



COPPE/UFRJ

INTEGRAÇÃO REGIONAL DE INFRA-ESTRUTURA E COMÉRCIO NA
AMÉRICA DO SUL NOS ANOS 2000: UMA ANÁLISE POLÍTICO-ESTRATÉGICA

Raphael Padula

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, COPPE, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Engenharia de Produção.

Orientador: Carlos Alberto Nunes Cosenza

Rio de Janeiro
Setembro de 2010

INTEGRAÇÃO REGIONAL DE INFRA-ESTRUTURA E COMÉRCIO NA
AMÉRICA DO SUL NOS ANOS 2000: UMA ANÁLISE POLÍTICO-ESTRATÉGICA

Raphael Padula

TESE SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DO INSTITUTO ALBERTO LUIZ
COIMBRA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA DE ENGENHARIA (COPPE) DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO COMO PARTE DOS
REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTOR EM
CIÊNCIAS EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO.

Examinada por:

Prof. Carlos Alberto Nunes Cosenza, D. Sc.

Prof. Carlos Francisco Theodoro Lessa, D. Sc.

Prof. José Luís da Costa Fiori, D. Sc.

Prof. Carlos Aguiar de Medeiros, D. Sc.

Prof. Ildo Luís Sauer, Dr. Sc.

RIO DE JANEIRO, RJ - BRASIL

SETEMBRO DE 2010

Padula, Raphael

Integração regional de infra-estrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: Uma análise político-estratégica/ Raphael Padula. – Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2010.

IX, 302 p.: il.; 29,7 cm.

Orientador: Carlos Alberto Nunes Cosenza

Tese (doutorado) – UFRJ/ COPPE/ Programa de Engenharia de Produção, 2010.

Referencias Bibliográficas: p. 290-302\.

1. Integração Regional. 2. América do Sul. 3. Integração de Infra-estrutura. 4. Integração Comercial. 5. IIRSA.

I. Cosenza, Carlos Alberto Nunes. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE, Programa de Engenharia de Produção. III. Título.

À memória de minha mãe, Margareth Padula (1959-1998).
À memória de minha avó, Guiomar Bento Padula (1930-2008).

AGRADECIMENTOS

À nação brasileira, pela oportunidade de crescer profissionalmente. Ao apoio do CNPq à pesquisa de tese. Aos membros da banca, por terem aceitado participar deste exame.

Ao Professor Darc Costa, por seu constante apoio à minha formação profissional e influência determinante na definição do tema desta tese.

Ao Professor José Luís Fiori, pela contribuição à minha formação acadêmica e pela leitura integral e comentários sobre o texto original da tese.

Ao Professor Carlos Cosenza, pelas lições e imprescindível apoio no curso de doutorado.

Ao Professores Carlos Lessa e Carlos Medeiros, por suas contribuições inestimáveis e determinantes à minha formação acadêmica.

Ao amigo Márcio Gimene, pelos debates e principalmente pela leitura e comentários da parte inicial dos textos.

Aos amigos que trabalharam comigo e debateram sobre o tema desta tese ao longo dos últimos anos: Luciano Severo, André da Paz e Rodrigo Nunes. Ao amigo de Brasília, Leandro Couto, pelas discussões sobre o tema de infra-estrutura e sobre a IIRSA, que muito contribuíram ao meu estudo.

Aos meus colegas de doutorado. Aos meus companheiros de revista Oikos. Aos Professores do Programa de Economia Política Internacional da UFRJ, companheiros de jornada pelos anos que se seguirão. Aos meus amigos, de todas as partes.

Aos meus alunos, pois, compartilhando conhecimento com eles, aprendo mais a cada dia.

Por último, agradeço aos atores mais importantes: à minha família, especialmente às “meninas” da família; à minha namorada Marcela, pelo companheirismo ímpar e suas contribuições e apoio inestimáveis; a Deus.

Como registro pessoal e extra-acadêmico, devo mencionar que os mestres do Blues e um bom café foram parceiros inseparáveis nas horas “solitárias” de construção desta tese.

Resumo da Tese apresentada à COPPE/UFRJ como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Doutor em Ciências (D.Sc.)

INTEGRAÇÃO REGIONAL DE INFRA-ESTRUTURA E COMÉRCIO NA AMÉRICA DO SUL NOS ANOS 2000: UMA ANÁLISE POLÍTICO-ESTRATÉGICA

Raphael Padula

Setembro/2010

Orientador: Carlos Alberto Nunes Cosenza

Programa: Engenharia de Produção

Esta tese tem como objetivos iniciais questionar a visão atualmente dominante sobre integração regional e propor uma concepção político-estratégica, que busca a projeção e a inserção política e econômica estratégica da região no sistema internacional, assim como seu desenvolvimento industrial e a resolução de problemas sócio-econômicos e assimetrias espaciais. A visão proposta fundamenta-se numa perspectiva estruturalista da Economia Política e realista e geopolítica nas relações internacionais, se enquadrando, portanto, no campo da Economia Política Internacional. Considerando os avanços alcançados no processo de integração da América do Sul, a tese busca responder como questões centrais se este processo apresenta como tendência, nos anos 2000, um movimento que atende a visão e aos objetivos propostos, em dois âmbitos: (1) infra-estrutura, avaliando o seu projeto principal, a IIRSA; (2) integração comercial, do Brasil com os demais países da região. A análise é correntemente referenciada ao papel diferenciado que o país de maior peso econômico e político regional deve ter, como líder da integração, e à atuação de potências externas na região.

Abstract of Thesis presented to COPPE/UFRJ as a partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Science (D.Sc.)

INFRA-ESTRUCTURE AND COMMERCIAL INTEGRATION IN SOUTH-AMERICA IN THE 2000s: A POLITICAL-STRATEGIC ANALYSIS

Raphael Padula

September/2010

Advisor: Carlos Alberto Nunes Cosenza

Department: Industrial Engineering

This thesis has as its initial aim to confront the regional integration dominant vision and propose a political-strategic conception and goals, which seeks the economical and political strategic insertion of the region in the international system; as its industrial development and to solve its socio-economic problems and spatial asymmetries. The proposed approach is based on a structuralist perspective of Political Economy and on a realist and geopolitical view of the International Relations. Regarding the South America integration advances, the thesis search to answer, as its central questions, if this process shows a tendency towards the conception and objectives proposed, in two fields: infrastructure, concerning the region mainly project, the IIRSA; commercial integration, concerning relations between Brazil and other region's countries. The analysis often is referenced to the distinctive role that the country with greater economic and political weight in the region should have, as leader of integration process, and to the external potencies actions in the region.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
IMPORTÂNCIA DO TEMA	1
CONCEPÇÃO ADOTADA E OBJETIVOS DO ESTUDO	6
ESTRUTURA DA TESE	13
CAPÍTULO 1 - VISÕES DOMINANTES SOBRE A INTEGRAÇÃO REGIONAL	16
1.1 - BREVE HISTÓRICO INSTITUCIONAL DA INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL	17
1.2 - COMÉRCIO E INTEGRAÇÃO REGIONAL	31
1.2.1 - <i>TEORIAS DO COMÉRCIO E DA INTEGRAÇÃO REGIONAL: BREVE RETROSPECTIVA</i>	31
1.2.2 - <i>O “REGIONALISMO ABERTO” DA CEPAL E O “NOVO REGIONALISMO” DO BID</i>	37
1.3 - INSTITUIÇÕES E INTEGRAÇÃO REGIONAL	41
1.3.1 - <i>O FUNCIONALISMO E O NEO-FUNCIONALISMO</i>	42
1.3.2 - <i>A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL OU NEO-INSTITUCIONALISMO</i>	48
1.4 - COORDENAÇÃO MACROECONÔMICA E UNIÃO MONETÁRIA: VISÃO MONETARISTA	50
1.4.1 - <i>POR QUE O TEMA GANHOU RELEVÂNCIA ?</i>	50
1.4.2 - <i>“COORDENAÇÃO MACROECONÔMICA”</i>	52
1.4.3 - <i>A UNIÃO MONETÁRIA</i>	54
1.5 - A INFRA-ESTRUTURA NA INTEGRAÇÃO REGIONAL	60
1.6 - RESUMINDO A VISÃO DOMINANTE	64
CAPÍTULO 2 - CONCEPÇÃO E OBJETIVOS PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL: UMA VISÃO POLÍTICO-ESTRATÉGICA	67
2.1 - DIMENSÃO E OBJETIVOS POLÍTICOS - ESTADOS E INTEGRAÇÃO REGIONAL	68
2.1.1 - <i>A INTEGRAÇÃO EUROPÉIA NO RECENTE PÓS-GUERRA: A INTERPRETAÇÃO REALISTA</i>	68
2.1.2 - <i>A DIMENSÃO DO PODER E OS OBJETIVOS POLÍTICOS DA INTEGRAÇÃO</i>	76
2.1.3 - <i>A VISÃO DE FIDRICH LIST</i>	84
2.1.4 - <i>OS OBJETIVOS POLÍTICOS E A AGENDA REGIONAL</i>	88
2.1.5 - <i>OBJETIVOS GEOPOLÍTICOS VERSUS AMEAÇAS EXTERNAS</i>	93
2.2 - COMÉRCIO, PRODUÇÃO E DESENVOLVIMENTO NA DIMENSÃO SÓCIO-ECONÔMICA DA INTEGRAÇÃO REGIONAL	99
2.2.1 - <i>A IMPORTÂNCIA DA INDUSTRIALIZAÇÃO</i>	99
2.2.2 - <i>“COMÉRCIO BASEADO NA PRODUÇÃO” OU “COMÉRCIO ESTRATÉGICO”</i>	105
2.2.3 - <i>NEOMERCANTILISMO E DIVISÃO REGIONAL DO TRABALHO NA EUROPA PÓS-GUERRA</i>	110
2.2.4 - <i>A LIDERANÇA MACROECONÔMICA REGIONAL</i>	117
2.3 - ESPAÇOS ECONÔMICOS E DESENVOLVIMENTO	121
2.4 - COOPERAÇÃO MACROECONÔMICA E INTEGRAÇÃO REGIONAL	128

2.4.1 - COOPERAÇÃO MACROECONÔMICA E "KEYNESIANISMO REGIONAL"	128
2.4.2- ATIVISMO MACROECONÔMICO NA EXPERIÊNCIA EUROPÉIA.....	134
2.5 - CONCEPÇÃO POLÍTICO-ESTRATÉGICA PARA A INTEGRAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURA	138
2.5.1- A IMPORTÂNCIA DA INFRA-ESTRUTURA	138
2.5.2 - INFRA-ESTRUTURA, INTEGRAÇÃO REGIONAL E A AÇÃO EM INFRA-ESTRUTURA	144
2.5.3 - ASPECTOS GEOGRÁFICOS E A INTEGRAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURA DA AMÉRICA DO SUL	153
2.6 – CONCLUSÕES, SÍNTESE E CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	162
CAPÍTULO 3 - A INICIATIVA PARA INTEGRAÇÃO REGIONAL DE INFRA-ESTRUTURA	
SUL-AMERICANA (IIRSA).....	170
INTRODUÇÃO	170
3.1 - IIRSA: ORIGENS, OBJETIVOS E ASPECTOS INSTITUCIONAIS	175
3.2 - IIRSA: PRINCÍPIOS, EIXOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO, PLANIFICAÇÃO E	
AGENDA DE PROJETOS	181
3.2.1- PRINCÍPIOS ORIENTADORES	181
3.2.2-EIXOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO	183
3.2.3- A PLANIFICAÇÃO DA IIRSA	185
3.2.4- AGENDA DE IMPLEMENTAÇÃO CONSENSUADA 2005-2010 (AIC)	190
3.3 - OS GOVERNOS E A IIRSA: SINAIS DE MUDANÇA?.....	194
3.4 - BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O FINANCIAMENTO DE INFRA-ESTRUTURA E A ATUAÇÃO DAS	
INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS REGIONAIS	199
3.5 - O FUTURO DA IIRSA, A GESTÃO DO BID E A UNASUL.....	205
3.6 - A GEOGRAFIA POLÍTICA DO PACÍFICO E OS INTERESSES EXTERNOS	210
3.7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS	217
CAPÍTULO 4 - AS RELAÇÕES COMERCIAIS: O BRASIL E A AMÉRICA DO SUL	220
4.1 – INTRODUÇÃO: A INSERÇÃO INTERNACIONAL DA REGIÃO	220
4.2 - ASSIMETRIAS ESTRUTURAIS: O BRASIL E A AMÉRICA DO SUL	224
4.3 – ASSIMETRIAS COMERCIAIS.....	232
4.4 - O COMÉRCIO REGIONAL E O COMÉRCIO EXTRA-REGIONAL	248
4.5 - A IMPORTÂNCIA RELATIVA DO COMÉRCIO REGIONAL.....	251
4.6 - ANÁLISE SETORIAL DO COMÉRCIO DO BRASIL COM A AMÉRICA DO SUL	254
4.7 - O COMÉRCIO NA AMÉRICA DO SUL E OS INTERESSES EXTERNOS	261
CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	267
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	290

INTRODUÇÃO

Importância do tema

Desde longa data, o tema da integração política e/ou econômica entre espaços econômicos e/ou político-territoriais (posteriormente entre Estados nacionais) aparece entre pensadores e agentes políticos e econômicos, especialmente como forma de projetos de formação de unidades políticas e econômicas coesas ou para contestação a Estados dominantes (com excedente de poder não compensado), ou como forma de expansão destes últimos. Entre diversos pensadores, destacam-se os nacionalistas alemães no século XIX, que refletiram sobre a unificação política alemã e a posterior unificação da Europa como forma de contestação à supremacia britânica; os chamados “pais-fundadores” dos Estados Unidos que nos séculos XVIII-XIX pregaram a expansão territorial e a formação de uma grande federação de Estados na América do Norte, para se desenvolver e se tornar independente da Inglaterra; e a visão de Simon Bolívar no século XIX sobre a integração política dos países da América Latina, sobretudo da América espanhola, como meio para a autonomia política e econômica em relação às metrópoles européias e às projeções dos Estados Unidos na região.

Como padrão histórico, em decorrência da colonização européia e de sua subsequente inserção no sistema econômico e político internacional, os países da América do Sul se caracterizam, entre outros fatores: por sua vocação e ocupação demográfica e econômica costeiras, voltada às exportações para os países centrais; pela ausência de relações políticas e econômicas próximas entre os países, que viveram praticamente de costas uns para os outros; e pelas articulações escassas e inadequadas de infra-estrutura entre os países e para o interior da região. A América do Sul apresenta obstáculos geográficos naturais à sua articulação interna, mas revela-se bem dotada de rios e bacias que cruzam e podem conectar a região (CAF, 2002) e mostra significativo potencial hidrelétrico. Situada no hemisfério ocidental do globo e no hemisfério meridional do globo e do continente americano, entre as principais características de sua posição geográfica relativa estão: sua relativa distância das principais rotas de comércio internacionais, especialmente as de bens de alto valor agregado e alta intensidade tecnológica, que se dão entre os países do hemisfério Norte; e seu posicionamento em área de influência, interesse e atuação dos Estados Unidos, principal potência do sistema internacional.

Para entendermos como a questão da integração regional está posta nos dias atuais, especialmente na América do Sul, é preciso primeiramente situá-la dentro de um contexto histórico-espacial, dentro das convencionalmente chamadas “ondas de regionalismo”. O tema da constituição de blocos econômicos e políticos regionais ganharam real corpo e importância após a Grande Guerra Mundial, no contexto da Guerra Fria. O primeiro passo foi o movimento iniciado em direção à integração europeia, em 1951, com o Tratado de Paris que criou a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.

Em relação à América do Sul, observamos o surgimento de diversas iniciativas e organizações regionais no contexto desta “primeira onda”, constituindo-se iniciativas relativas à integração. A criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960, sob os auspícios da CEPAL, posteriormente substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), em 1980. Ainda, o Pacto Andino estabelecido em 1969. Estas iniciativas tinham como característica a presença de uma concepção desenvolvimentista, como destaca a visão de Prebisch (1959) nos textos iniciais da CEPAL.

No bojo das mudanças no sistema internacional, a reafirmação da hegemonia do dólar como moeda internacional (agora sem lastro), no fim dos anos 1970, o desmantelamento da União Soviética e do bloco socialista, no fim dos anos 1980, e a conseqüente liderança unipolar dos Estados Unidos, o neoliberalismo se torna proeminente. Ao mesmo tempo, nos anos 1970, o processo de integração europeu, como concebido originalmente, perdeu fôlego.

Apesar das iniciativas impulsionadas, a integração regional avançou muito pouco na América do Sul neste período. No entanto, foi ainda no âmbito do neoliberalismo e de seus impulsos às reformas de liberalização econômica pró-mercado, nos anos 1980 e principalmente 1990, que o tema da integração ressurgiu em larga escala no mundo inteiro, e de forma mais intensa na América Latina, caracterizando a chamada “segunda onda” de regionalismo. A partir de então, o tema da integração caracteriza-se pelo enfoque comercial e econômico, no qual, de uma forma um tanto paradoxal, os arranjos regionais trabalhavam pela liberalização dos fluxos econômicos no âmbito multilateral, segundo a visão do *regionalismo aberto*. Vale ressaltar que tais arranjos, incluindo Acordos de Livre Comércio e Acordos Comerciais Preferenciais registrados na Organização Mundial de Comércio (OMC), não se circunscreveram a países geograficamente contíguos, e mesmo não se limitam a países em estágios similares de

desenvolvimento econômico, como é o caso de acordos entre países desenvolvidos do hemisfério Norte e países subdesenvolvidos do Sul - e passaram a envolver posteriormente bem mais que temas comerciais.

Também no âmbito da proeminência neoliberal que foi retomada com força a integração europeia e confeccionado, em 1989, o Plano Delors de criação de uma União Econômica e Monetária Europeia (UEM), abrangendo uma única moeda única e um único Banco central, que culminou no Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht) em 1991.

O fato é que no fim de 2002 a OMC tinha registrado 250 acordos comerciais de âmbito regional, sendo que, deste total, 150 foram formalizados a partir de 1995. Uma diversidade de acordos e blocos regionais estabeleceu-se pelo mundo. E este processo mostrou-se mais intenso na América Latina, evidenciado tanto na variedade de acordos firmados como no surgimento de acordos plurilaterais formando blocos, como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a Comunidade Andina de Nações (CAN), o Mercado Comum Centro Americano (MCAA) e o Mercado Comum da Comunidade do Caribe (CARICOM) – ainda, o Acordo de Livre comércio da América do Norte (NAFTA), envolvendo o México. Estes acordos por si só mostram a diversidade geográfica de acordos firmados pelos países, mas este quadro se intensifica e complexifica ainda mais se considerarmos os acordos bilaterais e plurilaterais que estes países estabeleceram dentro do movimento desta “segunda onda” (BID, 2002). É dentro dela que ressurgiu o Pacto Andino em 1989, transformado em 1996 em CAN, foi constituído o MERCOSUL em 1991.

É importante sublinhar que neste momento, sob a perspectiva do *regionalismo aberto*, a América do Sul começa a aparecer com maior importância nas estratégias e identidades internacionais dos seus países, em grau diferenciado para cada um deles. Porém, também é neste momento que suas “estratégias” de inserção política e econômica internacionais estão voltadas para uma abertura econômica ampla e rápida, caracterizando uma forma de inserção subordinada no sistema internacional – incluindo estratégias de associação a grandes potências -, tomando as agendas propagadas pelos países desenvolvidos e pelos organismos internacionais. É exatamente o momento também em que as elites econômicas dos países sul-americanos vislumbram a possibilidade de sua geração de riqueza (e propriedade) não estar obrigatoriamente vinculada à riqueza e à produção geradas dentro de seus territórios nacionais, após as reformas de liberalização econômico-financeiras levadas pelos seus países, caminhando

então para uma forma de riqueza e propriedade mais financeirizada e mais internacionalizada.

Ao longo destas experiências, sob a perspectiva do *regionalismo aberto*, foi constituída uma forma dominante de conceber a integração, seus objetivos, operacionalidade e mecanismos. Estas perspectivas dominantes, sob diferentes temas relacionados à integração, têm sua origem em pelo menos um dos fatores a seguir: interpretações econômicas e/ou políticas particulares do processo de integração européia, que passou a ser tratado como “modelo ideal” dos processos de integração regional; a proeminência ideológica da visão neoliberal no campo da economia; a visão da tradição liberal da política internacional, especificamente a visão funcionalista.

Sua característica comum é encarar o processo de integração regional como um processo de contínuo aprofundamento, progressivo e irreversível - ainda que possa haver retrocessos temporários - na direção do cumprimento de etapas, à formação de: uma área de livre comércio, um mercado comum, uma união monetária e, em algumas análises, uma união política regional. Neste aprofundamento, está sempre presente a formação de uma área de livre fluxo de comércio e investimentos, o papel limitado e decrescente do Estado, trabalhando como construtor das instituições supranacionais e regras que diminuem crescentemente sua capacidade de discricção e influência no âmbito regional em favor da supranacionalidade. É interessante notar a importância que o investimento privado, notadamente o investimento estrangeiro, assume nesta perspectiva como promotor do desenvolvimento, e, assim, influencia as perspectivas quanto à construção de regras e instituições no âmbito da integração. A integração de infra-estrutura se restringe às perspectivas de integração de mercados e atração de investimentos privados. A infra-estrutura de transportes é abordada pela sua importância para a inserção competitiva dos países no mercado global.

Nos anos 2000, os países da América do Sul iniciaram um processo de maior aproximação política, ainda que inicialmente mais restrito ao campo da retórica, particularmente por parte do Brasil (Couto, 2006). Em agosto de 2000, ocorreu a I Reunião de Presidentes da América do Sul, em Brasília, ainda dentro da proeminência incontestável neoliberal. Com os resultados econômicos e sociais perversos das reformas liberais iniciadas nos anos 1980 e a conseqüente ascensão de governos ditos progressistas e de esquerda nos anos 2000, mudaram o discurso e a retórica em torno da integração sul-americana, assim como o processo ganhou maior efetividade e ações concretas. Isto se revela já na III Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada

em Cusco (Peru) em 2004, que constituiu a Comunidade Sul-americana de Nações (CSN ou CASA), envolvendo todos os países da região. Iniciou-se aí o processo de institucionalização da integração que culminou com a criação da União Sul-americana de Nações (UNASUL) em 2007. O Brasil teve papel fundamental como liderança na institucionalização deste processo. Sem dúvida, estes recorrentes e inéditos Encontros e iniciativas entre os países da América do Sul carregam um conteúdo histórico e simbólico de aproximação política nos anos 2000, assim como o maior estreitamento entre diferentes esferas das sociedades dos países.

É importante sublinhar que desde os anos 1990 e especialmente a partir dos anos 2000, o comércio e os investimentos intra-regionais como um todo vêm crescendo na América do Sul, num processo que se mostra irreversível, e no qual alguma forma e direção de integração vêm se concretizando. Ainda, em 2000, na I Reunião de Presidentes da América do Sul, foi criada a Iniciativa para Integração de Infra-estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), no sentido de dar impulso à integração neste campo, dentro da perspectiva do *regionalismo aberto*, de uma lógica *geoeconômica* da ocupação territorial e de uma visão de planejamento descentralizado e com presença mínima do Estado. A IIRSA surgiu como um projeto para formar uma área de livre comércio regional, para trabalhar para a integração competitiva da região junto à ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) e ao mercado global. A Iniciativa nasceu a partir da iniciativa do governo brasileiro, com o apoio do Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID), que viria a ser seu principal gerenciador, juntamente com mais dois bancos multilaterais regionais, a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA). Embora possam ser identificadas mudanças nos discursos e objetivos propostos à integração da região ao longo dos anos 2000, a IIRSA, seu principal projeto articulador de integração de infraestrutura, nunca abandonou os princípios do *regionalismo aberto* e até o momento de elaboração desta tese segue nas mãos destes bancos, especialmente do BID.

Cabe assim analisar qual forma de integração vem se consolidando, sua direção e forças motoras – atores, grupos de interesse e/ou Estados, interesses públicos e privados, qual arcabouço de idéias, quais instituições, quais seus principais protagonistas, líderes e indutores. Ou seja, quais forças e interesses movem a integração e qual caminho e direção a integração vem tomando. Analisar os fatos, iniciativas e acordos vigentes, e efeitos gerados até aqui, pode dar boas pistas. O que propomos é que na ausência de uma estratégia ampla e conjunta entre os países da região, e

especialmente do país líder, as ações políticas dos Estados tendem a abrir espaços para que as forças de mercado e os agentes privados atuem de forma desordenada, não confluindo para atingir os objetivos integracionistas que proporemos ao longo da tese.

Concepção adotada e objetivos do estudo

Sob o nosso ponto de vista, a formação de blocos regionais ganhou importância fundamental tanto nas relações políticas quanto econômicas internacionais, e, conseqüentemente, na distribuição espacial do poder e da riqueza - do desenvolvimento econômico-social e da produção física e tecnológica - no âmbito global, entre e dentro dos Estados e continentes. Ainda, a crescente importância de economias de escala, dos grandes mercados e dos grandes territórios, tanto no âmbito econômico quanto geopolítico, apontam a importância do arranjo de integração almejando formar blocos coesos. Conforme revela o relatório da UNCTAD de 2007 (Cap.IV), para os países em desenvolvimento, as relações econômicas regionais têm importância especial, visto que o comércio intra-regional entre um grande número de blocos destes países têm crescido mais que as relações extra-bloco, e se registram como relativamente mais intensas em bens de valor agregado e intensidade tecnológica. No âmbito geopolítico global e da segurança e autonomia estratégica, a análise do equilíbrio de poder global de Nicholas Spykman (1942), ao propor uma geopolítica para os Estados Unidos frente ao mundo, indicou a importância da integração, especificamente para os países da América do Sul. Este autor observou que as relações internacionais e o equilíbrio de poder no pós Segunda Guerra tenderiam a ser determinados cada vez mais pelas grandes potências. Na suas palavras, “Os pequenos Estados, a menos que se unam entre si, não podem ser mais que pesos da balança usada pelos outros. O pequeno Estado é um vazio na área de alta pressão política” (Spykman, 1942, p.24).

Os dois objetivos iniciais desta tese são *confrontar* a visão atualmente dominante sobre integração regional e *propor* uma concepção e objetivos alternativos, que denominamos visão *político-estratégica* da integração. Nossa concepção fundamenta-se numa perspectiva geopolítica e realista das Relações Internacionais e estruturalista da Economia Política. Considerando e analisando os avanços na integração regional da América do Sul, a tese tem como *questões centrais* responder se este processo apresenta como tendência um movimento na direção da visão e dos objetivos aqui propostos, em dois âmbitos importantes: (1) na integração de infra-estrutura, considerando o projeto principal em curso na região, a IIRSA, e (2) na integração comercial, considerando as

relações do Brasil com os demais países da região. A análise será freqüentemente referenciada a dois fatores. Primeiro, ao papel diferenciado que o país de maior peso econômico e político regional deve ter, como líder no processo de integração; no caso da região em análise, o Brasil. Segundo, à presença e disputa entre potências externas dentro da região, na atual conjuntura internacional de crescente pressão competitiva por recursos estratégicos. Isto nos permite observar qual tipo de liderança vem tendencialmente se firmando a partir da prioridade de política externa dada à região pelo Brasil, nas esferas analisadas.

É importante sublinhar que esta tese não tem como interesse descrever ou avaliar os inegáveis avanços relativos da integração sul-americana em relação ao período anterior aos anos 2000 em termos de: instituições, simbologia, campos de atuação e iniciativas, fluxos econômicos, etc. Este objetivo é cumprido de forma adequada em várias outras análises, como em Couto (2006; 2009), Soares & Coutinho (2005), Hoffmann, Coutinho & Kfour (2008), entre outros. Também não almeja analisar a viabilidade deste processo diante da configuração de forças político-sociais presente na região, tal qual Domingues (2007). Estaremos mais interessados em dados, práticas e resultados, e menos em discursos, simbologias, supostas intenções ou retórica. Evidentemente, o tipo de análise feita aqui tende a pintar um quadro menos otimista em relação às análises que se preocupam com os avanços em relação ao passado da região. Ainda, não é objetivo desta tese discutir a viabilidade geral do alcance dos objetivos propostos, mas entendemos que esta viabilidade depende de forças estatais, de coalizões políticas internas aos Estados partícipes, das relações de forças entre Estados e do arcabouço institucional vigente na região e no sistema internacional.

Nesta tese, propomos uma visão sob a perspectiva de países periféricos na hierarquia política e econômica internacional. Tratamos de objetivos políticos, sócio-econômicos, de ocupação, desenvolvimento e homogeneização dos espaços, e da integração de infra-estrutura, passando pela cooperação macroeconômica. Partimos da premissa inicial de que o objetivo de um projeto de integração deve ser que os países partícipes se desenvolvam economicamente e socialmente, reduzam sua dependência e vulnerabilidade externa, ganhem autonomia estratégica e projeção política no sistema internacional. Enfim, resolvam seus problemas internos e externos dentro de um amplo projeto comum de emancipação, que não poderiam resolver separadamente. Neste sentido, o comércio e a infra-estrutura devem trabalhar para interconectar os países, promovendo: a produção e a mudança nas estruturas produtivas nacionais em prol da

industrialização; a competitividade e a formação de cadeias produtivas regionais, especialmente de bens de alto valor agregado e de alta intensidade tecnológica; a ocupação e desenvolvimento dos espaços e o aproveitamento dos recursos em prol do desenvolvimento sócio-econômico conjunto das economias nacionais; a autonomia dos países em bens estratégicos. Ao trabalhar por estes objetivos, e, portanto, para a construção de um espaço comum coeso em termos territoriais, econômicos, políticos e sociais, a disponibilidade de infra-estrutura fomenta a identidade, a segurança e o poder político dos países e da região. É importante sublinhar que propomos um papel especial a ser desempenhado pelo Brasil para alcançar os objetivos propostos, por ser o país de maior importância econômica e política relativa sul-americana, devendo atuar como líder do processo de integração. Recomendamos ainda o estabelecimento de uma estratégia de desenvolvimento ampla e conjunta entre os países, voltada a atender os objetivos nacionais e os objetivos da integração. O desenvolvimento das bases produtivas e dos espaços nacionais deve estar no cerne das estratégias regionais e internacionais dos Estados.

Neste sentido, formar uma área de livre comércio regional, uma união monetária e/ou uma união política não devem ser vistos como objetivos de partida de um processo de integração, mas somente como instrumentos possíveis de serem convenientemente utilizados ou conseqüências dos objetivos acima referidos. A proximidade geográfica não constitui razão suficiente para se levar à frente um processo de integração, mas sim o compartilhamento de objetivos e estratégias políticas e de desenvolvimento comuns. Da mesma forma, na perspectiva que propomos, discordamos da idéia comumente defendida de que a interdependência econômica pré-existente entre países, revelada através de fluxos de comércio e investimentos, constitui razão suficiente para a integração. A concepção aqui empregada se dedica mais à coordenação dos fluxos econômicos para objetivos específicos do que à lógica da facilitação à sua fluidez.

Para tratarmos das questões referentes à integração regional, partiremos de uma perspectiva na qual é fundamental a ação e o papel dos Estados como atores centrais: (1) buscando se integrar para se defrontar com desafios externos, conforme a perspectiva realista da teoria das Relações Internacionais de Kenneth Waltz (1979), e (2) para enfrentar desafios econômicos e sociais internos, conforme a perspectiva desenvolvimentista estruturalista no campo da Economia Política, que decorre das análises de autores como Friedrich List, Raúl Prebisch, Celso Furtado, Gunnar Myrdal e Albert Hirschman, entre outros. Retomamos em grande medida a visão estruturalista

latino-americana de Prebisch (1959), presente na “primeira onda” de regionalismo. No entanto, não nos restringiremos ao enfoque econômico da industrialização e das relações hierárquicas internacionais entre centro-periferia, incluindo em igual medida o enfoque político da integração e das relações internacionais. A perspectiva desta tese privilegia um enfoque interdisciplinar partindo da Economia Política e incorporando amplamente elementos das Relações Internacionais e da Geopolítica Clássica. Nossa visão é marcada pela idéia de que a luta pela acumulação de poder e de riqueza deve mover os Estados no âmbito internacional, enquanto a luta pelo desenvolvimento e transformação produtiva deve movê-los no âmbito interno. O poder e a riqueza, economia e política, são inseparáveis no âmbito das relações internacionais. Portanto, nossa concepção enquadra-se também no âmbito da Economia Política Internacional, seguindo a caracterização de Susan Strange (1996).

Economia Política, cuja origem remonta aos pensadores mercantilistas, é aqui referida conforme a definição de List (1841): a ciência que limita seu ensinamento a investigar como determinada nação, diante das suas próprias condições e circunstâncias específicas e das vigentes no mundo, pode obter a melhora das suas condições econômicas, a prosperidade, a civilização e o poder, por meio da articulação dos seus fatores e atividades econômicas.¹ Desde esta perspectiva, poder e riqueza são inseparáveis e interagem de forma contínua, assim como economia e política.

Em nossa análise, consideramos as relações de poder entre Estados como fundamentais para a distribuição das possibilidades de desenvolvimento e riqueza entre e dentro dos Estados. Estas relações refletem no arcabouço do sistema internacional, moldam as “regras do jogo” e as instituições internacionais. Elas se desenvolvem dentro de um sistema internacional anárquico e hierarquizado (oligopólico, mas não estático), político e economicamente, a partir das diferentes capacidades materiais (de produção e destruição) e não materiais (poder simbólico, cultural e ideológico) dos Estados. Neste jogo de soma zero, a geração de excedente de poder (poder relativo) é fundamental para sua projeção internacional. Como afirma Fiori (2007, p.17), “toda relação de poder exerce uma “pressão competitiva” sobre si mesma”. Estas características criam uma constante pressão competitiva pelo poder e pela riqueza no sistema interestatal, na qual

¹ Tal qual List (1841), identificamos a obra de Antonio Serra (1613) como a primeira grande obra sobre Economia Política, embora o autor não tenha usado este termo. Antoyne de Montchrétien, em seu Tratado de Economia Política, publicado na França em 1615, foi o primeiro a usar o termo, afirmando que a economia e a política não podem ser separadas, pois, ao fazê-lo, desconectar-se-ia a parte principal do todo.

os Estados que desejam se projetar externamente e influenciar o sistema internacional, e a distribuição de riqueza em seu favor, devem buscar incessantemente a expansão e acumulação de seu poder absoluto e, ao mesmo tempo, o mais importante, ampliar seu poder relativo diante dos demais Estados. Este poder se traduz basicamente numa resultante de três esferas equivalentes em importância, cada uma delas podendo existir em maior ou menor proporção em cada Estado: militar, econômica e política (incluindo os poderes cultural e ideológico). O poder é fundamental para a capacidade dos Estados de formular agendas e influenciar instituições internacionais. Para Strange (1996), o *poder estrutural* dos Estados para influenciar as estruturas da Economia Política Internacional deriva do poder em quatro áreas: militar (segurança), econômico (produção), financeiro (crédito) e tecnológico (conhecimento). Mas a competição e o conflito não são as únicas possibilidades de interações entre os Estados dentro do sistema interestatal.

Há ainda a possibilidade de cooperação, enquanto cada um deles enxergar nesta interação a possibilidade de atingir objetivos próprios, como lembra Costa (2009). O sistema regional apresenta clara possibilidade de cooperação interestatal em favor do aumento de poder e da riqueza de todos os Estados envolvidos, num jogo de soma positiva, enquanto eles compartilharem objetivos comuns. Não negamos, entretanto, que as relações entre Estados também sejam influenciadas pela configuração do sistema internacional e pelas coalizões de poder e diferentes interesses políticos e econômicos internos a cada Estado. Os grupos de interesse, que são passíveis de associação a interesses externos, são importantes determinantes do vetor de políticas (postura) adotado por cada Estado, e também resultam de construções históricas.

A partir de uma perspectiva geopolítica alinhada à geopolítica clássica de Friedrich Ratzel (1897), consideramos fundamentais as conexões entre espaço e poder nas relações interestatais. O Estado tem papel fundamental tanto na busca da coesão político-territorial interna quanto da projeção geopolítica externa, diante do jogo político das grandes potências. Os espaços, regiões, fronteiras e territórios são construções históricas que passam por questões econômicas, políticas e de segurança. A construção de um espaço regional sul-americano coeso está diretamente ligada às políticas estatais de desenvolvimento e gestão do território e de projeção externa.

As particularidades geográficas, históricas, políticas e econômicas da América do Sul demandam uma visão própria sobre o processo de integração. Consideramos que mudanças geográficas não têm tanta flexibilidade quanto os demais aspectos; e,

portanto, nossa vizinhança e posição geográfica são condições dadas. Pensar uma estratégia compartilhada é uma condição necessária para que os países da região superem sua condição periférica na hierarquia econômica e política internacional. Os aproveitamentos dos recursos (naturais, energéticos, demográficos, tecnológicos, etc.) atuais e potenciais e dos espaços regionais são fundamentais para os objetivos da integração. A concepção de integração eleita sempre orienta os princípios gerais para a oferta e integração de infra-estrutura e para o estabelecimento de relações comerciais.

Encaramos a integração regional como um processo infundável no qual os interesses nacionais e os interesses regionais interagem ininterruptamente, se encontram e desencontram, podendo cada um desses ser mais relevante ou ambos serem confluentes em determinado momento histórico para cada Estado partícipe. Objetivos internos e externos e visões comuns atam os Estados neste processo. Dentro de uma perspectiva realista das Relações Internacionais, é coerente presumir que Estados ingressem num processo de integração visando aumentar seu poder relativo em relação a outros Estados de fora da região e sua projeção política no sistema internacional, no qual assimetrias econômicas e políticas intra-regionais podem ser reduzidas na medida do possível.

Dentro da perspectiva estruturalista da Economia Política, as diferentes estruturas produtivas nacionais, reveladas na diferente participação das atividades econômicas na produção agregada nacional, resultam de processos históricos. Na estrutura produtiva nacional, a produção física e tecnológica das indústrias de alto valor agregado e alta intensidade tecnológica são atividades centrais para dinamizar e desenvolver economicamente e socialmente as economias, proporcionando efeitos dinâmicos para as demais atividades econômicas e para toda a economia. Recorremos aqui a algumas contribuições específicas de pensadores desenvolvimentistas supracitados. Os estabelecimentos de uma concepção e de objetivos para a integração regional, a partir das perspectivas realista e estruturalista, são úteis na medida em que nos permitem analisar qual direção um dado processo de integração vem tomando na América do Sul, sob um enfoque econômico e político internacional.

A linha de pensamento da economia política desenvolvimentista, ao longo de sua história, oferece subsídios importantes para pensarmos a integração regional de forma crítica em relação à visão dominante. Ao longo da tese, faremos referência a interpretações históricas, principalmente sobre a integração européia, que ajudam a questionar a visão dominante de “modelo ideal” e a consolidar a nossa visão sobre o

tema. Não se trata aqui de propor que a integração regional em qualquer outro espaço e circunstância histórica, muito menos atualmente na América do Sul, deva se basear num suposto “modelo ideal” a ser adotado, mas apenas auferir lições históricas interessantes para o processo de integração sul-americana em curso – inclusive, questionando algumas interpretações dominantes sobre a integração europeia que são amplamente difundidas. Assim, encaramos o processo de integração regional como uma construção social histórica, devendo ser observadas as particularidades da região a ser integrada tanto no tempo quanto no espaço.

A escolha do período a partir do ano 2000 se deve primeiramente a esta maior aproximação entre os países da região, como também por uma priorização dada à América do Sul por parte dos governos brasileiros em sua política externa. Esta priorização, muito restringida ao campo retórico e ao discurso diplomático no governo Fernando Henrique (1994-2002), traduz-se na política externa e na identidade internacional e referência regional brasileiras, mesmo em detrimento da América Latina, especialmente a partir do governo Luís Inácio da Silva (Lula) - quando ultrapassa o campo retórico e passa a figurar inclusive no debate interno político do país, conforme mostra Couto (2006).² Porém, como afirma Couto (2006, p.111), “isto não é verdade para todos os países da região, nem mesmo pode ser transferido automaticamente para as sociedades destes países, a despeito da vontade de cada um dos Estados”.

