características fortemente neoliberais foi ainda mais acentuada.

a proliferação de instituições regionais, a literatura sobre regionalismo cresceu. Os cientistas sociais tentaram descrever, explicar e prever as conseqüências dessa nova tendência do regionalismo.⁷

O desafio regionalista do fim dos anos 1950 e início dos anos 1960 iniciou um processo de decadência em meados dessa última década. Não se pode dizer que houve uma razão comum para a decadência de todos os acordos regionais. Na América Latina, uma sucessão de golpes militares impediu, na maioria dos casos, incremento no comércio exterior, pela natureza própria dos seus governos, fechados ao comércio externo e implementando programas de substituição de importações.⁸ A esse respeito observa que

tampouco pode-se afirmar categoricamente que o modelo substitutivo respondia ao exacerbado protecionismo latino-americano que o precedeu, porque sua filosofia era a de promover mudanças estruturais na economia da região, uma necessidade histórica que o processo de integração recente contempla, que põe ênfase na competitividade e na apropriação de tecnologias avançadas. (CERVO, 1997, p.71).

Ainda Cervo (1997), período a diplomacia brasileira decidiu e empenhou-se no sentido de complementar o modelo de substituição de importações com o modelo de substituição de exportações. Com efeito, o vasto parque industrial já implantado no Brasil havia cumprido com a sua função original e pressionava os mercados externos de manufaturados. A América Latina como um todo tentou,

segundo o mesmo autor, converter a ALALC em via de escoamento inter-regional de manufaturas. Essas tentativas falharam e a ALALC caiu em descrédito e o termo integração passou a ter uma conotação mais política que comercial. O declínio do termo e do conceito de integração ocorreu na linguagem diplomática brasileira em tendência contrária à ascensão do termo cooperação.

Ao final da década, havia poucos locais, fora da Europa, cuja experiência do regionalismo tenha produzido resultados tangíveis. Apesar disso, Haas (1975) escreveu que a integração regional estava obsoleta na Europa Ocidental e em obsolescência - embora ainda útil, no resto do mundo.

Os anos 1960 e 1970 foram marcados, também, pelo desafio regionalista do terceiro mundo, manifestado em agrupamentos, como o Movimento dos Não-alinhados (NAM) ou o Grupo dos 77. A repulsa ao conflito Leste-Oeste e às relações econômicas Norte-Sul incitou a construção de coalizões dos Estados do sul que com larga experiência em política mundial e inspirados na Escola da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e Caribe (CEPAL) defenderam reformas estruturais importantes no sistema internacional.

Esse movimento intelectual buscava desenvolver uma alternativa teórica para entender melhor as questões do subdesenvolvimento. Alegava que os modelos econômicos vigentes, à época, e criados, tendo como referencial as economias desenvolvidas, não eram eficazes

⁹ Entre os estruturalistas estão Celso Furtado, Fernando H. Cardoso, Aldo Ferrer, Raúl Prebisch, entre vários outros.

para entender esse fenômeno. Esse movimento foi denominado estruturalismo.

Muitos estruturalistas⁹ eram também da escola da dependência e estavam interessados em usar o regionalismo como uma ferramenta na luta para terminar com a exploração e a relação de dependência entre os países em desenvolvimento (do Sul) e os países industrializados (do Norte). Eles se dividiram entre os que adotaram um distanciamento das organizações internacionais existentes e os outros, que pregavam que aquelas instituições poderiam prover a base para uma mudança na condição do Sul. Todos os estruturalistas, entretanto, concordam com a utilidade do regionalismo para o terceiro mundo de alguma forma.

Houve, ainda, várias tentativas deles para promover o regionalismo por meio de organizações como a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), o Grupo dos 77(G-77) e a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). A solidariedade necessária nos países em desenvolvimento e definida pelos teóricos do estruturalismo não se materializou. Até mesmo o impacto das realizações da OPEP, no início dos anos setenta ou as demandas para uma nova ordem econômica internacional articulada no final da década, não produziram o efeito desejado em termos de unir países em desenvolvimento em torno de metas comuns.

O desapontamento dos escritores regionalistas (funcionalistas) e o acirramento da guerra fria, no final dos anos setenta, pareciam reafirmar a natureza conflitual nos

negócios internacionais, assinalando outro triunfo do *power politics model* (dos realistas), agora refinada e melhor elaborada sob a forma dos novos constrangimentos da anarquia internacional; a prevalência do conflito; a crescente importância relativa dos atores internacionais que não eram partidários e defensores da cooperação internacional - neo-realistas (WALTZ, 1989).