As relações comerciais do Brasil com os países da região no período analisado se mostram interessantes: por serem posteriores à crise do Mercosul que decorreu da desvalorização da moeda brasileira no início de 1999; captarem as relações comerciais presentes no governo Fernando Henrique Cardoso pós-desvalorização do real e todo o período do Presidente Lula (até a presente data), possibilitando identificação de mudanças e as relações estabelecidas recentemente. Ressaltamos que este período abrange a crise argentina de 2001-2002 e a desvalorização da moeda brasileira ocorrida em 2003. Ainda, especificamente na relação comercial Brasil-Bolívia, após entrada em operação do Gasoduto GASBOL (Brasil-Bolívia) em 1999, estes países intensificaram suas relações comerciais e a Bolívia passou a ser o único país da região a possuir

² Esta priorização, a partir do governo Lula, é identificada em: discursos presidenciais, quando no discurso de posse de Celso Amorim como Ministro das Relações Exteriores, elegendo Samuel Pinheiro Guimarães como seu Secretário Executivo - cuja obra e atuação diplomática sempre defenderam a prioridade para o Brasil de integrar a região -, quanto na criação no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), durante a gestão de Carlos Lessa e Darc Costa, de um departamento específico sobre América do Sul, na ação de formar o Grupo de Amigos da Venezuela para apoiar o país diante da crise causada pela greve geral comandada pela oposição a partir do setor petrolífero.

superávit contínuo com o Brasil. Portanto, esta análise recente possibilita uma compreensão da tendência e perspectivas que vêm se estruturando na América do Sul, tanto no campo da integração de infra-estrutura quanto na análise da integração comercial do Brasil com os demais países, e principalmente se alteram os padrões históricos estabelecidos na região.

Uma questão preliminar final a se esclarecer é por que a escolha da América do Sul como espaço regional a ser integrado, e conseqüentemente da análise, e não a América Latina. Uma primeira resposta óbvia poderia ser o processo recente de aproximação entre os países sul-americanos, em detrimento de arranjos que envolvam países de toda América Latina, ou mesmo a eleição da América do Sul como espaço a ser priorizado pelo Brasil em sua política externa. Além disso, consideramos que os países da América Central e Caribe se encontram em uma esfera de influência muito mais próxima dos Estados Unidos, denominada por Spykman (1942) como “zona imediata de supremacia” inquestionável do país, e por isso suas estratégias tendem sempre a buscar associação ou sofrer ações intensas por parte dos EUA. Embora consideremos que a América do Sul deva buscar relações próximas e estratégicas com países da América Latina, não consideramos que o processo de integração deva envolver os países da América Latina como um todo. Sobretudo, o México, principal economia centro-americana, ao ingressar no NAFTA, tirou qualquer possibilidade de integração latino-americana envolvendo todos os países. Assim, os espaços centro-americano e caribenho seriam caracterizados mais como espaços de contenção-expansão numa presumível disputa entre a América do Sul e os EUA, no qual a América do Sul deve buscar atuar constantemente.

Além de recorrer a livros e artigos relevantes sobre o tema, utilizaremos amplamente documentos primários, atas de reuniões intergovernamentais e de instituições regionais e tratados, assim como informações apresentadas nos sites oficiais referentes às instituições e iniciativas regionais (como o sítio da IIRSA e da CAN, por exemplo). Utilizaremos informações e dados estatísticos sobre produção e comércio disponibilizados por governos e organismos regionais (como o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e comércio do Brasil e da CEPAL, por exemplo).

Estrutura da tese

Para cumprir os objetivos propostos, a presente tese estará dividida em quatro capítulos, além desta introdução e de um capítulo de conclusões e considerações finais.

No capítulo 1, discorreremos sobre o pensamento dominante sobre integração regional, especificamente em cinco pontos: comércio e integração regional (seção 1.2); instituições e integração regional (seção 1.3); coordenação macroeconômica, moeda e integração regional (seção 1.4), e; infra-estrutura e integração regional (seção 1.5). Ainda, teremos uma seção inicial (1.1) dedicada a uma breve apresentação histórica do processo de integração na região, e uma seção final (1.6) resumindo o argumento dominante sobre integração regional.

No capítulo 2, rompemos com a visão dominante sobre integração regional ao apresentarmos uma concepção alternativa sobre o processo e quais devem ser seus objetivos, especialmente entre países periféricos – uma visão *político-estratégica* do processo de integração regional, por não se restringir à visão econômico-comercial e não submeter a política às razões das forças de mercado. Na seção 2.1, abordamos a dimensão e os objetivos políticos da integração regional, privilegiando a relação entre Estados e integração regional. Na seção 2.2, discorremos sobre a questão do comércio, produção e desenvolvimento na dimensão sócio-econômica da integração regional. Na seção 2.3, abordamos o tema dos espaços econômicos e desenvolvimento, considerando a existência de assimetrias e efeitos polarizadores entre regiões. Na seção 2.4, abordamos brevemente a questão da cooperação macroeconômica entre países no âmbito da integração. Na seção 2.5, apresentamos uma concepção para a integração regional de infra-estrutura e ocupação dos espaços, numa perspectiva estruturalista e geopolítica. Por fim, na seção 2.6, fazemos as considerações finais e síntese do capítulo.

No Capítulo 3, abordaremos a IIRSA, como principal projeto de integração de infra-estrutura na América do Sul: suas origens, objetivos e aspectos institucionais (seção 3.1); seus princípios orientadores, eixos, planificação e agenda de projetos (seção 3.2); a proximidade dos governos em relação à IIRSA (seção 3.3); breves considerações sobre o financiamento da infra-estrutura e a atuação das instituições financeiras regionais (seção 3.4), e; o futuro da IIRSA diante da gestão do BID e a criação e características da UNASUL (seção 3.5). Ainda, abordaremos na seção 3.6 a visão dos países da região, especialmente a visão andina, das possibilidades de articulação “para fora” do continente, em decorrência principalmente de fatores político-geográficos e econômicos, privilegiando a penetração de interesses externos. Por fim, uma seção de considerações finais encerra o capítulo.

No Capítulo 4, tratamos das relações comerciais do Brasil com a América do Sul. A seção 4.1 aproxima o tema da inserção internacional da região e a seção 4.2

apresenta assimetrias estruturais entre o Brasil e os demais países. A seção 4.3 se dedica às assimetrias comerciais regionais. A seção 4.4 aborda o comércio regional e o comércio extra-regional. A seção 4.5 apresenta a importância relativa do comércio regional para cada país da região. A seção 4.6 apresenta uma análise setorial do comércio do Brasil com os demais países da região. Finalmente, a seção 4.7 encerra o capítulo com uma análise sobre os interesses externos na região, principalmente dos EUA e da China, e o comércio destes países com a América do Sul.

CAPÍTULO 1

VISÕES DOMINANTES SOBRE INTEGRAÇÃO REGIONAL

Este capítulo terá como objetivo apresentar as teorias e idéias predominantes no debate acadêmico e político sobre integração regional. Ou seja, são as visões que predominam entre especialistas e aquelas “respostas imediatas” que sempre vêm à cabeça de especialistas e não especialistas quando se fala de um processo de integração regional; e que, por isso, acabam se tornando *sensu comum* sobre o tema. São estas visões: no âmbito da relação entre comércio e integração regional, o *regionalismo aberto* ou *novo regionalismo*; no âmbito da relação entre instituições e integração, a visão *funcionalista* das relações internacionais, seus desdobramentos, e *neo-institucionalista* da economia; no âmbito dos regimes macroeconômicos na integração regional, a visão *monetarista* da convergência macroeconômica e da união monetária.

Como veremos, as perspectivas tratadas neste capítulo têm sua origem em pelo menos um dos fatores a seguir: interpretações econômicas e/ou políticas particulares do processo de integração européia; a proeminência ideológica da interpretação neoliberal no campo da economia; a visão da tradição liberal da política internacional. Sua característica comum é encarar o processo de integração regional como um processo de contínuo aprofundamento, progressivo e irreversível - ainda que possa haver retrocessos temporários - na direção do cumprimento de etapas, com um último fim a se alcançar: o livre comércio intra-regional, o mercado comum regional, a união monetária regional e, em algumas análises, a união política regional. Neste aprofundamento, está sempre presente a formação de uma área regional de livre fluxo de comércio e investimentos, o papel limitado e decrescente do Estado, trabalhando como construtor das instituições supranacionais e regras que diminuam crescentemente seu grau de poder, capacidade de discricção e influência no âmbito regional em favor da supranacionalidade. É interessante a importância que o investimento privado, notadamente o Investimento Direto Estrangeiro (IDE), assume nesta perspectiva como promotor do desenvolvimento, e, assim, influencia as perspectivas quanto à construção de regras e instituições no âmbito da integração. Estas análises em diferentes esferas da integração, dispersas entre diversos autores, foram reunidas, por exemplo, no documento do Banco Inter-americano de Desenvolvimento de 2002, *Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America*.

Este capítulo seguirá dividido em cinco seções, além desta introdução. Uma primeira seção realizará uma breve retrospectiva histórico-institucional dos arranjos de integração na região sul-americana, situando o contexto histórico de maior aproximação entre os países. A seção 2, sobre comércio e integração regional, está subdividida em duas subseções: na primeira, discorreremos sucintamente sobre as teorias do comércio internacional clássica e neoclássica e a análise comercial da integração regional sob o ângulo dos desvios de comércio de Jacob Vinner (1950); posteriormente, apresentaremos a visão predominante atualmente na relação entre comércio e integração regional do *regionalismo aberto* propagado a partir da CEPAL e do *novo regionalismo* disseminada a partir do BID. A seção 3 abordará a visão predominante sobre a importância das instituições na integração regional, segundo as concepções *funcionalista*, da teoria das relações internacionais, e *neo-institucionalista*, do debate econômico sobre desenvolvimento. Na seção 4, será tratada a questão da coordenação macroeconômica e da moeda única na integração regional, como apresentadas na visão econômica monetarista dominante, destacando sua origem na teoria da *Área Monetária Ótima* (AMO). A seção 5 será dedicada ao papel da infra-estrutura na integração regional segundo a visão econômica dominante descrita na seção 2, de forma muito sucinta, visto que esta visão será reforçada mais detalhadamente no capítulo III, dedicado à descrição e à análise da IIRSA.

1.1 - Breve histórico institucional da integração na América o Sul

Para entendermos como a questão da integração regional está posta nos dias atuais, especialmente na América do Sul, é preciso primeiramente situar este processo dentro de um contexto histórico-espacial, começando pelas convencionalmente referidas duas “ondas de regionalismo” do pós-guerra.

A chamada “primeira onda” de regionalismo iniciou-se após a Segunda Guerra Mundial, no âmbito de um sistema interestatal bipolar, marcado pela disputa de duas superpotências que lideravam dois blocos antagônicos na Guerra Fria. Teve como seu ícone e mais bem sucedida experiência a integração européia, iniciada nos anos 1950, que inspirou muitas outras iniciativas posteriores. Neste contexto, a Europa Ocidental, se recuperando dos desastres da Grande Guerra, se tornou palco de intensa disputa e área de interesse geopolítico dos Estados Unidos, na qual ele consentia e mesmo promovia o desenvolvimento e o espalhamento de sua força militar, para afastar a

penetração do comunismo.³ Esta “primeira onda” esmoreceu nos anos 1970. Mas no seu contexto, em relação à América do Sul, observamos o surgimento de diversas iniciativas e organizações regionais. No entanto, mesmo sob a esfera de influência dos EUA, a região recebeu do projeto de segurança da superpotência um tratamento diferenciado e menos “promotor do desenvolvimento”, em relação ao dado à Europa e mesmo ao Sudeste da Ásia pós a Guerra das Coréias.⁴

A primeira destas instituições, uma das mais antigas organizações regionais do mundo, foi a Organização dos Estados Americanos (OEA), criada em 1948 como organismo regional no âmbito das Nações Unidas (ONU).⁵ Esta organização nasceu com caráter pan-americanista e, no contexto do sistema internacional bipolar com sistemas antagônicos do pós-guerra, alinhado ao bloco capitalista sob a influência estadunidense.

A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), criada em 1948 no âmbito da ONU e sediada em Washington (capital dos EUA), em certa medida decorre desta onda, e ao mesmo tempo procurou reforçá-la do ponto de vista econômico e latino-americano. As idéias econômicas produzidas no âmbito da CEPAL nos anos 1950 preconizavam a necessidade da integração regional da América Latina, formando um mercado comum latino-americano como um instrumento para a industrialização conjunta dos países da região e diminuição de sua dependência e vulnerabilidade externa. O fim último do processo de integração seria a melhora do padrão de vida da população dos países membros. A ênfase econômica da proposta cepalina de Prebisch dos anos 1950 possuía uma visão bem diferenciada da integração puramente

³ Esta doutrina de política externa estadunidense ficou conhecida como Doutrina Truman, e foi cristalizada em iniciativas como a ajuda financeira do Plano Marshall (1947) para recuperação da economia européia, no campo econômico, e pela formação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em 1949, no campo militar, entre outras iniciativas.

⁴ Não tivemos a ajuda econômica de um Plano Marshall e o Tratado Interamericano de Auxílio Recíproco (1947) não resultou em significativas ajudas militares e espalhamento de bases estadunidenses. Os EUA atuaram politicamente na região reprimindo a disseminação ideológica e o surgimento de governos comunistas, “inimigos internos” nos países da região, apoiando regimes afeitos aos ideais capitalistas e ocidentais estadunidenses. A ajuda econômica se restringiu ao apoio à incursão de empresas multinacionais americanas, sob condições específicas.

⁵ Inicialmente foi composta por 21 países-membros: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Estados Unidos, Uruguai e Venezuela. O caráter anti-comunista se tornou ainda claro na suspensão da participação de Cuba a OEA em 1962 após se declarar governo socialista e se alinhar à União Soviética. Atualmente possui 35 membros, tendo aderido posteriormente: Barbados (em 1967), Trinidad e Tobago (1967), Jamaica (1969), Granada (1975), Suriname (1977), Dominica (1979), Santa Lúcia (1979), Antígua e Barbuda (1981), São Vicente e Granadinas (1981), Bahamas (1982), São Cristóvão e Nevis (1984), Canadá (1990), Belize (1991), e Guiana (1991). A suspensão foi revogada em 2009, na 39ª Assembléia Geral da OEA, contra a vontade dos EUA, e foi decidido que um grupo de trabalho será criado para tratar do retorno de Cuba às atividades da OEA.

econômico-comercial impulsionada na “segunda onda” de regionalismo dos anos 1990.

Dentro deste movimento, constituiu-se a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), pelo *Tratado de Montevideu* de 1960 (entrou em vigor em 1961), sob os auspícios da CEPAL.⁶ Participavam inicialmente Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai; tendo aderido posteriormente Colômbia, Equador, Venezuela e Bolívia. Seu objetivo principal era formar uma área de livre-comércio em um período não superior a 12 anos (Artigo 2º), através da eliminação progressiva de restrições tarifárias às importações regionais de toda ordem e da criação de preferências recíprocas entre os países latino-americanos, rumo à formação de um mercado comum, restringindo-se a objetivos econômico-comerciais.

Criada através do *Tratado de Montevideu* de 12 de agosto de 1980, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) veio substituir a ALALC. Embora possa ser apontado algum grau de continuidade em relação à ALALC, presente na busca pela formação de um mercado comum latino-americano, a ALADI apresentou profundas mudanças na orientação do processo de integração e na concepção de sua operação. Esta buscou um acordo mais abrangente e ao mesmo tempo mais gradual e flexível, privilegiando a reciprocidade e a diferenciação de países em diferentes graus de avanço econômico. Em vez da formação de uma zona de livre comércio, com caráter unitário de liberalização do comércio regional, focou na formação de uma área de preferências tarifárias regionais, com acordos de alcance regional ou parcial. Diferente do caráter comercial da ALALC, o Tratado de formação da ALADI apontou três funções básicas coexistentes e coadunadas: a promoção e regulamentação do comércio recíproco, a complementação econômica, e o desenvolvimento de ações de cooperação econômica que levem à ampliação dos mercados. O Tratado de Montevideu de 1980 estabeleceu, ainda, cinco princípios básicos nos quais o processo de integração regional deveria se basear: o pluralismo, a convergência, a flexibilidade, os tratamentos diferenciais e a multiplicidade. Em suma, a visão contida na criação da ALADI se aproxima mais da proposta inicial da CEPAL dos anos 1950.⁷

A ALADI tem grande importância na região, e especificamente para os seus

⁶ Documentos da ALALC e ALADI disponíveis no sítio da ALADI: www.aladi.org/

⁷ Conforme sublinha Costa (2003, p.84): “A meta passou a ser estabelecer, de forma gradual e progressiva, um mercado comum para a região, não mais a partir da criação de uma zona de livre comércio com base na cláusula de nação mais favorecida, mas por meio de acordos bilaterais, que não eram extensivos automaticamente aos demais países-membros. A partir desses acordos bilaterais, montar-se-iam acordos regionais mais complexos, que, finalmente, levariam à formação de um mercado comum latino-americano”.

Estados-membros, visto que sua estrutura é capaz de viabilizar a negociação de acordos entre os países da região, bilaterais e plurilaterais, graduais e progressivos. O Mercosul, por exemplo, foi negociado no âmbito da ALADI, através do Acordo de Complementação Econômica nº 18 (ACE-18).

Em 26 de maio de 1969, Bolívia, Colômbia, Chile, Equador e Peru firmaram o *Acordo de Cartagena* ou *Pacto Andino*, também referido como Grupo Andino.⁸ Em 1973, a Venezuela aderiu ao Acordo. E em 1976, durante o governo de Augusto Pinochet, o Chile se retirou do Acordo, devido a incompatibilidades econômicas, principalmente em relação ao tratamento de investimentos estrangeiros. Embora o Pacto tenha nascido orientado e apoiado pelos princípios da ALALC (e no seu Tratado de Montevideu de 1960), buscando formar uma área de livre comércio, prevaleceu a concepção do processo de substituição de importações e da planificação nacional, e ainda concedeu-se regime mais favorável a Bolívia e Equador. O Pacto Andino se caracterizou ainda por uma significativa e complexa construção institucional que foi alcançada já nos dez primeiros anos de Acordo.⁹

Malgrado o tema tenha figurado na pauta política regional e organizações tenham sido criadas, a integração econômica na região *de fato* avançou muito pouco neste período. A priorização de projetos nacionais de industrialização individuais e a desconfiança mútua entre governos ditatoriais na região estão entre os principais fatores que contribuíram para que os países permanecessem de costas uns para os outros. Ainda, a crise da dívida, o aumento do protecionismo em alguns países, e a proeminência neoliberal, propagada a partir dos países centrais e organizações internacionais, esmoreceram e realmente dissiparam a “primeira onda” de integração regional na América Latina. Assim, seguiu prevalecendo a falta de uma articulação regional efetiva, ou mais precisamente a falta de uma articulação regional pelo desenvolvimento conjunto dos países da região. Ao mesmo tempo, nos anos 1970, o processo de integração europeu perdeu fôlego.

Não obstante, a partir do meio dos anos 1980, o regionalismo ressurgiu em larga escala no mundo inteiro, especialmente na América Latina, caracterizando o início da chamada “segunda onda” de regionalismo. Ressurgiu assim no período de proeminência ideológica e das reformas e práticas político-econômicas neoliberais, que objetivaram a

⁸ Os documentos do Pacto Andino e da Comunidade Andina de Nações, aqui utilizados, estão disponíveis no sítio da CAN: www.comunidadeandina.org

⁹ Em 1979, foi assinado o tratado para a criação da Corte Andina de Justiça, do Parlamento Andino (com eleições indiretas) e do Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores.

liberalização econômica (comercial e financeira), propagadas a partir dos países desenvolvidos e dos organismos multilaterais (como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, e do Acordo Geral de Tarifas e Comércio - GATT) por eles influenciados. Uma forma de regionalismo com enfoque comercial e econômico, na qual, de uma forma um tanto paradoxal, a “exclusividade” dos arranjos regionais trabalharia pela liberalização comercial regional como instrumento da liberalização do comércio multilateral, segundo a visão do “regionalismo aberto”.

Foi dentro do impulso da “segunda onda” de regionalismo que na reunião de Galápagos (Equador), em 1989, ressurgiu o Pacto Andino, e os países-membros decidem abandonar a visão de integração anteriormente predominante e adotar um modelo aberto baseado no comércio e no mercado. Conseqüentemente, foi estabelecida uma zona de livre comércio, em funcionamento desde 1993 (envolvendo os países membros, e incorporando o Peru em 2006, com metas de redução tarifária), e uma tarifa externa comum, vigente desde 1995. Em 1996, os presidentes dos países aprovaram o *Protocolo de Trujillo*, cujo conteúdo estabeleceu reformas institucionais para aprofundar o processo de integração e para se adaptar à realidade internacional, e criou a Comunidade Andina de Nações (CAN), que substituiu o Pacto Andino.¹⁰

A CAN é caracterizada pela sua abertura e por constantes negociações de liberalização comercial com países de fora da região, especialmente Estados Unidos, União Européia e países da Ásia, buscando tirar proveito de sua posição geográfica voltada para a costa do Pacífico. Embora os países da CAN tenham afirmado a necessidade de uma política externa comum e de negociar conjuntamente acordos comerciais, países do bloco têm negociado e estabelecido separadamente Tratados de Livre Comércio (os chamados TLCs) com diversos países, principalmente, União Européia, Estados Unidos e China. Em vista dos TLCs assinados separadamente por Colômbia e Peru com os EUA, negociados principalmente para assegurarem as suas preferências no âmbito “*Andean Trade Promotion And Drug Eradication Act*” (ATPDEA), a Venezuela optou pela saída do bloco em abril de 2006, considerando os danos irreparáveis às instituições do bloco sub-regional. Em setembro do mesmo ano, o Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores concedeu ao Chile a condição de

¹⁰ A CAN possui instituições e mecanismos de integração avançados, em diversas esferas, como, entre outros, normas para harmonização da tributação, mecanismos para evitar dupla tributação, harmonização de serviços de transporte, e aprovação de instrumentos normativos que permitirão gradualmente a livre circulação de trabalhadores dentro da CAN, garantindo seguridade social e condições de segurança e saúde no trabalho.

país-membro associado da CAN, abrindo caminho para seu reingresso ao bloco.

Nos anos 2000, em geral, ainda segue prevalecendo o modelo aberto de integração. No entanto, diante da ascensão de governos rotulados como progressistas e/ou de esquerda em países do bloco (Equador e Bolívia, notadamente), e da percepção de que a liberalização dos anos 1990 deteriorou as condições sócio-econômicas nos países, resultando em pressões políticas internas, passaram a ser incluídos na agenda do bloco outros temas não econômicos. Estes temas não econômicos concentram-se principalmente em temas sociais e de política externa, representando em certa medida o início de uma mudança e a possibilidade da recuperação gradual e em grande medida da concepção de integração presente na fase anterior do regionalismo.¹¹

As idéias contidas nos passos iniciais para a integração do Cone Sul da região seguiram a visão predominante na “primeira onda” de regionalismo e em grande medida a proposta cepalina de Prebisch (1959). Os presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín, respectivamente do Brasil e da Argentina, firmaram a *Declaração de Iguazu* em 1985, sob uma proposta de cooperação e desenvolvimento regional, na qual decidiram aprofundar a integração entre os países e criar uma Comissão Mista para estudar esta integração e suas modalidades, não se restringindo a temas econômicos, mas incluindo complementação industrial, energia, tema nuclear, desenvolvimento técnico e científico, terceiros mercados, entre outros.¹² Estas ações levaram à assinatura em julho de 1986 da *Ata de Buenos Aires*, onde decidem criar o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), cuja concepção e execução deveria se basear nos princípios de um aprofundamento da integração gradual, flexível, equilibrado e simétrico, abarcando não somente temas econômicos.¹³ O objetivo final colocado no documento seria “elevar o nível de renda e de vida das populações dos países”.

Sem dúvida, esta visão ampla de integração baseada na cooperação e desenvolvimento entre os países, que surgiu junto com a democratização, representou um grande avanço nas suas relações políticas binacionais em relação ao clima de

¹¹ Ver, por exemplo, o Plano de Trabalho 2007 da Secretaria Geral da CAN, que contempla como áreas de ação a área social, ambiental, a cooperação política, as relações exteriores e o desenvolvimento produtivo e comercial. Disponível no sítio da CAN: www.comunidadandina.org/.

¹² Documentos referentes à integração do Cone Sul e ao MERCOSUL em: www.mercosul.gov.br.

¹³ Foram firmados 24 protocolos em diversas áreas: bens de capital, trigo, complementação de abastecimento alimentar, expansão do comércio, empresas binacionais, assuntos financeiros, fundos de investimento, energia, biotecnologia, cooperação nuclear, estudos econômicos, siderurgia, indústria automotiva, transporte terrestre, transporte marítimo, comunicações, cultura, administração pública, moeda, indústria alimentícia, regiões fronteiriças, planejamento econômico e social, e informação imediata e assistência recíproca em casos de ações nucleares e emergências radiológicas.

rivalidade e desconfiança que prevaleceu no período de ditaduras militares. No entanto, o processo de integração no Cone Sul começou a sofrer mudanças já no *Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento* firmado pelos países em 1988, quando são postos objetivos de retirar os obstáculos comerciais (tarifários e não tarifários) entre os países no prazo máximo de dez anos, mas ainda ressaltando a necessidade de gradualidade e flexibilidade, juntamente com a harmonização gradual de políticas dos países em diversos temas visando a formação de um mercado comum.

Sem embargo, a mudança fundamental na integração do Cone Sul ocorreu quando são eleitos governos neoliberais em ambos os países, Fernando Collor no Brasil e Carlos Menem na Argentina. Estes presidentes firmaram a *Ata de Buenos Aires* em 1990, estabelecendo a meta de criar um mercado comum até o fim de 1994, indo além do objetivo de estabelecer uma zona de livre comércio. O processo de integração seria então acelerado, deixando de ser flexível e gradual, priorizando a redução generalizada, linear e automática das restrições comerciais entre os países; e priorizando também a harmonização de políticas macroeconômicas. Assim, o processo de integração no Cone Sul se alinha definitivamente à “segunda onda” de regionalismo, prevalecendo então um enfoque mais restrito, comercial e econômico, abandonando a perspectiva mais ampla de integração para cooperação e desenvolvimento recíproco. Neste documento acordaram também a criação do Grupo de Mercado Comum com a função de elaborar e propor todas as medidas necessárias ao cumprimento dos objetivos e prazos estabelecidos.

Seguindo esta mesma linha, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) foi constituído em 1991 pelo o *Tratado de Assunção*. Paraguai e Uruguai foram incluídos nas negociações com Argentina e Brasil, e, a partir dele, os quatro países se comprometeram a estabelecer um mercado comum, conforme prevê seu Artigo 5º, através de um mecanismo de redução de gravames tarifários generalizado, linear e automático. Todos assumiram como meta final o estabelecimento do mercado no prazo acordado anteriormente entre Brasil e Argentina, 31 de dezembro de 1994, com tarifa zero e sem barreiras não-tarifárias sobre a totalidade do universo tarifário – exceto a lista de exceções de Paraguai e Uruguai que poderia ser liberalizada até o fim de 1995. O Artigo 1º do Tratado de Assunção prevê que o mercado comum implica: (1) livre circulação (eliminação de todas as restrições) de bens, serviços e fatores produtivos entre os países; (2) estabelecimento de uma tarifa externa comum (TEC), até 1995, e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros e em fóruns

internacionais; (3) coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes; (4) harmonização das legislações dos Estados em áreas pertinentes ao avanço da integração. Além do Programa de Liberalização Comercial, o Artigo 5º aponta como instrumentos: a coordenação de políticas macroeconômicas e uma tarifa externa comum. Os Estados-membros se comprometeram a adotar um regime geral de regras de origem, mecanismos de soluções de controvérsias e cláusulas de salvaguarda. Ainda, criou o Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão superior de condução política, composto por Ministros da Fazenda e das Relações Exteriores dos países-membros, e o Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo comandado pelos Ministros das Relações Exteriores dos países-membros.

Em 1994, o *Protocolo de Ouro Preto* foi firmado como um complemento ao Tratado de Assunção: mantendo sua concepção, objetivos e lineamentos; estabelecendo que o Tratado de Assunção fosse reconhecido juridicamente e internacionalmente como uma organização; e estabeleceu e consolidou a estrutura institucional do Mercosul (Artigo 1º).¹⁴

As metas de liberalização até o fim de 1994 não foram cumpridas entre os países do MERCOSUL. As turbulências financeiras geradas pelas crises asiática e russa, respectivamente em 1997 e 1998, chegaram às economias abertas e vulneráveis da América do Sul. O Brasil, que já vinha esgotando seu modelo de política econômica baseado em taxas cambiais sobrevalorizadas e taxas de juros altas, impactando diretamente na deterioração de suas contas externas, acabou desvalorizando a sua moeda no início de 1999 - logo após a reeleição de Fernando Henrique Cardoso. A desvalorização da moeda brasileira em 1999 mudou a competitividade relativa entre os países do bloco, e assim as possibilidades de acesso ao mercado brasileiro dos demais países e seus desempenhos econômicos. Por sua vez, estes fatores desencadearam uma crise no Mercosul e sucessivas disputas comerciais¹⁵, levando a um relativo retrocesso no comércio intra-Mercosul (em termos de valores) e acentuada deterioração de sua credibilidade perante às sociedades de seus países-membros e à comunidade

¹⁴ Esta estrutura foi constituída da seguinte forma: 1 - Conselho do Mercado Comum (CMC); 2 - Grupo Mercado Comum (GMC); 3 - Comissão de Comércio do Mercosul (CCM); 4 - Comissão Parlamentar Conjunta (CPC); 5 - Foro Consultivo Econômico-Social (FCES); 6 - Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM).

¹⁵ Exemplo foi a decisão unilateral do governo da Argentina de modificar suas tarifas de importação para bens de capital e bens de consumo finais, corrompendo ainda mais a tarifa externa comum estabelecida ao bloco (mesmo que temporariamente).

internacional.¹⁶ Os atritos entre os países e a paralisação das negociações perduraram até 2002.

No MERCOSUL, seguem como temas de recorrentes discussões entre os países, adiamentos de cumprimento e demandas por ajustes: o estabelecimento da TEC (e a estrutura da política comercial comum), as exceções ao livre-comércio intra-regional, a definição e estabelecimento de regras de origem e o fim da dupla tributação na circulação intra-regional de produtos originados fora da região. Além da necessidade de modernização das aduanas, o processo de arrecadação e uso da TEC demanda amplas reformas das instituições tributárias. Os cronogramas previstos para o estabelecimento da TEC e do término das exceções quase nunca foram cumpridos e sempre passam por prorrogação de prazos e demandas por medidas de diferenciação e salvaguardas (antes proibidas no comércio intra-regional), diante de alegação dos países de problemas macroeconômicos (como, por exemplo, da Argentina diante de crises). Tal quadro leva o bloco a ser classificado por autores como uma “área aduaneira imperfeita” ou “zona de livre comércio imperfeita”, muitas vezes apontada como caminhando para uma “zona de livre comércio”. Um tema recorrente no bloco é a discussão sobre a questão das assimetrias estruturais, devido à diferença de dimensão e avanço econômico do Brasil em relação aos demais países do bloco, pelo qual principalmente Paraguai e Uruguai demandam tratamento diferenciado e resultados favoráveis efetivos do bloco. Ainda, em decorrência de insatisfações com o bloco, Paraguai e Uruguai recorrentemente se envolvem e demandam autonomia para negociações de TLCs com outros países, especialmente com os Estados Unidos, o que tem gerado recorrentes discussões dentro do bloco (Baumann & Mussi, 2006). Atualmente, a Venezuela encontra-se em vias de ingressar no bloco, faltando apenas a aprovação do Senado do Paraguai – já tendo sido aprovado pelos demais membros.

Na Cúpula do MERCOSUL realizada em Montevideu, em novembro de 2005,

¹⁶ No fim de dezembro de 1998, a relação real/dólar era de cerca de R\$ 1,21. Houve uma maxidesvalorização no início do ano e a taxa cambial chegou a R\$ 2,06 no final de fevereiro de 1999 (taxa máxima do ano). O real atingiu assim a uma desvalorização de 70% frente ao dólar. Diante de um mercado cambial instável durante o ano de 1999, sucessivas intervenções do Banco Central no final de 1999 possibilitaram o fechamento do câmbio comercial do dólar em cerca de R\$ 1,80, ou uma valorização final do dólar no ano de pouco menos de 50%, em termos nominais. Após a maxidesvalorização do real feita em janeiro de 1999, a taxa de câmbio teve um comportamento instável, com elevações significativas até o começo de março. A partir daí, a taxa caiu, voltando a apresentar tendência à elevação entre maio e outubro, quando decresceu para valores próximos a R\$ 1,80. O comércio intra-Mercosul, após ter atingido o valor de US\$ 20,5 bilhões em 1997, maior valor desde sua criação, decresceu para US\$ 15,3 bilhões em 1999, em decorrência também da desaceleração econômica observada em todo bloco diante da desvalorização cambial brasileira.

Argentina e Brasil acordaram a adoção do Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC) e do Programa de Adaptação Competitiva (PAC). Estes dispositivos, respectivamente, estabeleceram a possibilidade de salvaguardas temporárias tendo como contrapartida a adoção de metas de investimento e produtividade/competitividade para determinados setores sensíveis (proteções e metas seletivas) de um determinado país, no caso de um surto de exportações do outro país o prejudicar. Acordado bilateralmente entre Brasil e Argentina, em 2006, atendeu a uma demanda argentina frente às indústrias brasileiras, diante dos crescentes e acentuados ganhos de mercados destas últimas no mercado argentino desde a crise argentina de 2002. Esta forma cooperativa de comércio e integração, que está longe de configurar um modelo de livre comércio baseado no mercado, acabou se restringindo a dois países, diante da demanda do país de segundo maior peso frente ao país de maior peso econômico e político no bloco.

É importante ressaltar que nem mesmo há um consenso entre os países da América do Sul no seu posicionamento na Rodada de Doha, a primeira rodada de negociações comerciais multilaterais (que passou a incluir diversos temas) lançada no âmbito da Organização Mundial do Comércio.¹⁷ Brasil e Argentina, os dois principais países da região e que estão entre os maiores produtores agrícolas do mundo, possuem diferenças de opinião. O governo da Argentina, que possui uma indústria mais fraca, advoga uma postura que preserve mais o desenvolvimento de sua indústria, assim como Paraguai e Uruguai.¹⁸ De forma geral, nos países periféricos, os empresários do agronegócio são favoráveis ao acordo, enquanto organizações de trabalhadores, empresários industriais, industrialistas e setores nacionalistas são contrários.¹⁹ As diferentes posições dos países do bloco em relação à Rodada de Doha apresentam potencial para provocar discordâncias intra-regionais, enfraquecendo tanto a credibilidade do bloco internamente quanto externamente, e, por sua vez, minando a possibilidade de um posicionamento único da região nas negociações internacionais.

¹⁷ Em novembro de 2001, na cidade de Doha no Catar, foi realizada a IV Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC), onde os Ministros responsáveis pelo comércio acordaram o lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais e, assim, foi lançada a Rodada de Doha, a primeira rodada no âmbito da OMC. Esta é a nona rodada desde o antigo GATT e esta nova agenda de comércio proposta pelos países centrais foi apelidada de *Agenda de Desenvolvimento de Doha*.

¹⁸ Folha on line (Jornal). “Líderes do Mercosul vão a cúpula sem consenso sobre Doha”. São Paulo: 30/06/2008. Disponível em: www.folha.uol.com.br/foalha/bbc/ult272u417515.shtml.

¹⁹ O setor industrial e os sindicatos argentinos são contrários, mas, sem dúvida, o setor agro-exportador argentino é favorável à resolução de Doha. O setor agro-exportador brasileiro pressiona o governo brasileiro, sendo fator importante no posicionamento favorável deste à resolução do acordo. O agronegócio brasileiro chegou a enviar representantes ao último encontro de Genebra, que elogiaram a postura do Brasil e criticaram o fracasso das negociações. Já o setor automobilístico do país mostrou-se satisfeito com o fracasso, por ter mais tempo para se preparar para enfrentar a concorrência internacional.

Originalmente, tanto a CAN quanto o MERCOSUL, embora definidos como arranjos sub-regionais, apontaram em seus acordos constitutivos a intenção de não se circunscreverem permanentemente a acordos sub-regionais, mas sim de buscar um espaço econômico regional latino-americano, conforme consta em seus respectivos tratados constitutivos. Contudo, foi a partir de 2000 que os países da América do Sul, incluindo os blocos sub-regionais (CAN e MERCOSUL), começaram a se aproximar politicamente.

Em agosto de 2000, sob a proeminência do neoliberalismo entre os governos da região, e sob a visão do “regionalismo aberto”, ocorreu a I Reunião de Presidentes da América do Sul, em Brasília (Brasil). A Reunião foi realizada a convite do então presidente Fernando Henrique Cardoso (em seu segundo governo, 1999-2002), aproveitando a comemoração dos 500 anos da chegada dos colonizadores portugueses ao Brasil.²⁰ A Reunião de Presidentes foi a primeira na história da América do Sul e gerou dois documentos, o *Comunicado de Brasília* e a *Declaração dos Presidentes*.²¹

No entanto, a reunião e os documentos gerados não se restringiram ao tema comercial, e, sob a égide do liberalismo econômico e político nas relações internacionais, incluíram temas como democracia²², direitos humanos, temas sociais, paz e segurança, drogas ilícitas e delitos conexos, diálogo político, informação, conhecimento e tecnologia, e infra-estrutura de integração.

Segundo o *Comunicado de Brasília*, seguindo os princípios do “regionalismo aberto”, os Chefes de Estado dos países da região registraram a meta compartilhada de formar um espaço econômico-comercial ampliado na América do Sul, com base na articulação entre o MERCOSUL e a CAN, e com plena participação do Chile, da Guiana e do Suriname. A formação deste espaço ampliado a ser integrado estaria voltada à liberalização progressiva do comércio de bens e serviços, à facilitação de investimentos e à criação da infra-estrutura necessária. Os Presidentes do MERCOSUL

²⁰ Além de Fernando Henrique, os outros Presidentes presentes foram: Argentina, Fernando De la Rúa; Bolívia, Hugo Bánzer Suárez; Chile, Ricardo Lagos Escobar; Colômbia, Andrés Pastrana Arango; Equador, Gustavo Noboa; Guiana, Bharrat Jagdeo; Paraguai, Luis Angel González Macchi; Peru, Alberto Fujimori Fujimori; Suriname, Runaldo Ronald Venetiaan; Uruguai, Jorge Batlle Ibañez; y Venezuela, Hugo Chávez. Mais uma reunião ocorreu durante o governo Fernando Henrique, a II Reunião dos Presidentes realizada em julho de 2002 em Guayaquil no Equador, na qual o tema “integração física da infra-estrutura da América do Sul” esteve na pauta.

²¹ Os documentos referentes às Reuniões de Presidentes da América do Sul, à Comunidade Sul-americana de Nações (CSN ou CASA), e à União Sul-americana de Nações (UNASUL), estão disponíveis no sítio da CAN: www.comunidadandina.org/sudamerica.htm

²² Adotou-se uma "cláusula democrática" para o conjunto da América do Sul, cujos precedentes são as cláusulas democráticas já em vigor no âmbito do MERCOSUL e da Comunidade Andina.

e da CAN decidiram dar início às negociações para o estabelecimento, no prazo mais breve possível e antes de janeiro de 2002, de uma zona de livre comércio entre os dois blocos, e “enfatazaram a importância do processo de liberalização de mercados na América do Sul” (ponto 31 do Comunicado). Ainda, reafirmaram seu compromisso na conformação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) no mais tardar em 2005, e decidiram intensificar a coordenação das posições negociadoras dos países sul-americanos tanto nas negociações para a ALCA, quanto na articulação com a União Européia e em negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC). Nesta Reunião, no sentido de dar impulso à integração de infra-estrutura dentro dos princípios do regionalismo aberto, foi criada a Iniciativa para Integração de Infra-estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) (tratada no Capítulo III), principal projeto articulador da integração de infra-estrutura na América do Sul.

Os resultados econômicos e sociais perversos das reformas liberais iniciadas nos anos 1980, e a conseqüente ascensão de governos ditos progressistas e de esquerda nos anos 2000, levaram a mudanças na retórica e na força da integração regional sul-americana. Estes fatores sociais e políticos levaram a mudanças reveladas na III Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Cuzco (Peru) em 8 de dezembro de 2004, que gerou a *Declaração de Cuzco*, com o subtítulo de “Declaração de Cuzco sobre a Comunidade Sul-americana de Nações”, que constituiu a Comunidade Sul-americana de Nações (CSN ou CASA). Iniciou-se aí o processo de institucionalização da integração que culminou com a criação da União Sul-americana de Nações (UNASUL) em 2007.

O conteúdo da *Declaração de Cuzco* sublinha a importância do tratamento de assimetrias e da resolução de questões sociais, mantendo a perspectiva de aperfeiçoar a formação de uma zona de livre comércio regional, embora abandone a possibilidade ALCA (não fazendo menção ao processo), e mantém temas como democracia, paz e segurança. No entanto, ainda permanece em certa medida atrelada à visão do regionalismo aberto, principalmente ao apoiar a IIRSA.

O documento *Declaração Presidencial e Agenda Prioritária*, gerado na Primeira Reunião de Chefes de Estado da CASA, realizada em Brasília em setembro de 2005, deu seguimento ao estabelecido na Reunião de Cuzco. Uma agenda prioritária de atividades com oito temas foi eleita: diálogo político; integração física; meio ambiente; integração energética; mecanismos financeiros sul-americanos; assimetrias; promoção da coesão social, da inclusão social e da justiça social; telecomunicações. O documento

prevê a convergência dos processos sub-regionais de integração (CAN e MERCOSUL) para formação de uma área de livre comércio na América do Sul, tomando em conta o tratamento preferencial e diferenciado.²³ Neste sentido, estabelece ainda que os esforços da CASA devem estar “encaminhados principalmente à promoção de melhores níveis de qualidade de vida, geração de trabalho decente, justa distribuição de renda e extensão de benefícios sociais a seus habitantes”.

A II Reunião dos Chefes de Estado da CASA, realizada em dezembro de 2006, em Cochabamba na Bolívia, foi acompanhada pelo encontro da sociedade civil sul-americana. A Reunião gerou o documento chamado *Declaración de Cochabamba - Colocando a Pedra Fundamental para una Unión Sul-americana*, que consolidou a institucionalização do processo de integração. No seu ponto 4, “objetivos da integração”, o tópico A é intitulado “Plano Estratégico para o Aprofundamento da Integração Sul-americana”, onde também se propôs o fortalecimento da institucionalização da CASA.²⁴ A *Declaración de Cochabamba* pôs em relevo quais deveriam ser os princípios orientadores e objetivos do processo integração - amostras evidentes de quais seriam os temas prioritários na agenda integracionista.

A *Declaración de Cochabamba* criou Grupos de Trabalho para a área de infraestrutura, integração energética e políticas sociais, que deveriam propor agendas e iniciativas concretas nas respectivas áreas à consideração dos Ministros setoriais e de Relações Exteriores. Todos estes Grupos de Trabalho ficaram aos cuidados da Comissão de Altos Funcionários. A estrutura funcional estabelecida e as solicitações feitas à Comissão de Altos Funcionários da CASA mostraram uma tendência à aproximação e maior preocupação dos governos com os temas, especialmente uma maior preocupação sócio-econômica, mas ainda de forma coordenada com a IIRSA, dentro dos princípios do regionalismo aberto, no campo de infra-estrutura e energia, a

²³ “En ese sentido y conforme a lo dispuesto en la Declaración del Cusco, decidieron encargar a la Secretaría General de la ALADI, en coordinación con la Secretaría General de la Comunidad Andina y la Secretaría Técnica del MERCOSUR, la preparación de una propuesta en el marco de la resolución 59 del Consejo de Ministros de la ALADI, sobre la convergencia CAN-MERCOSUR y otros acuerdos comerciales de la región, para el perfeccionamiento de un área de libre comercio sudamericana, teniendo en cuenta el trato preferencial y diferenciado” (*Declaración Presidencial e Agenda Prioritaria*; Ponto 6).

²⁴ “La Comunidad Sudamericana de Naciones cuenta con la siguiente institucionalidad: Reuniones anuales de Jefes de Estado y de Gobierno; Reuniones semestrales de Cancilleres; Reuniones ministeriales sectoriales; La Comisión de Altos Funcionarios La Secretaría Pro Tempore. (...) Deciden establecer una Comisión de Altos Funcionarios, para asegurar en el plano ejecutivo la implementación de las decisiones presidenciales y ministeriales y la coordinación de las iniciativas existentes; contará con la cooperación de las secretarías de la CAN, del MERCOSUR, de CARICOM y ALADI en los casos en que corresponda, así como de otros organismos regionales; Las propuestas de la Comisión de Altos Funcionarios se aprobarán por consenso.” Disponível em: www.comunidadandina.org/documentos.

partir de então como campos tratados separadamente nas Reuniões.

É importante ressaltar que o Documento (ponto 1) observa os efeitos danosos do processo de globalização sobre as economias e sociedades nacionais da região, e a importância recente da busca de alternativas, com ênfase na distribuição de renda, na eliminação da exclusão social e redução da pobreza, e na diminuição da vulnerabilidade externa. Ao observar o fim da bipolaridade no sistema internacional, aponta a necessidade de se buscar um sistema multipolar.²⁵

Assim, a *Declaração de Cochabamba* coloca a convergência entre MERCOSUL e CAN dentro de objetivos mais amplos, assim como a necessidade de cooperação política, econômica e social. Por fim, o Documento traçou quais seriam os objetivos da integração: princípios de solidariedade e cooperação; superação de assimetrias, novo contrato social para a região; integração energética; integração de infra-estrutura; cooperação econômica y comercial; integração financeira; Integração industrial e produtiva; uma cidadania sul-americana; migração; identidade cultural; cooperação ambiental; participação cidadã; e cooperação na área de defesa.

No documento *Decisões do Diálogo Político entre os Chefes de Estado e de Governo*, gerado no Primeiro Encontro Energético Sul-americano, realizado na Ilha de Margarita (Venezuela) em 16 de abril de 2007, decidiu-se nomear o esforço integracionista da América do Sul de União Sul-americana de Nações (UNASUL), com sua Secretaria Permanente sediada em Quito (Equador). Foi estabelecido ainda que os Ministros de Relações Exteriores designassem a Secretaria Permanente e transformassem a Comissão de Altos Funcionários da CASA em Conselho de Delegados ou Comissão Política, que faria a redação do projeto de Acordo Constitutivo de UNASUL a ser apresentado na III Reunião de Presidentes da CASA na Colômbia.²⁶

No Tratado Constitutivo da UNASUL, subscrito na reunião de Brasília em 23 de maio de 2008, os Estados Partes estabeleceram-na como organização dotada de personalidade jurídica internacional. As aspirações do espaço integrado sul-americano a

²⁵ O Documento (ponto 1) aponta: “A construção da Comunidade Sul-americana de Nações busca o desenvolvimento de um espaço integrado no político, social, cultural, econômico, financeiro, ambiental e na infra-estrutura. Esta integração sul-americana não é só necessária para resolver os grandes flagelos que afetam a região, como são a pobreza, a exclusão e a desigualdade social persistentes, que se tem transformado nos últimos anos em uma preocupação central de todos os governos nacionais, como também é um passo decisivo para alcançar um mundo multipolar, equilibrado, justo e baseado em uma cultura de paz”. Disponível em: www.comunidadandina.org/documentos

²⁶ “Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno”. I Cumbre Energética Suramericana. Isla de Margarita, 16 de abril de 2007. Disponível em: www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/unasur17-4-07.htm.

ser constituído, contidas no Documento, seguiram as Declarações de Cuzco e de Cochabamba. Ainda, o Documento nomeou a UNASUL como instrumento para contribuir ao fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe. O documento estabeleceu que os órgãos da UNASUL são: 1 - o Conselho de Chefes de Estado e de Governo; 2 - O Conselho de Ministros de Relações Exteriores; 3 – O Conselho de Delegados; 4. A Secretaria Geral. Em março de 2009, foi realizada a Primeira Reunião do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) da UNASUL. Assim, como o MERCOSUL, a UNASUL apresenta uma estrutura que privilegia o aspecto intergovernamental, ausente de instituições supranacionais com poder decisório acima dos Estados, ganhando mais um caráter de fórum de discussões para temas importantes e para a aproximação política regional.

1.2 – Comércio e integração regional

1.2.1 - Teorias do comércio e da integração regional: breve retrospectiva

As teorias liberais clássicas do comércio pregavam que as nações deveriam se especializar na produção e comercialização internacional de bens de acordo com suas vantagens estáticas de custos de produção. O economista britânico Adam Smith (1776) propôs que a especialização comercial entre as nações deveria ser determinada de acordo com suas vantagens absolutas, segundo sua *teoria das vantagens absolutas*. As economias nacionais deveriam se especializar no comércio internacional de bens que produzissem com menor custo unitário (de forma mais eficiente), ou seja, utilizassem menos horas de trabalho incorporado (único fator de produção considerado) para produzir uma unidade do bem, seguindo a teoria do valor-trabalho.²⁷ Por outro lado, as nações deveriam comprar de outros países tudo o que eles produzissem de forma mais eficiente (barata) que produzido internamente. Constatando a possibilidade de um país não produzir nenhum bem mais barato que todos os outros países, o também economista britânico David Ricardo (1817) aprimorou este argumento introduzindo a *teoria das vantagens comparativas*, na qual o determinante para a especialização produtiva e comercial entre nações seriam os custos relativos (horas de trabalho relativas por unidade). Assim, supondo a relação entre dois países que produzem somente dois bens, um primeiro país pode não ter vantagem absoluta na produção de nenhum dos bens

²⁷ Segundo a teoria do valor-trabalho, o preço de um bem reflete a quantidade de trabalho utilizada na produção uma unidade deste bem.

enquanto o segundo possui vantagens absolutas na produção de ambos os bens, a especialização deveria seguir as vantagens relativas de custo, pois o primeiro país teria vantagem relativa (menos horas de trabalho relativas a produção de uma unidade) em pelo menos um dos bens.²⁸

Resumindo, nestas perspectivas, os países (assim como os indivíduos) comercializariam porque são diferentes uns dos outros em termos de produtividade específica de um bem. Assim, as vantagens estáticas (absolutas ou relativas) são a fonte do comércio. Especializando-se nos bens em que se produz de forma mais eficiente (no caso ricardiano, relativamente eficientemente), e comprando externamente o que fosse produzido relativamente mais barato, o livre comércio internacional seria mutuamente benéfico aos países, pois, ao se especializarem, os países defrontar-se-iam com um aumento da demanda relativa do bem (demanda interna mais o aumento da demanda internacional), levando a uma produção nacional mais eficiente e ao deslocamento da utilização dos fatores de produção, gerando pleno emprego de fatores. Os ganhos mútuos seriam expressos na maior oferta de ambos os bens e na maior possibilidade de consumo de bens para as economias envolvidas na divisão internacional do trabalho. Quanto maior a especialização, e maior a corrente de comércio (importações e exportações), mais eficiente e benéfico seria o livre comércio internacional para todas as nações: maior eficiência alocativa de recursos entre e dentro das nações. A idéia de que se o mundo produz mais (aumenta o “bolo”) há uma distribuição de benefícios entre as nações através da divisão internacional do trabalho, e que a partir disso é possível elevar o nível de renda de cada indivíduo, embasou a teoria clássica do comércio que é essencialmente cosmopolita. Nesta teoria, conflitos, disputas, diferenças de poder e riqueza e de interesses entre as nações não são considerados ou relevantes, e a interdependência comercial levaria à paz entre as nações.²⁹

²⁸ O exemplo clássico utilizado por Ricardo (1821) é o entre Portugal e Inglaterra na produção de tecidos e vinhos. Portugal teria vantagens absolutas em termos de preços (horas de trabalho por unidade produzida) na produção de ambos os bens, mas teria eficiência relativa na produção de vinhos, o que revelaria a especialização produtiva de cada país no modelo ricardiano. Ironicamente, este exemplo não se comprovou pela história, com a assinatura do Tratado de Methüen (Tratado dos Panos e Vinhos, de 1703), pelo qual Portugal ficava obrigado a abrir o seu mercado à importação têxtil inglesa, tendo como contrapartida a exportação facilitada dos seus vinhos para Inglaterra, que levou à ruína as manufaturas, à minguar a produção vinícola, e à decadência a economia de Portugal, enquanto a Inglaterra auferiu enormes vantagens para suas manufaturas e benefícios à sua economia, como mostra List (1841).

²⁹ Esta visão propagada a partir de Smith (1776) foi amplamente e arduamente defendida por Richard Cobden, a partir da década de 1830 (por exemplo, em *England, Ireland and America, by a Manchester Manufacturer* de 1835).

Ao reduzir a realidade para buscar uma coerência lógica ³⁰, o modelo ricardiano não explica a origem dos diferentes níveis de produtividade (tecnologias) em diferentes atividades econômicas e não releva “diferenças qualitativas entre as atividades econômicas”, para usar um termo de Reinert (1999), especialmente na geração de efeitos dinâmicos para as economias nacionais - efeitos de encadeamento produtivo, valor agregado e intensidade tecnológica, e efeitos de espalhamento.

As interpretações neoclássicas da teoria clássica de vantagens comparativas de Ricardo surgem nas teorias de “dotação relativa de fatores” dos economistas suecos Ely Heckscher (que a concebeu) e Bertin Ohlin (seu aluno, que a desenvolveu), conhecida como *teoria de Heckscher-Ohlin*. Esta teoria e suas derivações apontam que a abundância relativa de fatores de produção em um país é a fonte das suas vantagens comparativas na produção do bem que utiliza mais intensamente este fator abundante; e, portanto, a fonte de sua especialização produtiva e comercial internacional. ³¹

Como exemplo deste modelo, podemos supor dois países, um desenvolvido e um em desenvolvimento, o primeiro relativamente abundante em capital e o segundo em trabalho. O país em desenvolvimento se tornaria importador de bens intensivos em capital e se especializaria na produção e exportação de bens intensivos em trabalho. Diante disso, confrontar-se-ia com um aumento da demanda relativa (a doméstica já existente antes da especialização, mais a externa) por bens intensivos em trabalho, aumentando internamente a demanda pelo fator em relação à demanda por capital, e conseqüentemente sua remuneração relativa nestes países – seguindo a lei de equilíbrio entre oferta e demanda com flexibilidade de preços. Assim, seguindo a teoria da

³⁰ O modelo ricardiano pressupõe a existência de: dois países, dois bens produzidos e um único fator de produção, o trabalho (modelo 2x2x1); a quantidade utilizada deste fator (trabalho incorporado) determina o preço interno de um bem; o fator trabalho é homogêneo, e sua dotação é fixa (escasso) e dada para cada país; a tecnologia é dada anteriormente (não há explicação para a origem da diferença de produtividade), com diferentes tecnologias entre países, e estas vantagens estáticas são a fonte do comércio e se propagam; livre acesso à informação; livre mobilidade do fator trabalho entre setores (seu preço é o mesmo entre usos alternativos), mas não entre países; retornos constantes de escala (os custos são constantes e não variam no tempo ou na quantidade produzida); pleno emprego de fatores (alcançado no equilíbrio entre oferta e demanda); os países são tomadores de preços internacionais; concorrência perfeita, livre comércio e inexistência de custos de transporte.

³¹ O modelo Heckscher-Ohlin é um modelo com dois países, dois fatores, e dois bens (modelo 2x2x2), cada um mais intensivo na utilização de um dos fatores na sua produção. O modelo supõe que: os países têm as mesmas funções de produção (tecnologia), diferentes apenas entre setores; retornos constantes de escala na produção; os gostos (função de demanda relativa) dos consumidores são idênticos nos dois países; há livre mobilidade de fatores de produção entre setores, mas não entre países; os preços são totalmente flexíveis (ajustados pelo equilíbrio entre a oferta e demanda, garantindo pleno emprego de fatores); bens e fatores homogêneos entre países; há livre comércio e não há custos de transportes. A diferença entre os países está unicamente na abundância relativa de recursos (Krugman, 1999; Baumann et al., 2004).

“equalização do preço de fatores”, formalizada por Paul Samuelson em 1948 e 1949 (Baumann et al., 2004, p.22), o livre comércio internacional levaria à equalização completa mundial *para cima* da remuneração dos fatores capital e trabalho - elevaria relativamente a remuneração do trabalho até que fosse equalizada à remuneração de capitais nos países desenvolvidos, abundantes em capital (Samuelson, 1949).

Em um modelo neoclássico de fatores específicos (Krugman, 1999, Cap.3), onde o trabalho seria o fator móvel comum na produção de ambos os bens, e capital (mais abundante no país desenvolvido) e recursos naturais (mais abundante no país em desenvolvimento) seriam os fatores específicos na produção de cada um dos bens e os determinantes nas especializações, as conclusões finais seriam as mesmas do modelo anterior. Um exemplo do modelo poderia ser representado pelo mundo dividido em dois países que não seriam alterados os efeitos do livre comércio e a sua conclusão.

Com a percepção da crescente mobilidade de capitais advinda da globalização financeira impulsionada pelos países desenvolvidos desde os anos 1970, as teses do *mainstream* econômico reduziram a importância das diferenças em nível de estoque de capital como determinantes das vantagens comparativas entre os países, enquanto o padrão de comércio e a dotação relativa de fatores passariam então a ser determinados em termos de qualificação do trabalho. Assim, na perspectiva do modelo *Heckscher-Ohlin*, países em desenvolvimento, abundantes em mão-de-obra não-qualificada, se especializariam em agricultura e em manufatura demandante de baixa qualificação de trabalho, o que os tornariam os mais produtivos e competitivos internacionalmente nestes bens; e sua falta de capital seria suprida, pois o financiamento de seu desenvolvimento seria provido por capitais externos. Enquanto isso, países desenvolvidos, abundantes em mão-de-obra qualificada, se especializariam na produção e exportação de bens intensivos em trabalho altamente qualificado, se tornando mais produtivos e competitivos nestes setores. Isto levaria ao aumento da demanda relativa por trabalho não-qualificado (mais pobre) nos países em desenvolvimento e ao conseqüente aumento de sua remuneração, convergindo em termos de salários com os trabalhadores qualificados nos países desenvolvidos – estes últimos passariam pelo mesmo processo, gerando um contexto de ganho generalizado e *convergência para cima* (Reinert, 2003; Krugman, 1999).

Nesta perspectiva, a liberalização comercial e a livre mobilidade de capital no âmbito internacional, com uma maior integração internacional dos países em desenvolvimento, promoveriam uma contínua convergência para cima com os países

desenvolvidos em termos de renda e riqueza; através de uma taxa de crescimento econômico relativamente maior na periferia (beneficiando o mais pobre), até que ambos os países desenvolvidos e os em desenvolvimento alcançassem o mesmo nível de desenvolvimento (*equilíbrio*).³²

Mais uma vez, nestes modelos teóricos em que o padrão de participação de um país no comércio internacional deve ser determinado por sua dotação relativa de recursos e pela eficiência com a qual os utiliza, não há distinção entre as diferentes qualidades das atividades econômicas e nem mesmo entre a qualidade ou natureza dos recursos utilizados.³³ Também não há conflitos (de interesse e bélicos) e disputas entre as nações. Nesta visão, o aumento do fluxo de comércio (exportações mais importações) é a razão do desenvolvimento e do bem-estar mundial, através da alocação e utilização eficiente de fatores de produção. Esta teoria fundamentou as reformas liberais propagadas a partir do Consenso de Washington e a ideologia da globalização. Ela nada mais é do que uma modernização economicista das teorias comerciais liberais britânicas. Estas últimas apontavam a especialização comercial como meio para o aumento da riqueza das nações em geral, enquanto de fato a sua Inglaterra se tornaria a fábrica e o centro financeiro do mundo e os demais países (especialmente os da periferia) seus provedores de insumos e receptores (endividados) de investimentos e empréstimos.

Passando para a questão do comércio na integração regional, uma visão econômica muito influente focada na questão dos ganhos de comércio através da integração regional foi elaborada por Jacob Viner (1950), em *The Customs Union Issue*.³⁴ Este autor analisa o processo de integração regional como uma relação puramente econômica entre custos e benefícios, a partir dos *ganhos de comércio versus*

³² Ainda, o Teorema de Stolper-Samuelson (Krugman, 1999), associado à lógica da equalização de preços dos fatores, analisou os efeitos da especialização dos países (assim como de possíveis barreiras tarifárias) à distribuição de renda e concluiu que: (i) o comércio via especialização beneficia o fator que é específico do setor exportador de cada país; (ii) mas prejudica o fator específico dos setores que concorrem com exportações de outros países; (iii) com efeitos ambíguos sobre o fator móvel (trabalho) no modelo de fatores específicos. Estas conclusões não tentam contrariar de forma alguma à conclusão neoclássica de benefício geral da especialização e liberalização comercial via aumento das possibilidades de produção e da restrição orçamentária do país (via produção indireta), mas somente chamar atenção sobre os impactos na distribuição funcional da renda.

³³ Ainda, não consideram os efeitos sobre os balanços de pagamentos (obrigações externas) gerados pela entrada de capitais externos, e a vulnerabilidade gerada pela necessidade e dependência destes capitais. Por isso não conseguem produzir nenhuma teoria do desenvolvimento que não seja adicional capital ao trabalho, onde todos os insumos e produções são qualitativamente iguais e geram crescimento (Reinert, 2003). Nas palavras de Kaldor (citado em Padula, 2005), “o absurdo das hipóteses da teoria neoclássica não estão somente na exclusão de retornos crescentes, mas na forte idéia de que cada commodity tem uma clara e definida “função de produção”, que é aplicável às empresas de cada um dos países comerciantes”.

³⁴ O relatório da UNCTAD de 2007 faz uma boa resenha da teoria de Viner e de seus desdobramentos.

os desvios de comércio (de fora para dentro da região) gerados no processo integracionista.³⁵ Assim, à visão da eficiência alocativa, sua análise adiciona o efeito substituição gerado pelas mudanças nos termos de troca que resultam das preferências geradas pelo arranjo de integração. Nesta perspectiva, os países deveriam se envolver na integração na medida em que percebessem que os ganhos de comércio seriam maiores que os desvios de comércio, privilegiando ainda a geração de corrente de comércio. Ainda, quanto maior o número de países envolvidos na integração (maior possibilidade de produtores internacionalmente eficientes) e quanto menores as barreiras da região para fora (tarifa externa comum), maiores seriam os benefícios de uma união aduaneira, pois mais próximo se estaria dos níveis de preço internacionais e do livre comércio internacional. Evidentemente, nesta concepção, quanto maiores as reduções tarifárias geradas pelo acordo de integração, maiores seriam seus benefícios. Finalmente, quanto mais sensíveis (elásticas) as curvas de oferta e demanda, e maiores os impactos sobre a produção e o consumo, maior a probabilidade da integração gerar impactos positivos.

Assim, esta visão da integração apóia as avaliações de sua viabilidade e vantagem puramente em ganhos econômico-comerciais baseados em vantagens estáticas e na perspectiva do livre comércio intra-regional (*segunda melhor* opção de política), e em última instância do livre comércio global (a *melhor* opção), como arranjos ideais. Estes arranjos promovem a especialização na produção e comércio (exportação e importação) do que se produz de forma mais eficiente. A integração é melhor na medida em que as exportações e importações regionais mais se aproximam dos “preços corretos”, os preços internacionais, sem gerar distorções e ganhos para produtores específicos; uma teoria baseada no comércio. Não são consideradas as diferentes qualidades das atividades econômicas para as economias nacionais envolvidas na integração, tampouco a possibilidade de construção de vantagens comparativas dinâmicas (futuras) ou questões políticas. A visão de Viner se mostra coerente com a visão atualmente dominante do “regionalismo aberto”, que veremos a seguir.

A visão de *ganhos de comércio versus desvios de comércio* possibilita uma análise econômica sobre quais os grupos econômicos são favorecidos pelo arranjo preferencial de integração. Esta análise pode ser realizada através da identificação dos

³⁵ A *criação de comércio* diz respeito ao aumento de comércio proveniente do acesso a bens mais baratos (que antes se importava de países de fora do arranjo de integração) proporcionado pelo arranjo preferencial de integração, obviamente oriundos de sócios do esquema preferencial de integração. Por outro lado, o *desvio de comércio* significa o estímulo através de preferências comerciais que o arranjo de integração proporciona à substituição de bens que antes eram importados a preços relativamente menores por bens provenientes de parceiros do arranjo a preços mais altos.

setores que podem aumentar suas exportações ou obter proteção para sua produção, assim como dos grupos perdedores, que sofrem concorrência e perda de mercado. No entanto, mais interessante é levar esta análise para o lado político e identificar num dado arranjo regional quais grupos são inicialmente contrários ou favoráveis à integração, tanto por razões econômicas quanto por razões geográficas, históricas, políticas, ideológicas e culturais.³⁶

Vale ainda ressaltar que um argumento econômico em favor dos processos de integração regional que deriva da visão econômica de Viner é aquele que defende os arranjos regionais principalmente como um meio para um dado país diversificar (e desconcentrar) seus parceiros comerciais (mercado para exportações e importações), em relação a parceiros tradicionais e dominantes no mercado global, tornando-se menos dependente do comportamento econômico (decisões, políticas e ciclos) de alguns poucos países (Baumann et al., 2004).

1.2.2 - O “regionalismo aberto” da CEPAL e o “novo regionalismo” do BID

Como já observamos, no momento de hegemonia unipolar dos EUA no sistema internacional e de proeminência do neoliberalismo na América Latina, principalmente a partir de meados dos anos 1980 e nos anos 1990, começam a ganhar força propostas de integração regional que vieram se tornar dominantes no debate político e acadêmico sobre o tema. O neoliberalismo chega com força aos países da região, propagado através das recomendações do Consenso de Washington e dos Programas de Ajuste Estrutural. Começam a se dar neste momento significativas iniciativas de aproximações políticas e econômicas entre os países da região, inéditas até então. As primeiras iniciativas contundentes para integração na região almejavam objetivos meramente econômicos, enquadrados dentro da perspectiva neoliberal de que os fluxos de comércio (via especialização em vantagens comparativas) e investimentos levariam ao desenvolvimento dos países e da região como um todo. O discurso da globalização apresentava a liberalização comercial e financeira como uma forma de produzir um mundo mais homogêneo onde o desenvolvimento, a tecnologia, a renda e a riqueza seriam universalizadas – com a convergência para cima dos países e populações mais pobres. Foi dentro desta perspectiva neoliberal que foi criado e o México ingressou no

³⁶ Para uma análise sobre uniões aduaneiras e seus possíveis impactos em diferentes grupos, baseadas em ganhos econômicos, ver: G.M. GROSSMAN & E. HELPAN, “The politics of Free Trade Agreements”. In GROSSMAN & HELPAN, *Interest groups and trade policy*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

NAFTA (Acordo de Livre Comércio da América do Norte), juntamente com os Estados Unidos e Canadá, que entrou em vigor em 1994.

Ainda, enquadrando-se nesta perspectiva neoliberal, como parte de um amplo programa de ajuste estrutural para a região, o pensamento e o debate dominantes sobre integração regional se sofisticaram com as propostas do *Regionalismo Aberto* da CEPAL (1994) e do *Novo Regionalismo* do BID (2002); apresentadas respectivamente nos documentos *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe* e *Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America*. Passaram então a incluir temas e objetivos não-econômicos (como instituições, marco regulatório, efeitos polarizadores, transformação produtiva, valor agregado, tecnologia, infra-estrutura, entre outros), mesmo que de forma solta ou contraditória, dando um caráter mais atrativo e palatável, mas mantendo sua essência economicista. Nestas abordagens, a ênfase do regionalismo está na criação de corrente de comércio (regional e internacional) e não no desvio de comércio para dentro da região para aproveitar as vantagens estratégicas do mercado regional.

Nas perspectivas do *regionalismo aberto* e do *novo regionalismo*, a integração regional seria um processo de liberalização comercial intra-regional que trabalharia fundamentalmente como um alicerce (e um estágio) do processo de liberalização comercial internacional, iniciado na Rodada Uruguaí do GATT e retomado na Rodada de Doha lançada no âmbito da OMC (Organização Mundial do Comércio). Com base em sua proximidade geográfica, os blocos regionais serviriam como instrumentos nas negociações multilaterais de liberalização, sendo uma segunda melhor opção de política (“second best policy”) diante dos impasses vigentes (ou temporários) à liberalização internacional do comércio (que seria a melhor opção, “first best”).

Assim, nestas perspectivas, o sentido (geo)político do regionalismo (na integração da América do Sul ou Latina) seria formar blocos para fortalecer as posições de barganha internacional dos países para negociar acordos multilaterais em favor do livre comércio global, para obterem ganhos na comercialização dos bens em que possuem vantagens comparativas. A idéia é que, na ausência do livre comércio global, uma região integrada permitiria distribuir melhor estes ganhos de comércio e se proteger de oscilações do comércio internacional. Ainda, a negociação da liberalização entre blocos (com menor número de atores) seria mais viável e teria custos de transação menores.

A tese central apresentada pela CEPAL no âmbito do *regionalismo aberto* é de que, nos últimos tempos, a integração regional deve implicar, de forma geral, na

interação entre dois tipos de fenômenos, cujas formas de interação seriam de fundamental importância, a saber: (1) a abertura comercial e as políticas de desregulação que virtualmente todos os países teriam empreendido no nível nacional – a partir da Rodada Uruguai -, seguindo os sinais de mercado, que teriam posto em evidência a importância relativa do comércio exterior (fluxo de comércio e especialização) no conjunto das economias em um contexto de liberalização comercial geral, criando interdependências no âmbito internacional; (2) além desta “tendência natural” e não discriminatória frente a terceiros países”, existe uma interdependência impulsionada por acordos ou políticas explícitas preferenciais em relação ao tratamento dispensado às demais nações, especialmente na região (CEPAL, 1994, p.2).

No documento em que o BID (2002, p.1) apresenta o *novo regionalismo*, define-o tendo como foco para a América Latina “a interação entre os esquemas correntes de integração sub-regional, a nova agenda lançada em Doha para discussão sobre o comércio multilateral, iniciativas Norte-Sul como a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), e os acordos inter-regionais com a União Européia e a Ásia”. Segundo o documento, o sentido da integração regional seria a inserção competitiva dos países partícipes aproveitando as forças da globalização, aprofundando as reformas estruturais neoliberais iniciadas no meio dos anos 80:

“Com efeito, as iniciativas de integração regional representam uma terceira teia de reformas de políticas, das quais objetivam completar e reforçar a liberalização unilateral e multilateral empreendidas como parte do processo de reforma estrutural em plena marcha desde o meio dos anos 1980. Nesta concepção, a integração regional é uma parte integrante do próprio processo de reforma estrutural” (BID, 2002, p.2).

Conforme o *Trade and Development Report* de 2007 da UNCTAD (2007, p.53) assinala, nas últimas duas décadas e meia, dentro da proeminência ideológica neoliberal e da regionalização entendida como um processo de integração regional levado pelas forças do mercado (e não um processo induzido politicamente): “[há uma] tendência a dar prioridade às forças de mercado na determinação da alocação de fatores [que] é refletida no número rapidamente crescente de acordos de livre comércio bilaterais e regionais ou acordos preferenciais de comércio (APCs) desde o início dos anos 1990” (ver UNCTAD, 2007, p.55, figura 3.1; BID, 2002).

No sentido desta constatação, podemos destacar como tendências e características à proliferação de: 1) acordos Norte-Sul, entre países com grandes diferenças de desenvolvimento e de renda per capita; 2) acordos entre países que não pertençam à mesma região geográfica; 3) acordos que contenham a redução de barreiras

condicionada à liberalização em outras áreas, como parte de um acordo mais amplo, comumente chamados de “integração profunda” a nível regional, como regime de Investimento Direto Estrangeiro (IDE), compras governamentais, comércio de serviços e política de competição, entre outras (UNCTAD, 2007, p.54; Medeiros, 2007); áreas que não têm avançado nas negociações de Doha.

Conforme a UNCTAD (2007) aponta, estas duas primeiras tendências caracterizam o “novo regionalismo”, referente à maioria de acordos bilaterais e entre países pertencentes a regiões diferentes e em estágios diferentes de desenvolvimento; que surgiu como estratégia alternativa à promoção e ao avanço mais rápido da liberalização internacional em um amplo raio de políticas, leis e instituições, em relação ao progresso lento das negociações comerciais multilaterais.³⁷ Segue assim a lógica de que a liberalização e a atração de fluxos de IDE de países mais desenvolvidos promoveriam o desenvolvimento e a convergência dos países do Sul.

É importante notar que a vontade e o arrojo dos países desenvolvidos (principalmente dos Estados Unidos e da União Européia) em buscar acordos bilaterais, os chamados TLCs (Tratados de Livre Comércio), que envolvem menor nível de compromisso em relação a uniões aduaneiras, explica em grande parte o crescente número destes tipos de acordo em relação aos arranjos regionais/plurilaterais.³⁸ Estes países buscam estabelecer estes acordos concomitantemente com as negociações multilaterais. O mais agressivo neste sentido tem sido os EUA, principalmente diante do fracasso das negociações da ALCA e do entrave da Rodada de Doha, com acordos assinados principalmente na América Latina e Caribe e Ásia; enquanto a União Européia atua mais na África, na antiga União Soviética, mas também no Caribe e América Latina (cf. UNCTAD, 2007, pp.55-56). Ainda, nestes acordos bilaterais, os países desenvolvidos conseguem maiores concessões e maior acesso para seus bens e serviços (maior liberalização) e costumam incluir (o ponto 3 acima) liberalização e proteção aos investimentos, acesso a compras governamentais, novas regras para

³⁷ “A tendência para esse “novo regionalismo”, como distinto do multilateralismo, tem crescido a partir de um sentido de frustração de alguns governos com o progresso lento nas negociações comerciais multilaterais, e sua percepção de que ALCs [Acordos de Livre Comércio] podem servir como veículo para avançar numa agenda de liberalização econômica e harmonização de mais longo alcance através de um amplo raio de políticas, leis e instituições objetivadas à promoção da internacionalização do investimento e da produção (...)” (Idem).

³⁸ “(...) em 1990, 20 acordos foram notificados ao GATT/OMC, crescendo para 86 em 2000 e para 159 em 2007. Até 1990, dominaram os acordos plurilaterais, mas subseqüentemente os acordos têm sido principalmente bilaterais, e a maior parte são ALCs [Acordos de Livre Comércio] do que uniões aduaneiras. (...) e são concluídos entre países de diferentes regiões e de diferentes níveis de desenvolvimento (...)” (UNCTAD, 2007, p.55)

política de competição, cumprimento de direitos de propriedade intelectuais e ainda compromissos de padrões ambientais e trabalhistas. Finalmente, nestes acordos prevalece o chamado “princípio da reciprocidade”, e o “princípio da nação mais favorecida” (NMF), enquanto o tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento têm sido mais a exceção que a regra.

Vale destacar a visão de Duhalde (2005, p.17) sobre o MERCOSUL, ao fazer uma análise que em geral converge com a visão predominante apresentada ao longo deste capítulo, embora faça ponderações e propostas divergentes interessantes.³⁹ O autor se mostra favorável à negociação da ALCA e de acordos com a União Européia. Propõe que a CASA pode atuar como um instrumento neste sentido. Apenas faz algumas ressalvas comuns, que têm entravado os processos de negociação, mas que efetivamente não são suficientes para promover mudanças estruturais e uma inserção soberana da região – mas que se baseiam no acesso a mercados.⁴⁰ O acordo MERCOSUL-UE, na opinião do autor, constituiria um pilar importante da inserção do primeiro no mundo multipolar, tendo “como finalidade constituir uma associação política, econômica e de cooperação entre os dois blocos”. No entanto, não esclarece como harmonizar um acordo MERCOSUL-UE deste tipo com um acordo do tipo ALCA, visto que o primeiro almeja ser um contrapeso no cenário global à hegemonia dos EUA, historicamente o maior sócio-promotor da ALCA.

1.3 - Instituições e integração regional

Um entendimento comum sobre processos de integração regional é o de que as

³⁹ Analisando o MERCOSUL como um processo irreversível em direção ao aprofundamento da integração, e que deve ser ampliado para toda a América do Sul, Duhalde ressalta a importância de seguir, entre outros fatores: uma integração produtiva com flexibilidade (tempo de ajuste) para os países menos desenvolvidos no caminho para formação de uma área de livre comércio e uma união aduaneira, com o estabelecimento da tarifa externa comum (TEC) e uma política externa comum; prover incentivos às áreas menos favorecidas, mas cuidando para evitar uma guerra fiscal intra-regional; o MERCOSUL como uma ferramenta estratégica na promoção do desenvolvimento e do protagonismo da região no cenário internacional, ressaltando que o Brasil deve ter papel fundamental como líder em negociações externas em bloco.

⁴⁰ Duhalde (2005, p.19) aponta a negociação da ALCA como uma oportunidade interessante para o MERCOSUL, desde que se chegue a um acordo amplo e equilibrado, principalmente no acesso a mercados, especialmente na neutralização das distorções no tema agrícola e na reciprocidade em matéria de serviços e investimentos. Por outro lado, ele observa que a ALCA serviria como um instrumento para acelerar (de fora para dentro) os prazos internos de consolidação e aprofundamento do MERCOSUL. Por fim, destaca que a chave da negociação está no formato a adotar e nas datas de vigência. A partir da resolução da problemática em torno da negociação agrícola, Duhalde (2005, p.20) vislumbra e se mostra otimista quanto a um futuro acordo entre MERCOSUL e EU.

instituições regionais têm um papel central a ser exercido, acima dos interesses e das influências político-estatais nacionais, onde os Estados devem ceder cada vez mais soberania e perder importância para estas instituições. Isto se daria através de um processo unilinear e unidirecional de aprofundamento da integração, ainda que possam ocorrer alguns retrocessos temporários no seu caminho. Estas instituições seriam a chave da cooperação para formação da área de livre comércio intra-regional, trabalhando em favor do livre fluxo de bens, serviços e capitais, para ir além, no sentido da constituição do mercado comum regional. No limite, estas visões apontam à unificação monetária e à união política como resultado final do processo integracionista. Cabe aqui primeiro recuperar as origens e fundamentos desta concepção.

1.3.1 - O funcionalismo e o neo-funcionalismo

A tradição liberal das Relações Internacionais chegou desacreditada ao pós-guerra, descrença reforçada pelos acontecimentos da Grande Guerra Mundial e pelo fracasso da Liga das Nações, e buscou então uma mudança.⁴¹ Procurou basear-se na observação científica da realidade (empirismo) como base para seus modelos teóricos, identificando processos e tendências que comprovassem suas hipóteses de possibilidade de cooperação, permitindo formulações normativas para compreensão e materialização do que entendiam como desejável, e assim subsidiar as ações dos Estados (Vaz, 2002, p.28). O *funcionalismo* representou esta tentativa.⁴²

Nesta visão, a propagação contínua, ainda que lenta, de instituições determinadas a realizar fins específicos (não uma instituição geral como a Liga) estaria na base da formação de uma comunidade internacional. As redes de organismos internacionais fortaleceriam a idéia de que a cooperação seria a *solucionadora de problemas* específicos de integração da economia mundial.⁴³ À medida que fosse comprovada sua eficácia e passassem a ser valorizadas em todos os âmbitos,

⁴¹ A teoria liberal das Relações Internacionais afirmava que instituições internacionais bem delineadas promoveriam a cooperação e a paz entre as nações. Foi esta visão que embasou a constituição da Liga das Nações, criada no âmbito da Conferência de Paz de Paris em 1919. A teoria liberal vinha sofrendo duras críticas da teoria realista, acusada de ser idealista e utópica, ao basear-se em princípios e conceitos de acordo com valores moralmente e eticamente desejados (como paz e democracia, por exemplo) como guias da “racionalidade” dos Estados. Seguindo esta crítica, os liberais estariam preocupados com as coisas como deveriam ser, mas se afastavam da realidade objetiva e dos interesses predominantes dos Estados nas relações internacionais.