As novas iniciativas e a ordem internacional

Em muitos aspectos, pelo menos até meados dos anos 1980, ficaram evidentes que os fatos da política internacional pareciam apoiar a posição deles. Entretanto, o regionalismo europeu, assim como o do terceiro mundo, superou com muitas dificuldades os desafios internacionais, principalmente por questões políticas. Entretanto, a ONU entrou em um período de crise aguda, e as mais velhas organizações regionais como a OEA ou a Liga Árabe, tiveram sérias dificuldades para conseguir consenso entre os seus sócios em torno de um amplo leque de assuntos.

Segundo Tow (1990), importantes exemplos de organizações regionais foram a Associação de Livre Comércio do Sudeste Asiático (ASEAN), em 1967 e Comunidad del Caribe (CARICOM), em 1973. Outros emergiram nos anos 1980: o South African Development Conference (SADC), em 1980, O Conselho de Cooperação do Golfo (GCC) em 1981 e a Associação Sul-asiática para Cooperação Regional (ASACR), em 1985. No ambiente inseguro da “segunda guerra fria”, tais

organizações representaram importantes iniciativas para criar consensos de segurança em uma determinada área, sem o apoio direto de um poder externo.

Os avanços e o aprofundamento da Comunidade Européia, em meados dos anos 1980, criaram um padrão de mudança econômica global e influenciou os novos padrões de regionalismo. Uma radical transformação na Europa Oriental e na União Soviética (URSS), no final da década, foram referências necessárias para criar um interesse renovado de ambiciosas formas de regionalismo. Há, entretanto, questões importantes a responder como: O que há de diferente nesse novo regionalismo que o distingue do antigo? e quais as suas reais origens?

Ao longo do período da guerra fria, o regionalismo tinha permanecido na agenda internacional, mas sua extensão estava limitada e refém da natureza bipolar do sistema internacional, a que todos os arranjos regionais eram subordinados. Outro fator que também limitava a ação do regionalismo era a tenacidade com que os Estados estavam agarrados à sua soberania (e ao seu isolacionismo), não só na maioria dos assuntos de alta importância política, mas até em assuntos de pouca relevância.

Segundo Robson (1993), a curta história do regionalismo apresentada sugere que o novo regionalismo se for sobreviver, precisa estar estruturado em uma fundação mais sólida e duradoura que o antigo. Entretanto, os contextos internacional e doméstico, dos anos noventa, são muito mais favoráveis que os dos anos sessenta.

O retorno do regionalismo à agenda internacional

produziu uma reação complexa e plural. Há alguns estudiosos que vêem nesse novo regionalismo características que propiciarão o entendimento da ordem internacional pós-guerra fria. Outros, mais céticos, acreditam que, assim como o regionalismo dos anos 1960, essa nova versão terá vida limitada e não cumprirá o que está pactuado nos seus tratados e acordos. Todos, porém, concordam que o regionalismo está em franco crescimento em todas as partes do mundo. Os acordos e tratados se multiplicam em número e forma (FAWCETT e HURREL, 1993).

Fawcett e Hurrel (1993) vislumbram três grandes impactos responsáveis pela criação e caracterização da nova ordem internacional do regionalismo: a grande transformação nas relações internacionais causada pelo fim da guerra fria, a aprovação do *Single European Act*, em 1986, e o impacto do aumento global das transações comerciais e financeiras.

O surgimento de novas iniciativas de regionalismo está associado também a alguns eventos como: o medo generalizado e recorrente a respeito da estabilidade da Organização Mundial do Comércio (OMC) e do sistema multilateral de comércio, o impacto da crescente integração e globalização, mudança de atitudes no tratamento do desenvolvimento econômico em algumas partes do mundo em desenvolvimento e o impacto da democracia e democratização. Esses impactos, ainda segundo Fawcett e Hurrel (1993), foram responsáveis pela proliferação dos novos blocos regionais e pelo reaparecimento dos antigos blocos.