⁴² Segundo Nogueira & Messari (2005, pp.76-77): “O objetivo principal dos funcionalistas era estudar o funcionamento das organizações internacionais e analisar como a criação de agências especializadas no tratamento de questões específicas das relações entre Estados poderia conduzir, gradualmente, ao aprofundamento da cooperação”.

⁴³ A chamada “paz por partes”, com a cooperação partindo do campo da segurança coletiva, se alastrando para outros âmbitos, marca esta visão.

progressivamente assumiriam funções que os Estados (inicialmente concentrados na “alta política”) não poderiam desempenhar sozinhos. A idéia é restringir a atuação das instituições a funções e tarefas técnicas, de “baixa política”. E com a crescente confiança na colaboração e cooperação entre funcionários destas instituições e representantes dos Estados, isolando-as de fatores políticos e da influência dos Estados nacionais, levaria a uma cessão de soberania por parte de cada Estado em favor da institucionalização das relações internacionais. A escolha e o acordo entre os Estados de gestar institucionalmente e ceder aspectos de suas funções soberanas se fundamentaria na percepção de uma estrutura supranacional tecnicamente mais eficiente.⁴⁴ Assim, nesta proposta, os Estados perderiam gradativamente sua influência nas sociedades e no sistema internacional, em favor das instituições, que seriam a chave da cooperação, do compartilhamento e cessão de soberania e da solução dos problemas no âmbito internacional.⁴⁵ As bases destes argumentos são, por um lado, o cosmopolitismo e a cessão de soberania estatal, e, por outro, a racionalidade maximizadora de benefícios e a eficiência técnica.

Descrevendo de forma bem sucinta o processo de unificação da Europa no período recente pós Guerra, o Tratado de Paris em 1951 constituiu a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA) e estabeleceu um poder decisório independente supranacional (a “Alta Autoridade”, cujo primeiro Presidente foi Jean Monet) (Milward, 2000). Em 1957, o Tratado de Roma buscou, entre outros objetivos, ampliar as áreas de integração dos países membros da CECA, criando a CEE (Comunidade Econômica Européia) e a Comunidade Européia de Energia Nuclear (Euratom) (Barbosa & Padula, 2007). Ainda, além do Tratado da CEE ter constituído a base da evolução legal e institucional da Comunidade, compreendeu futuras tarefas de formulação política delegadas às instituições, sobretudo ao Conselho de Ministros.⁴⁶

Observando esta experiência da integração européia no período recente pós Guerra, os autores funcionalistas levaram suas análises para o campo da teoria da integração regional, interpretando-a como observações empíricas de que Estados (historicamente competidores) poderiam cooperar em áreas específicas, como na

⁴⁴ Nogueira & Messari (2005, p.77): “(...) os funcionalistas acreditavam que a soberania poderia ser compartilhada sempre e quando esse compartilhamento fosse resultado de escolhas técnicas sobre como melhor desempenhar uma determinada função”.

⁴⁵ Uma boa apresentação da visão funcionalista pode ser encontrada em DEUTSCH, K. (1978). *Análise das Relações Internacionais*. Brasília: Editora UnB.

⁴⁶ Conforme Milward (1993, p.15) constata, “o tratado da CEE também foi uma estrutura para o futuro: ele estabeleceu passos detalhados para completar a união aduaneira e, além disso, um conjunto de objetivos e princípios deixados para as instituições trabalharem em medidas concretas”.

produção de carvão e aço e energia nuclear.⁴⁷ O utilitarismo presente na maximização das escolhas racionais (medindo a relação custo-benefício) e o vislumbre da possibilidade de uma paz duradoura através da cooperação marcam a continuidade da tradição liberal no pensamento funcionalista.

A visão funcionalista para a integração (numa transposição óbvia da esfera internacional para a regional) se caracteriza pela tentativa de explicar a integração europeia como um resultado inevitável do crescente campo de funções dos Estados nacionais. Os Estados, no longo prazo, para cumprirem bem estas funções, inescapavelmente teriam que entrar numa rede de instituições funcionais internacionais essencialmente *solucionadoras de problemas*, de relativa baixa importância a nível político, mas que seguiriam se expandindo e crescentemente restringiriam a capacidade dos Estados para exercer unilateralmente seu poder. (Milward, 1993, p.2) Para os funcionalistas, no âmbito da integração regional, instituições bem estruturadas para tratar de funções específicas, comprovando experiências de eficácia técnica e racional, criariam as condições para que se generalizasse o “aprendizado a cerca das vantagens de soluções técnicas [organizacionais] nas diferentes áreas da vida social para que um círculo virtuoso de crescimento da cooperação e multiplicação de organizações funcionais fosse criado”, como descrevem Nogueira & Messari (2005, pp.77-78). Assim, a partir de um passo fundador, através dos chamados *efeitos de transbordamento* (“spillover effects”), fundamentais nesta abordagem, as instituições se multiplicariam crescentemente e a integração ganharia *momentum* e prosseguiria de forma algo inercial (automaticamente) em relação aos Estados nacionais. Os Estados, por sua vez, cederiam cada vez mais soberania a instituições regionais, prevalecendo então a supranacionalidade e a lógica das instituições e de sua eficiência técnica no âmbito da integração, sobrepondo-se aos interesses políticos nacionais.⁴⁸

Nogueira e Messari (2005, p.78) ressaltam que “As críticas ao funcionalismo se dirigiam tanto ao seu otimismo progressista quanto à sua visão um tanto ingênua da relação entre política e técnica”. Diante disso, o *neo-funcionalismo*, a partir da

⁴⁷ As primeiras contribuições foram de Karl Deutsch e David Mitrany; foram também as primeiras contribuições sistematizadas da teoria das relações internacionais à teoria da integração regional. Ver: DEUTSCH, K. (Editor). *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1957. MITRANY, D. [1943]. *A Working Peace System*. Chicago, Quadrangle, 1966.

⁴⁸ As decisões técnicas setoriais seriam tomadas pelos funcionários das instituições intergovernamentais e não governamentais, que formariam as redes, que estariam longe dos centros de poder estatais. Esta concepção coloca então na esfera técnica o caminho para a institucionalização das relações regionais, separando e sobrepujando a questão política, para o avanço da integração (regional ou internacional) através da cooperação.

reformulação realizada por Ernst B. Haas, tentou avançar em relação ao *funcionalismo* como contribuição ao estudo da integração regional, especialmente em alguns de seus pontos vulneráveis e passíveis de crítica.

Haas se encarregou de incluir a dimensão política na análise funcionalista da cooperação, argumentando que os efeitos de transbordamento incluem centros de decisão de poder, onde instituições negociariam impasses e conflitos para alcançar interesses comuns. Na visão *neo-funcionalista* de Haas (1958, Cap.8), através do que chamou “a lógica expansiva da integração setorial”, os efeitos de transbordamento são graduais e dependem de negociações intergovernamentais que, quando são solucionadas, geram “aprendizado”, “politização gradual” e “mudanças de expectativas” nos agentes públicos e privados, e criam pressões por mais cooperação. Por sua vez, criam pressões por mais negociações intergovernamentais e mais efeitos de transbordamento, que levam o processo a se aprofundar, ao estabelecimento de negociações em campos antes não imaginados, de políticas comuns e de instituições regionais centralizadas – enquanto para o funcionalismo isto ocorreria automaticamente. Alcançar efeitos “spillover” automáticos era o modelo ideal segundo Haas (1958). No entanto, ressalta que o processo de integração necessariamente passaria por conflitos, negociações, avanços e retrocessos, até que se alcançasse tal automatismo e conseqüentemente a supranacionalidade, passos para se chegar ao resultado final da união política (Haas, 1964; Haas & Schmitter, 1964; Ruggie *et al.*, 2004). Com isso, o “Neofuncionalismo articulado por Haas não tem componente temporal específico” (Ruggie *et al.*, 2004, p.279). Haas não restringiu a lógica expansionista dos setores de integração às áreas econômicas e técnicas, e apontava que ela deveria levar ainda à integração política.⁴⁹

Para Milward (1993, p.15), a função formuladora de política destinada às instituições regionais presente no Tratado de Roma fez com que “os neo-funcionalistas acreditassem que [estas] se tornariam a força dirigente do processo de integração, uma vez que o requerimento de unanimidade foi substituído por um voto de maioria qualificada”. Deve-se observar que Haas mantém a tendência de desaparecimento (contínua erosão) e transferência de competências dos Estados presente no

⁴⁹ Apresentando sua tipologia ideal, Haas & Schmitter (1964) definem integração econômica como um processo de transferência de expectativas exclusivas de benefícios do Estado nacional para alguma entidade maior. A união econômica, com administração central intergovernamental ou supranacional, levaria à união política, que é um resultado. (Haas & Schmitter, 1964, p.707; Estas concepções e idéias foram exploradas originalmente e em detalhes em: Haas, 1964).

funcionalismo, ainda que levado por escolhas políticas – não mais pela racionalidade técnica. Definindo formalmente a integração política, nas palavras de Haas (1958, p.16, itálicos originais):

“A integração política é o processo onde atores políticos em arcabouços nacionais muito distintos são persuadidos a mudar suas lealdades, expectativas e atividades políticas para um novo centro, no qual as instituições possuem ou demandam jurisdição sobre os Estados Nacionais pré-existentes. O resultado final de um processo de integração política é uma nova comunidade política, sobreposta acima das pré-existentes”.

Milward (1993, p.2) destaca que nesta análise:

“As burocracias nacionais, assim como o resto do governo nacional, eram concebidas como coalizões de interesses divergentes e essa divergência levaria ao uso das instituições integracionistas como aquelas da Comunidade Européia para reivindicar o apoio de um elemento nessas coalizões pluralistas contra outros”.⁵⁰

Afirma então que a visão neo-funcionalista definiu o Estado como “um sistema político dirigido por pressões de grupos de interesse dentro de um arcabouço de consenso superior”, buscado através da persuasão, desconsiderando a centralidade do Estado como unidade de organização política desde seu ponto de partida. O interesse comum seria um fator dado, melhor alcançado pelos conflitos de interesses de indivíduos e grupos dentro de um conjunto de normas aceitas. Uma vez que estes conflitos políticos e ideológicos fossem resolvidos, nesta perspectiva, surgiria um interesse comum que substituiria o conceito monolítico de “interesse nacional”, “com um complexo de interesses de grupos e individuais no nível internacional onde o Estado, não mais um ator unificado no sistema internacional, competiria com outros atores não-estatais pela lealdade de seus cidadãos” (Idem).

Se os resultados iniciais da CECA pareciam corroborar com a tese funcionalista, pois a integração nos setores de carvão e aço causou impactos e pressões, e se aprofundou sobre outros setores econômicos; quando o processo travou com a “crise da

⁵⁰ Ruggie et al.(2004, p.278), sublinha a reformulação de Haas em relação a Mitrany (*A Working Peace System*): “Mitrany (1943, *A Working Peace System*) acreditava que um sistema expansivo de organizações internacionais especializadas funcionalmente operadas por técnicos poderiam se tornar uma força transformadora na política mundial. Haas reformulou esta visão tecnocrática dentro de uma concepção mais política na qual a cooperação internacional era baseada em interesses sub-nacionais competitivos e conluídos que deveriam ser reconciliados pelas intervenções criativas de atores supranacionais tecnocráticos”. Na visão de Haas, segundo Nogueira & Messari (2005, p.79): “É preciso compreender como grupos de interesse, partidos, burocratas governamentais etc. dentro dos Estados trabalham no sentido de pressionar e convencer as elites nacionais a transferirem parcelas de soberania para a esfera transnacional. Da mesma forma, torna-se necessário analisar o papel das próprias organizações internacionais no trabalho de aprendizagem e convencimento dos tomadores de decisão no sentido de ampliarem a integração (...)”. Seria preciso convencê-los dos benefícios materiais resultantes da integração e da transferência de soberania, para que se empenhem nesta tarefa, e entender como se dá o “processo de aprendizado” e de “politização gradual” que seriam decisivos.

cadeira vazia” em 1965, na qual o governo francês tomou a decisão política de não enviar representante a uma cimeira do Conselho temendo a exacerbação da supranacionalidade, a tese funcionalista perdeu força. Este fato histórico indicou que o avanço do processo de integração passava necessariamente pelas decisões políticas dos Estados envolvidos.

Barbosa & Padula (2007) assinalam que na visão de Milward a produção de conhecimento pelas ciências sociais é influenciada pelo poder político e econômico circundante. Para ele, a teoria funcionalista estava impregnada do ambiente da Guerra Fria, e essa teoria surgiu nos EUA e atravessou o Atlântico Norte, dando suporte à formulação da política externa dentro (principalmente) e fora do país. Para Milward (1993, p.2), diferentes das outras teorias da integração europeia, e menos preocupados com a integração europeia do que com a construção de uma teoria da integração política internacional sistematicamente preditiva, o neo-funcionalismo foi desenvolvido por um círculo relativamente pequeno e autoconsciente de acadêmicos americanos, que se tornou rapidamente dominante não somente no campo da integração, mas nas relações internacionais em geral, que nos anos 1950 e 1960 se tornou a base intelectual da arquitetura da política externa hegemônica.⁵¹ Seu caráter simples, fortemente preditivo e com um receituário político preciso, representado especialmente na idéia dos efeitos de espalhamento, atraiu fortemente os formuladores de política na Europa. A falta de outras teorias que tentassem explicar os eventos históricos da integração, explica em grande parte: (i) a longa proeminência desta teoria, mesmo após a crise da cadeira vazia, e (ii) a relutância dos europeus em abandoná-la, e a mantiveram mesmo quando, conforme Milward (1993, p.3) aponta, a teoria da integração regional se tornou obsoleta nos EUA (após o Vietnã) e os teóricos estadunidenses rapidamente se moveram para a teoria da interdependência.⁵² A influência dos autores liberais funcionalistas se restringiu a áreas específicas e não dominou o debate das relações internacionais em geral nos anos 1950 e 1960, diante do predomínio realista em tempos de Guerra Fria.⁵³

⁵¹ De acordo com Milward (1993, p.202), “Este círculo consiste principalmente de Ernst B. Haas e alguns de seus mais influentes estudantes, Philippe Schmitter, Leon S. Lindberg e Joseph S. Nye, e centrou-se na Califórnia, a *World Peace Foundation* e a influente revista acadêmica *International Organization*”. Ele ainda aponta que, em retrospectiva, os neo-funcionalistas rejeitam qualquer conexão entre sua teoria e a política da Guerra Fria.

⁵² Para Milward (1993, p.3): “Vendo nesta perspectiva não é surpreendente que o excitamento criado pela atividade política renovada sobre integração europeia na segunda metade dos anos 1980 levou alguns acadêmicos a sugerir uma parcial reabilitação do neo-funcionalismo”.

⁵³ Esta tradição teve sua continuidade nos anos 1970 na chamada *teoria da interdependência complexa*. Nos anos 1970, o cenário político internacional apontava para algumas transformações e para uma crescente complexidade, incluindo fatos que foram interpretados como um possível declínio da influência

Mais importante para o nosso estudo é ressaltar que durante os anos 1960 os interesses neo-funcionalistas se direcionaram para a integração regional da América Latina, África e Sudeste da Ásia. Para Milward (1993, p.2), isto refletia a preocupação política do Departamento de Estado estadunidense com o crescente nacionalismo pós-descolonização, gerando um grande número de Estados formalmente independentes e vulneráveis politicamente, e com a contenção não-intervencionista do avanço do comunismo no terceiro mundo.⁵⁴

1.3.2 - A Nova Economia Institucional ou Neo-institucionalismo

Nas últimas duas décadas, do ponto de vista do debate econômico e de formulação política sobre desenvolvimento das nações, o foco na importância das instituições passou a figurar amplamente. Neste debate, predominado pela ideologia neoliberal e pela preconização de reformas de liberalização comercial e financeira orientadas ao livre funcionamento e à primazia do mercado e das finanças, a perspectiva da Nova Economia Institucional (*neo-institucionalista*), coerente com o arcabouço neoliberal-neoclássico, passou a ganhar crescente proeminência.⁵⁵ Esta abordagem foi iniciada por Douglas North (1990) e seguida nos relatórios de instituições como o Banco Mundial, pregando a importância das reformas institucionais favoráveis ao livre funcionamento do mercado, à diminuição dos chamados custos de transação e à atração de IDE, como imprescindíveis ao desenvolvimento, principalmente para os países em desenvolvimento.⁵⁶

Ela difunde basicamente a idéia de que um ambiente institucional de “alta qualidade” tem contribuição fundamental para o desenvolvimento de uma nação (North,

das superpotências, fatores com os quais os Estados nacionais não poderiam lidar isoladamente, segundo esta visão. Com isso, a tradição liberal, representada na *teoria da interdependência complexa* ganhou crescente proeminência no debate sobre relações internacionais, tendo como seus fundadores e principais expoentes Robert Keohane e Joseph Nye (que foi aluno e co-autor com Haas), que publicaram uma coletânea de artigos intitulada *Transnational Relations and World Politics* em 1971 e o livro *Power and Interdependence: World Politics in Transition* em 1977. A tradição teórica liberal teve ainda continuidade no chamado *neoliberalismo institucionalista*.

⁵⁴ Milward (Idem) se refere aos seguintes artigos: Hass, E.B., “The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America”, *Journal of Common Market Studies*, 5, 1967; Hass & Schmitter, “Economic and Differential Patterns of political Integration: Projections about Unity in Latin America”, *International Organization*, 18, 1964. Na leitura deste último, encontramos diversas referências a artigos, estudos e teses de doutorado, principalmente em centros de estudo nos EUA, dedicados ao estudo da integração na América Latina e à ALALC, em grande parte comparando-a ao processo de integração européia e à CEE.

⁵⁵ Conforme Chang (2002) aponta, a agenda dominante do debate sobre desenvolvimento político ao reconhecer as limitações de sua abordagem focalizada nos ‘preços corretos’, relacionada à liberalização de mercados, mudou para uma abordagem que põe no centro da questão as reformas estruturais, relacionadas às ‘instituições adequadas’ que calçam a liberalização.

⁵⁶ Ver, por exemplo: Douglas North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

1990; BID, 2002) e recomenda a adoção de um “pacote institucional” (de “boa governança”), composto por instituições que supostamente estariam vigentes nos países desenvolvidos – genericamente as anglo-saxônicas -, como uma pré-condição ao desenvolvimento dos países em desenvolvimento – até mesmo acima das políticas.⁵⁷ A ausência ou a presença destas instituições definiria a condição de desenvolvimento de um país. Os princípios da livre iniciativa, do livre funcionamento de mercados e um papel limitado do Estado seriam privilegiados por tais instituições; que seriam chave para a redução dos custos de transação, a atração de investimentos (especialmente para a avaliação dos IDEs) e para a eficiência alocativa de recursos a nível internacional e nacional, e assim, através destes fatores, ao desenvolvimento econômico de um país.⁵⁸

Essa perspectiva foi transferida para o campo da integração regional, como se pode notar na seguinte citação do documento do BID (2002, p.87) sobre o *novo regionalismo*: “Assim como as instituições nacionais são determinantes fundamentais do desempenho econômico nacional, os acordos de integração regional também demandam seu próprio bom funcionamento institucional com o objetivo de ser efetivo”.

Ainda, corroborando com a tese funcionalista das relações internacionais, essa abordagem é favorável à estrutura institucional supranacional (a qual chama de “modelo institucional maximalista”), no qual governos delegariam “amplos poderes às instituições supranacionais”, que teriam um papel estratégico no processo, com regras estabelecidas para exercer toda sua autonomia e capacidade, e assim não atuariam como “meros agentes técnicos servindo os países” (BID, 2002, p.88). De acordo com esta abordagem, no modelo intergovernamental (chamado “minimalista”), “as instituições não têm autoridade suficiente e não podem efetivamente mover adiante o processo de integração algo mais rapidamente que o ditado pelos desejos dos países, de acordo com seus interesses e prioridades” (BID, 2002, p.88). Ademais, neste modelo intergovernamental, existiriam problemas como: a maior influência de países maiores e

⁵⁷ Chang (2002, pp. 69-70) aponta que o ‘pacote institucional’, embora varie dependendo de onde parta sua recomendação, sempre tem incluído: democracia; burocracia e judiciário limpos e eficientes; forte proteção de direitos de propriedade privada, incluindo direitos de propriedade intelectual; instituições de ‘boa governança’ corporativa, especialmente requisição de divulgação de informações e lei de falência; e instituições financeiras bem desenvolvidas.

⁵⁸ De acordo com Chang (2002), a partir desta visão dominante, como exigência em acordos entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, e entre países em desenvolvimento e organismos internacionais, tem-se “recomendado” ou pré-condicionado aos países mais pobres o compromisso de adotar estas “instituições mundiais” em tempo de transição mínimo; usualmente variando de 5 a 10 anos. Algumas destas instituições são eticamente desejáveis, como a democracia, mas não mostram qualquer conexão direta com o processo de desenvolvimento, na perspectiva histórica de Chang (2002). A noção de contribuição marginal destas instituições ao desenvolvimento permite-nos enquadrá-la no âmbito da teoria neoclássica.

seus interesses sobre as regras do processo de integração, consumada no resultado final; e também problemas de supervisão e de evitar não cumprimento de acordos.

Com foco no papel das chamadas *regras do jogo* que sustentam o livre fluxo de comércio e investimento, removendo restrições dentro da região em processo de integração, o BID (2002, p.87) afirma que “A efetividade dos acordos de integração regional, em termos de seu impacto nos fluxos de comércio e investimentos, é fortemente relacionada à capacidade dos países envolvidos em cumprir obrigações estipuladas em tais acordos.” Neste sentido, os mecanismos de resolução de conflitos com credibilidade (imparciais, e sem influência política) são vitais ao processo de integração, na medida em que atraem o interesse de investidores privados, principalmente o IDE, conforme aponta o BID (2002, p.88): “Atores privados consideram uma estrutura legal e uma regulação transparentes efetivas, assim como o estabelecimento de mecanismos institucionais e estruturas para regular a interação entre os diferentes atores envolvidos, uma condição necessária ao processo de integração”. Resumindo esta perspectiva da integração regional, as instituições regionais, operando acima dos Estados que perderiam importância ao transferir soberania, seriam fundamentais pra fazer cumprir os acordos, remover restrições e impulsionar os fluxos internos de comércio e investimentos, e estabelecer as regras importantes para a atração de investimentos privados (notadamente os IDEs).

1.4 - Coordenação Macroeconômica e União Monetária: *visão monetarista*

1.4.1 - Por que o tema ganhou relevância?

Uma visão predominante no debate acadêmico e político sobre integração regional é a necessidade de uma região em processo de integração caminhar para a constituição de uma união monetária, como passo final ou coroamento do processo de unificação econômica. Mais especificamente, sobre a questão macroeconômica no processo de integração, geralmente aparece a necessidade de convergência (harmonização ou coordenação) de políticas macroeconômicas entre países membros, apontada como um passo intermediário para o objetivo de estabelecer a moeda única.⁵⁹

⁵⁹ Termos como “convergência”, “coordenação” e “harmonização” têm sido usados de forma indiscriminada e como substitutos, embora possam significar formas diferentes acordadas de cooperação macroeconômica regional. De forma mais rigorosa, convergência de políticas significa reduzir ou eliminar as divergências de políticas macroeconômicas entre os países, por exemplo, estabelecendo metas comuns de política fiscal, monetária, cambial e relação dívida/PIB. A coordenação diz respeito ao

Os temas da convergência macroeconômica e da união monetária passaram a ganhar significativa atenção desde o estabelecimento de metas macroeconômicas conjuntas para os países da União Européia (UE) no Tratado de Maastrich (1992) e a criação da União Monetária Européia (UME) em 1999. Estudos e debates sobre seus impactos, aspectos favoráveis e contrários, assim como sobre sua implementação em outros arranjos de integração regional, têm sido amplamente discutidos desde então.⁶⁰

A partir desta experiência, três alternativas teóricas principais passaram a ser as mais debatidas para aprofundar a integração regional no campo macroeconômico, mas que, como colocam Lavagna & Giambiagi (2000), podem ser lidas como uma seqüência possível do mesmo processo em direção à união monetária: a “coordenação” macroeconômica; o sistema de bandas cambiais, nos moldes do Sistema Monetário Europeu (SME); a união monetária. Vale lembrar que o *Tratado de Assunção* (1991), que criou o Mercosul, coloca entre as implicações da formação do mercado comum a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes, incluindo as áreas fiscal, monetária, cambial e de capitais.⁶¹

É importante notar que estas iniciativas de convergência macroeconômica e unificação monetária na Europa se deram no âmbito de proeminência do neoliberalismo e da perspectiva monetarista macroeconômica, bem diferentes das propostas e regimes macroeconômicos que prevaleceram nos anos 1950 e 1960 na integração européia, na época da Guerra Fria. O contexto era de crescentes pressões dos EUA por liberalização comercial e financeira, e afirmação do dólar como moeda internacional. Na perspectiva do neoliberalismo, que para a América Latina representou a propagação das políticas do Consenso de Washington e dos Programas de Ajuste Estrutural, as políticas macroeconômicas devem ser “bem comportadas” (“responsáveis” e restritivas), privilegiando estabilidade de preços e da taxa de câmbio, livre mobilidade de bens e de capitais, privatizações e diminuição do papel do Estado, supondo políticas

conhecimento e informação (e mesmo discussão) mútua entre os países do arranjo regional sobre políticas de um país e seus efeitos sobre os demais. A harmonização tem a ver com a uniformização de políticas entre os países para a unificação monetária. (BID, 2002, Cap.7) Quando os termos são usados de forma indiscriminada, geralmente significam convergência, embora possam incluir aspectos dos demais, e na maioria das vezes objetivem a harmonização. Aqui, quando usarmos o termo “coordenação”, utilizando aspas, estaremos nos referindo a esta forma mais genérica. Nos demais casos (sem aspas), estamos utilizando os termos de forma rigorosa.

⁶⁰ Para Lavagna & Giambiagi (2000, p.238), com um grande esforço conjunto de convergência de seus indicadores macroeconômicos estabelecido desde o Tratado de Maastrich em 1992 e com a decisão da UE de unificar suas moedas em 1999, o *know how* e a reputação das políticas de “coordenação” macroeconômica cresceram: “criam uma base de credibilidade para que outros países ou regiões comecem a discutir propostas similares”.

⁶¹ Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/trassuncao.htm>.

macroeconômicas (monetária e fiscal) ativas como inúteis (no longo prazo) e prejudiciais (gerando distorções no curto prazo); ignorando metas de emprego e crescimento, por exemplo. Assim, esta visão, além de partir da idéia de que para uma economia nacional o objetivo prioritário da política monetária deve ser uma inflação baixa e estável, e que no longo prazo não há *trade off* entre inflação e desemprego, amplia este argumento para o âmbito de um processo de integração regional e identifica que a instabilidade macroeconômica pode ser problemática para o processo de integração. Como nota Medeiros (2007, p.10):

“Na perspectiva coerente com a integração voltada ao livre comércio, o objetivo das políticas [do conjunto de países membros] deve ser o de preservar a estabilidade dos preços e da taxa de câmbio de forma a induzir o setor privado a realizar os investimentos na direção das vantagens comparativas sem que decisões arbitrárias de um país possam reduzir as vantagens do livre comércio regional”.

1.4.2 – “Coordenação Macroeconômica”

Considerando um ambiente internacional com liberalização de fluxo de capitais e de taxa de câmbio como dados, a concepção neoliberal argumenta que crises e variações significativas nas relações nominais das taxas de câmbio entre países da região a ser integrada podem levar a sérios danos às relações políticas e econômicas entre parceiros regionais. Os danos gerados podem ser: mudanças nas relações comerciais, protecionismo retaliatório do país afetado, realocação de investimentos privados, abalo da credibilidade de países e do próprio processo de integração, erosão do compromisso dos países, e, finalmente, o perigo de contágio e danos à coesão dos acordos de integração regional (até mesmo retrocedendo compromissos acordados) (BID, 2002, cap.7). Neste sentido, a “coordenação” de políticas macroeconômicas poderia impulsionar externalidades positivas aos países envolvidos, e, portanto, levaria a uma demanda por “coordenação”. No documento do BID (2002), por exemplo, as razões (*ex anti* e *ex post*) apontadas para que exista tal demanda são:

(i) o nível de interdependência existente entre os países - significa que cada país é afetado por eventos em outros países; ⁶²

(ii) aprofundar a integração, por ser um passo à frente, além da área de livre comércio, para alcançar a unificação monetária, eliminando diferenças de taxas de

⁶² São possíveis indicadores de interdependência: o comércio intra-regional em relação ao produto de um país; a relação entre comércio regional e comércio total de um país; e a média da relação entre exportações regionais e PIB em cada país, que mostra a interdependência de demanda. Para ver diferentes indicadores ao longo de artigos e estudos: Carrera e Stuzenegger (2000) e BID (2002).

inflação entre países e a possibilidade de que déficits fiscais gerem crescimento substancial da dívida pública;

(iii) reduzir a volatilidade no bloco, decorrente de uma inflação alta e com grande variação, refletindo na variabilidade da taxa real de câmbio (e nos preços relativos), e afetando o crescimento e a atração de IDE. Políticas monetárias e fiscais responsáveis e a redução do nível e da variabilidade da inflação seriam então a solução. (BID, 2002, p.150)

(iv) Acordos regionais podem servir para implementar as políticas internas que costumam sofrer pressões domésticas contrárias, justificando-as através de um consenso supranacional.

(v) Aumentar a credibilidade das economias: a “coordenação” de políticas macroeconômicas com parceiros que possuem uma boa reputação em termos de responsabilidade macroeconômica pode gerar externalidades positivas. Enquanto a “coordenação” entre países sem boa reputação pode “gerar ganhos de credibilidade se ela possibilitar a implementação de políticas econômicas mais responsáveis (...). Para a coordenação ter credibilidade, no entanto, deve haver alguns custos associados ao seu não cumprimento [punições]”. (BID, 2002, p.155)

Nesta visão, na medida em que se avança à formação de uma área de livre comércio regional, deve-se estabelecer a “coordenação” macroeconômica para reduzir a volatilidade cambial. Ainda, diante dos custos que a cooperação macroeconômica apresenta, com o objetivo de avançar, o BID (2002, p.150) propõe que governos devem promover a visibilidade de que a agenda nacional está sendo deixada de lado por uma agenda regional.

Duhalde (2005, p.10), por exemplo, ao analisar o Mercosul de forma ampla, aponta a importância de se estabelecer a coordenação macroeconômica regional, especialmente a necessidade de fixar metas e mecanismos de convergência para uma série de variáveis macroeconômicas: “de modo a lograr uma inserção mais eficiente das economias da região nos mercados financeiros internacionais e garantir sua estabilidade monetária, gerando assim o aumento dos níveis de investimento e a redução das taxas de juros”; e estabelecendo as bases para uma eventual instituição da moeda comum.

Resumindo o argumento pela “coordenação macroeconômica”, supõe-se que, em um ambiente internacional de liberalização de mobilidade de capitais e de câmbio, ela levaria a eliminação da variação relativa excessiva entre as taxas cambiais (e entre os preços relativos) e maior estabilidade macroeconômica (pelo estabelecimento de

políticas macroeconômicas restritivas), que por sua vez levariam a menores custos de transação e maior credibilidade das economias, que possibilitariam um maior fluxo de comércio e investimentos intra-regionais e também uma maior atração de investimentos estrangeiros – e assim uma maior eficiência alocativa de recursos na região –, gerando crescimento econômico.

1.4.3 – A União Monetária

A literatura sobre o que ficou conhecida como Áreas Monetárias Ótimas (doravante AMO) ⁶³ busca especificamente estabelecer as condições sob as quais um país deve formar uma área monetária com outro. Procura a constituição de modelos que determinem se em certa área geográfica deve existir uma única moeda, analisando os custos e benefícios de uma região ou país ao renunciar sua moeda, identificando então se ela constitui uma Área Monetária Ótima (Krugman, 1995; Helleiner, 2003).

Mundell (1961) propôs uma maneira simples para determinar se países de determinada região obteriam maiores benefícios ao aderir a uma zona monetária, abandonando suas moedas nacionais. Propõe que na ocorrência de um choque que afete os países da região de forma assimétrica, com preços e salários rígidos (sem ajuste via preços) e ausência de mobilidade de fatores (sem ajuste via oferta), resta à moeda realizar o ajuste de preços relativos. Assim, em uma região em que haja livre mobilidade de fatores e/ou flexibilidade de preços e salários, as diferentes taxas de câmbio não são necessárias para realizar ajustes no seu interior. Mais adiante, McKinnon (1963) aprimorou o argumento. Segundo Ferrando (2000, p.185), para ele:

“(...) Economias altamente abertas [com grande quantidade de bens transacionáveis] preferirão não usar o tipo de câmbio para realizar o ajuste de preços relativos (...) porque [seus efeitos] se transferem com facilidade aos preços domésticos, reduzindo o impacto sobre os preços relativos. (...) se um país pode usar sua taxa de câmbio como ferramenta de ajuste de preços relativos depende da capacidade desta influir em seus termos de troca.”

Segundo a literatura da AMO, as principais vantagens geralmente associadas à constituição de uma moeda única seriam basicamente a redução dos custos de transação e ganhos de credibilidade, que gerariam um aumento dos fluxos de comércio e investimentos que, por sua vez, impactariam em favor da sincronização dos ciclos de negócios. A literatura tradicional da AMO dedicou mais atenção à questão dos custos de transação, enquanto a literatura mais recente enfatiza mais o tema da credibilidade.

⁶³ Os trabalhos que iniciaram esta literatura datam os anos 1960, com: R.Mundell (1961), “A Theory of Optimum Currency Areas”, In *American Economics Review*, 51, pp.: 509-17; e R. I. McKinnon (1963), “Optimum Currency Areas”, In *American Economic Review*, 53, pp.: 717-24.

Um dos principais critérios para a avaliação do estabelecimento de uma Área Monetária Ótima (AMO) é o nível de integração comercial entre os potenciais membros da união monetária. A idéia básica é a seguinte: “quanto maior o fluxo de comércio e investimentos existente entre os países, maiores serão os ganhos de uma redução nos custos de transação” (BID, 2002, p.192), e assim, maiores os ganhos de uma união monetária. A moeda única eliminaria o risco de variação na relação cambial (e criaria previsibilidade à relação entre o valor das moedas), e assim diminuiriam os custos de transação no comércio e investimentos entre os países, facilitando seus fluxos. Outros custos de transação reduzidos estariam associados a não necessidade de negociar com várias moedas no âmbito regional. Resumindo preliminarmente o argumento, os benefícios da união monetária serão maiores quanto maior for o comércio potencial (*ex post*) intra-regional e quanto maior for a volatilidade cambial registrada na região.⁶⁴

Deve-se ressaltar que, dentro da literatura sobre unificação monetária, há diferentes visões se as pré-condições são necessárias para que se estabeleça a união monetária (*ex ante*); ou, ao contrário, se o estabelecimento de uma moeda única ajuda os países membros a alcançar (*ex post*) o que se consideraria preliminarmente como os pré-requisitos para a sua formação – ou seja, leva a um aumento do comércio, sincronização dos ciclos, políticas macroeconômicas responsáveis, etc. Neste último caso, os países podem cumprir os critérios para uma AMO somente após formar uma união monetária, mesmo que eles não os cumprissem inicialmente (Carrera & Sturzenegger, 2000).⁶⁵

Para a teoria da AMO, segundo Ferrando (2000, p.183):

“os países de uma região, interessados na redução dos custos de transação e da incerteza cambial, estarão dispostos a abandonar suas moedas nacionais se o tipo de câmbio não é uma ferramenta necessária no ajuste de choques de preços relativos. Isto pode ocorrer se os preços relativos são estáveis, se há flexibilidade de preços e salários ou se os mercados de fatores são flexíveis”.

Na visão do BID (2002), a união monetária pode representar “a presença de uma

⁶⁴ Seguindo estritamente e unicamente o critério da interdependência comercial, trar-nos-ia dúvida quanto à baixa taxa de comércio intra-regional em algumas regiões e arranjos de integração – como, por exemplo, os existentes na América Latina, muito baixos se comparados à integração na Europa e no Leste da Ásia (cf. UNCTAD, 2007). Ressalta-se também que o comércio regional tem importância diferenciada para diferentes países de uma região, com diferentes tamanhos de suas economias, levando à conclusão de que a unificação monetária geraria diferentes impactos aos países de uma região. Esta ressalva é feita também no documento do BID (2002, p.194). Para Ferrando (2000, p.205), resumindo o argumento e considerando esta ressalva, os benefícios da união monetária serão maiores quanto maior for o comércio potencial (*ex post*) intra-regional, quanto maior for a volatilidade cambial na região, e quanto mais iguais em tamanho forem os países envolvidos.

⁶⁵ No livro organizado por Carrera & Sturzenegger (2000) são apresentados artigos favoráveis à união monetária, especificamente sobre o Mercosul, condizentes com a teoria da AMO, com diferentes visões neste sentido.

restrição crível sobre a capacidade de emitir moeda [e portanto] pode ajudar a limitar ações monetárias de curto prazo que são inconsistentes com o objetivo de inflação baixa e estável” (BID, 2002, p.194). Ao fixar um irrevogável valor relativo para as moedas, a união monetária teria o potencial de prover credibilidade de forma instantânea.⁶⁶

Avançando em relação à sua visão mais tradicional, a teoria da AMO pressupõe que a maior integração comercial (que resultaria da união monetária) gera uma crescente correlação de ciclos. Vendo pelo lado da demanda, por exemplo: “Um choque positivo de produção em um país deve aumentar sua demanda por bens externos. O impacto deste choque sobre o ciclo dos parceiros comerciais do país deve ser positivo, e sua magnitude deve depender da amplitude das ligações comerciais” (BID, 2002, p.206).⁶⁷

Observando os arranjos de integração na América Latina, para o BID (Idem), levar à frente a união monetária seria uma opção ambiciosa e a melhor, mas dependeria da vontade dos países de se comprometer politicamente a aprofundar a integração, aumentando seu escopo, e indo além de áreas de livre comércio e uniões aduaneiras. Enquanto não optam pela união, os acordos regionais deveriam optar por limitar a volatilidade das taxas de câmbio, a *segunda melhor opção*, que na visão do BID seria “o primeiro passo na longa estrada à união monetária” (2002, p.210), advertindo que “Parece existir amplo acordo de que um sistema de bandas cambiais tal como o Sistema Monetário Europeu seria inviável num mundo de alta mobilidade de capital” (Idem).⁶⁸

⁶⁶ Embora não seja a única restrição possível nesta visão, pois âncoras nominais poderiam exercer este papel, na forma de metas cambiais, metas monetárias ou metas inflacionárias. Estas formas manteriam certo grau de independência, mas não gerariam uma credibilidade instantânea - somente ao longo do tempo e com o cumprimento das metas.

⁶⁷ Já choques em indústrias específicas, no caso de integração baseada em especialização entre indústrias, afetam parceiros assimetricamente, levando a ciclos menos correlacionados. Esse caso estaria mais próximo de países em desenvolvimento e de integração entre países com diferentes graus de desenvolvimento (que não têm propensão à especialização intra-industrial), onde o impacto seria pequeno. O BID (2002, p.207) conclui que “O efeito geral da intensidade de comércio sobre a correlação de ciclos dependerá da importância relativa da demanda e de canais de indústrias específicas, e do padrão de comércio e especialização entre os países envolvidos”. Ou seja, os impactos não são óbvios e podem ser significativamente diferenciados nos países em desenvolvimento em um processo de integração. Ainda assim, para o BID (2002), uma união monetária por si só pode ter um impacto na sincronização de ciclos que não passa pela integração comercial, visto que elimina as variações e diferenças entre taxas de câmbio, que podem ser determinantes na assimetria de ciclos.