O novo regionalismo, entretanto, já tinha se

arraijado antes do fim da guerra fria, empurrando essas regiões para o centro da política internacional. De certo modo, isso foi possível somente pelo início do colapso do sistema bipolar. Significativamente, o novo regionalismo progrediu na direção da cooperação regional, aumentado o que já havia em várias áreas da Europa Ocidental, nas Américas, no Sudeste da Ásia e no Oriente Médio. Avanços na Comunidade Européia e mudanças políticas e econômicas em nível global ajudaram a responder por essas mudanças.

A Organização das Nações Unidas (ONU), além de outras organizações internacionais, se beneficiou, de algum modo, da atmosfera melhorada, provocado pelo relaxamento das tensões Leste-Oeste. Da mesma maneira, e tão importante como o fim da própria guerra fria, foi a mudança nas atitudes da Rússia com relação à cooperação internacional (URQUHART, 1989).

Finalmente, para autores como Raúl Bernal-Meza a regionalização é uma resposta à globalização; de maneira que o processo de regionalização, em princípio, pode parecer uma antítese da globalização, como afirma Realidad Económica (1998). O regionalismo aberto, segundo o conceito da CEPAL (1993), pode ser um complemento ou passo intermediário para a globalização ou a sua própria síntese. A consolidação da União Européia em 1992 e o temor do surgimento de uma “fortaleza

¹⁰ REALIDAD ECONÓMICA. *Instituto para el desarrollo económico (IADE)*. Em 1990, as 100 maiores empresas foram responsáveis por um terço do montante mundial de investimentos diretos no exterior, com ativos que já chegavam a US\$ 3,2 trilhões, 40% dos quais localizados fora dos países de origem. (Chesnai, *apud Martins*. 1996)

européia” fizeram com que outros países iniciassem uma corrida no sentido de formarem mecanismos regionais de integração – blocos econômicos – como resposta estratégica a esse processo.

Essa nova ordem mundial começa a consolidar-se e carrega consigo dois conceitos diferentes que podem ser complementares ou concorrentes. Um é o conceito de regionalismo, até agora analisado e outro, a teoria da integração. Ambos tem mais ou menos a mesma gênese – após a Segunda Guerra Mundial – e têm sido empregados para caracterizar o mesmo objeto: o processo de aproximação gradual entre estados para formar blocos mais competitivos *vis a vis* a economia internacional.

Ainda que integração seja um termo bastante amplo e que possa ser aplicado tanto em nível microeconômico (como a integração no interior das empresas, entre firmas ou em um setor da economia), como macroeconômico (integração nacional ou internacional), entretanto, não há consenso sobre a sua definição. Agudelo propõe que a integração econômica pode ser definida como o resultado do processo de desenvolvimento capitalista na etapa de mundialização das relações capitalistas de produção, distribuição e intercâmbio, provocado pela concentração e centralização do capital produtivo e financeiro.¹⁰

Balassa (1961) foi um dos mais importantes teóricos da integração, e sua abordagem abrange o desenvolvimento *latu sensu*. Defende a intervenção do governo na economia admitindo inclusive restrições ao

¹¹ Conhecidos como os construtores da União Européia.

comércio exterior em defesa da economia regional. Há recortes políticos na sua obra como a defesa de uma “terceira força”, nos primórdios da guerra fria, como razão política para a constituição das Comunidades Européias.

Havia um grande debate nos meios acadêmicos da época (década de 1950) a respeito da intervenção estatal da economia, porque essa se contrapunha ao supranacionalismo defendido pela maioria dos teóricos da integração e, também, por *construtores da integração*, como Jean Monnet e Robert Schuman,¹¹ responsáveis pelas primeiras idéias e ações nas Comunidades Européias. Entretanto, defendia-se, via de regra, para as economias subdesenvolvidas como na América Latina, a intervenção do estado, sob a justificativa de que ações estatais intervencionistas eram fundamentais para promover a integração regional e alcançar o desenvolvimento. Balassa (1961) afirmava que

no que diz respeito aos países subdesenvolvidos, o crescimento econômico surge como consideração primordial. Os países que seguem os conselhos dos defensores da doutrina do crescimento equilibrado podem procurar a integração econômica a fim de assegurar um mercado suficientemente vasto para o desenvolvimento paralelo de novas indústrias. (...) O interesse crescente dos países subdesenvolvidos pode atribuir-se em parte ao desejo de imitar o exemplo europeu e aos esforços deliberados para compensar os possíveis efeitos de desvio de trocas comerciais resultantes do Mercado Comum Europeu. (BALASSA, 1961, p.18).