⁶⁸ Ferrando (2000, p.183), por exemplo, compartilha da idéia de que na falta dos pré-requisitos requeridos pela teoria da AMO, a integração monetária do MERCOSUL deveria ser feita por motivos próprios: “As reduzidas margens de manobra nas políticas monetárias disponíveis no ponto de partida, o elevado custo da dívida resultante de nossa má reputação no manejo da política macroeconômica, o uso do acordo regional como uma regra e o valor do bloco como base de negociação em contornos mais amplos são motivos prováveis a serem explorados”. Assim como Eichengreen (1998) e BID (2002), Lavagna e Giambiagi (2000) não são favoráveis à alternativa de se implantar um sistema de bandas no MERCOSUL, nos moldes do Sistema Monetário Europeu – o que implicaria numa coordenação das

Lavagna & Giambiagi (2000) analisa a alternativa da unificação monetária para o MERCOSUL, nos moldes da criação do euro, e a identificaram como a mais ambiciosa possibilidade e sobretudo o passo final da integração regional.⁶⁹ Propõem que deve ser uma meta que surge naturalmente, associada à criação do mercado comum, mas que esta iniciativa deve ser estabelecida como um “pacote”: incluindo um tratado internacional com um banco central unificado independente e compromissos rígidos de redução de déficit público (através de metas macroeconômicas restritivas) (op.cit., p.251). Compartilham a idéia de que num mercado comum, com livre mobilidade de bens e serviços e informação prontamente disponível, moedas separadas são opções sub-ótimas e geram a possibilidade de distorções e de desintegração.

Ao justificar teoricamente a moeda única para um determinado espaço geográfico, Lavagna & Giambiagi (2000, p.246) recorrem aos seguintes argumentos: a) “a maior garantia de estabilidade inflacionária, associadas à força do marco institucional”, incluindo um banco central unificado e o compromisso internacional de manter a situação fiscal sob controle; b) “a queda das taxas de juros, particularmente as de longo prazo associadas à diminuição do risco-país e ao risco-desvalorização dada a perda parcial de poder discricionário das autoridades nacionais”; c) a redução da incerteza cambial (que diminui a transparência e a competitividade no mercado integrado, e geram custos de operação e de risco-cambial); d) a eliminação dos custos de transação. Apontam que nos pontos (a) e (c) a unificação proposta por eles para o MERCOSUL seria até mais vantajosa que a européia, apagando a memória histórica de instabilidade da região.⁷⁰ Estes seriam os fatores, a partir da estabilidade de preços e cambial, que levariam a maiores investimentos e níveis de poupança, que por sua vez levariam ao maior acesso a recursos e investimentos, seguindo a idéia de que a soma das poupanças disponíveis determina o investimento.⁷¹ Ainda, agregam como fator

políticas cambiais permitindo que os valores nominais das moedas dos países participantes flutuassem somente dentro de uma margem (com limites máximo e mínimo definidos) (Eichengreen, 1996). Para Lavagna e Giambiagi (2000), esta alternativa, para o Mercosul como um todo ou para a paridade relativa peso/real, também enfrenta problemas de requisitos no curto prazo (muitas das dirigidas à alternativa da moeda única).

⁶⁹ O acordo regional em que a união monetária recebeu mais atenção foi o Mercosul, com diversos artigos e estudos sobre o tema sendo publicados. Um dos motivos prováveis foi a grande volatilidade de taxas de câmbio registradas, principalmente com a desvalorização da moeda brasileira em 1999.

⁷⁰ No caso argentino, os autores (escrevendo em 2000) estão se referindo ao Plano de Conversibilidade que levou o país à dolarização e a uma profunda crise no fim de 2001. No caso brasileiro, referem-se ao Plano Real.

⁷¹ O economista clássico francês Jean-Baptiste Say lançou o pressuposto de que toda oferta gera sua própria demanda, a chamada Lei de Say. Levando o argumento para a análise macroeconômica, seria a noção de que a oferta de poupança determina a taxa de investimento de uma economia. O economista

favorável no âmbito político, a demonstração de uma vontade comum presente no estabelecimento de uma moeda única, que supõem gerar maior influência no cenário internacional.⁷²

Em sua análise em favor de uma união monetária no MERCOSUL, Lavagna e Giambiagi (2000) apontam a necessidade de “coordenar” metas macroeconômicas ainda mais rígidas e restritivas que as estabelecidas aos países da UE pelo Tratado de Maastrich; que seriam um esforço necessário para - através do controle da inflação, queda da perspectiva de endividamento e maior credibilidade - diminuir o risco-país e possibilitar queda dos juros, e assim atrair investimentos estrangeiros. As metas alcançadas seriam para os seguintes indicadores macroeconômicos: inflação, déficit fiscal, déficit em conta corrente e a porcentagem de crédito interno a ser absorvido para o financiamento do setor público (op.cit., p.254).⁷³ Designam assim esta opção como um primeiro passo para pensar em hipóteses mais avançadas, chegando à unificação monetária num prazo de dez anos (assim como os países europeus fizeram no Tratado de Maastrich em 1991).⁷⁴

britânico John Maynard Keynes, com seu “princípio da demanda efetiva” trouxe o argumento de que a demanda (ou a expectativa sobre a demanda dos capitalistas) é que influencia a oferta, e, neste sentido, a taxa de investimento, e a renda e lucros gerados a partir dela, influenciariam a taxa de poupança. Para uma análise sistematizada e crítica da idéia de que a soma das poupanças determina o investimento, ver Franklin Serrano (2000).

⁷² Os autores rebatem três grandes críticas ao caso europeu, trazendo-as para a América Latina, e mais especificamente para uma união monetária Brasil-Argentina: 1 - perda de soberania monetária implícita com a moeda única; 2 - o custo social associado a metas fiscais restritivas; 3 - não estariam dadas na Europa as condições que definem uma AMO: “entre outras coisas, a flexibilidade e a livre mobilidade de fatores no mercado de trabalho, uma alta proporção de comércio intra-regional e as semelhanças dos possíveis choques aos quais as economias estão sujeitas”. Os autores minimizam a primeira crítica argumentando que, sob mercados globais irrestritos e liberalizados, os Estados nacionais já perderam sua soberania política e muito de seu poder econômico (tanto na Europa e mais ainda na América Latina). Rebatem o segundo argumento dizendo que as vantagens são maiores, especialmente no caso dos países da América Latina, e que seus custos seriam comparativamente menores ao que já se está vivendo, com ou sem unificação. A terceira crítica é reconhecida e os autores a tomam como uma das principais barreiras para a unificação monetária, que deve ser vista como uma possibilidade de aprofundar a integração (*ex post*).

⁷³ Propõem: a) a homogeneização das estatísticas fiscais; b) um nível de inflação similar ao internacional, com uma pequena margem de tolerância; c) um déficit nominal do setor público não maior que 1,5% do PIB; d) um déficit externo em conta corrente não superior a 3% do PIB (op.cit. p.264). Os autores defendem que a convergência macroeconômica comece entre Brasil e Argentina, países que não podem deixar de participar do esquema e que possuem questões específicas a tratar (melhor tratadas bilateralmente), e que numa etapa mais avançada, após resultados bem sucedidos, se ampliem para outros países da região, não somente aos sócios do MERCOSUL. Para eles, diferentes objetivos de política monetária impediram que Brasil e Argentina discutissem o tema, além da priorização da agenda comercial. Com o avanço da integração comercial, aumentam as demandas privadas e parcialmente do setor público pela coordenação (Lavagna & Giambiagi, 2000, p.238).

⁷⁴ Apontam que a coordenação entre os países envolvidos está ligada à noção de interdependência de duas formas. Interdependência estrutural, que ocorre quando os países são muito abertos entre si, que eventuais choques e crises os afetam da mesma forma e/ou uma crise em um deles altera objetivos estratégicos do outro. Interdependência estratégica, que ocorre quando compartilham a mesma visão

Ao analisar a necessidade de moeda única no MERCOSUL, Barry Eichengreen (1998) sugere uma abordagem mais institucional enfatizando a importância de bancos centrais independentes e instituições de controle orçamentário, sendo mais cético sobre as metas macroeconômicas e sobre o sistema de bandas cambial - num ambiente internacional de livre mobilidade de capitais. Este autor aponta quatro condições necessárias para que uma união monetária funcione bem. (1) Um banco central regional independente (isolado de pressões políticas), valendo o mesmo para bancos centrais nacionais dos países envolvidos, caso eles continuem a existir e ter um papel, como na UE (nesse caso, foi uma pré-condição para entrada na União Monetária Européia). (2) Os países devem trabalhar pela flexibilidade de preços e salários, para aliviar o arranjo regional de pressões provindas de choques assimétricos, por exemplo, através do aumento do desemprego, (sendo mais fácil politicamente que facilitar a mobilidade de mão de obra). (3) Os países envolvidos devem aprofundar a integração do setor financeiro. (4) Devem haver barreiras sérias à saída da união monetária, para torná-la mais digna de credibilidade e para que sejam aproveitados seus benefícios potenciais.

Finalmente, chamamos a atenção que o argumento de que a união monetária (ao unificar diversas moedas) pode gerar uma moeda mais forte e digna de maior credibilidade no cenário internacional (do que as moedas anteriores sozinhas ou juntas), levando a maior estabilidade macroeconômica e aumentando também o poder de barganha dos países em negociações internacionais, permeou os argumentos pela unificação européia nos anos 1990 e permeia as argumentações favoráveis à união monetária em arranjos de integração entre países periféricos, como na América do Sul. Ainda, a moeda única diminuiria as necessidades de reservas que os países mantêm para se precaver de desequilíbrios externos.

Enfim, como pudemos observar nesta seção, a visão monetarista que predominou no Tratado de Maastrich domina o debate macroeconômico sobre integração regional. Como destaca Medeiros (2007, p.35): “vem estimulando (mais uma vez) a discussão sobre a introdução de políticas voltadas à coordenação macroeconômica através de metas monetárias e fiscais, e no limite a adoção de uma moeda única”. Foi assim antes da crise argentina de 2001, que paralisou os debates em

política, social, econômica e internacional. (Idem, p.240) Para eles, devido aos efeitos sobre a reputação e credibilidade, ao avançar para a consolidação de um mercado comum, conforme estabelecido no Tratado de Assunção (1991), seria inevitável que a agenda posta lá fosse levada à frente, principalmente para se evitar o estancamento da integração em curso, frente a outras iniciativas. Na visão dos autores, regimes cambiais (fixo ou flutuante) diferenciados são impeditivos à possibilidade de uma coordenação macroeconômica mais ampla, que seria desejável caso as metas compromissadas fossem cumpridas.

torno do tema. E volta a ser assim no momento de suposta maior estabilidade macroeconômica e maior semelhança entre os regimes cambiais vigentes no Brasil e na Argentina.

1.5 – A infra-estrutura na integração regional

Nesta seção discorreremos brevemente sobre a visão atualmente dominante sobre integração de infra-estrutura regional, especialmente como é concebida na América do Sul, que está estritamente atrelada à perspectiva do *regionalismo aberto* e do *novo regionalismo*. Esta visão sobre o papel da infra-estrutura regional, seu planejamento e execução, revela-se proeminente sobre a Iniciativa para Integração de Infra-estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), tratada detalhadamente no Capítulo 3.

O diagnóstico de deficiência de infra-estrutura de integração regional na América do Sul é lugar comum em análises com visões diferenciadas, embora possam ser apontadas diferentes explicações, para além das barreiras naturais. Sem dúvida, o que difere marcadamente as visões díspares são as formas de conceber a resolução destas deficiências: as prioridades, o papel dos diferentes atores, as formas de planejamento, a lógica predominante e a forma e a relevância da inserção econômica e política regional no sistema internacional, entre outros fatores.

A ênfase da visão dominante está sempre na formação de uma área de livre comércio regional e na igual importância de sua ligação com o mercado global, ganhando proeminência o estabelecimento dos chamados corredores de exportação e a ligação “para fora” (para a costa). A provisão de infra-estrutura trabalhando em ambos os sentidos – livre comércio regional e conexão global -, facilitando fluxos e cruzando o território, criaria mais oportunidades à integração regional. Nesta perspectiva, o papel da infra-estrutura é prioritariamente interconectar de forma eficiente a produção da região aos mercados globais, reforçando suas vantagens comparativas estáticas na divisão internacional do trabalho. A visão de formar uma área de livre comércio regional, presente no BID (2002), por exemplo, sempre trabalha pela integração com o NAFTA e de toda a América, e especialmente com os Estados Unidos, formando a ALCA. A construção de corredores bi-ocênicos (de costa a costa), que deveriam ter um importante papel interligando a região e suas áreas interiores, especialmente se concebidos de forma interconectada às ligações intra-regionais Norte-Sul (constituindo corredores de integração), são concebidos de forma subordinada à idéia de integração da

região “para fora” sob a perspectiva do *regionalismo aberto* (ver, por exemplo: BID, 2002; www.iirsa.org).

A visão dominante sobre infra-estrutura regional - incluindo a visão do BID (2002) – reserva um papel menor ao Estado na economia, não somente em termos de participação nos investimentos, mas também no gerenciamento e planejamento da infra-estrutura regional. Esta concepção toma como dada a restrição financeira estatal, devido aos seus compromissos com o “bom comportamento” macroeconômico, devendo priorizar e alcançar metas fiscais (superávit primário ou déficit nominal) e inflacionárias (ou cambiais), cumprir serviços da dívida, e restringir a política monetária e fiscal diante de um regime de livre mobilidade de capital, sob o julgamento dos mercados e compromissos com os organismos internacionais. Esta postura seria importante para uma suposta estabilidade econômica (leia-se, estabilidade de preços), que levaria à diminuição do risco-país e, em decorrência deste último, à maior atração de IDEs, também para área de infra-estrutura. Como descrito pelo BID (2002, p.130):

“A infra-estrutura é cara. As dificuldades fiscais, o sobre-endividamento, a condicionalidade multilateral sobre novas obrigações, e o prêmio do risco-país continuarão limitando a capacidade do setor público de prover infra-estrutura. Ademais, crises financeiras e a volatilidade de taxas de câmbio reais têm aumentado substancialmente o prêmio do risco-país desde o fim dos anos 1990”.

Assim, o papel do investimento privado, e especialmente do IDE, é tido como fundamental nesta perspectiva, e seria assim necessário aos Estados proverem um arcabouço regulatório satisfatório e seguro para os investidores - para atrair seu interesse. O processo de convergência normativa entre os países no âmbito da infra-estrutura regional deveria atuar neste sentido, além de garantir a liberdade intra-regional de fluxos (bens e serviços) de transportes, energia e comunicações. No campo da integração energética, a ênfase do arcabouço regulatório está na segurança aos investidores e na unificação do mercado de energéticos, assinalando a importância de harmonizar legislações e marcos regulatórios, e assim atraindo investimentos de alta escala em conexões, geração, transmissão, distribuição, e em infra-estrutura energética em geral. Enquanto o Estado sai de cena, tornam-se fundamentais as privatizações, as concessões, as agências reguladoras e as formas de regulação e financiamento.

Na esfera do planejamento e execução da infra-estrutura, perde importância o papel centralizador do Estado que deve ser substituído pelo planejamento descentralizado e flexível, com projetos fragmentados e de menor escala, levados à frente pela sua capacidade de atrair financiamento e investimentos. O papel das

instituições financeiras multilaterais aparece como fundamental nesta perspectiva. Estas instituições deveriam buscar novas formas de financiamento e instrumentos financeiros, não só para canalizar fundos, mas para mitigar riscos e custos, atrair e facilitar a participação privada. Outro papel é o de prover suporte técnico e financeiro para iniciativas de infra-estrutura regionais (como a IIRSA e o Plano Puebla-Panamá) e “especialmente em termos de gerenciar riscos políticos e regulatórios” (Idem). Seria preciso que estas instituições desenvolvessem formas de garantia entre países, especialmente para projetos regionais, aos quais os mercados financeiros não têm visto como dignos de crédito. Uma questão adicional importante nesta visão é a de realizar reformas para tornar o investimento em infra-estrutura atrativo aos fundos de pensão. Por último, as instituições financeiras multilaterais ainda devem apoiar estudos de viabilidade e pré-investimento, aparecendo em todas as fases de planejamento, financiamento e execução da integração regional de infra-estrutura, inclusive estruturando a forma de concebê-la, através do suporte a estudos e pesquisa.

Além de vislumbrar que as concessões ao setor privado são a melhor forma de organizar ou financiar a infra-estrutura nacional e transfronteiriça, esta concepção aponta que a partir da constatação de que grande parte da infra-estrutura regional existente está em mãos privadas: “Isto demandará um ambiente de apoio com respeito a ligações transfronteiriças entre concessões nacionais.” (BID, 2002, p.130). Demandam então tratados específicos para projetos envolvendo diferentes países, que se sobreponham às estruturas nacionais, tornando regras claras para operação do capital privado. O relatório do BID (2002, pp.130-1) aponta a necessidade de harmonizar as funções regulatórias dos governos, o que se torna mais difícil na América Latina diante de diferentes opções feitas entre grau de abertura de mercado e horizontes de programas, demandas institucionais, etc., como o próprio documento reconhece.

Nesta visão, a criação pró-ativa de um mercado comum, para bens (que passa pela integração de transportes) ou para serviços de infra-estrutura, passa pelo estabelecimento de uma estrutura legal comum: “Harmonização de processos regulatórios e institucionais é o fator decisivo para ir além da atividade bilateral para um mercado comum” (BID, 2002, p.131). A ênfase está sempre nos mercados (incluindo aí o papel ativo do Estado na integração) e na questão geoeconômica, e não nas complementaridades energéticas e na autonomia e projeção geopolítica no sistema internacional.

De uma forma geral, os países da América do Sul, no passado anterior à

ascensão do neoliberalismo, e no predomínio de governos militares, construíram sua infra-estrutura sob planejamento central e investimento estatais. Conforme destaca Eliezer Batista (1996, p.10), estes Estados desenvolveram esta infra-estrutura principalmente baseados em objetivos geopolíticos, priorizando a ocupação territorial e sua auto-suficiência econômica num contexto nacional. Para o autor, isto levou a investimentos ineficientes e resultou na formação de “pólos” econômicos. A partir disso, prega a pronta substituição do objetivo geopolítico centrado no contexto nacional pela primazia de uma perspectiva regional *geoeconômica*, como novo paradigma; visando simplesmente a eficiência econômica e a facilitação de fluxos ao olhar para o continente como uma unidade territorial *geoeconômica*. Esta lógica *geoeconômica* proposta por Batista, que se tornou dominante na região, busca a construção de um sistema integrado de logística visando garantir a competitividade de produtos no *mercado internacional*, assim como a incorporação de novas áreas à dinâmica do *comércio global*. Em acordo com estes objetivos, o ordenamento territorial de um espaço maior (Brasil ou América do Sul) se dá através da divisão territorial em unidades espaciais menores (transregionais e/ou transnacionais) denominadas Eixos de Integração e Desenvolvimento, que na verdade são corredores de exportação, e cujo desenho geográfico é predominantemente voltado para a costa. Exploram-se assim as complementaridades e vantagens comparativas estáticas entre os países da região. No entanto, o autor não percebe que no contexto da integração regional o objetivo *geopolítico* deve ser outro, de projeção econômica e política no sistema internacional, de ocupação e desenvolvimento territorial através da integração e interdependência entre os países envolvidos, como defendemos no próximo capítulo. Reduz assim a questão e despreza os investimentos em infra-estrutura para um objetivo *geopolítico* mais amplo e para a industrialização conjunta da região.

No campo prático, muitos projetos regionais de infra-estrutura compreendem projetos (e resolução de problemas) nacionais e/ou de comércio internacional, pois as redes de infra-estrutura se cruzam, compartilham e emaranham. Mesmo o documento do BID (2002, p.127) reconhece alguns problemas importantes a serem enfrentados para a concepção de um projeto de infra-estrutura regional. Primeiro, a necessidade do compartilhamento de uma visão regional de planejamento da infra-estrutura, na qual o papel da participação privada, de seus interesses e critérios de decisões de investimentos, devem ser fundamentais, demandando avanços legais e organizacionais:

“De fato, esta situação se tornou mais complexa, dado o papel atualmente

estabelecido da participação privada na maioria dos setores de infra-estrutura na região. Estes novos *stakeholders* privados costumam ter diferentes visões sobre as necessidades e prioridades para investimentos. Eles frequentemente operam sob estruturas legais, contratuais e organizacionais diferentes, assim tornando a coordenação e a integração de redes de infra-estrutura nacionais mais difíceis” (BID, 2002, p.127).

Segundo, os projetos regionais, além das externalidades nacionais, costumam ter custos e benefícios que se distribuem de forma assimétrica, embora os Estados tendam a considerá-los somente a nível nacional e dentro de suas fronteiras e como uma decisão individual do país, uma visão fragmentada e individual. Ainda: “As autoridades dos países podem ver iniciativas regionais como um mecanismo para diminuir o custo de financiamento dos projetos nacionais. Isto também cria incentivos para superestimar os benefícios regionais de projetos predominantemente nacionais” (Idem).

A integração de redes de infra-estrutura nacionais tenderia mais a reunir conflitos do que soluções. Na visão do BID (2002), os estabelecimentos de uma visão comum e de instituições regionais cumpririam importante papel na resolução destes problemas. O documento do BID (2002, pp.130-1), acertadamente em nossa opinião, aponta a necessidade de se estabelecer prioridades regionais e uma visão comum dos objetivos a serem alcançados e dos principais problemas a serem resolvidos – e que “esses objetivos devem ser fortes o suficientes para sobreviver a mudanças em partidos políticos e governos. [Isto] (...) requer estruturas de governança que restrinjam o “poder de veto” de um país individual sobre projetos atrativos regionais”. Neste sentido, acordos multilaterais são mais duradouros que bilaterais e instituições regionais são importantes. No entanto, na visão que propomos no próximo capítulo, e diferente da abordagem do BID, isto não significa que Estados devam perder importância e influência na concepção e no planejamento da integração de infra-estrutura regional.

1.6 – Resumindo a visão dominante

Ao discorrer sobre as visões dominantes sobre integração regional em diferentes temas conexos, encontramos como característica comum a visão de que o processo de integração regional é unidirecional, em direção constante ao seu aprofundamento (ainda que possa haver retrocessos ou descontinuidades temporárias), no qual os Estados nacionais são cada vez mais constrangidos, tendo como objetivos (i) a formação de uma área de livre fluxo (comércio e investimentos) regional como passo para uma liberalização internacional, (ii) o aprofundamento dos compromissos e papel

decrecente (cessão de soberania, com tendência ao desaparecimento) dos Estados nacionais à constituição de instituições regionais, (iii) a instituição de uma moeda única regional como coroamento deste processo de integração econômica, eliminando a capacidade macroeconômica discricionária dos Estados. Destaca-se também na visão dominante a proeminência das decisões de investimentos privados (especialmente dos IDEs) sobre o desenvolvimento e a integração, incluindo o campo da infra-estrutura.

O *regionalismo aberto* e o *novo regionalismo* tiveram sua origem histórica e teórica atrelada à proeminência ideológica do neoliberalismo nos anos 1990, num contexto de crescente liberalização impulsionado pelos Estados centrais e pelas organizações internacionais. Ao tratar da relação entre comércio e investimentos e integração, aponta como objetivo a formação de uma área de livre fluxo regional como passo para a liberalização global – a melhor opção nesta visão. O papel do Estado se restringe à promoção da liberalização dos fluxos de comércio e investimentos e à constituição de um arcabouço regulatório favorável à atração de investimentos privados. A lógica econômica se sobrepõe a lógica política. O neo-institucionalismo econômico, que foi levado para a integração regional e também teve origem no contexto de proeminência ideológica e política do neoliberalismo, apontou a necessidade de construir regras e instituições regionais adequadas ao livre fluxo de comércio e investimentos e para atrair investimentos privados, suprimindo interesses nacionais. O papel do Estado nacional se resume à construção de regras e instituições supranacionais independentes, perdendo crescentemente influência.

Anteriormente, o funcionalismo, ao tratar do tema das instituições e integração regional, resumiu os objetivos da integração a construir instituições supranacionais independentes como passo à união política. Sua origem está no liberalismo das relações internacionais e na sua interpretação particular da integração européia – anos 1950/60 – fomentada no contexto da Guerra Fria. O papel do Estado se resume a escolhas racionais de cessão de soberania e tendência ao desaparecimento concomitante à construção de instituições.

A visão monetarista da coordenação macroeconômica e da união monetária tem sua origem histórico-teórica no neoliberalismo nos anos 1990 e na integração européia – anos 1980/90 – especialmente com o Tratado de Maastrich (1991). Como objetivo de ir além do mercado comum regional, nesta visão, seria necessário convergir metas macroeconômicas para restringir a ação discricionária macroeconômica dos Estados, promover a estabilidade e credibilidade monetária, promover maior fluxo de comércio e

investimentos, principalmente como passo à unificação monetária (e quiçá política). O papel do Estado neste sentido é alcançar metas macroeconômicas - objetivos de metas cambiais e inflacionárias - para supostas estabilidades econômica e de relações cambiais na região, constituindo bancos centrais independentes, para construção da moeda única.

CAPÍTULO 2

CONCEPÇÃO E OBJETIVOS PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL: UMA VISÃO POLITICO-ESTRATÉGICA

A partir de uma perspectiva estruturalista no campo da Economia Política e realista das Relações Internacionais, neste capítulo analisamos e propomos quais devem ser os princípios, objetivos e direções de um processo de integração regional, especialmente entre países periféricos, dentro do que chamamos de visão *político-estratégica* do processo de integração regional: seu sentido político (seção 2.1) e sócio-econômico (seção 2.2), seus objetivos diante das assimetrias regionais e espaciais (seção 2.3). Discutiremos ainda o sentido macroeconômico da integração (seção 2.4) e dedicaremos uma atenção especial à questão do papel da infra-estrutura e da ocupação e desenvolvimento dos espaços e regiões no processo de integração (seção 2.5).

Partimos da premissa inicial de que o objetivo de um processo (ou um projeto) de integração regional deve ser que os países partícipes se desenvolvam economicamente e socialmente, reduzam sua dependência e vulnerabilidade externa, ganhem autonomia estratégica e projeção de poder no sistema internacional. Enfim, resolvam seus problemas internos e externos dentro de um amplo projeto civilizatório e de emancipação, que não poderiam resolver separadamente. Neste sentido, formar uma área de livre comércio regional, uma união monetária e/ou uma união política não devem ser vistos como fins em si mesmos, mas somente como instrumentos possíveis de serem convenientes em razão dos objetivos acima referidos, não devendo figurar no ponto de partida de um processo de integração.

O estabelecimento de uma espécie de “tipo ideal” de sentido e objetivos da integração, próprio aos países periféricos, é útil para analisarmos comparativamente a direção que um dado processo de integração vem tomando, especificamente na América do Sul recentemente, nos anos 2000.

Apoiar-nos-emos também em interpretações históricas sobre a integração europeia que ajudam a questionar a visão dominante sobre o “modelo ideal” europeu e a consolidar uma visão sobre o tema. Não se trata de propor que a integração regional em qualquer outro espaço e circunstância histórica, muito menos atualmente na América do Sul, deva se basear num suposto “modelo ideal europeu” a ser adotado, mas apenas

auferir lições históricas que sejam interessantes ao processo de integração em curso na América do Sul.

2.1- Dimensão e objetivos políticos - Estados e integração regional

2.1.1 - A integração europeia no recente pós-guerra: a interpretação realista

Discorreremos nesta subseção sobre a abordagem histórica *realista* sobre o processo de integração europeia no pós-guerra (1945-1967), principalmente baseada em Milward (1993; 2000), crítica à visão *funcionalista*. Embora se refira a condições e circunstâncias históricas, geográficas, políticas e econômicas específicas - tanto nos países, quanto na região e no sistema internacional -, esta análise será importante para elucidarmos sobre o que consideramos como objetivos políticos de um processo de integração regional e o papel do Estado, de forma oposta à visão dominante.

Olhando para a história do processo de integração da Europa Ocidental no pós-guerra - período que inspirou as teses funcionalistas -, Milward (1993, 2000) identifica que os Estados nacionais conduziram seu avanço, rejeitando as teses funcionalistas que colocaram as instituições supranacionais acima das vontades nacionais. Ele não quis dizer que instituições e regras regionais não são importantes, mas ponderou claramente que o *locus* do processo esteve nas mãos e nos objetivos políticos dos Estados nacionais europeus.⁷⁵

Conforme explanamos em Barbosa & Padula (2007, p.119), Milward (1993) nomeou de *arcabouço da interdependência* o contexto internacional, sua dinâmica, arquitetura e regras estabelecidas em Bretton Woods. Para ele, o problema é que este arcabouço de interdependência era incompatível com certas políticas domésticas dos Estados europeus, principalmente as voltadas ao fomento das economias nacionais, como as políticas industriais e de proteção aos mercados internos, que eram necessárias para enfrentar demandas políticas internas e atingir seus objetivos políticos. Assim, alguns países foram descobrindo gradativamente pela experiência que com o *arcabouço da integração* poderiam implementar algumas dessas políticas que o arcabouço da interdependência tornava inviável.

⁷⁵ Nas palavras do autor: “O neo-funcionalismo falhou ao teste da história porque não respondeu à pergunta crucial sobre onde repousava o *locus* de poder no período pós-guerra e, no seu entusiasmo por uma teoria com valor preditivo, praticamente suprimiu o Estado nacional como a unidade central de organização política” (Milward, 2000, p.4).

O início do processo de integração na Europa se deu num contexto internacional favorável marcado pela Guerra Fria, pela proeminência do pensamento *embeded liberal* e pela confecção do Sistema de Bretton Woods, tendo o dólar como moeda internacional. Tal quadro resultou na aceitação e mesmo promoção do desenvolvimento por parte da potência líder do sistema capitalista, os Estados Unidos, tentando isolar seus aliados da influência do “fantasma do comunismo”, especialmente em áreas estratégicas, por razões geopolíticas e ideológicas (Helleiner, 1994). Assim, seus aliados, como os países da Europa Ocidental, deveriam apresentar crescimento econômico vigoroso, principalmente melhoras no padrão de consumo e bem-estar de suas populações. Para esses países da Europa, a política externa dos EUA foi fundamental para a integração, na qual destaca-se que a ajuda financeira do Plano Marshall almejava a formação de uma união aduaneira entre os países da Europa Ocidental em torno do dólar, visando fomentar o desenvolvimento, assim como objetivos de segurança (cristalizados também na Aliança do Atlântico Norte), com a Alemanha integrando este sistema. Portanto, ao mesmo tempo em que incentivavam a integração, os EUA estavam empenhados na arquitetura comercial e financeira do bloco capitalista, configurada em Bretton Woods, destinada a prover liquidez e permitir políticas macroeconômicas ativas.⁷⁶

O objetivo geopolítico originário do processo de integração europeia pós-guerra foi formar um bloco político na Europa Ocidental em torno da França, no qual a Alemanha Ocidental era parte constituinte do projeto de segurança regional (Medeiros, 2006). Este projeto era condizente com os objetivos estadunidenses. No entanto, rapidamente este projeto passou a ser idealizado pelos países europeus como um projeto de uma Europa unificada com maior poder e autonomia política no cenário internacional, que serviu de apoio político ao processo, conforme os discursos dos seus líderes políticos revelam (cf. Milward, 2002). A integração vinha sendo impulsionada por negociações pragmáticas dos Estados sobre temas que eram da ordem do dia nas suas economias nacionais. Destaca-se nesse processo a liderança política e os interesses da França e da Alemanha na construção do arcabouço de integração com objetivos próprios.

Com o avanço da integração, passaram a ocorrer pressões de grupos de interesse

⁷⁶ Os arquivos oficiais estadunidenses e europeus do pós-guerra demonstram que os EUA apoiavam amplamente a idéia de integração, embora não se soubesse exatamente o que isso significava (Romero, 1993).

nos EUA contra o processo e contra aspectos comerciais da política de apoio à integração, já que a recuperação econômica da Europa começava a afetar negativamente alguns setores da economia estadunidense com o aumento da concorrência internacional. No entanto, prevaleceu a visão (do Departamento de Estado) do objetivo político maior estadunidense, subordinando assuntos econômico-comerciais (Romero, 1993; Helleiner, 2003).⁷⁷ No fim dos anos 60, os EUA começaram a incorrer em crescentes déficits globais de conta corrente, e a conversibilidade do dólar passou a ser desafiada internacionalmente. A partir daí, visando manter sua autonomia política e econômica como emissor da moeda internacional, e diante da decadência do comunismo e da União Soviética e da ascensão do neoliberalismo, os EUA começaram a pressionar os demais países para a adoção de políticas macroeconômicas ortodoxas, pela liberalização financeira, e declararam unilateralmente a inconvertibilidade do dólar e fim do padrão dólar-ouro em 1973 (Helleiner, 1994).

Do ponto de vista europeu (dos “Seis”), a integração regional também foi um meio para afirmar os Estados nacionais como unidade funcional de organização política – ou, na expressão de Milward (2000), para “salvar os Estados nacionais” no pós-guerra. Enfraquecidos e incapazes de estabelecer um consenso duradouro após a Crise de 1929 e a Grande Guerra, a integração possibilitou que os Estados atendessem uma série de demandas políticas, econômicas e sociais concretas e insatisfeitas, que só o Estado poderia atender - indo além de meras questões de segurança, provimento de leis e serviços públicos e de infra-estrutura básicos. Tais demandas se materializavam na proteção de salários, criação e extensão de direitos trabalhistas e benefícios sociais do *Welfare State*, além de políticas de bem-estar que englobavam todas as políticas econômicas e sociais de habitação, saúde, educação, lazer, infra-estrutura, entre outras. Portanto, o Estado pós-Guerra foi reconstruído sobre um consenso político mais amplo, no qual, conforme Milward (2000) assinala, três grandes grupos se destacavam na coalizão de poder, grupos dos quais anteriormente não tinham demandas respondidas satisfatoriamente: trabalhadores, produtores agrícolas e beneficiários do *Welfare State*

⁷⁷ O aumento do superávit comercial dos EUA com os chamados os “Seis” - como ficaram conhecidos os seis países fundadores do processo de integração: Alemanha, França, Países Baixos, Itália, Bélgica e Luxemburgo - fez com que os grupos opositores silenciassem. Quando o superávit comercial dos EUA caiu de US\$6,1 para US\$3,3 bilhões de dólares em 1958 e o déficit do balanço de pagamentos atingiu US\$3,5 bilhões, levantaram-se as vozes protecionistas em relação à recém-criada Comunidade Econômica Européia (CEE) e, nas palavras de Romero (1993, p.200), neste momento acabou o período pós-guerra e o tipo de apoio dado pelos EUA ao processo de integração.

(aliança de grupos de renda mais baixa e média).⁷⁸

A Crise também possibilitou a emergência e proeminência ideológica do *keynesianismo* macroeconômico. Nesta perspectiva, para atender suas demandas, o Estado deveria ser (e de fato foi): altamente interventor, ter grande peso e controle nas economias nacionais - o dispêndio total dos governos em relação ao PIB cresceu de forma geral na Europa no período recente pós-guerra (Milward, 2000, p. 35) -, e operar livre do compromisso de equilíbrio fiscal, através da política fiscal e orçamentária (Hansen, 1969). As empresas estatais e o consumo governamental impulsionavam a economia. Os planos econômicos dos governos foram importantes, indicando caminhos e estimulando todos os setores da economia. O Estado protegeu indústrias estratégicas, estabeleceu políticas de bem-estar social, proveu subsídios agrícolas, facilitou investimentos, promoveu o desenvolvimento de tecnologias mais avançadas, mudanças estruturais e de ocupação da mão-de-obra para setores mais avançados da economia. Os governos buscavam o crescimento da economia e o aumento da produtividade no processo de integração. Prevalencia um regime macroeconômico *keynesiano* de demanda efetiva nos Estados europeus envolvidos no processo de integração recente pós-guerra.

Para Milward(1993, p.4):

“A realidade, como historiadores mostraram subsequente, foi que não apenas todos os poderes permaneceram virtualmente com os Estados nacionais e suas burocracias, com apenas limitadas entregas de soberania nacional sendo feitas às instituições regionais e somente para propósitos definidos estreitamente, mas que Estados foram também foram capazes de afirmar a prioridade de um interesse nacional dentro do arcabouço integracionista mesmo contra os desejos de amplas minorias de suas populações ou grupos de interesse percebidamente poderosos”.

As instituições regionais criadas condiziam aos objetivos políticos internos e externos dos Estados membros. Quando houve o episódio da crise da cadeira vazia protagonizado pela França em 1965, que travou o processo, a importância da vontade dos Estados foi reconhecida.

Milward (1993, p.21) ainda assim reconhece que os custos da integração eram altos para os Estados, em termos de concessões parciais de poder relativamente maiores que no arcabouço da interdependência. No entanto, afirma que existiam certas vantagens sobre estas “penalidades”.⁷⁹ Para ele, essas vantagens da integração sugerem

⁷⁸ Os partidos políticos responderam de forma pragmática a esses impulsos se tornando a medida sensível da opinião pública mais ampla e a transmissão de demandas ao centro parlamentar, conseguindo manter o consenso através do que pode ser traduzido no que Milward (2000, p.26) chamou “plebiscito diário”.

⁷⁹ “Todas são vantagens importantes na perseguição de políticas nacionais e podem em algumas negociações compensar a perda parcial de soberania” (Idem).

que “uma vez escolhida, pode ser mantida mesmo se as dissimilaridades entre conjuntos de políticas nacionais se tornarem amplas”.

A primeira vantagem apontada é que os acordos entre governos no arcabouço da integração, uma vez firmados, não são facilmente reversíveis (existem custos de reversão), em relação à viabilidade de longo prazo de acordos no arcabouço da interdependência; previsibilidade que influencia investimentos de longo prazo.⁸⁰ Embora não fossem absolutamente irreversíveis, os Tratados mostravam continuidade, maior aproximação e maior estabilidade – em relação a outras formas de acordos comerciais. No entanto, Milward (1993, p.15) adverte:

“Nós não estamos inferindo que a integração, uma vez iniciada, é absolutamente irreversível. Menos ainda estamos concluindo que é necessariamente progressiva. Ao contrário, uma mudança nos conjuntos de políticas através da Comunidade poderia levar teoricamente, como insistimos, à reversão destas negociações fundamentais e à desintegração da Comunidade Européia”.

A segunda vantagem apontada por Milward (1993) é a maior exclusividade em relação ao modelo de cooperação multilateral. A integração regional justifica melhor a discriminação a países de fora do processo, “permite mais facilmente uma limitação do número de participantes porque o preço de entrada em termos de soberania nacional é mais alto”, e proporciona maior poder de negociação à Comunidade pela sua capacidade de definir agendas e de excluir não-membros de um amplo mercado no longo prazo. O controle estrito do processo de ampliação da Comunidade passava pela aceitação do *acquis communautaire*.

A terceira vantagem apontada por Milward (Idem) é que a integração regional oferece um sistema central de leis, que o arcabouço internacional não oferece, com regras mais contínuas e punições severas ao seu não cumprimento. Ele cita como exemplo a União de Pagamentos Européia (UPE) e suas regras. Ao decidirem pela transferência de soberania em certas áreas a instituições regionais, o principal interesse dos Estados foi “não apenas definir e limitar aquela transferência de soberania muito cuidadosamente, mas também meticulosamente estruturar as instituições centrais de forma a preservar um balanço de poder dentro do arcabouço integracionista em favor dos próprios Estados nacionais” (Milward, 1993, p.19). A tarefa central de formulação política atribuída ao Conselho de Ministros composto por membros dos governos, colocada nos Tratados de Paris (1951) e de Roma (1957) que estabeleceram os poderes

⁸⁰ Diante das relações históricas instáveis, especialmente com a República Federal que se tornou a locomotiva da integração comercial, os Estados buscavam mais garantias de longo prazo.

das instituições, assegurou aos Estados nacionais o controle do futuro da Comunidade Européia – o que Milward (1993, p.19) aponta que pode ser ilustrado no objetivo vago de “uma união ainda mais estreita”, deixando ausentes objetivos detalhados e suprimindo a palavra “supranacional” das versões provisórias do Tratado de Roma. Com objetivos políticos convergentes entre os Estados membros, a história mostra que era favorável criar uma legislação regional sob seu controle. Milward (1993, pp.19-20) ressalta que se a integração será preferida à interdependência, depende:

“da capacidade não apenas de predizer a escolha política de qualquer Estado nacional, mas também de predizer a semelhança que terão conjuntos similares e reconciliáveis de escolhas políticas que serão feitas em conjuntos de Estados nacionais.

(...) Para uma transferência de soberania mais cuidadosamente negociada e definida tomar lugar, a similaridade e capacidade de composição das escolhas políticas nacionais teriam provavelmente que ser maiores que o necessário em um mero mundo de interdependência”.

Para a posição realista de Milward não há oposição entre integração regional e Estados nacionais. Ao contrário, na sua interpretação histórica da Comunidade Européia, os Estados são os construtores do processo de integração, que é um arcabouço internacional favorável aos seus objetivos de políticas domésticas. Isto permite a hipótese de que as mudanças circunstanciais da integração européia sejam um reflexo de mudanças políticas internas dos Estados, “mais que a progressão incremental postulada por outras teorias da integração” (Milward, 1993, p.21). Ainda, afirma que sua posição realista não significa que a integração se restringirá às áreas de “baixa política”.

Milward finalmente resume o argumento proveniente de sua interpretação do processo de integração da Europa, afirmando: “Estados nacionais tem certo portfólio de objetivos políticos que eles tentarão realizar frente a uma internacionalização econômica e política. Esses objetivos políticos são quase inteiramente moldados por pressões políticas e recursos econômicos internos e assim variarão de país a país sobre o tempo”. (1993, p.21) Assim, dependendo do contexto político interno e externo que levarão a escolhas nacionais de um conjunto de políticas mais adequadas aos seus objetivos políticos, quase inteiramente gerados pelas coalizões e pressões políticas internas, a escolha pela integração pode ser melhor que a escolha pela interdependência, nos termos de Milward (1993). Mas, ressalta, isto não significa que o curso da consecução destes objetivos eleitos “levará automaticamente a um mix similar de políticas nacionais ao longo do tempo”, pois as forças e interesses políticos e econômicos se movem. E, conforme aponta Kastendiek (1990, p.306), a diversidade nacional se reproduz mesmo

no processo de integração, não se enquadrando num processo de “progressão linear”.

Contrariando a idéia funcionalista de que o aprofundamento da integração, ao atingir força, levaria automaticamente à convergência de políticas nacionais, Kastendiek (1990, p.308) identifica que surgem “estratégias para administrar a diversidade”, como o impacto das mudanças nas políticas nacionais dentro da integração – que podem ser mudanças similares, mas não em direção a uma convergência de políticas. A diversidade sempre é preservada e o que existe é coordenação ou cooperação de políticas, não convergência ou harmonização.⁸¹

Não obstante, mudanças nos planos das capacidades materiais, no plano das idéias e nas instituições internacionais, assim como mudanças coadunadas no contexto geopolítico e da ordem internacional e no contexto dos interesses e coalizões internas dos países, influenciaram mudanças na postura dos Estados na Europa que foram decisivas ao engessamento das políticas macroeconômicas expansivas voltadas ao crescimento e à mudança estrutural configuradas no pós-guerra.

A Alemanha ganhou com a integração porque, nos últimos 50 anos, diversos setores que formam o interesse nacional alemão foram contemplados com o processo – bancos, indústrias, trabalhadores, políticos e o cidadão de maneira geral. Além disso, o Estado alemão satisfaz demandas internas, se reergueu rapidamente após a devastação da Grande Guerra, e ainda se projetou como potência regional. Isto afasta a idéia de que a liderança alemã foi baseada em uma política externa de generosidade, pois atendeu interesses estratégicos germânicos de curto e longo prazo. No entanto, a guinada monetarista e conservadora (a partir dos anos 1980) correspondeu principalmente a interesses de elites financeiras e sindicatos alemães, contando com todo arcabouço institucional-ideológico e com as mudanças na ordem internacional, que levaram a mudanças na postura do Estado. Inclusive após a queda do muro de Berlim, o país recebeu somas significativas de recursos dos fundos estruturais comunitários, o que ajudou a reunir as “duas Alemanhas”.

Se a integração avançou até os dias de hoje, foi porque não só o interesse nacional alemão foi contemplado, mas o interesse nacional dos demais Estados-

⁸¹ Conforme Milward (1993, p.21) relata, mesmo entre 1945 e 1967 esta diversidade já era bem evidente, embora houvesse convergências (suficientes) em diversas áreas: na restrição ao comércio externo (sobrecompensada pela parcela de ganho do mercado regional), uma política agrícola comum para manter o padrão de vida no campo, e políticas de bem-estar social. Ele chama a atenção para a ausência de especificações mínimas sobre política industrial no Tratado de Roma como um fator revelador da complexidade das circunstâncias históricas; mas que na verdade permitiu que os países perseguissem seus objetivos de forma a atender suas particularidades neste campo, e mostra que as “diversidades marcantes em métodos políticos ou mesmo em objetivos em outras áreas talvez não impeçam a integração”.

membros. As outras potências europeias realizaram alguns de seus interesses nacionais por meio da integração, ganharam escala para suas indústrias, proteção para alguns setores, maior segurança energética, ampliação de mercados para seus trabalhadores, intercâmbios acadêmicos, intercâmbios culturais e a estabilidade geopolítica, que foi um dos objetivos centrais no início da integração. Os sucessivos alargamentos foram fundamentais para ampliar o mercado interno europeu, mas contribuíram para o aumento das disparidades entre as economias nacionais da Comunidade. Aderiram países atrasados em relação à média dos Estados-membros, como Irlanda, Grécia Espanha e Portugal até meados da década de 1980. Neste milênio o número de membros já passou de 15 para 25.

A UE foi criada em 1992, a partir do *Tratado de Maastricht*, ou *Tratado da União Européia*, que incorporou e modificou os Tratados anteriores. O Tratado, ainda que incorpore alguns traços da economia política da EU, lança a União Econômica e Monetária (UEM), com o Euro como moeda, e estabelece metas macroeconômicas rígidas às economias partícipes. No campo econômico está a construção de um grande mercado interno “sem fronteiras” para o progresso econômico e social equilibrado, com ênfase na coesão. No campo geopolítico está a vontade de fortalecer sua “identidade” no sistema internacional. Há uma transferência de soberania dos Estados-membros para autoridades comunitárias, mas num processo negociado e seguindo objetivos mais amplos, onde se dá vazão ao interesse nacional dos diferentes membros, mas que, sobretudo, reflete as relações de poder e riqueza dentro da UE, de seus Estados e do sistema interestatal.

A integração viabilizou o interesse nacional de países mais periféricos e de países centrais na região, países com posições diferentes na UE e com aspirações diferentes diante da Comunidade e do sistema internacional. Apesar dos ajustes e restrições provenientes da adesão ao euro e ao Tratado de Maastrich, e também da exposição à globalização financeira e da política restritiva do conservador Banco Central Europeu independente, os países desfrutam de vantagens como uma grande transferência de recursos comunitários, principalmente dos fundos estruturais.

No contexto da integração europeia, dois processos motrizes se destacam: de um lado, há o esforço do desenvolvimento pelos Estados-membros atrasados, e, por outro, a construção da União Européia está relacionada com a concorrência entre as grandes potências no sistema internacional. Quatro potências fazem parte da UE: Alemanha, França, Inglaterra e Itália. Tal é a assimetria de poder político-militar atualmente, que

apenas em conjunto existe a possibilidade rivalizar o poder dos EUA – possibilidade mais remota se observarmos a presença militar estadunidense espalhada pelo mundo e especialmente na Europa. Se no processo recente pós-guerra (até os anos 70), havia congruência quanto a objetivos mais amplos de afirmação do Estado e projeção externa, após as mudanças (geopolíticas, sócio-políticas, econômicas e ideológicas) dos anos 1970 e especialmente mais recentemente não se mostra nenhuma convergência clara entre esses países de como se posicionarem no mundo e de como se aproveitarem do advento comunitário para avançar interesses geopolíticos - que são impossíveis de avançar pelo paradigma da interdependência, seguindo o raciocínio de Milward (1993).

A principal potência econômica da comunidade é a Alemanha – não por acaso, é a sede do Banco Central Europeu – mas o país tem capacidade militar limitada devido a sanções do pós Segunda Guerra Mundial: não pode desenvolver armamento nuclear e suas forças armadas devem se voltar para a defesa. A Inglaterra, desde que perdeu o posto hegemônico, é alinhada privilegiada dos EUA na esfera político-militar. O país não adotou o euro e é, em geral, contrário ao aprofundamento da integração, colocando-se contra atos que transfiram soberania nacional para a União. A Itália não tem apresentado bom rendimento na economia, passou um período alinhada à estratégia geopolítica dos EUA de combate ao terrorismo, como na invasão do Iraque em 2003, mas rompeu o alinhamento automático no atual governo. A França se apresenta no discurso como um contraponto ao poder estadunidense, mas não possui as estruturas de poder para ser um contraponto de fato. Há uma indefinição sobre o papel da UE no mundo e isso parte de sua própria configuração interna. Na esfera econômica, ela é de fato uma comunidade, funciona como União; mas, na esfera política, diplomática e de segurança, a UE tem uma natureza intergovernamental (Barbosa & Padula, 2007).⁸²

2.1.2 - A dimensão do poder e os objetivos políticos da integração

Por um lado, os acordos comerciais que conformam arranjos de integração estão associados às expectativas de benefícios que podem ser gerados a partir de uma relação

⁸² A UE constitui-se hoje em potência mundial na esfera econômica, que busca uma identidade internacional, mas não tem uma voz política e não tem força militar, o que limita seu peso e papel como potência mundial. O documento do governo dos EUA, “The Military Strategy of the United States – 1991-1992”, confeccionado pelo então Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas Colin Powell no governo George H.W. Bush, delineou o objetivo estratégico de impedir a formação de qualquer força militar europeia fora da OTAN. Este objetivo foi sinalizado pelos países da UE no Tratado de Lisboa de 2007, mas não se mostrou viável até o presente momento.

econômica mais próxima e intensa, através da exploração mútua de mercados e investimentos. Por outro lado, envolvem interesses políticos externos e internos de Estados envolvidos, e/ou mesmo de grupos de interesse dos países. Olhando para as experiências históricas de integração na Europa e no Leste da Ásia, seguindo o UNCTAD (2007), concluímos que nenhum arranjo comercial regional se deu de forma “espontânea”, levado por forças de mercado, mas foram construídos politicamente e não se restringiram meramente a acordos com objetivos econômico-comerciais.

A concepção e os objetivos políticos desempenham papel fundamental no processo de integração regional. Podemos identificar dois planos de objetivos políticos entrelaçados que devem estar presentes num processo de integração regional. Na esfera interna, o objetivo político da integração deve ser o de afirmar e aumentar a legitimidade dos Estados membros, e conseqüentemente seu poder “para dentro”, atendendo a demandas e condições sócio-políticas internas. No âmbito externo, como objetivo geopolítico, o processo de integração deve trabalhar em favor da projeção de poder e autonomia relativa dos países membros e do bloco no sistema internacional, influenciando decisões, sistema jurídico e as regras formais e informais internacionais, a agenda internacional e os organismos multilaterais - que são determinantes para distribuição da riqueza e das possibilidades de desenvolvimento entre e dentro dos Estados, aumentando assim sua capacidade de moldar as estruturas do sistema internacional em diferentes esferas, de que nos fala Strange (1996). O poder, neste processo, não deve ser encarado somente como um fim, mas também por sua relação fundamental e recíproca com a geração de riqueza, o desenvolvimento e a justiça social; e, em última instância, para um processo civilizatório mais amplo.

A dimensão geopolítica da integração sempre representa um objetivo defensivo ou expansivo de um Estado ou grupo de Estados frente a outros Estados. Como projeto geopolítico de segurança, é importante ocupar, desenvolver e integrar toda unidade territorial, espalhando núcleos desenvolvidos, principalmente nas regiões fronteiriças e estratégicas.

É necessário ressaltar que a projeção e os ganhos políticos que países periféricos (na hierarquia política e econômica do sistema internacional) podem alcançar num arranjo de integração são infinitamente maiores dos que poderiam alcançar separadamente.

No entanto, quando envolve países com diferentes posições hierárquicas (como nos arranjos Norte-Sul) ou com enormes assimetrias, pode trabalhar para a projeção

geopolítica do Estado (ou grupo de Estados) mais desenvolvido e poderoso, sem benefícios concretos (ou com benefícios limitados) para os menos desenvolvidos. Quando a integração envolve países periféricos com significativas assimetrias (políticas, econômicas, comerciais, tecnológicas, etc.), os ganhos políticos e econômicos conjuntos dependem assim da postura particular do(s) país(es) de maior peso político e econômico.

As formas de interação política e econômica entre os Estados envolvidos, com suas respectivas estratégias, resultam num particular arranjo regional que configura em que medida (maior ou menor) as livres forças de mercado e as forças concentradoras atuam. Conforme o UNCTAD (2007, p.53) aponta, “A forma de cooperação regional depende de circunstâncias [geográficas, históricas e políticas] específicas em uma região, e do peso relativo dado às forças de mercado e à intervenção estatal”. O caso do NAFTA revela um processo liderado pelos EUA, Estado com capacidade de estabelecer uma agenda a partir de seu poder político, econômico e ideológico, contando com o apoio de grupos de interesse internos nos demais países. Este arcabouço regional garantiu um espaço de influência geopolítica e para favorecer suas empresas na competição global, com um claro objetivo de estabelecer uma área de livre mercado, para explorar vantagens locais de custos no México (mão de obra barata, por exemplo), com este último país servindo como plataforma de exportações e tendo insignificante valor agregado à produção dentro de sua economia (UNCTAD, 2007; 2003).

Na visão funcionalista, a questão da liderança política num processo de integração usualmente é resumida a um país ou grupo de países com maior peso político e sua capacidade de negociação, de chegar a “consensos” e construir regras e instituições comuns regionais. Neste sentido, ênfase é dada ao processo negociador e à construção de regras e instituições supranacionais para espalhar e aprofundar a integração (Cf.: Vaz, 2000). Na visão aqui proposta, o papel de liderança política na construção de regras e instituições regionais é interessante na medida em que atende aos objetivos políticos e sócio-econômicos estratégicos escolhidos, tanto no âmbito nacional quanto regional. Ou seja, regras e instituições regionais por si só não são benéficas ao processo de integração.

Características geográficas, históricas, políticas, econômicas, e mesmo culturais e antropológicas, revelam em alguns países a potencialidade - uma espécie de “vocação” - para o poder e para ser potência regional. Defendemos que as mesmas

características, traduzidas em maior peso político e econômico relativos na região, revelam uma vocação para a liderança regional. Numa dada região, pode existir mais de um país cujo peso econômico e político são importantes para o processo de integração. E, sem dúvida, existe pelo menos um país cujo peso e postura política e econômica são cruciais e imprescindíveis para a direção do processo de integração. O crescimento econômico deste país e seus efeitos sobre a região explicam em grande parte a forma de liderança política regional exercida. Forçando um delineamento preciso para elucidar o posicionamento do líder, propomos aqui que a liderança política e econômica regional pode ser exercida basicamente de quatro diferentes formas:

- (i) Uma liderança expansiva e assimétrica, concentrando ganhos políticos e econômicos no líder em detrimento do desempenho político e econômico dos demais países.
- (ii) Uma liderança em que a expansão do líder favoreça a expansão econômica e política dos demais países, mas que ainda assim, em última instância, concentre ganhos políticos e econômicos no líder, não combatendo assimetrias pré-existentes.
- (iii) Uma liderança em que a expansão do líder favoreça a expansão econômica e política dos demais países e do conjunto, mas que ainda trabalhe para manter sua posição privilegiada em termos de concentração regional de poderes político e econômico; assim, podendo até combater em grande medida as assimetrias estruturais pré-existentes entre os países da região e o líder, não visa comprometer a hierarquia regional estabelecida.
- (iv) Uma liderança cooperativa, na qual a expansão do líder impulsiona ganhos políticos e econômicos recíprocos dos países e do conjunto, reduzindo as assimetrias pré-existentes, na medida do possível.

Primeiro, quando uma liderança regional é exercida como um projeto de ação política e econômica expansionista assimétrica em favor do Estado relativamente mais forte em busca de maiores oportunidades de exploração e obtenção de lucros e juros para suas empresas e capitais, buscando mercados (escala), acesso a fatores estratégicos, matérias-primas e salários baratos, esta liderança assume caráter imperialista (subimperialista ou de imperialismo regional).⁸³ Usualmente se dá sob a égide do

⁸³ Seguimos aqui parcialmente a descrição de imperialismo de Hilferding (1910) para a economia mundial. A diplomacia política se coloca à serviço da expansão política do Estado e do capital nacional, convertendo territórios em áreas de influência e de investimento, e tentando protegê-lo de forças políticas

estabelecimento das livres forças de mercado entre os participantes, deixando as forças concentradoras atuarem como instrumentos de drenagem de riqueza e excedentes econômicos em favor da acumulação e concentração de poder e riqueza no país líder. Esta ação do líder pode buscar maior influência política regional e no sistema internacional. Conforme as forças políticas e econômicas penetram, busca-se influenciar as legislações internas dos demais países em favor da expansão do Estado líder e tentando protegê-lo de forças políticas e econômicas extra-regionais adversárias.

Propomos aqui que a sustentabilidade e os ganhos auferidos pelo líder em um projeto imperialista regional dependem não somente dos poderes políticos e econômicos relativos do líder em relação aos demais Estados da região, mas também das relações de poder no sistema internacional, pois outras potências certamente terão interesse em atuar, estabelecer ganhos, acordos e relações assimétricas na região. E, neste último caso, se o líder imperialista regional não tiver recursos de poder suficientes em diferentes esferas (político, militar e econômico) para proteger a região de atuações externas, provavelmente abrirá espaços para atuações de potências externas e *no mínimo* terá que reduzir e partilhar seus ganhos com outras potências internacionais em uma disputa “pacífica” – sem enfrentamento militar direto.

Além de seu poder político, militar e econômico, o líder pode se apoiar também em idéias e instituições para colocar sua expansão no sistema internacional num plano de interesse comum dos países envolvidos - demandando o mínimo do uso de força, mas exercendo uma *liderança moral*. Neste caso, cabe chamarmos de *liderança hegemônica*, fazendo referência ao termo usado pelo italiano Antonio Gramsci, que alguns autores levaram com competência para as relações internacionais, como Giovanni Arrighi (1996) e Robert Cox (1993; 1996).⁸⁴ Recuperando Gramsci, em Cox (1996b, p.56), a noção de hegemonia aparece como um encaixe entre poder, idéias e instituições. Ele define: “Em uma ordem hegemônica, o poder dominante faz certas concessões ou compromissos para assegurar o consentimento de poderes menores a uma

e econômicas extra-regionais adversárias. Por isso, para Hilferding (1910, p.311), no plano internacional, a posição do poder estatal é vital para a expansão do capital.

⁸⁴ Gramsci utilizou o termo hegemonia no plano nacional, referindo que “a supremacia de um grupo social manifesta-se de duas maneiras, como “dominação” e como “liderança intelectual e moral” (*Cadernos do Cárcere*, citado em Arrighi, 1996, p.28). O poder, neste sentido, é uma forma de combinação de consentimento e coerção, reformulado a partir da concepção de Maquiavel. Nicolau Maquiavel, em “O Príncipe” de 1513, propôs a construção política da unificação da Itália (fundar um único império italiano) a partir dos Médici, por todos os meios necessários, pela força (armas) ou pela virtude, para conquistar e unificar a Itália, afastando a ameaça estrangeira e as divisões internas. Enxergou assim a importância de um amplo território nacional unificado, com uma armada constituída, anunciando o fim dos pequenos reinos e repúblicas na Itália.

ordem que pode ser expressa em termos de um interesse geral”.

Trazendo para o âmbito regional, esta liderança hegemônica pode favorecer o crescimento econômico e mesmo a resolução de questões políticas e sociais internas nos países, mas de forma limitada, em última instância favorecendo a expansão *assimétrica* e o projeto do líder regional. Neste caso, chamaremos esta forma de liderança *hegemônica assimétrica*. Mais uma vez, o quanto esta forma de liderança e arranjo de integração será sustentável e/ou relativamente mais benéfico aos demais países do arranjo, depende da configuração do sistema internacional e das forças políticas internas destes países, assim como da força do arcabouço hegemônico regional.⁸⁵

Quando esta liderança hegemônica promove a resolução de assimetrias regionais na medida do possível, promovendo a expansão dos países envolvidos separadamente e em seu conjunto (jogo de soma positiva), dentro das concessões que caracterizam a liderança moral, mas em última instância trabalhando de forma a manter a estrutura de liderança regional e importância diferenciada do líder na região e no sistema internacional, chamaremos esta liderança de *hegemônica positiva*; termo que carrega certa ambigüidade, mas que reflete adequadamente a idéia que descrevemos.

Por outro lado, a forma como a liderança regional é exercida pode ser *cooperativa*, o que consideramos uma liderança político-estratégica, levando a ganhos políticos e econômicos recíprocos e conjuntos nos países envolvidos, num jogo de soma positiva, proporcionando ainda uma redução na divergência estrutural entre os países membros. Para um processo de integração entre países periféricos, esta opção parece ser a ideal, mais sustentável e desejável, se desejam projetar-se de forma ativa e autônoma no sistema internacional. Ela depende da postura política, macroeconômica, comercial e de investimentos do país líder em relação aos demais países da região. No campo econômico, servindo de “locomotiva” do crescimento nos demais países através de suas importações, investimentos produtivos, financiamentos e transferências. Depende também da política macroeconômica praticada internamente e da postura do líder em relação às negociações e ao sistema internacional.

O que chamamos de *liderança hegemônica positiva* parece ser a forma mais sustentável de liderança em relação às lideranças imperialista e hegemônica assimétrica,

⁸⁵ Conforme constata Arrighi (1996, p.29), “Um Estado dominante exerce uma função hegemônica quando lidera o *sistema* de Estados numa direção desejada e, com isso, é percebido como buscando um interesse geral”. Sobre as hegemônias mundiais, Arrighi (1996, p.29) adicionalmente clarifica que estas “só podem emergir quando a busca do poder pelos Estados inter-relacionados não é o único objetivo da ação estatal”, mas apenas um lado, sendo que o “outro lado é a maximização do poder [dos Estados] perante os cidadãos”.

embora ambas as lideranças hegemônicas possam ser encaradas como uma estrutura para manter o domínio do líder. Ainda, ao mesmo tempo, a liderança hegemônica positiva parece ser mais viável que a forma cooperativa, visto que tem maior capacidade de reunir ao mesmo tempo interesses políticos dentro do Estado líder e dos demais da região para apoiar e legitimar o processo de integração e a liderança regional.

Devemos advertir que para uma liderança ser exercida numa direção desejada, além da potencialidade ou “vocação” para ser líder, é necessário a vontade de exercê-la, revelada numa ampla estratégia para a região. Decorrente da “vocação”, a “liderança natural” por si só pode garantir a expansão e a presença econômica do líder em outros países e seu peso relativo na resolução de questões chave na região. Ela abre espaços para a atuação de empresas do país líder, mas pode abrir espaços de penetração para potências competidoras. A “liderança natural” pode até ter aspectos ambíguos entre uma expansão assimétrica e recíproca, mas certamente não pode levar firmemente na direção de uma liderança cooperativa ou hegemônica positiva. Estas exigem uma estratégia ampla e clara, além de estar apoiadas em coalizões internas de poder e também em idéias. Um Estado que mescle uma tentativa de estratégia cooperativa - dificultada por atuações externas, por coalizões internas de poder ou falta de projeto e vontade clara – com a liderança natural, pode levar a resultados ambíguos, dependendo da esfera e do momento analisado. Ainda, como opção estratégica ou correspondendo a correlações de forças, um Estado pode alternar formas de liderança.

Para o bem ou para o mal, a capacidade de impor ou propor (ter iniciativas), negociar e universalizar regras comuns e uma agenda política regional em torno de questões pragmáticas está no cerne da liderança política regional. Seja ela através da dominação (político-militar e econômica) direta imperialista, num sentido de estrutura hegemônica *gramsciana*, ou no sentido de internalizar e universalizar uma agenda regional cooperativa. De maneira geral, demandam em grande medida apoio em interesses políticos e materiais consistentes, coalizões de poder e ordem internacional favoráveis, e suporte no campo das idéias e das instituições. As regras e instituições podem ser moldadas para trabalhar em favor de diferentes formas de liderança.

Assim, no sentido de uma liderança regional hegemônica, idéias e instituições devem ter um importante papel, como instrumento de convencimento da busca de um interesse regional universal (compartilhado por todos os Estados) por parte do líder. Conforme argumenta Strange (1996), o poder militar, produtivo, tecnológico e de conceder crédito de determinados Estados, atribuem-lhes o controle sobre o “poder

estrutural” e, conseqüentemente, sua capacidade de moldar estruturas da economia política internacional, incluindo aí instituições e regras. Por sua vez, Cox (1993, pp.119-120) aponta que “Em geral, as instituições e regras internacionais se originam do Estado que estabelece a hegemonia” e quanto mais poderoso o Estado ou grupo de interesse influenciando num Estado, maior a chance de haver hegemonia; e, por sua vez, a constituição de idéias e instituições que atendam aos interesses hegemônicos (Cox, 1996c).⁸⁶ Para ele, as instituições formam uma estrutura que permitem moldar e monitorar as políticas nacionais de acordos com os objetivos hegemônicos dominantes, e ainda têm um papel ideológico na formação das políticas dos demais Estados.

A visão “estrutural” de Strange e a visão “hegemônica” de Cox, ambas materialistas em seus fundamentos, indicam que as instituições regionais, embora possam levar a um aprofundamento da integração regional como sugerem as visões funcionalistas, não necessariamente levam ao desenvolvimento e ganhos políticos conjuntos dos Estados envolvidos, e nem são isentas de interesses políticos, mas refletem a estrutura de poder que as originou. Assim, a construção de instituições supranacionais pode não levar a um arcabouço de integração sustentável e estável no longo prazo, na medida em que seus frutos não se distribuem de forma satisfatória pelos Estados (ou seus grupos de interesse). As instituições regionais também podem não ter qualquer eficácia, ou representar qualquer delegação de soberania nacional em favor de uma supranacionalidade regional. O importante é entender que o papel que as instituições terão dependerá do sentido que os Estados derem à integração regional e a elas, o que depende por sua vez das relações e estratégias dos Estados. O que propomos aqui é que instituições podem ser boas e necessárias à integração, dependendo de fatores particulares a cada processo de integração, mas não são necessariamente favoráveis e suficientes para uma integração estável e com ganhos recíprocos.

Podemos concluir que a liderança regional de um Estado pode trabalhar para a

⁸⁶ Com a ressalva de que, na visão *gramsciana* de Cox, apesar de haver “correias de transmissão” entre as esferas das disputas interestatais, do sistema internacional, e das relações de poder e disputas entre grupos de interesse dentro dos Estados, em última instância são estas últimas que originam transformações sociais que influem na postura do Estado, e por sua vez nas relações inter-estatais e em transformações nos sistema internacional. Cox (1993, p.119) aponta que “a hegemonia mundial se expressa em normas, instituições e mecanismos universais que estabelecem regras gerais de comportamento para os Estados e para as forças da sociedade civil que atuam além das fronteiras nacionais (...). O autor aponta características do papel das instituições: “1) corporifica as regras que facilitam a expansão dos ordens mundiais hegemônicos [mas permitem simultaneamente aos interesses subordinados fazerem ajustes com um mínimo de desgaste]; 2) é, ela própria, produto da ordem mundial hegemônica; 3) legítima ideologicamente as normas da ordem mundial; 4) coopta as elites dos países periféricos; 5) absorve idéias contra-hegemônicas”. (Idem)

abertura de espaços para a expansão dos seus capitais e de suas empresas de maior porte e competitividade econômica (aproveitando toda infra-estrutura favorável de sua economia) sobre as demais economias, prevalecendo assim seus interesses materiais e políticos como impulsionadores do processo de integração. A diminuição de tarifas, as facilidades de transportes e a diminuição dos custos de transação intra-regionais podem trabalhar em favor dessas forças expansionistas e concentradoras, na ausência de medidas e instrumentos que possibilitem compensações e impulsionem o desenvolvimento nos demais países.

No plano da liderança política dentro da região, um processo convergente com ganhos políticos e econômicos recíprocos exige que o país líder tenha iniciativas e impulsione acordos regionais que condigam com um processo de desenvolvimento autônomo e convergência para cima de todos os países, por exemplo, nos seguintes campos: cooperação militar e de segurança; tarifas comerciais e regras de investimento; políticas científicas, tecnológicas e de pesquisa; intercâmbio cultural e turismo; mecanismos de transferências, financiamento e compensação de assimetrias; cooperação e coordenação de políticas macroeconômicas - não com o objetivo de formar uma área de livre fluxo de comércio e investimentos. Que estes arranjos regionais priorizem a solução de problemas sócio-econômicos internos aos países e a autonomia estratégica e projeção internacional, pela expansão política e econômica conjunta. Regras de mobilidade de trabalhadores, provimento de infra-estrutura (num sentido amplo) e segurança social, assim como legislações trabalhistas e tributárias, também devem se enquadrar neste sentido. Ao mesmo tempo, deve permitir tarifas comerciais e regulação de investimentos extra-regionais diferenciadas, dentro de um arcabouço que priorize o desenvolvimento conjunto com respeito às assimetrias, mas evitando a triangulação no comércio. Merece destaque a promoção por parte do líder da construção de uma infra-estrutura de integração regional (transportes, energia e comunicações) que interconecte a região, promova o desenvolvimento conjunto e dos espaços menos favorecidos, o aproveitamento de todos os recursos e potencialidades regionais, e de todo potencial geopolítico que a região dispõe.

2.1.3 - A visão de Friedrich List (1841)

O economista político alemão Friedrich List teve como sua principal obra o livro *Sistema Nacional de Economia Política*, de 1841. List viveu em uma Alemanha fragmentada em diversos pequenos estados, em uma Europa que presenciava freqüentes

conflitos por disputas territoriais, e em um mundo onde já se mostrava clara a supremacia naval, manufatureira, comercial, política e ideológica da Inglaterra, como seu livro mostra.⁸⁷ Do outro lado do Atlântico Norte, destacava-se a ascensão de uma ex-colônia independente, os EUA, a qual List estudou de perto e passou parte de sua vida. O pensamento de List é marcado pela importância que dá às relações de poder interestatais e à industrialização como força dinâmica do desenvolvimento das forças produtivas nacionais, demandando assim todos os cuidados (proteções) e políticas incentivadoras necessárias ao seu florescimento e desenvolvimento. Apesar de focar na importância do Estado, List identificou também a importância dos interesses e relações de poder entre grupos internos, que cerceavam as possibilidades de unificação e industrialização da Alemanha. Embora não tenha esquematizado uma teoria da integração, ou mesmo usado taxonomias ou termos elaborados, List fez colocações, teve *insights* e delineou razões importantes para um projeto de unificação da Europa no século XIX.

Como um meio para o fortalecimento político e industrial, a idéia de unificação dos Estados europeus aparece na principal obra de List (1841) sob as mesmas razões de sua proposta de unificação da Alemanha⁸⁸: (i) O poder político externo adquirido através da união de Estados, estabelecendo um “poder territorial continental” capaz de se articular frente e confrontar a nação mais poderosa de sua época, a Inglaterra, a qual chamava de “poder insular” por sua posição geográfica privilegiada; (ii) A eliminação da perniciosa concorrência manufatureira, comercial e política entre os Estados, gerando um poder político interno capaz de induzir o desenvolvimento dos poderes produtivos, estimulando a cooperação e a ligação entre diferentes ramos industriais, assim como os setores estratégicos, visando superar o poder industrial britânico; (iii) criando um amplo mercado para a produção destes Estados, protegido e ligado comercialmente por um eficiente sistema de transportes, cruzando todo território, possibilitando o

⁸⁷ O pensamento dominante em sua época era o liberalismo econômico britânico (baseado na interpretação liberal da teoria de Adam Smith, publicada em *A Riqueza das Nações* de 1776), que preconizava o não intervencionismo estatal e o livre comércio como o único caminho para o desenvolvimento. Segundo ele, a Inglaterra trabalhava para influenciar a opinião pública no exterior e defender seus interesses propagando tal teoria. De forma pioneira e profética, List (1841) foi o grande promotor da então revolucionária idéia do *Zollverein*, união aduaneira entre os estados alemães - eliminando tarifas entre os estados da Alemanha e criando uma tarifa externa comum para o comércio - como base para a formação política da nação alemã.

⁸⁸ List (1841, Livro IV) previu que o “destino inevitável” da Europa seria se unificar pelos mesmos motivos que a Alemanha deveria se unificar. Para ele, a unificação européia deveria passar pela unificação dos estados germânicos, sob o comando da Prússia - a qual chamava “o poder político” - pois a Alemanha teria um papel fundamental a exercer na formação deste “poder continental”.

aproveitamento dos recursos e do território em toda sua potencialidade.

List enxergava uma ampla correlação entre o poder político (incluindo a segurança e a autonomia nacionais) e o poder industrial, onde a segurança de um mercado interno amplo seria fundamental. Deve-se ressaltar que a Europa se encontrava na área de influência e atuação direta do país hegemônico, que atuava estabelecendo tratados desiguais e relações políticas e econômicas vantajosas com todos os países da região. Para List, a integração regional atuaria de forma mais ampla aumentando os poderes produtivos das nações partícipes e conseqüentemente da região como um todo.⁸⁹ Na sua obra, o comércio com outras nações é concebido como uma forma de aumentar a produção, a riqueza, o poder e a influência de uma nação. Por isso, as nações em diferentes estágios de desenvolvimento demandam diferentes políticas comerciais, industriais e tecnológicas, baseadas em vantagens comparativas futuras (dinâmicas). Isto vale também para a integração regional e para distribuição de seus benefícios, demandando políticas diferenciadas e uma postura especial dos países mais importantes e desenvolvidos da região.

Segundo List (1841, p.271), o grande valor da integração não seria material, mas o poder que dela deriva, com a consolidação de um território unificado e seguro, diante de uma Europa que era palco de freqüentes conflitos interestatais. Mas List observou também uma hierarquia política e econômica dentro da região, sugerindo posturas diferenciadas aos Estados envolvidos. Os Estados menores e menos abastados deveriam ser os maiores beneficiados com a integração regional, mediante uma política comercial adequada, e estes benefícios os tornariam avessos a associações com estrangeiros e especialmente com o país hegemônico (1841, p.270).⁹⁰ Assim, por motivos econômicos e políticos, ele pregava a necessidade de um processo de integração com distribuição equitativa e percebida de seus benefícios e vantagens. Esta distribuição seria

⁸⁹ Em sua principal obra, List (1841, p.99) define os poderes produtivos de uma nação como: “a harmonia do conjunto de leis e instituições; poder político nacional; segurança nacional e ordem pública; forças morais e intelectuais; cooperação harmônica entre indústria, comércio e agricultura; infra-estrutura e poderio naval; e, sobretudo uma indústria diversificada, ativa e florescente conduzindo as forças produtivas nacionais”. Para ele, os *poderes produtivos* são as causas da riqueza e poder; mais importantes que a própria riqueza, os “valores de troca”, e a acumulação de capital.

⁹⁰ Para List (1841, p.267), “A experiência dos benefícios da União deveria se espalhar pelos estados e se tornar popular”. Nas palavras de List (1841, p.281-282): “Já se tornou claro, e tornar-se-á cada vez mais evidente, que a idéia desse sistema continental voltará sempre de novo, que a necessidade de concretizar esse projeto se imporá às nações do continente tanto mais quanto crescer a preponderância da Inglaterra no tocante à indústria, à riqueza e ao poder. Por outro lado, não menos certo é que uma aliança das nações do continente só poderá ter bom resultado se a França for suficientemente sábia para evitar os erros de Napoleão (...). Um sistema continental eficaz só pode originar-se da livre união das forças continentais, e só poderá ter êxito se tiver como objetivo (e concretizar) uma participação igual nas vantagens resultantes deste pacto”.

fundamental para a sustentabilidade e não vulnerabilidade do processo de unificação.

List adverte que a ascensão das forças menores integradas, visando maior equilíbrio frente à nação mais poderosa no cenário internacional, seria um movimento que resultaria em ressentimentos e reações, pois esta última sempre estará ávida por aumentar e manter seu poder e supremacia. Ele estava preocupado com o Estado mais poderoso e desenvolvido de sua época, a Inglaterra - com seu domínio político, industrial, comercial, naval, ideológico e sua posição insular - que se localiza geograficamente e projetava seu poder no mesmo continente que propôs se integrar, e ainda disputava posições políticas e econômicas com os Estados europeus em todo mundo - e vinha estabelecendo tratados comerciais recíprocos favoráveis à sua expansão na Europa e em todo mundo. List propôs assim a integração como um projeto expansivo e ao mesmo tempo defensivo em termos de poder internacional, no qual os países mais avançados deveriam ter papel especial cuidando e fomentando o desenvolvimento dos mais fracos, em favor de benefícios conjuntos futuros, por interesses próprios e não por generosidade. O fortalecimento econômico e político de cada Estado, com ganhos de autonomia, fortaleceriam o processo e os ganhos conjuntos no âmbito internacional. No entanto, não se deve perder de vista que List enxergava uma disputa política entre seu projeto para a Alemanha e a ação britânica, na região e no mundo – uma disputa entre o poder continental e o poder insular, que permeou em grande medida o desenvolvimento das teorias geopolíticas desde o fim do século XIX.⁹¹

List (1841), ao mesmo em que aponta para um processo de unificação política e econômica da Europa como inevitável diante dos desafios presentes em sua época, ainda assim chama a atenção para a necessidade prioritária de atendimento de questões nacionais através da integração - demandas políticas internas e estratégicas estatais fundamentais, durante todo processo. Interpretamos a partir disso que a integração deve ser um processo planejado e infundável, de contínua interação e dialética, conjugação e

⁹¹ Na sua visão do tabuleiro político internacional, List previu que os EUA se desenvolveria e se tornaria a grande potência mundial, superando a Inglaterra. Ele enxergava no futuro um mundo com preponderância e disputas entre grandes nações, com grandes territórios e mercados, sem espaço para os Estados menores. Neste sentido, apontou que seria natural o expansionismo colonizador dos EUA por todo continente americano (América Central e do Sul), reunindo cada vez mais recursos e poder. Este domínio político e de recursos superaria de longe os britânicos, o que obrigaria a Inglaterra a se mover para a união continental européia. (1841, p.282) Esta previsão é notável, ao predizer a ascensão dos EUA, o que está por trás de sua Doutrina Monroe (e o que derivou dela para sua política externa intervencionista e geoestratégia para o continente), e que dentro de seus cálculos políticos e econômicos estratégicos estaria a expansão de forma mais direta ou indireta para impor seu poder e minar a possibilidade de integração latino ou sul-americana. No entanto, errou quanto à Inglaterra, atualmente um aliado estratégico dos EUA que sempre se colocou com ressalvas e de forma pendular ao processo de integração européia.

alternância de prioridades, entre interesses nacionais e regionais, expansivo e ao mesmo tempo defensivo em termos de poder internacional, diante das pretensões e ameaças externas à região. São os ganhos conjuntos que consolidam o processo de integração e geram estabilidade política regional.

2.1.4 - Os objetivos políticos e a agenda regional

Os diferentes graus de importância que normas e instituições regionais assumiram nas experiências de regionalização, muito presente na integração europeia e voltado às relações inter-governamentais no NAFTA, Mercosul e no Leste da Ásia, fazem entender que, além do Estado ser o *locus* do processo de integração, a construção de normas e instituições são importantes, mas correspondem ao momento (amadurecimento) particular e aos interesses subjacentes ao processo de integração regional. Sua capacidade de estabelecer regras e custos ao seu não cumprimento (punições) são ao mesmo tempo fruto e impulsionadores do processo de integração, sem perder de vista a importância dos Estados, não havendo um “modelo ideal” institucional a ser adotado em qualquer processo.