¹² Conceito da CEPAL.

Balassa (1961) ainda argumenta que a integração só se justifica se for capaz de gerar bem-estar para os estados que a integram. Na sua opinião, não haverá melhoria do bem-estar social se a melhora de um membro reduzir o bem-estar de qualquer outro e isso se traduz por

- a) uma variação na quantidade de bens produzida; b) uma alteração no grau de discriminação entre produtos fabricados internamente e no estrangeiro; c) uma redistribuição do rendimento entre os naturais de diversos países e d) uma redistribuição do rendimento dentro de cada país (BALASSA, 1961, p.25).

Esta afirmação de Balassa (1961) ilumina o propósito deste artigo e dá-lhe importância trazendo à discussão a *transformación productiva com equidad*¹² versus integração.

A CEPAL (1993) conclui a esse respeito que os efeitos da integração, tanto os positivos como os potencialmente adversos são conhecidos. Entre os primeiros se encontra o aproveitamento de economias de escala, especialmente se as práticas protecionistas impedem tirar proveito delas no mercado mundial.

A integração também contribui para reduzir as rendas improdutivas derivadas da falta de competição, ainda que esse fato tenha uma influência ambígua em termos de incentivos necessários para promover a inovação. A intensidade desses efeitos aumenta se a envergadura dos sócios comerciais é

¹³ A Conferência Nacional dos Bispos do Brasil e alguns partidos políticos fizeram recentemente uma pesquisa popular no Brasil e aproximadamente 15 milhões de pessoas se manifestaram contra a participação deste país na ALCA.

maior e se o acordo contempla níveis reduzidos de proteção frente a terceiros.

A ALCA e a inserção brasileira

O Brasil não está entre os países chamados de economias menores no âmbito da Área de Livre Comércio das Américas, entretanto, a sua inserção no bloco pode trazer algumas dificuldades para regiões mais pobres e pequenas empresas¹³. Os segmentos sociais que defendem essa posição tem fundamentação ideológica e se referem a impressões empíricas e pragmáticas.

A Secretaria da Receita Federal do Brasil (2001) elaborou um estudo visando analisar o impacto do processo de integração da ALCA em setores específicos da economia brasileira e chegou a algumas conclusões importantes:

- 1) parcela substancial do comércio ocorreu entre firmas de mesmos titulares – por isso, deve-se buscar o aperfeiçoamento da aplicação da legislação sobre preços de transferência do controle das operações intrafirmas;
- 2) essa constatação deve ser incorporada ao debate sobre o processo de desgravação da ALCA, pois a prática dos preços de transferência pode neutralizar os efeitos da tarifa negociada;
- 3) os países do NAFTA e os do Caribe são, potencialmente, os principais beneficiários do acordo, e
- 4) deve-se primar pela retirada das medidas protecionistas que dificultam o acesso de produtos brasileiros ao mercado internacional. (SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2001, p.3).

O referido estudo tomou como base para a análise, as seguintes variáveis de relacionamento Brasil com os países que formarão a ALCA, no período de 1997 a 2000: comportamento da balança comercial, comércio intrafirmas e atacadista rivalidade oligopolista, baixo grau de concentração do comércio atacadista, desnacionalização da indústria de alta produtividade, estrutura do mercado, incentivos fiscais e financeiros e prazo de pagamento das importações.

Para Araújo Jr. (1999) o projeto ALCA implica para o Brasil:

a) intensificação do crescimento das importações; b) estabelecimento de prazos para a atualização tecnológica das empresas brasileiras, sob pena de serem excluídas do mercado; e c) a eventual remoção de barreiras comerciais americanas, cuja efetivação dependerá de negociações não triviais, como por exemplo, a eliminação de medidas antidumping através da harmonização das políticas de concorrência no hemisfério. (ARAÚJO Jr., 1999, p.54-55).

Repetindo a visão pessimista do processo de integração levado a efeito pelo estudo anteriormente descrito. Muitos analistas brasileiros e de outros países latino-americanos temem os efeitos da ALCA e remetem a estudos teóricos e empíricos as razões e explicações dessa catástrofe econômica e comercial. É preciso analisar as desvantagens do isolamento ou do enfrentamento das grandes potências e compará-las com a integração desigual proposta no âmbito da ALCA.