Para Ferrer (2006), a mesma visão fundamentalista de mercado que impulsionou a globalização, e tirou dos Estados nacionais e das sociedades a capacidade decisória sobre o processo de desenvolvimento nacional autônomo e endógeno, é a que sugere e concebe o “Mercosul ideal”, inspirando-se sobretudo na atual experiência europeia baseada em instituições supranacionais.⁹² Nesta concepção, as assimetrias e condições de origem do sistema não podem se transformar. Ferrer ressalta então que as regras compromissadas são úteis na medida em que sejam compatíveis com o próprio desenvolvimento nacional dos países membros, estabelecendo muitas exceções e superando regras fixas, mas sem ter normas tão flexíveis que dificultem o processo de integração.⁹³

⁹² Aldo Ferrer (2006), ao analisar as visões sobre o Mercosul, apontou que predomina uma “visão pessimista”, que definiu como aquela que avalia o Mercosul como um fracasso, partindo de um modelo de “Mercosul ideal”. Ferrer descreve que esta visão pessimista parte do pressuposto que o processo de integração se resume ao estabelecimento e cumprimento de regras, normas e instituições (Parlamento e Banco Central, por exemplo), estáveis e rígidas, capazes de estabelecer e aplicar políticas comunitárias, que favoreçam o funcionamento do mercado. Para ele, além do Mercosul estar longe disso, este é um “Mercosul irrealizável”. Mas Ferrer indica que também há um “Mercosul possível”, baseado numa “visão construtiva”, demonstrado pelos resultados e avanços feitos na região (um processo histórico) e nas potencialidades que oferece ao futuro, aprofundando o processo de integração para fortalecer o desenvolvimento nacional dos países.

⁹³ Ele aponta como notável o exemplo oferecido pela relação Brasil-Argentina, através do estabelecimento de mecanismos e programas de ajuste competitivo (MAC e PAC), após a constatação de relações extremamente favoráveis ao Brasil em termos de valor agregado e resultado comercial.

Defendemos aqui que a integração regional é importante para ampliar o chamado “policy space”, o espaço ou a autonomia para atuação dos Estados, incluindo o conjunto de ferramentas políticas disponíveis, traduzindo sua capacidade de implementar sua vontade diante do contexto internacional. Por um lado, o processo de integração deve buscar (como um de seus objetivos) ampliar o “policy space” dos Estados envolvidos e do bloco como um todo, para levar à frente um projeto de desenvolvimento conjunto. E, por outro lado, para se construir um processo de integração regional planejado dentro de uma concepção político-estratégica, é necessário que os Estados tenham certa autonomia e instrumentos para exercer suas estratégias, independente de pressões e fatores externos. As ferramentas políticas que influem em variáveis econômicas fundamentais são, por exemplo: regulações de investimentos estrangeiros, controle de fluxo de capitais e sobre o câmbio, políticas comerciais e especialmente de subsídios e restrições quantitativas e qualitativas, políticas industriais e tecnológicas, política de crédito direto e de administração da taxa de juros, política orçamentária, controle e propriedade de empresas, especialmente empresas estratégicas.

Sem embargo, como afirma Chang (2005), nas décadas de predomínio neoliberal e avanço da globalização, os países em desenvolvimento perderam muito de seu “policy space”. Diferentemente, a visão dominante apresentada no capítulo anterior concebe o processo de integração como um constrangedor e mesmo redutor do “policy space” dos Estados envolvidos e da região como um todo, cumprindo a agenda política internacional dominante, atados e cedendo autonomia para: instituições supranacionais, metas macroeconômicas restritivas e moeda única, o desejo e o interesse dos investimentos e fluxos de capital privado, e, em última instância, às forças de mercado. Devemos atentar que este processo de liberalização foi impulsionado pelos Estados centrais, e atendeu os interesses tanto de seus grupos econômicos e políticos, quanto teve pronta adesão de grupos internacionalistas na periferia, os mesmos financistas e exportadores de bens primários que são contrários à integração regional fora do âmbito do regionalismo aberto.

Ao analisarmos a capacidade do Estado de implementar políticas e estratégias no contexto interno, é importante recuperarmos o que Michael Mann (1992) chamou de “capacidade infra-estrutural” do Estado, termo que se refere à sua capacidade de penetração na sociedade e suas instituições para mobilização ou levar à frente projetos e

políticas, não pela força, mas com consentimento e sentimento de pertencimento.⁹⁴

Podemos inferir, nos termos de Mann, que as capacidades infra-estruturais dos Estados envolvidos num arranjo de integração são fundamentais para levar à frente projetos de desenvolvimento conjunto que atendam os interesses e objetivos estratégicos regionais (mesmo contra interesses de grupos poderosos ou causando alguma perda temporária para o país). Isto é particularmente importante para grandes projetos estruturantes de infra-estrutura de integração regional que devem ser implementados na região. Ainda, ao mesmo tempo, os resultados do processo de integração são importantes para legitimar o processo e ampliar a capacidade infra-estrutural dos Estados. Podemos propor que ao menos o Estado de maior peso político e econômico regional deve possuir poder infra-estrutural suficiente para levar à frente projetos favoráveis à distribuição dos ganhos econômicos e políticos da integração, afastando a desconfiança dos sócios menores sobre um possível projeto expansivo assimétrico e conquistando adeptos (Estados e grupos de interesse) ao projeto integracionista na região como um todo: aumentando seu poder infra-estrutural regional e favorecendo o poder infra-estrutural de outros Estados. Apontamos aí a importância da capacidade do(s) líder(es) regional(is) de propor e fazer serem aceitos um projeto e uma agenda regionais, aceitos internamente e pelos demais Estados e governos da região (sendo que a aceitação do primeiro ajuda na do segundo). Resultados políticos e sócio-econômicos favoráveis certamente ajudam, pois geram legitimidade, fazem com que os países e grupos tenham sentimento de pertencimento e constroem identidade e vínculos regionais fortes em diversos campos.

Os Estados nos países centrais há muito tempo apresentam ampla capacidade infra-estrutural de mobilização de suas sociedades que foram fundamentais no seu

⁹⁴ Mann identificou duas formas particulares de poder do Estado, decorrentes de distintos padrões de interação do Estado com os grupos da sociedade civil ao longo da história: o “poder despótico” e o “poder infra-estrutural”. O “poder despótico”, de uma forma mais ampla, refere-se à autonomia ou capacidade do Estado (margem de ação das elites estatais) de decidir de forma independente, sem ter que passar por um processo de negociação institucionalizada e rotineira com os grupos da sociedade civil. Já o poder ou capacidade infra-estrutural refere-se à capacidade do Estado de penetrar e coordenar a sociedade civil via a implementação logística das suas decisões políticas (Mann, 1992, pp.168-9). Em resumo, o poder infra-estrutural do Estado se refere à sua capacidade de controle e intervenção sobre sua sociedade (formação social definida pelo seu controle territorial), e mais especificamente à capacidade de mobilização das forças sociais para fazer cumprir seus objetivos (ou dos grupos que o controlam). Conforme Domingues (2007, p.94) assinala, a capacidade infra-estrutural também pode permitir “que essas energias sejam canalizadas para aumentar o poder coletivo de determinadas redes sociais delimitadas por um Estado, conformando precisamente uma “sociedade”, em um jogo de soma positiva.” Para Mann (2004), apenas na medida em que se realiza uma situação de incorporação ampla e tendencialmente homogeneizadora da população do país, aprofundando a penetração e enraizamento das instituições na sociedade, torna possível ao Estado desenvolver seus poderes infra-estruturais, sua capacidade de mobilizar recursos e energias, e de ser eficiente. (Mann, 2004, p.165; Domingues, 2007, pp.94-95).

processo de desenvolvimento e projeção internacional. Por outro lado, o chamado processo de globalização deteriorou a capacidade infra-estrutural dos Estados e seus problemas, principalmente nos países periféricos. O aumento constante da porosidade das fronteiras estatais e a crescente vulnerabilidade externa nos países periféricos aprofundaram mais os seus problemas sócio-econômicos e seu *gap* (político, militar, econômico, social e tecnológico) em relação aos países centrais, devido aos resultados díspares nos países desenvolvidos e nos países em desenvolvimento decorrentes da crescente liberalização econômica (UNCTAD, 2003). Como mostra Mann (2004), no que chamou “crise do Estado-nação na América Latina”, os Estados que possuíam relativamente menor poder infra-estrutural são mais passíveis de efeitos desfavoráveis, e entraram num mecanismo de causalidade circular negativa: a perda de poder infra-estrutural e a piora na situação sócio-econômica impulsionaram uma à outra. Destaca-se a notória ausência de projetos nacionais em favor do ajuste estrutural e das reformas neoliberais em prol da abertura dos mercados. Demandam-se, assim, novos projetos nacionais e regionais.

Ademais, como Ferrer (2006, p.9) adverte, recuperando Celso Furtado e Raul Prebisch, as “estruturas do subdesenvolvimento” são “estruturas auto-reproduzidas na própria essência da fratura social e da subordinação”. Nesta linha, ele observa que “em sociedades muito fraturadas como as nossas, costumam suceder que os grupos dirigentes estão mais associados aos interesses externos que às próprias bases sociais e concebem a acumulação de poder como dirigida por interesses transnacionais” (Idem, p.11). Sem dúvida, nos países da região, as elites poderosas que se formaram em torno da exploração e exportação de recursos naturais e produtos primários tendem sempre a associar-se a interesses externos e são mais suscetíveis às influências políticas, econômicas, culturais e ideológicas externas.

Ferrer (2006) propõe uma visão alternativa que definiu como “Mercosul possível”, que reconhece seu potencial e avanço dentro do possível, e que não se resume alcançar o “modelo ideal” europeu. Nesta perspectiva prevalece a integração como um instrumento dos países para construir seu desenvolvimento nacional e como um processo que se desenvolve em três planos: (1) nos espaços nacionais; (2) nas “regras do jogo” (compromissos assumidos); (3) na sua posição frente ao resto do mundo (coordenação das relações internacionais). E se deve avançar simultaneamente nos três planos, pois “o fortalecimento de cada um dos três planos fortalece o conjunto do processo” (2006, p.15). Inferimos daí que a postura do Brasil, país de maior peso

econômico e político na região, é determinante nos três pontos, e especialmente no primeiro deles. Ele aponta que quanto mais bem sucedidas forem as políticas nacionais, maiores serão as possibilidades de integração, integrando objetivos sociais e produtivos dos países membros. Concluímos a partir desta perspectiva que, para que seja bem sucedida a integração, é preciso que os países partícipes tenham seus projetos nacionais progressistas, para assim formar uma agenda ou projeto regional, com uma concepção de planejamento de longo prazo em prol do desenvolvimento - que o neoliberalismo eliminou na América do Sul.

É necessário que os países partícipes de um processo de integração tenham um posicionamento comum em negociações internacionais, principalmente com o país líder e os mais avançados respeitando as necessidades dos países menos favorecidos do arranjo, mas buscando objetivos de desenvolvimento e poder mais amplos para que o processo tenha sustentabilidade e coerência em favor de interesses tanto pragmáticos quanto de longo prazo. A capacidade do país líder de construir consensos neste sentido é fundamental e mede a capacidade do líder em estabelecer uma liderança cooperativa. Pressões externas (de grupos, governos e organismos internacionais) e internas ao país líder sempre podem pressionar por uma postura que atenda interesses diversos ou uma postura independente. Mas é nesta posição conjunta que a região aumenta seu poder de barganha e projeção política e ao mesmo tempo aumenta sua confiança inter-regional.⁹⁵

Dentro de sua visão de “Mercosul possível”, Ferrer destaca que o êxito do Mercosul depende de algumas condições fundamentais, sendo uma delas o estabelecimento de uma “agenda do Mercosul possível”, através do que chamou de entendimento no campo das idéias sobre “as questões fundamentais do desenvolvimento” e do que chamou “aliança estratégica” entre Brasil e Argentina.⁹⁶

No âmbito do Mercosul, Brasil e Argentina, os dois países de maior peso

⁹⁵ Conforme assinala Coutinho & Lima (2005, p.112): “Uma região tem muito mais peso na política mundial do que cada um dos países que a compõe isoladamente. (...) Por outro lado, qualquer pretensão individual de cada um dos países por reconhecimento internacional passa pela aceitação e legitimidade de todos”.

⁹⁶ “(...) para o fortalecimento do Mercosul que fortaleça os processos de desenvolvimento nacional, que sejam compatíveis, (...) a princípio o êxito do Mercosul descansa, em parte, no entendimento entre Argentina e Brasil, e em segundo lugar, na capacidade da Argentina e Brasil de abrir espaços de oportunidades para o Uruguai e Paraguai”. (Ferrer, 2006, p.16) Para ele, o planejamento industrial presente nos acordos entre os presidentes Raul Afonsín e José Sarney, precursores do Mercosul, deve ser estabelecido. É oportuno lembrar que Celso Furtado (1978, pp.85-87) identifica que a possibilidade de integração regional entre os países da América Latina, como um meio para o desenvolvimento e para aumentar a autonomia destes países no sistema internacional, depende essencialmente dos Estados nacionais e de sua capacidade como centros de decisão de poder. Para ele, o surgimento de outros pólos de poder mundiais, daria mais margem de manobra ao desenvolvimento dos países da região, longe da influencia direta de esferas de poder.

econômico e político, teriam assim o papel diferenciado de encontrar um entendimento comum e de liderar a formulação de uma agenda regional, opinião compartilhada em Ferrer (2006), Guimarães (2007) e Jaguaribe (2005). Nesse caso, é comum a alusão à liderança política exercida pela Alemanha e pela França, maiores potências regionais, na integração europeia pós-guerra. Entretanto, no âmbito sul-americano, deveríamos incluir neste conjunto a Venezuela, potência energética regional que tem impulsionado uma série de iniciativas baseadas em princípios solidários e com sentido geopolítico. O entendimento entre Brasil, Argentina e Venezuela é fundamental para a adesão dos demais países e para o estabelecimento de uma agenda regional e de um projeto de desenvolvimento regional conjunto. As ações na região destes países devem ser complementares e sinérgicas. Cabe ao Brasil, país de maior porte e importância, a capacidade de formulação de uma agenda de prioridades regionais e propor e liderar as iniciativas e a busca de soluções pragmáticas aos problemas da região no âmbito da integração. A experiência de implantar iniciativas de forma bilateral (de mais fácil negociação) para posteriormente propô-las e espalhá-las para outros países, alcançando toda região, pode trazer resultados positivos.

Para dentro da região, o líder regional carrega o papel de mediador de conflitos e contenciosos políticos históricos e de estabilizador político na região. Enfrenta também permanentes desconfianças de governos e grupos quanto a uma possível postura expansionista imperialista. Por último, carrega expectativas dos demais países em torno uma postura de distribuição de ganhos e atendimento de reivindicações, que não podem ser interpretadas como uma “política externa da generosidade” do líder, pois envolvem interesses próprios. É comum que campanhas presidenciais e projetos ou programas de governo nos demais países se referenciem significativamente ao país de maior peso político e econômico.

2.1.5 – Objetivos (geo)políticos versus ameaças externas

Um esquema de integração que almeje projetar-se geopoliticamente exige a coordenação de forças de segurança e defesa entre os países da região, que afaste ameaças à segurança e soberania de cada país da região e à região como um todo, promova estratégias e exercícios militares conjuntos, desenvolva e coopere em indústrias e tecnologias relacionadas à segurança e defesa. E que estas forças armadas estejam concentradas nas suas devidas atividades. Para a América do Sul, as relações Sul-Sul e a cooperação militar com outras “potências emergentes” podem ser muito

importantes neste sentido. Além da segurança regional, a cooperação regional pode trabalhar para influenciar a agenda de segurança internacional e promover uma ordem multipolar. Mas não se deve perder de vista que o desenvolvimento econômico e social e a ocupação e aproveitamento dos espaços, especialmente nas regiões de fronteira e nos espaços geopoliticamente estratégicos, são instrumentos imprescindíveis de segurança e defesa. Ainda, a estratégia militar global de potências externas, especialmente do Estado hegemônico global e de seus aliados, tanto países centrais quanto de dentro da região, podem trazer crescentes problemas de segurança, soberania, desconfianças e desentendimentos políticos. Isto se revela não só no estabelecimento de bases militares na região, como também, no contexto global, no “poder estrutural” que exercem sobre organizações internacionais, na propagação de acordos, regras e ideologias – como no Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares.

A integração regional no seu sentido geopolítico defensivo e/ou expansivo, de um Estado ou de um grupo Estados, é sempre, em relação ao Estado hegemônico no sistema internacional: (1) ou um projeto associado-dependente - e que conta com o seu apoio e consentimento; (2) ou um projeto contestador. Neste último caso, a integração busca maior autonomia e ascensão na hierarquia política e economia internacional, e/ou trabalha por uma ordem multipolar. É importante então situar um processo de integração e a região em relação à ordem mundial, às forças hegemônicas e contra-hegemônicas estatais, sem perder de vista que forças sociais particulares podem transbordar as fronteiras estatais também neste processo. Existem assim desafios externos à regionalização de uma agenda política e de desenvolvimento e à projeção geopolítica regional, que provém das ações de potências extra-regionais, especialmente do país hegemônico, que tentam se projetar e estabelecer relações políticas e econômicas assimétricas com os países do bloco. Assim, estes desafios se dão no âmbito global, mas ao mesmo tempo dentro da região, incluindo disputas hegemônicas regionais e diferentes projetos para a região.

Após o desmonte da União Soviética, e a afirmação dos EUA como maior potência militar do globo, do dólar (sem lastro em ouro) como moeda padrão do sistema internacional, e da sua liderança tecnológica, a ordem mundial passou a ser unipolar. Como Medeiros (2007, p.3) destaca, “Nos anos mais recentes, tendo em vista o papel singular exercido pelos EUA na economia e cenário político mundial, os processos de regionalização decorreram de iniciativas diretamente lideradas pelos EUA ou assumiram uma dimensão reativa às iniciativas americanas”.

Olhando para a conjuntura, Fiori (2008a) constata que nos anos 1990 a pressão competitiva mundial tomou novo impulso, levando a uma nova corrida imperialista e disputas hegemônicas regionais no sistema internacional, significativamente impulsionadas pela necessidade de controle de recursos estratégicos de longo prazo, especialmente fontes energéticas. Estas disputas ainda devem incluir crescentemente o controle da água e da biodiversidade no século XXI. Conforme nota Fiori (2008b), “Tudo indica que a América do Sul foi incorporada e não tem mais como escapar da pressão competitiva mundial”.

Uma questão importante a ser considerada é a posição relativa político-geográfica da América do Sul em área estratégica, de interesse, influência e ação direta e permanente dos EUA. Sua postura intervencionista e imperialista (domínio e expansionismo, político e econômico) na região se respalda na sua estratégia geopolítica de dominar a massa de recursos do hemisfério ocidental e de não deixar que nenhuma potência do hemisfério oriental, ou a emergência de uma potência ou coligação de países no continente americano, venha a ameaçar ou contestar sua hegemonia e domínio continental. Esta doutrina de política externa, explicitada desde a Doutrina Monroe em 1823, tem sua concepção geoestratégica proposta a partir de Nicholas Spykman (1942), em *“America's Strategy in World Politics”*, onde o domínio estadunidense no continente americano deve ser incontestável e é irrevogável para a segurança dos EUA. Sykman (Idem, p.436) constatou a provável necessidade de conquistar os Estados do hemisfério ocidental de maneira compulsória, através da coerção estatal, pois estes não aceitariam de boa vontade as mudanças necessárias à formação de uma região autarquicamente integrada sob a hegemonia de Washington, atendendo os objetivos geoestratégicos estadunidenses de contrabalançar uma possível hegemonia na Eurásia que conferisse a um Estado (ou coligação de Estados) um excedente de poder não compensado que possibilitasse sua projeção ao continente e ao domínio global.⁹⁷

É preciso levar em conta o enquadramento da região nos objetivos da política

⁹⁷ Sob o ponto de vista de Spykman, a América Latina estava dividida em duas regiões, que demandavam diferente atenção e postura dos EUA. A primeira chamou de “América Mediterrânea”, que incluiria o México, a América Central e o Caribe, além da Colômbia e da Venezuela, seria uma “zona imediata de supremacia” na qual a supremacia dos Estados Unidos não poderia ser questionada. Na visão de Spykman (Idem, p. 60), estes Estados “ficarão sempre numa posição de absoluta dependência dos Estados Unidos”. A segunda região, ao sul do Rio Grande, incluiria toda a América do Sul abaixo da Colômbia e da Venezuela. Para ele, qualquer ameaça à hegemonia americana na América Latina poderia vir de fora da “zona imediata de supremacia”, do sul, mais especificamente da Argentina, Brasil e Chile, “os grandes Estados da América do Sul”, que “podem tentar contrabalançar nosso poder [EUA] através de uma ação comum ou através do uso de influências de fora do hemisfério” (Idem, p.64) A partir disso, conclui que qualquer ameaça à hegemonia estadunidense nesta região deverá ser revidada com guerra.

externa e na concepção estratégica estadunidense. Para traçarmos uma geopolítica a partir de uma visão de mundo brasileira e sul-americana, ou eleger diretamente quais devem ser os objetivos geopolíticos da integração, podemos partir do ditado de que “É preciso aprender com o inimigo”, sempre citado pelo geopolítico alemão Karl Haushofer (citado em Mello, 1999, p.79).⁹⁸ Lembremos ainda da incisiva frase de Spykman (1942, p.24): “Os pequenos Estados, a menos que se unam entre si, não podem ser mais que pesos da balança usada pelos outros. O pequeno Estado é um vazio na área de alta pressão política”.

Assim, esta concepção geopolítica estadunidense fundamenta as ações dos EUA na região que ocorrem em diversas esferas: política, militar, econômica, cultural e ideológica. As ações mais diretas vão basicamente no sentido de estabelecer relações comerciais assimétricas, manter aliados estratégicos, instalar bases militares, financiar e fomentar uma infra-estrutura viária regional voltada para fora – submetendo-a aos seus mercados e interesses econômicos, políticos e de segurança; enquanto as ações mais indiretas são levadas no sentido de difundir ideologias e culturas e fomentar discordâncias e conflitos entre países e dentro dos países. Ainda, as recentes descobertas energéticas no Brasil, que juntamente com as reservas venezuelanas aumentaram a importância estratégica da região na geopolítica energética global, elevaram a condição da região de “última reserva” de recursos energéticos dos EUA. Os EUA, por sua vez, se defrontam com crescente escassez energética, levando a uma postura mais ativa estadunidense em relação à região, revelada, por exemplo, na reativação da sua IV Frota Naval do Comando do Sul, na zona do Atlântico Sul, para patrulhar os mares da América Latina (Bandeira, 2009).⁹⁹

Por outro lado, como observa Medeiros (2005), a China vem se afirmando como duplo pólo de crescimento econômico: da economia mundial e da economia regional asiática.¹⁰⁰ Além da projeção regional, observamos que a China vem ganhando

⁹⁸ Haushofer citava esta frase ao referir-se à influência geopolítica que recebeu do geopolítico Halford Mackinder, cuja visão é essencialmente britânica e anti-germânica, aproveitando-a para traçar uma geopolítica a partir de uma visão de mundo alemã essencialmente anti-britânica.

⁹⁹ Os EUA possuem seis comandos militares com responsabilidade geográfica definida: Northern Command (USNORTHCOM); Pacific Command (USPCOM); Central Command (USCENTCOM); European Command (USEUCOM); Southern Command (USSOUTHCOM); Africa Command (USAFRICOM).

¹⁰⁰ Barry Eichengreen, no artigo “All Stimulus Roads Lead to China”, chega a defender que um plano fiscal expansionista capaz de alavancar a economia mundial e especificamente a economia estadunidense e tirá-la da atual crise só poderia partir da China, com esta abrindo seu mercado às exportações estadunidenses. Disponível em: <http://www.project-syndicate.org/commentary/eichengreen7/English>. Zbigniew Brzezinski, em artigo publicado no Financial Times (13/01/2009), “The Group of Two that

crecente importância econômica e projeção geopolítica mundial, tendo uma relação superavitária com os EUA e aumentando sua presença (comércio e investimentos) na África e na América Latina. No entanto, em sua trajetória de crescimento contínuo e acelerado registrada ao longo dos anos, se defronta com um enorme desafio permanente no processo de ampliação de sua industrialização, como salienta Medeiros (2005, p.168):

“uma imensa população e escassez de terra e matérias primas necessárias a uma elevação sustentada da produção industrial. (...) A necessidade de importação da China é gigantesca. (...) [e] pressionam imensamente a necessidade de divisas e situam a importância do mercado externo para a estratégia de desenvolvimento da China”.

É prioritariamente no sentido de suas crescentes necessidades de bens primários e energéticos que deve ser analisada a estratégia de política externa, comercial e de investimentos da China para a América do Sul. Num segundo plano, visto a importância atual e a vinculação ao mercado dos EUA (mais de 20% das exportações chinesas) e da União Européia, encontra-se a importância do estabelecimento de relações comerciais assimétricas para a expansão de mercados externos e acúmulo de divisas. Medeiros destaca duas variáveis importantes: a importância do consumo chinês em relação ao consumo mundial e, ao mesmo tempo, seu modesto consumo per capita; o que dá uma idéia do potencial de crescimento do consumo chinês, dependendo de importações e divisas, e ao mesmo tempo das possibilidades de restrições e poder de barganha aos países abastecedores, caso estes se empenhem e possuam os meios políticos para estabelecer acordos estratégicos.¹⁰¹

Entretanto, as disputas entre potências por penetração e influência na região, ou mesmo pela liderança do sistema internacional, podem abrir espaços e gerar oportunidades aos países da região. Se os países atuarem conjuntamente e de forma estratégica utilizando sua *capacidade política de pendular*, através do chamado *princípio do terceiro interessado*, num processo pragmático de barganha pendular entre as perspectivas de alinhamento com as potências competidoras, as vantagens auferidas podem ser maximizadas. Para isso, é pré-condição que atuem conjuntamente e mantenham sempre uma posição externa autônoma. Porém, é mais conveniente que

could change the world”, advoga pela liderança mundial compartilhada entre EUA e China (G2) para a gestão da ordem global.

¹⁰¹ Segundo Medeiros (2005), já em 2001, o consumo chinês em relação ao consumo mundial foi de: minério de ferro (30%), platina (21%) e alumínio (15%). Robert Evan Ellis tem desenvolvido estudos sobre os interesses chineses na região. Relatórios da EIA desde 2006 apontam a crescente necessidade energética chinesa pressionando o consumo mundial. Sobre a “Geopolítica da Energia”, Cf. Padula e Darc (2007).

estabeleçam acordos com potências emergentes e contestadoras do centro hegemônico. Assim, podem buscar mais facilmente acordos estratégicos (não subordinados) que possibilitem, por exemplo, vantagens em transferências tecnológicas, acesso a financiamento e a mercados para suas exportações, entre outros fatores, que ajudem nos objetivos regionais de transformação produtiva, diminuição da vulnerabilidade externa e projeção autônoma e ativa no sistema internacional.

Em uma ordem mundial multipolar ou bipolar, como a vigente em tempos de Guerra Fria, é óbvia a maior facilidade de um arcabouço de integração em estabelecer acordos vantajosos (com um ou ambos Estados-pólos), projetos de desenvolvimento autônomo e conseguir maior “generosidade” dos Estados e instituições internacionais - que uma potência estatal líder tende a perceber como uma forma de afastar a influência de um Estado competidor na região.

A preocupação com este tema se mostra presente nos documentos gerados nos Encontros de Presidentes da CASA (ou CSN), e da UNASUL, desde 2004. A *Declaração de Cuzco* (2004, que constituiu a CASA) aponta à “concertação e coordenação política e diplomática que afirme a região como um fator diferenciado e dinâmico nas suas relações externas.”¹⁰² A *Declaração de Cochabamba* (2006)¹⁰³, já no seu ponto 1 aponta a percepção de uma debilidade do multilateralismo pós Guerra Fria, um aprofundamento das assimetrias decorrente do processo de globalização, e um novo modelo de integração regional resolvendo conjuntamente os problemas dos países da região como uma oportunidade para projetar a região no sistema internacional e trabalhar por uma ordem multipolar. Em seu ponto 4, chamado “objetivos da integração”, tópico D, aponta a necessidade de “Coordenação na OMC e Instituições Financeiras Multilaterais” (como o FMI), assim como em negociações multilaterais.¹⁰⁴

Mas não podemos esquecer as limitações reais na determinação de uma política externa independente que os países dependentes enfrentam, em razão da estrutura do subdesenvolvimento que é auto-reproduzida continuamente e em diversas dimensões como observou Furtado. As forças externas sociais e estatais sempre atuam em diversos

¹⁰² “Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones”. Disponível em: www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm.

¹⁰³ Disponível em: www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_cochabamba.htm.

¹⁰⁴ “Os Ministros de Relações Exteriores, de Comércio Exterior e de Assuntos Econômicos dos países da Comunidade, tomando em consideração as necessidades especiais de economias pequenas e vulneráveis, reforçarão a prática de construção de acordos e consensos no que se refere aos temas centrais da agenda internacional. Esta coordenação que já se leva a cabo entre vários países da região na Ronda para o Desenvolvimento [Rodada de Doha] da OMC, deverá reproduzir-se em outros foros relevantes.” (Idem)

campos (político, econômico, ideológico, institucional, militar, etc.) para influenciar a política externa destes países, enquanto os Estados da parte de cima da hierarquia global possuem maior independência na determinação de sua política externa de acordo com seus interesses estratégicos.

2.2- Comércio, produção e desenvolvimento na dimensão sócio-econômica da integração regional

2.2.1 - A importância da industrialização

Do ponto de vista histórico e teórico, muitos autores defendem as vantagens da industrialização para a estrutura produtiva de uma economia nacional a partir da idéia de que as atividades industriais possuem qualidades diferenciadas: são atividades específicas com capacidade de irradiar sinergias e efeitos sistêmicos por toda economia, sendo causadoras de ciclos virtuosos desenvolvimentistas (Padula, 2004, p.26).¹⁰⁵ Analisando estaticamente pelos indivíduos e suas profissões, as atividades manufatureiras geram maior riqueza material e não material, visto que são atividades mais qualificadas, intensas em novos conhecimentos e que proporcionam melhores remunerações. (Idem, p.27)¹⁰⁶

Partindo de uma análise sistêmica e dinâmica, a interpretação da qualidade diferenciada das atividades manufatureiras aponta para sua maior propensão à divisão do trabalho, suas diferentes capacidades de absorver e estimular a criação e uso de novas tecnologias (novas máquinas, novas habilidades e conhecimentos) e de capital (máquinas) - maior intensidade em avanços tecnológicos - e seus retornos crescentes de escala maiores. Estas características são causadoras de maiores externalidades sistêmicas (efeitos de transbordamento ou “spillover effects”), sinergias e uma melhor utilização dos demais recursos, fatores e atividades econômicas - inclusive da agricultura, dos serviços e da mão de obra. Geram assim empregos mais qualificados e bem remunerados e em maior quantidade. As atividades econômicas possuem diferentes graus de competição imperfeita dinâmicas, provenientes de sua intensidade em novas tecnologias e máquinas que impulsionam o sistema como um todo (Reinert, 1999; Padula, 2004, p.28). No capitalismo, a inovação (fruto de investimentos) possibilita uma

¹⁰⁵ Para uma abordagem histórica, entre outros, ver: Chang (2002), Reinert (1999), Bairoch (1995).

¹⁰⁶ Para o americano Daniel Raymond (Raymond, 1820, Apud Reinert, 1998), isto vale para o indivíduo e vale também para a Nação, ou seja, os mesmos fatores que causam diferenças de riqueza dentro das Nações causam diferenças de riqueza entre as Nações.

maior acumulação, e a acumulação possibilita maiores investimentos e inovações. Na indústria, a inovação e a acumulação se processam muito mais rapidamente que na produção agrícola e extrativa. Por fim, as atividades manufatureiras, através de seus retornos crescentes, sinergias e efeitos sistêmicos são o núcleo dos incessantes ciclos positivos auto-regenerativos (*ciclos virtuosos*), que caracterizam um sistema dinâmico *autocatalítico*, onde o desenvolvimento de uma atividade ou fator favorece o outro, de forma recíproca e contínua (Reinert, 1999; Padula, 2004, p.28).¹⁰⁷

Antonio Serra, em 1613, apontou que a presença de atividades manufatureiras era a causa principal e centro do processo de geração de riqueza e prosperidade nos reinos, porque são atividades econômicas com qualidades diferenciadas.¹⁰⁸ São atividades mais intensivas em divisão do trabalho, em máquinas e habilidades diferenciadas (tecnologias, com competição imperfeita mais dinâmica), em retornos crescentes (ganhos de escala baixando custos), em espírito empresarial e inventivo, no emprego de trabalho qualificado; assim, sendo o núcleo das sinergias e efeitos sistêmicos que geram ciclos virtuosos positivos, espalhando efeitos por toda economia (Serra, 1613; Reinert, 1999). Por estas características, o desenvolvimento da atividade manufatureira atrai, demanda e emprega crescentemente uma população qualificada e capital, e proporciona um comércio maior, aumentando sua escala de produção e seus ganhos. Serra aponta que estas atividades podem e devem ser implantadas via políticas do Estado em todo e qualquer reino que queira alcançar alto grau de riqueza.¹⁰⁹

No mesmo sentido de Serra, James Steuart (1767), Alexander Hamilton (1791) e List (1841), confeccionaram o argumento de indústria como motor do desenvolvimento, de proteção à *industria nascente* e de que diferentes estágios de desenvolvimento exigem diferentes estratégias políticas – diferentes políticas comerciais, industriais e tecnológicas. O Estado, através de suas políticas, deve fazer todos os esforços para

¹⁰⁷ Em Padula (2004) abordamos a importância da industrialização e sua relação com o comércio sob a perspectiva de autores desenvolvimentistas, como: Antonio Serra, Philip von Hornick, J.B.Colbert, William Petty, James Steuart, Adam Müller, Alexander Hamilton, Friedrich List, entre outros.

¹⁰⁸ Antonio Serra, observando as diferenças entre os reinos italianos, em seu *Breve Tratado* de 1613, aponta as causas de sua riqueza ou pobreza. Ele observa especificamente sua Nápoles – de solo fértil e pobre - e sua vizinha Veneza – estéril e rica. Serra (1613) aponta como nesta última, devido à presença de quantidade e diversidade de manufaturas, associada a um amplo comércio, as pessoas são mais ricas, cultas, habilidosas e felizes.

¹⁰⁹ Serra (1613) aponta a inferioridade da produção primária, em relação à atividade manufatureira, pelos seguintes motivos: (i) depender da natureza (e não da tecnologia); (ii) seus ganhos são incertos; (iii) bens perecíveis (prazo de estoque limitado) e com alta volatilidade de preços; (iv) retornos crescentes menores e menos intensa em inovações (competição imperfeita menos dinâmica ou competição “quase” perfeita). Além disso, uma nação que baseia sua produção e comércio exterior na atividade primária, devendo importar manufaturados, produz os efeitos mencionados nas nações das quais importa os manufaturados.

implantar e confeccionar um sistema manufatureiro ativo, diversificado e florescente, que espalham efeitos por toda economia, especialmente em indústrias estratégicas.¹¹⁰ Ressaltam ainda a importância da interação sinérgica e mutuamente benéfica entre o desenvolvimento da indústria e as atividades agrícolas e comerciais, criando demanda e estímulo recíproco, influenciando o sistema econômico como um todo. Para List, a indústria é o motor do desenvolvimento dos poderes produtivos, por seus efeitos sistêmicos, impulsionando as demais atividades econômicas e o melhor aproveitamento das forças naturais e instrumentais (capital material), individuais e sociais, materiais e não materiais. Ainda, o desenvolvimento de uma indústria ampla, diversificada e avançada tecnologicamente é, ao mesmo tempo, fruto e fonte de segurança e poder interno e externo do Estado, nas visões de Hamilton e List.

Do ponto de vista da diversificação da estrutura produtiva e de seus impactos sobre os balanços de pagamentos, aliviando a restrição de divisas e a vulnerabilidade externa – um tema de fundamental importância no desenvolvimento dos países periféricos não emissores de moeda internacional -, o pensamento estruturalista latino-americano elucida a importância da industrialização. O economista argentino Raúl Prebisch (1949), fundador do estruturalismo latino-americano e da CEPAL, observou a existência de um sistema econômico mundial dicotômico entre países centrais e periféricos, caracterizado pela concentração nos primeiros da produção manufatureira, da tecnologia de ponta, assim como dos frutos decorrentes do progresso tecnológico. Embora não apresente uma percepção política (de poder) do sistema internacional, sua visão sobre a dinâmica do sistema é muito importante.

Prebisch (1949) observou que os países subdesenvolvidos incorriam em problemas permanentes nos seus balanços de pagamentos, e que esta tendência decorria das assimetrias existentes no sistema econômico mundial e no comércio internacional. O ponto central de seu argumento era a especialização dos países da periferia, latino-americanos, na produção e exportação de produtos agrícolas – de acordo com suas “vantagens comparativas” estáticas - de elasticidade-renda da demanda inferior e com preços voláteis de acordo com as demandas do centro, importando produtos

¹¹⁰ “Foi a indústria de lã que estimulou a mineração de carvão, a qual, por sua vez, deu origem a um extenso comércio costeiro e pesca, sendo que estes dois últimos fatores, constituindo a base do poderio naval, tornaram possível a aprovação das célebres Leis de Navegação, as quais lançaram efetivamente os fundamentos da supremacia da Inglaterra. Foi ao redor da indústria de lã da Inglaterra que cresceram e se desenvolveram todos os outros setores manufatureiros como em torno de um tronco comum; assim sendo, a indústria de lã constitui a base da grandeza da Inglaterra no tocante à indústria, ao comércio e ao poderio naval.” (List, 1841, pp.32-33)

manufaturados que possuem alta elasticidade-renda dos países centrais. Esta diferença da elasticidade-renda tende estruturalmente a acelerar-se em favor das importações de bens manufaturados nos países periféricos e, juntamente com a dependência da demanda dos países centrais, geram uma deterioração secular dos termos de intercâmbio dos bens primários em relação aos bens manufaturados. Assim, os países periféricos inevitavelmente encontravam problemas no seu crescimento econômico e se defrontavam com restrições externas de divisas. A partir da percepção de que os avanços tecnológicos (aumentando a produtividade e baixando custos) não resultavam em queda de preços, e apenas melhoravam as remunerações (lucros e salários) nos centros, Prebisch apontou que os frutos do progresso técnico não eram transmitidos à periferia, mas se concentravam nos países centrais.¹¹¹

A partir disso, Prebisch aponta não apenas a necessidade da industrialização para que os países latino-americanos aumentem a elasticidade-renda de suas exportações, mas também que, com o aumento da renda proveniente do processo de industrialização e o aumento da propensão a importar proveniente deste, principalmente em relação aos bens de capital, há a necessidade de se diminuir o coeficiente de importações através da substituição de importações. Estes são meios necessários para que estas nações driblem as restrições externas e atinjam um crescimento superior aos das nações desenvolvidas, onde a condução do Estado tem papel fundamental.¹¹² Prebisch (1949) atenta também que as atividades industriais nos países centrais geram mais tecnologias (maiores avanços e produtividade) e melhores remunerações, espalhando estes benefícios por toda economia, empregando trabalho mais qualificado e em maior número, e por isso têm uma classe trabalhadora mais organizada. Para ele, a industrialização é importante para melhorar o padrão de vida da população.

Albert Hirschman (1959, Cap.VI) apontou a importância da implantação e do desenvolvimento do setor industrial em razão de sua maior interdependência com os outros setores e, portanto, seus maiores efeitos de encadeamento. Para ele, a superioridade da atividade manufatureira é esmagadora em relação à agrícola e à extrativa em termos de efeitos em cadeia, que estimulam diretamente o estabelecimento

¹¹¹ Já o aumento da produtividade na agricultura, que gerava um aumento relativo da oferta, resultava em queda dos preços dos bens primários no comércio internacional. Assim, os países periféricos transferiam os frutos de seu progresso técnico na produção primária aos centros.

¹¹² No ciclo de expansão econômica dos países centrais, com seu aumento da demanda por commodities, Prebisch (1949) observa que os preços de commodities se elevam relativamente aos bens finais, e que os países periféricos devem aproveitar esta ocasião para promover sua indústria e diminuir sua necessidade de divisas, principalmente porque na queda do ciclo a retração dos preços de commodities é relativamente muito maior.

e/ou o desenvolvimento de outros setores (Hirschman, 1959, p.169).¹¹³ Tal qual Prebisch, Hirschman (1959) também reconheceu que as indústrias pagam remunerações melhores, devido à sua demanda por trabalho mais qualificado e em maior número, assim como pela maior capacidade de organização dos trabalhadores.