Os diversos processos de integração levados a efeito, nos últimos 45 anos, no continente americano têm algumas características comuns. Primeiro observa-se quase sempre a tentativa de imitar a União Européia (UE) ou de contrapor-se a ela. Outra é a isenção de razões políticas para a integração. Almeida (1993) afirma que o Mercosul, por exemplo, foi um sucesso político e um insucesso econômico e um sucesso econômico e um insucesso político. O sucesso político é atribuído à manutenção da democracia no subcontinente; o insucesso econômico está ligado ao fato de que mesmo tendo conseguido aumentar o comércio intrazona, esse bloco não conseguiu passar de uma área de livre comércio incompleta e uma união aduaneira cheia de exceções. Por outro lado, o sucesso econômico é encontrado no aumento do comércio intabloco de 4 bilhões de dólares americanos, em 1991, para mais de 20 bilhões de dólares em 1997. Associado a isso o insucesso político pode ser identificado na inexistência de órgão supranacionais para darem suporte a esse crescimento do comércio.

Observa-se que o Mercosul é fruto dessa mistura de estilos e forma de integração. Pretende nos seus tratados ser um mercado comum com a livre circulação de pessoas fatores de produção, por um lado. Por outro, não passa de uma área de livre comércio imperfeita.

Os outros processos de integração americanos como o Mercado Comum Centro Americano (MCCA), a Comunidade do Caribe (Caricom) e o Pacto Andino têm todos características semelhantes ao Mercosul. Acordos ousados e até pretensiosos acompanhados de resultados

limitados e de curto prazo. Provavelmente pelo fato de não haver razões políticas fortes e predominarem a inércia e a visão limitada às questões intestinas.

O North America Free Trade Agreement (NAFTA) é o único que não pretende ir além de uma área de livre comércio, tanto nos seus tratados como no seu desenvolvimento. Se isso é bom para economias menores em pontos específicos como emprego, renda nacional, desenvolvimento científico e tecnológico e crescimento real dessas economias não se pode afirmar. Se essa é uma forma de expansão da economia norte americana dominando a propriedade da indústria avançada tecnológica e estrategicamente no continente tampouco se pode ter certeza. O que se propõe é a coerência entre propósitos e capacidade de realizar. Em outras palavras a efetivação dos contratos internacionais.

Conclusão

Para compreender os processos americanos de integração e no seu contexto, a negociação para construção da ALCA é preciso discutir e entender a teoria da integração e do regionalismo. Os temas em negociação no âmbito da ALCA são: acesso a mercados, agricultura, compras governamentais, investimentos, políticas de concorrência, direito de propriedade intelectual, serviços, solução de controvérsias, subsídios, antidumping e medidas compensatórias, economias menores, sociedade civil, assuntos institucionais e comércio eletrônico. Estes temas não deveriam ser negociados sem a compreensão

detalhada das razões e dos objetivos negociais e estratégicos que estão em jogo.

É preciso saber que a integração beneficia as grandes corporações na medida em que lhes amplia o mercado e ativa as suas economias de escala e limita a capacidade de competir das pequenas empresas. É preciso prestar a atenção nas concessões feitas nas transferências de mercadorias entre firmas de mesma titularidade. É preciso saber que haverá desvio de comércio principalmente em relação à Europa e a Ásia.

Não se deve esquecer que os benefícios do comércio com o Brasil, no âmbito da ALCA, serão destinados aos países do NAFTA e do Caribe pelo fato de que as tarifas de importação para produtos advindos desses países ainda são altas no Brasil.

É pouco provável que os *decision makers* brasileiros rejeitem a participação do Brasil na ALCA. Um país com uma participação histórica em todas as importantes organizações internacionais e que tem dimensões econômicas, geográficas e estratégicas relevante no hemisfério deve participar de todas os movimentos internacionais, editar e se posicionar com relação as principais decisões tomadas.

O ano de 2005, que foi recentemente confirmado pelo Presidente Lula, como início para o processo de integração da ALCA trará muitos problemas para o Brasil e os países de economias menores signatários do Acordo. Tomando como exemplo o México e o Canadá, no âmbito do North America Free Trade Agreement (NAFTA), observa-se que esses países registraram um nível

significativo de desenvolvimento, nos anos 1990, apesar de terem permitido uma dependência econômico/comercial que supera os 80% no relacionamento com os EUA. Há críticas de sindicatos norte-americanos pela transferência de firmas para aqueles países e há críticas dos trabalhadores mexicanos e canadenses de que os empregos diretos são os únicos benefícios auferidos pelas suas economias. Entretanto essa é a regra do jogo liberal.

O que se pode fazer é desenvolver programas de fortalecimento das pequenas empresas por meio de cooperativas e consórcios de exportação para fazer frente às questões de volume e padronização das exportações. Essa experiência tem sido bem sucedida e precisa ser melhor estudada e ampliado o seu uso.

Abstract

This article will settle a boundary for many written works about regionalism and theory of integration defining those who allow the understanding of such a phenomenon, which has defined a new international order on the post cold war period. Many works from different authors will be analyzed in a way that may be an aid for the conceptual development of the regional integration and facilitate the understanding of the opportunities and threats of the negotiation regarding the Free Trade Agreement of Americas – FTAA. Another purpose is the analysis of the upcoming effects of the FTAA integration process and its implications on the 34 countries established in the western hemisphere, except for Cuba.

Key-words: theory of integration, FTAA, regionalism, economic development, globalization.

Referências bibliográficas

ARAÚJO JUNIOR, J. T. de. In: GUIMARÃES, S. P. (org). **ALCA e Mercosul: riscos e oportunidades para o Brasil**. Brasília: IPRI, FUNAG, 1999.

ALMEIDA, P. R. de. **O Mercosul, no contexto regional e internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 1993.

BALASSA, B. **Teoria da integração econômica**. Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1961.

CANTORI, L.; SPEIGEL S. **The international relations of regions: a comparative approach**, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall. 1970.

CEPAL. **Regionalismo abierto**, Santiago, Chile:CEPAL, 1993.

CERVO, A. L. **Política de comércio exterior e desenvolvimento: a experiência brasileira**. RBP/Brasília: IBRI, 1997.

DRUCKER, P. **Sociedade pós-capitalista**. 5.ed. São Paulo: Pioneira, 1993.

FAWCETT, L. ; HURRELL, A. (org.). **Regionalism in world politics**. Oxford: Oxford Univ. Press, 1993.

FISHLOW, A.; HAGGARD, S. **The United States and the regionalization of the world economy**. Paris: OECD

Development Center Research Project on Globalization and Regionalization, 1992.

FRIEDBERG, A. **Ripe for rivalry**: prospects for peace in a multipolar Asia. *International Security*, 18/3 , 1994.

GILPIN, R. **The challenge of global capitalism**. Princeton, :Princeton UP, 2000.

AAS, E. B. **The obsolescence of regional integration theory**. Berkeley, Califórnia: Institute of International Studies, 1975.

HOFFMANN, S. **Janus and Minerva**: essays in the theory and practice of international politic. Boulder, Colorado: Westview Press, 1987.

MACHLUP, F. A History of thought on economic integration. In MACHLUP, F.(Org.) **Economic integration**: worldwide, regional,sectorial.. Londres: Macmillan Press, 1976.

MITRANY, D. **A working peace system**: an argument for the functional development of international organization. Londres: Oxford UP, 1943/44.

NYE, J. S. Jr. **International regionalisme**: readings, Boston: Litle, Brown&Co. 1968.

NYE, J. S. Jr. **Peace in parts**: integration and conflict in regional organization. Boston: Little, Brown, 1971.

.....
REALIDAD ECONÓMICA. Instituto para el desarrollo económico (IADE). Buenos Aires, nº 149-155, 1998.

ROBSON, P. The new regionalism and the developing countries. **Journal of Common Market Studies**, set. 1993, p. 31-33.

ROSECRANCE, R. **Regionalism and the post-cold war era.** International Journal, 46, Verão 1991.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. “**O projeto ALCA: implicações para o Brasil (1998-2000)**”. Brasília.2001. (Folheto publicado pela SRF).

SALVATORE, D. **Protectionism and world welfare:** introduction. Cambridge: Cambridge UP, 1993.

TOW, W. **Subregional security cooperation in the third world.** Boulder, Colorado: Lynne Rienner. 1990.

URQUHART, B. **Decolonization and world peace.** Austin Tex., University of Texas Press. 1989.

VINER, J. **The customs union issue.** New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

WALTZ, K. **Political structures, in Keohane, neorealism and its critics,** New York, Columbia, 1989.

.....