Vale salientar, nesta concepção, a relação recíproca entre indústria e comércio. Na medida em que uma maior extensão comercial (maior mercado) para o escoamento da produção industrial de um país o permite auferir retornos crescentes de escala ainda maiores (custos menores por unidade produzida), maior divisão do trabalho e maior dinamismo tecnológico, e que os maiores avanços competitivos na indústria permitem aumentar a sua extensão comercial. Assim, na medida em que um avança possibilita o avanço do outro. Concluimos então que uma divisão internacional do trabalho baseada na produção e comércio de bens industriais, de alto valor agregado e alta intensidade tecnológica, é mutuamente benéfica para os países envolvidos. Não é por outro motivo que entre os países desenvolvidos, competitivos industrialmente, a corrente de comércio se concentra nestes setores, e trabalham pela sua liberalização em outros países – assim como o protegem quando é necessário. Já um comércio exterior baseado na exportação de commodities (primárias ou industriais), de baixa intensidade tecnológica, baixo valor agregado, e baixos efeitos de encadeamento, não tende a gerar os mesmos benefícios, mas podem ser importantes para gerar divisas e avançar na industrialização nos países menos desenvolvidos. Não é por outro motivo que as relações Norte-Sul são concentradas na exportação industrial dos países desenvolvidos e de commodities dos países menos desenvolvidos, e os primeiros seguem trabalhando para perpetuar esta condição nas negociações internacionais multilaterais, bilaterais e inter-regionais – pela liberalização geral do comércio de bens industriais onde são mais competitivos.¹¹⁴

¹¹³ As atividades agrícolas e extrativas têm efeitos prospectivos de encadeamento (“para frente”) mais fracos, devido à sua menor interdependência com outros setores, e, nos países subdesenvolvidos, geralmente destinam-se diretamente para consumo e/ou exportação. Mesmo a transformação industrial destes produtos, de forma geral, é de baixo valor adicionado ao valor intrínseco do produto; principalmente nos países subdesenvolvidos, ficando a produção aprimorada com os países centrais. Primeiramente, ele chama a atenção à implantação de uma indústria de bens finais, com seus efeitos de encadeamento, criando demanda por produtos primários, semi-acabados, máquinas e equipamentos e serviços qualificados. Assim, a instalação e/ou a expansão de uma indústria ligeira pode induzir investimentos nos demais setores da cadeia produtiva, se os devidos incentivos e pressões atuarem, ao assegurarem um mercado amplo e estabilizado e/ou as vantagens necessárias à produção.

¹¹⁴ Embora puguem a liberalização tarifária, especialmente em relação à indústria, os países desenvolvidos - também conhecidos como países ricos ou industrializados - quando estavam em processo de desenvolvimento fizeram amplos esforços para implantar e desenvolver suas indústrias (Bairoch, 1995; Chang, 2002). Isto mostra um contraste exorbitante entre suas estratégias de desenvolvimento e as políticas que promovem para os países em desenvolvimento; de forma direta ou através de organismos internacionais, onde possuem alta influência (Padula, 2005).

Contudo, conforme Medeiros (2007, p.9) aponta:

“Esta questão ganha novas dimensões com a explosão recente do comércio intra-firma quebrando a cadeia de valor adicionado e as oportunidades de desenvolvimento associadas classicamente ao processo de industrialização. Com efeito, esta transformação coloca em destaque os limites da exportação industrial como máquina de crescimento [como no caso do México no NAFTA]. Esta apenas adquire significado estratégico quando articulada com o processo articulado de industrialização”.

É interessante notar que, nas análises da corrente econômica dominante, o comércio é concebido como algo separado do sistema econômico, como um fim em si mesmo, seguindo as máximas liberais baseadas em vantagens comparativas estáticas: “comprar onde é produzido mais barato” (importar mais) e “produzir apenas os bens em se tem vantagens comparativas”, ou “aumentar o comércio para melhorar a eficiência alocativa e gerar crescimento”. Ao contrário, na perspectiva estruturalista desenvolvimentista, o comércio faz parte de um amplo conjunto sistêmico, onde tem papel de ser um “fator estratégico” (Padula, 2004), articulado à expansão manufatureira como núcleo dinâmico do desenvolvimento que interage com os demais fatores e atividades econômicas, incluindo o poder político. O que importa são as *vantagens comparativas dinâmicas* ou *futuras*, dentro de um processo de mudança estrutural da economia nacional; ou seja, a capacidade de criar vantagens e mudar as estruturas produtivas nacionais na direção das “atividades certas”. Assim, o comércio é concebido como um fator estratégico trabalhando pelo aumento da produção física e tecnológica da economia como um todo, especialmente dos setores impulsionadores de desenvolvimento. Ainda, do ponto de vista da restrição externa em países que não emitem a moeda internacional (mas a demandam para formação de reservas e como meio de transação), especialmente os países periféricos com problemas crônicos de balanço de pagamentos, as exportações cumprem importante papel para gerar divisas e aliviar problemas, possibilitando o prosseguimento do processo de industrialização, afastando problemas de liquidez e solvência (Medeiros, 2001). Esta concepção é coerente com o que Reinert (1998; 1999) chamou de “comércio fundado na produção”, em vez de um “comércio baseado na troca” no qual quanto mais comércio melhor, sem importar a estrutura produtiva e as diferentes qualidades das atividades econômicas. Ainda, esta visão se enquadra no que Medeiros (2007) chamou de “comércio estratégico” – versus “livre comércio” – no processo de integração regional.

2.2.2 - “Comércio baseado na produção” ou “Comércio estratégico”

Para List(1841), as vantagens, benefícios e políticas de industrialização para a economia nacional valem também para a integração regional e para distribuição de seus benefícios para os países envolvidos. Nesta concepção, o comércio exterior deve ser encarado com um *fator estratégico*, que faz parte das forças produtivas, baseado em vantagens comparativas dinâmicas, e concebido como uma forma de aumentar a produção, a riqueza, o desenvolvimento, o poder e a influência internacional de cada nação e de seu conjunto regional.

Ao olhar para os países periféricos da América Latina e para os limites de sua industrialização, Prebisch (1959) observou a importância da integração regional para criar um amplo mercado comum regional, necessário para a instalação de indústrias tecnologicamente mais avançadas e cada vez mais complexas (cujas dimensões de investimentos e de produtividade exigem maior escala, que os países não possuem separadamente), que deveriam ser planejadamente distribuídas pelos países da região, formando uma divisão regional do trabalho baseada na produção e comércio industrial.¹¹⁵ Para ele, o “mercado comum” concerne mais à instalação de novas atividades que devem se desenvolver como resposta à necessidade do desenvolvimento (1959, p.467). Assim, enxerga, num comércio recíproco mais intenso, estreita ligação entre o mercado comum e a aceleração do desenvolvimento da região. No entanto, Prebisch (1959, p.466; grifo original) alerta: “*O mercado comum deverá ser resultado de uma política mais que de uma fórmula*”.

Prebisch (1959, pp.476-8) aponta para a necessidade de uma divisão regional da produção baseada em diferentes ramos industriais para que os países auferam todas as vantagens da especialização e ganhos de escala, e não que os países tentem implantar toda sorte de indústrias. Para ele, nesta divisão, os países economicamente mais avançados da região - Brasil, Argentina e México - devem se especializar na produção de bens de capital e favorecer as exportações dos demais países da região (menos avançados) de bens manufaturados finais, para que haja ganhos recíprocos, e para que as vantagens não se concentrem no primeiro grupo (Prebisch, 2001) – usando um termo

¹¹⁵ “E a medida que se penetra nas indústrias de bens de capital, nas de automotores e nas de certos bens de consumo duráveis se torna mais evidente a necessidade de expandir o mercado nacional. Sem embargo, se não se organiza o mercado comum, cada país, forçado pela necessidade inevitável de substituir importações, terá que entrar cada vez mais nessas indústrias, terá que fazer-lo a custos sumariamente altos” (Prebisch, 1959, p.471).

em pauta, para que a integração não acentue (mas aja contrariamente) as assimetrias regionais. Esta divisão regional da produção se mostra muito mais vantajosa que o padrão histórico de relação comercial centro-periferia. Para Prebisch (1959, p.467), como as situações relativas dos países da América Latina são desiguais em termos de desenvolvimento econômico e o mercado comum deve dar oportunidades iguais de desenvolvimento a eles, “*se impõe um tratamento diferencial para lograr no possível essa igualdade de oportunidades frente ao mercado comum*” (grifo original). Não se trata assim de simplesmente eliminar tarifas e proteções entre os países da região, que poderiam causar danos e desemprego nas atividades existentes.¹¹⁶

Para Prebisch (1959, p.474), com o incremento do coeficiente de importações recíprocas na região (desvio de comércio), dentro de um avanço gradual do mercado comum, pode-se ir compensando a diminuição do coeficiente de importações do resto do mundo em razão do crescimento relativamente lento das exportações primárias. Com o avanço gradual do mercado comum, ele argumenta que o aumento da produtividade e a diminuição de custos na produção industrial decorrentes do mercado regional podem ainda impulsionar mudanças e diversificação da pauta exportadora dos países da região. E isto deveria ser um dos importantes objetivos da política comercial latino-americana.

Prebisch percebeu que à medida que se aumenta a massa de capital estrangeiro nos países da região, aumentam também seus serviços financeiros e a proporção destes serviços nas contas externas. Conseqüentemente, a margem para importação de bens de capital provenientes destes recursos diminui. O autor identifica então dois problemas estreitamente ligados à aceleração do desenvolvimento nos países latino-americanos: o crescimento relativamente lento das exportações bens e serviços e a limitada capacidade de absorção de capital externo. O mercado comum, conforme concebido por ele, seria a resposta aos dois problemas. A política comercial do mercado comum deve estimular *a necessidade inevitável de desenvolver intensamente as indústrias de bens de capital*, tanto pelo direcionamento de recursos externos quanto pelo estímulo ao empresariado

¹¹⁶ “Os países mais avançados terão interesse em que os de desenvolvimento industrial mais incipiente abram o mercado para seus produtos industriais: máquinas e equipamentos, automóveis, produtos intermediários e artigos de uma ampla gama de indústrias de consumo corrente. Os países de desenvolvimento incipiente não têm estas indústrias e estão adquirindo suas importações no resto do mundo, freqüentemente com tarifas aduaneiras baixas (...). O que os países de desenvolvimento incipiente receberiam em reciprocidade dos países mais avançados? Tudo indica que não seria suficiente um tratamento mais favorável a seus produtos (...). Com este objetivo se recomendam concessões especiais. A redução ou eliminação de tarifas que um país mais avançado acordasse com um de desenvolvimento incipiente não se estenderia a todos os países latino-americanos, apenas aos de desenvolvimento incipiente. Estes países poderiam desfrutar assim do crescente mercado dos países mais avançados sem a interferência de terceiros” (Prebisch, 1959, p. 496).

latino-americano a penetrar nestes ramos de produção, podendo dar suporte neste sentido tanto a ajuda técnica quanto a colaboração financeira com capitais externos (Prebisch, 1959, pp.481-2).

Conforme Prebisch (1959, p.490) assinala, “A proximidade geográfica não representa por si mesma um fator que possa justificar geralmente um tratamento diferenciado em favor dos países respectivos. Sem dúvida alguma, esta proximidade oferece vantagens naturais ao intercâmbio entre países assim vinculados”. No entanto, as grandes possibilidades de interesses econômicos comuns superam as considerações de proximidade geográfica. Se os países da região pretendem seguir especializados na exportação de commodities aos países centrais, não havendo intenção de criar e explorar complementaridades, não há razão ou possibilidade de formar tal mercado comum. A conjunção de interesses dos países da região em torno da industrialização e do desenvolvimento - e do aumento do padrão de vida – cria a oportunidade para explorar conjuntamente a possibilidade de um mercado comum: “Um mercado comum estendido a um âmbito mais amplo que o da proximidade permitiria aproveitar a fundo esta coexistência de interesses” (Idem). Devemos adicionar um elemento político fundamental à análise de Prebisch, pois os interesses políticos comuns de buscar autonomia, projetar-se politicamente e influenciar o sistema internacional também devem constituir a base da integração.

Assim, embora numa visão estritamente econômica do sistema internacional, Prebisch identificou a integração regional como um meio para estabelecer uma política de substituição de importações mais ampla objetivando a industrialização dos países latino-americanos. Assim, seria viabilizada uma maior taxa de crescimento, através da: diminuição do coeficiente de importações, redução da necessidade de divisas internacionais e dos problemas de balanço de pagamentos, do aumento de sua autonomia, superando sua dependência econômica e tecnológica dos países centrais e dos ciclos econômicos.

A integração e a cooperação econômica entre os países da região deveriam possibilitar formas de impulso e financiamento da industrialização e do comércio regional, incluindo o estabelecimento, junto ao mercado comum, de um regime adequado de pagamentos e créditos que permita fazer frente às flutuações externas (Prebisch, 1959, p.480). Neste sentido, proporcionaria mudanças na estrutura produtiva, na pauta de exportações e na especialização regional, criando efeitos dinâmicos e benefícios recíprocos na medida em que fortalecesse a capacidade e a diversificação

exportadora do conjunto dos países (1959, p.476).¹¹⁷

Conforme encerra Medeiros (2007, p.10) sobre sua proposta de regionalização voltada ao “comércio estratégico”:

“O argumento econômico em favor da “regionalização voltada ao comércio estratégico” entre países baseia-se (...) nos seguintes pilares: a) a percepção de que o livre comércio amplia as diferenças tecnológicas entre países/regiões concentrando os frutos do progresso técnico; b) a regionalização pode ser considerada uma política promotora da industrialização quando viabiliza expansão dos mercados nacionais e do comércio intra-regional através do acesso de cada país a um mercado maior para suas indústrias e uma maior especialização; c) a regionalização requer uma cooperação especial entre os países da região de forma a estabelecer as políticas comuns, investimentos em infra-estrutura e sobretudo compensar os desequilíbrios intra-regionais.

Há, portanto, duas concepções distintas de regionalização, uma baseia-se no nivelamento das regras do jogo e objetiva o livre comércio; outra considera que a cooperação pressupõe o desnivelamento das regras entre parceiros desiguais e enfatiza o comércio estratégico”.

Assim, o desvio de comércio para dentro da região gera maiores ganhos através da especialização industrial e maior crescimento e dinamismo do mercado regional.

Em sua visão de “Mercosul possível”, Ferrer (2006; 2007) reconhece a importância do comércio global e das exportações, mas aponta que os acontecimentos fundamentais se dão a nível nacional, no mercado interno (com empresas, investimentos, financiamento, tecnologias e trabalhadores nacionais) e não desde fora (nas redes de poder e na teia produtiva internacional). Assim, há uma coexistência da dimensão interna com a dimensão global, mas a dinâmica do desenvolvimento econômico segue sendo gerada internamente, é em primeiro lugar uma transformação *endógena*.¹¹⁸ Para Ferrer, a experiência histórica mostra que são fundamentais os processos internos de transformação de estrutura produtiva para participar das correntes mais dinâmicas do comércio internacional, privilegiando um papel dominante de suas próprias empresas, incorporando o investimento estrangeiro como um complemento, não como um substituto à iniciativa privada nacional, com Estados profundamente

¹¹⁷ Vale salientar que, na visão de Prebisch (1959, pp.482-4), é preciso ter cuidado especial com a agricultura destinada ao consumo interno, onde usualmente prevalecem formas de produção mais anacrônicas de baixa produtividade. Esse caso demanda proteção especial, tal qual ocorreu na Europa Ocidental, não sendo desejável diminuir ou eliminar tarifas existentes sem um reajuste da produção através de um grande esforço concentrado num programa adequado de desenvolvimento e tecnificação da produção agrícola. Com o tempo, seria então adequado avançar no comércio regional agrícola.

¹¹⁸ Ferrer (2006, pp.7-8) destaca que os investimentos diretos das transnacionais não alcançam importância na formação de capital no mundo – entre 10% e 15%, considerando em boa parte os reinvestimentos. Enfatiza a predominância de movimentos de capitais de curto prazo arbitrando diferentes taxas de juros, de tipos de câmbio - movimentos especulativos diários de fundos cambiais -, ações, títulos e papéis de diversa natureza. “Uma volatilidade e instabilidade que afeta a economia real”.

ativos na criação de condições endógenas de desenvolvimento e de fortalecimento da sua posição internacional. O autor observa o desenvolvimento endógeno e autônomo das economias nacionais como coadunados ao processo de integração regional exitoso.

O ingresso de IDEs e de Empresas Transnacionais, que geram obrigações futuras nas contas externas mas são muito importantes para alguns países em desenvolvimento, devem ter custos e benefícios pesados cuidadosamente. Devem ser regulados e manejados regionalmente de forma a induzir o desenvolvimento de setores dinâmicos, a transferência tecnológica e o desenvolvimento dos países, pesando sua contribuição ao desequilíbrio e vulnerabilidade externas.

Apoiado em dados sobre comércio intra-regional em diferentes regiões, o relatório da UNCTAD (2007, p.114) aponta que há um crescente comércio intra-regional, apesar da proliferação de acordos Norte-Sul, e que há um potencial efetivo da integração regional em contribuir à industrialização, diversificação das exportações e aceleração do desenvolvimento nos países periféricos: “Em suma, o crescente volume de comércio intra-regional, e em particular, a maior importância dos mercados regionais comparado ao global como destino para manufaturas [incluindo as categorias mais intensivas em tecnologia e habilidade] produzidas em regiões em desenvolvimento apóia a estratégia de ligar industrialização ao regionalismo”.

As vantagens de proximidade cultural e geográfica tornam o acesso mais fácil aos mercados vizinhos, comparando com o mercado internacional, especialmente dos países desenvolvidos. Políticas econômicas regionais pro ativas também devem ser desenvolvidas e utilizadas para acelerar o processo de mudança estrutural, “tirando vantagem das complementaridades potenciais e especialização entre os países membros e aumentando as capacidades produtivas dos membros menos desenvolvidos” (UNCTAD, 2007, p.114). Para a América do Sul, as vantagens da proximidade geográfica são ainda maiores, visto que o continente se encontra no hemisfério Sul, na sua parte ocidental, apartado das grandes rotas comerciais globais dos países centrais que se dão no hemisfério norte, impactando em maiores custos de transporte dos centros para a região (Costa, 2005; Castro, 1997).

Além dos motivos políticos apontados na seção anterior, que estavam ausentes na visão dominante, os motivos econômicos na visão aqui proposta são completamente diferentes. O avanço da industrialização conjunta dos países envolvidos e seus efeitos sistêmicos, possibilitados dentro de um processo de integração regional, estão ligados a um amplo processo de inclusão social, geração de emprego e renda, em prol do

desenvolvimento das forças produtivas, se enquadrando assim dentro de um amplo processo civilizatório. A relação entre poder político e industrialização é vital para os objetivos sócio-econômicos aqui almejados. As livres forças também não foram preponderantes em outros arranjos, conforme confirma o UNCTAD (2007, p.90):

“De fato, a liberalização comercial não foi a força condutora tanto na integração europeia pós-guerra quanto nas experiências mais recentes do Leste e do Sudeste da Ásia. (...) Em ambos os casos (...) estados fortes foram chave para a integração entre países vizinhos, e as bases sobre as quais a convergência e a integração regional foram capazes de progredir em uma maneira relativamente estável e equilibrada”.

2.2.3 – Neomercantilismo e divisão regional do trabalho na Europa pós-guerra¹¹⁹

A integração europeia recente pós-guerra sustentou um objetivo político, onde as relações políticas e econômicas de reciprocidade e sinergia entre as nações tinham o intuito de afirmar e fortalecer os Estados através da difusão do desenvolvimento, resolvendo demandas políticas, sociais e econômicas internas, pensando ainda nos ganhos políticos da integração diante do jogo de poder internacional.¹²⁰ (Padula, 2005, p. 32) Neste sentido, a concepção de europeização não se baseou na idéia eficiência alocativa estática que surge nos 1980, mas na formação e expansão de um mercado interno dinâmico, capaz de gerar o desenvolvimento endógeno - inspirado no grande mercado dos EUA. A economia política da integração europeia era baseada em ganhos dinâmicos de escala e produtividade em setores de alto valor agregado e intensidade tecnológica (bens industriais), diminuindo as diferenças tecnológicas, os custos de produção e os preços, através deste grande mercado (Medeiros, 2006).

Podemos perceber no Tratado de Paris (1951), que criou a Comunidade Europeia do Carvão, Ferro e Aço (CECA), valores estruturantes da economia política da integração. A CECA se tratava da integração das indústrias do carvão e do aço da Europa Ocidental, entre os “Seis”¹²¹. Este foi o primeiro cartel energético nestas matérias-primas vitais da Guerra Mundial, dando-se o primeiro passo ao processo de

¹¹⁹ Nesta subseção reproduzimos quase integralmente parte do que foi colocado em Barbosa & Padula, 2007, seção 4, pp.128-133.

¹²⁰ De acordo com Medeiros (2006), o projeto originário de constituição de um mercado europeu possuía claramente um objetivo geopolítico (a formação de um bloco político na Europa Ocidental em torno da França, incluindo a Alemanha Ocidental no projeto de segurança europeu), um objetivo econômico (o alargamento do mercado interno de forma a ampliar os ganhos de escala da indústria pesada) e um objetivo político-social (voltado à promoção dos direitos sociais e políticas de emprego).

¹²¹ Como ficaram conhecidos os seis países fundadores do processo de integração: Alemanha, França, Países Baixos, Itália, Bélgica e Luxemburgo.

regionalização. A Bélgica tinha baixa produtividade no carvão, um bem estratégico como matéria-prima e na geração de emprego. No cartel, o preço estipulado encontrava-se acima do preço médio do país produtor de mais alta produtividade, onde a renda apropriada era dividida pelo cartel e usada para modernizar a produtividade da Bélgica.

Assim, ao mesmo tempo em que havia grande preocupação com a criação de um ambiente de concorrência para os agentes de mercado e uma interpretação de que o liberalismo regional poderia fortalecer a economia dos Seis, havia uma leitura dos possíveis impactos negativos do mercado comum sobre certas regiões ou setores. Isso quer dizer que existia uma preocupação com a eficiência e o aumento da riqueza, que a livre operação do mercado comum do carvão e do aço deveria alcançar; mas existiam diretivas do Tratado condicionando essa busca de maximizar eficiência a outros resultados sócio-econômicos, em especial à criação e manutenção de empregos. Onde a livre ação do mercado apresentasse efeitos deletérios sobre estruturas econômicas e sociais localizadas, previa-se a intervenção da autoridade supranacional ou a permissão desta para que o Estado-membro em questão interviesse.¹²²

O Tratado de Roma (1957), entre outros objetivos, ampliou as áreas de integração dos países membros da CECA, criando a Comunidade Econômica Européia (CEE) e a Comunidade Européia de Energia Nuclear (Euratom). A CEE tem uma lógica legal semelhante à da CECA, mas abrange a totalidade das economias dos Estados-membros; ou seja, afeta diretamente todos os cidadãos dos países signatários. Por isso, prevêem-se políticas comuns orientadas pelos princípios gerais estabelecidos no artigo 2º do Tratado de Roma: o estabelecimento de um mercado comum, convergência de políticas econômicas entre os Estados Membros, desenvolvimento econômico harmonioso, expansão econômica, estabilidade, aumento acelerado do nível de vida e relações mais estreitas entre os países da Comunidade. Um de seus compromissos era de nivelar a provisão de bem-estar para o nível do país maior provedor, funcionando, portanto, como um suporte externo para as políticas do *Welfare State* que os Estados desejavam implantar. No entanto, o Tratado foi mais objetivo no que diz respeito à liberalização comercial do que no que diz respeito aos princípios gerais que iriam orientar as políticas comuns.

¹²² Segundo Milward (1993, p.9), havia pressão internacional para redução das políticas protecionistas, “Mas também havia acordo geral de que nem todas as cotas poderiam ser removidas, devido a sua centralidade nas políticas domésticas de desenvolvimento (...)”, como podemos observar no caso da indústria carbonífera belga na CECA. Trechos do Tratado de Paris descrevem possíveis intervenções da autoridade política sobre o mercado (Ver: Art. 54).

A combinação de proteção e liberalização regional prevaleceu no processo de integração pós-guerra, através da *transição do protecionismo ao neomercantilismo (não ao liberalismo)* – usando a expressão de Milward (2000) -, *conciliando nacionalismo com regionalismo, visando atender às demandas da coalizão de poder vigente*. Consta-se que a integração comercial se deu concomitantemente a projetos nacionais de industrialização. Identificam-se práticas *neomercantilistas*, caracterizadas não somente pela combinação entre rápida expansão do comércio regional e manutenção de proteções específicas (seletivas) às indústrias nascentes ou consideradas estratégicas, que foram destacadas por Milward (2000), mas também pelo intervencionismo macroeconômico dos Estados europeus no pós-guerra.

No pós-guerra, França, Alemanha e Itália usaram cotas sobre importações para proteger um amplo conjunto de indústrias nascentes, como a automobilística, por exemplo. Neste período houve uma importante mudança estrutural na Europa Ocidental e a indústria passou a ser o setor predominante na Alemanha. Embora a Alemanha tivesse menor tarifa nos manufaturados e fosse líder na liberalização nos anos 1950, inclusive removendo cotas, mantinha proteção considerável em alguns setores, como energia (petróleo e derivados), e tinha proteção maior que outros países da Europa Ocidental em setores específicos como automobilístico, papel, porcelana, pneus, entre outros. Até 1955, exportadores alemães receberam apoio tanto através de incentivos fiscais quanto de instituições especiais criadas para ajudá-los.¹²³

Quanto à França, a outra grande força do processo de integração europeia, especialmente até o fim da década de 1960, o Estado usou planos indicativos, empresas estatais, barreiras não-tarifárias e políticas industriais específicas (mantendo proteção para carros, aço e refinamento de petróleo, por exemplo), com o objetivo de alcançar as nações mais avançadas. Além disso, contou com a desvalorização de sua moeda em relação ao dólar em 1949. (Padula, 2005, pp.34-5) Medidas gerais de relativa liberalização intra-europeia foram acompanhadas de medidas específicas de proteção não-tarifária, evitando que o programa de liberalização da OCEE (Organização para Cooperação Econômica Europeia) colocasse em risco qualquer dos objetivos estatais de

¹²³ Além de taxas especiais, ajudas de assistência financeira às exportações através de garantias dadas aos exportadores para contratos de reembolso de médio-prazo sobre exportações de bens de capital, primeiro pela Corporação de Crédito de Reconstrução (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*) e com o fim do Plano Marshall através da corporação de financiamento de exportação ligada ao Banco Central. O Estado também criou uma companhia de seguro de exportações (Hermes A.G.) com seguros comerciais abaixo das taxas privadas. As exportações também foram apoiadas por organizações de crédito às exportações, principalmente exportações de bens de capital. Os Gastos públicos em P&D como proporção do PNB cresciam constantemente (Padula, 2005, p. 32).

modernização industrial expressos nos planos quinquenais. A liberalização só seria vista como benéfica pelos planejadores a partir do momento em que as indústrias pudessem competir com êxito. Mais da metade de todas as reclamações no comitê de comércio da OCEE foram contra França.¹²⁴ De forma geral, o programa de liberalização comercial supervisionado e mediado pela OCEE mostrou-se controverso e irregular. Mesmo economias menores, como Noruega e Holanda, fizeram grandes esforços protecionistas. A opinião quanto à união comercial variava de acordo com interesses nacionais. Conciliando nacionalismo com regionalismo, o processo avançou. Houve uma gradação na liberalização e adequação de tarifas, caminhando para uma tarifa externa comum.

O comércio exterior da Europa Ocidental com a Alemanha Ocidental se tornou fundamental para o crescimento e estabilidade da região como um todo no processo de integração recente pós-guerra. A Alemanha possui posição geográfica favorável na Europa e assumiu o papel de pivô comercial da integração regional, servindo como maior abastecedor de bens industriais, especialmente bens de capital, sendo ao mesmo o maior e mais importante mercado para os bens industriais dos demais países. A influência estabilizadora das exportações para a Alemanha estava ligada à sua composição: exportações industriais. Assim, suas exportações e, principalmente, importações são importantes para explicar a integração.

A diferença entre os PIBs das economias nacionais e a similaridade dos produtos per capita favoreceram a confecção de um comércio intra-regional horizontal entre indústrias similares de alta tecnologia e valor agregado. Exportações intra-regionais, e especialmente para a Alemanha, tiveram uma grande contribuição quantitativa para o crescimento das exportações como um todo e para a mudança qualitativa na estrutura das exportações para aqueles setores modernizantes de manufaturas de alto valor

¹²⁴ A França mudava sua opinião em relação às tarifas dentro da Europa Ocidental de acordo com sua situação externa de pagamentos. Quando a situação se tornava favorável, como em 1950 e em 1955, a França se tornava defensora de programas de liberalização. Quando o balanço de pagamentos se tornou um incômodo, como em 1952, tornou-se forte oponente à redução tarifária. Mesmo em 1955, defendendo o programa de liberalização, sobretaxou as importações. O “Segundo Plano”, lançado em 1954, continuaria políticas de substituição de importações através de políticas comerciais, com sobrecargas seletivas adicionadas aos instrumentos existentes. Mesmo quando mostra claramente sua intenção de favorecer e se atar ao mercado comum, em 1956, a França insiste no direito de manter temporariamente taxas sobre importações e subsídios às exportações, como observa Milward (2000, p.211), “até que julgasse que níveis de preços, salários e custos manufatureiros tivessem sido harmonizados suficientemente para permitir sua remoção”. Assim, o mercado comum ficava entravado nas demandas francesas. A Alemanha permitiu tais demandas francesas até um certo limite de tempo, ao fim do primeiro estágio de integração, ainda permitindo salvaguardas caso no fim deste período certos resultados (adequação de custos trabalhistas) não fossem alcançados. Vale ressaltar que mesmo se inserindo no mercado comum, a França mantinha monopólio virtual sobre os mercados do Império, que foi incluído no acordo do mercado comum europeu, onde produtos franceses eram comprados de 20-40% mais caros. Assim, mais importante, a França mantinha também seu imperialismo político. (Padula, 2005, P.44)

agregado, que os governos nacionais desejavam encorajar. Assim, foi possível expandir comércio mantendo proteções específicas. Na Alemanha, o crescimento das exportações era mais rápido que o das importações, da produção industrial e do PIB. Entre 1951-58, a Alemanha obteve grandes superávits de balança comercial e de conta corrente. Na medida em que os lucros aumentavam, aumentavam a poupança e os investimentos, estes últimos impulsionando as importações industriais.¹²⁵ Os demais países tinham a mesma renda per capita, mas a Alemanha tinha o PIB muito maior, e quando crescia arrastava as demais economias através do comércio, exercendo o papel de locomotiva.

O crescimento das exportações estimulou o investimento e ao mesmo tempo evitou dificuldades no Balanço de Pagamentos. Nos anos 50, as exportações de alguns países cresceram mais rápido que a produção e que o PIB, e as taxas de produtividade cresceram mais rapidamente nos países onde isto ocorreu (Milward, 2000, p.127).¹²⁶ De acordo com Milward (2000, p.154), “o crescimento das exportações germânicas estavam em função dos níveis excepcionalmente altos de investimento na Europa Ocidental. Foi a indústria germânica que reequipou a indústria da Europa Ocidental de 1949 em diante”.¹²⁷

É importante sublinhar que a regionalização européia não se deu baseada no dólar, como era o projeto inicial dos EUA para Europa (e como ocorreu na Ásia recentemente), mas com a regionalização do Marco. A Alemanha demandava dólar para petróleo, matéria-prima e reservas, mas nas transações com a Europa Ocidental o dólar não foi a moeda veículo, e sim o Marco. As moedas européias convertiam-se no sistema de pagamentos da União de Pagamentos Européia (UPE), que teve papel importante na regionalização do Marco e na expansão do comércio intra-regional. A Alemanha valorizou sua taxa de cambio durante Bretton Woods, porém, como a produtividade

¹²⁵ A Alemanha tinha taxa de investimento altas, refletindo em importações industriais, baixa parcela de renda disponível e alta taxa de poupança se comparada com outros países de mesmo PNB.

¹²⁶ Em países como Alemanha e Holanda, as exportações manufatureiras cresceram mais do que duas vezes mais rápido que o crescimento do PIB. A exportação da Europa Ocidental para os EUA nos anos 50 foi extremamente variável. A média anual do aumento do valor das exportações dos países da região para a Alemanha (A) e para a Europa Ocidental (E), entre 1951-58, foi muito superior, com (A) chegando a mais de 7 vezes em alguns países (Bélgica-Luxemburgo: A=13,8 vezes e E=1,8 vezes).

¹²⁷ Em 1959, as exportações do país eram: 22,6% do total de importações da Suécia, 20,7% da Holanda, 20,5% da Dinamarca e 20,1% da Noruega (idem, pp. 157-8). Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Áustria, Suíça, Suécia, Dinamarca e Noruega (países menores), por sua capacidade manufatureira menor, continuaram a sustentar altos níveis de importação de bens de capital per capita em comparação com as economias maiores. Entre 1950-59, quase 1/3 do aumento nas exportações mundiais de bens de capital foram atribuídas à demanda deles, o que representou vantagem para a Alemanha por ser exportador para o mercado mais dinâmico. Embora em 1959 em torno de 60% das exportações alemãs em valor ainda fossem para mercados da Europa Ocidental, os países menores continuaram sendo uma força impulsionadora por trás da expansão destas exportações.

também crescia, em termos reais a taxa de câmbio se desvalorizou. O Marco continuou com papel preponderante durante a fase da Serpente Monetária até a adoção do euro, quando o país passou a sediar o Banco Central Europeu.

A pressão internacional pela liberalização após as transformações dos anos 1970 também incidiu sobre os governos europeus, ao mesmo tempo em que suas grandes empresas transnacionais se beneficiaram do esforço de liberalização internacional dos EUA. O arcabouço da integração continuou a funcionar como uma alternativa e um anteparo para os governos e populações ao arcabouço da interdependência de viés neoliberal. Mas, como observamos anteriormente, houve transformações na forma como os governos e as autoridades políticas comunitárias intervêm na economia. O caso da Política Agrícola Comum (PAC) é emblemático.¹²⁸

O processo de integração europeia avançou forçando uma liberalização regional, com abertura de mercados – de bens, de serviços e de trabalho –, convergência de regulamentação e abertura financeira. Diferente do processo de liberalização internacional de cunho neoliberal, que advoga somente abertura dos fatores de produção ligados ao capital e deixa o fator trabalho sob o controle das fronteiras nacionais, na integração europeia observa-se uma envolvendo tanto fatores ligados ao capital quanto a circulação de trabalhadores.¹²⁹ A partir disso, se um setor produtivo ou toda uma economia nacional se deprimir, os efeitos negativos podem se espalhar por meio da migração, o que impacta na configuração de políticas de coesão econômica e social.

Há ainda, na Europa, uma preocupação e uma consciência de que o livre jogo do mercado produz efeitos indesejáveis que devem ser limitados pela ação do Estado. A preocupação com a competitividade do sistema econômico comunitário e sua eficiência, assim como com a manutenção do nível de emprego e a busca de um mínimo de homogeneidade entre os níveis de vida dos Estados-membros, está presente nos objetivos do Tratado de Maastricht.¹³⁰ No entanto, se o Tratado possui alguns traços da

¹²⁸ Ela é parte do sistema de proteção ao setor agrícola na Europa, que inclui subsídios, proteção contra concorrência externa, controle de preços e garantia da demanda. Esse arranjo específico de políticas intervencionistas passou a sofrer muita pressão internacional contrária. Gradativamente e negociando vantagens no processo, a UE e seus membros reduziram esse arranjo protecionista. Em termos relativos, os substanciais recursos da PAC perderam espaço no orçamento europeu a partir dos anos 1980, com ganho de espaço especialmente para a política regional, que é aceita internacionalmente como uma forma de intervenção do Estado que não distorce a concorrência.

¹²⁹ Obviamente, existem barreiras culturais e a movimentação de trabalhadores dentro da UE gera atritos.

¹³⁰ Segundo o Tratado de Maastricht, a UE deve funcionar de acordo com os seguintes objetivos: “A promoção de um progresso econômico e social equilibrado e sustentável, nomeadamente mediante a criação de um espaço sem fronteiras internas, o reforço da coesão econômica e social e o estabelecimento de uma União Econômica e Monetária, que incluirá, a prazo, a adoção de uma moeda única, de acordo

economia política da UE no campo econômico, de fato, ele lançou a União Econômica e Monetária (UEM) com o euro como moeda e claramente engessou a política macroeconômica dos países-membros através de uma coordenação regional estabelecendo metas fiscais comuns. Deve-se ressaltar que tais metas “rígidas” são relativamente flexíveis diante de um arcabouço liberal de interdependência e, sobretudo, atendem ao arcabouço da economia política da integração e tentam ser compensadas por outros mecanismos, como a política regional e a Política Agrícola Comum, que atraem o interesse de países menos desenvolvidos da região a candidatarem sua entrada.

De passagem, podemos sublinhar que o caso da integração produtiva do Sudeste da Ásia também foi impulsionador de mudanças estruturais industrializantes. Contando com acesso ao mercado norte-americano para suas exportações desde o pós-guerra, por ser uma região de interesse geopolítico dos EUA, foi formada uma divisão regional do trabalho em torno da economia japonesa, mediante a sua necessidade de reestruturação como consequência da valorização do iene, feita sob pressão americana em 1985. Os países da região mantiveram suas moedas relativamente desvalorizadas em relação ao dólar (não acompanharam o iene) passaram a ser receptores de investimentos produtivos e exportações de bens de capital japoneses, e de lá exportavam para os mercados ocidentais e asiáticos, se especializando verticalmente em diferentes tipos de bens manufaturados. Nesse caso, foram sucessivos investimentos seqüenciais em diferentes blocos de países, e as suas diferentes especializações de exportação para os países ocidentais em primeiro lugar, e secundariamente para asiáticos, que impulsionavam as mudanças estruturais e que formaram o modelo chamado “gansos voadores” centralizado no Japão, que prevaleceu entre 1985-1995. Recentemente, presenciou-se um descolamento do centro dinâmico da economia regional asiática para China.

Medeiros (2005, p.168) destaca que “Através de seu alto dinamismo centrado na industrialização acelerada e na sua elevada corrente de comércio, a China constitui hoje um pólo de crescimento mundial e, sobretudo, regional”, como “principal produtor de

com as disposições do presente Tratado; A afirmação de sua identidade na cena internacional, nomeadamente através da execução de uma política externa e de segurança comum, que inclua a definição, a prazo, de uma política de defesa comum, que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum; O reforço da defesa dos direitos e dos interesses dos nacionais dos seus Estados-membros, mediante a instituição de uma cidadania da União; - O desenvolvimento de uma estreita cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos; A manutenção da integridade do acervo comunitário e o seu desenvolvimento, a fim de analisar, nos termos do procedimento previsto no nº 2 do artigo N, em que medida pode ser necessário rever as políticas e formas de cooperação instituídas pelo presente Tratado, com o objetivo de garantir a eficácia dos mecanismos e das Instituições da Comunidade”. (Tratado da União Européia, Artigo B)

manufaturas baratas e o grande mercado para a produção mundial de máquinas e equipamentos, indústrias de tecnologia e matérias primas”, que marcam a expansão do seu comércio exterior e seu papel na dinâmica regional asiática. Assim, a dinâmica regional asiática se alterou profundamente em relação ao modelo dos “gansos voadores”, com a retração do Japão, que revelou ausência de poder regional e de sua moeda, e com o novo papel desempenhado pela China. As exportações regionais do Leste da Ásia passaram a se expandir em função do alto crescimento da China, a partir do estouro da bolha ocorrida em 2000/2001. São fatores ainda importantes a instabilidade da relação entre o valor do iene em relação ao dólar e a estabilidade do yuan. Medeiros (2005, p.170) ressalta que o padrão de comércio regional que a China vem estabelecendo com a ASEAN é mais semelhante ao que a Alemanha estabeleceu com a Europa, mais horizontal, baseado em bens industriais de alta intensidade tecnológica, do que com o padrão de especialização vertical liderado pelo Japão anteriormente.

2.2.4 – A liderança macroeconômica regional

Num arcabouço intra-regional em que a liderança política promove ganhos conjuntos, tanto na liderança *cooperativa* e *interdependente* ou na *liderança hegemônica positiva*, a política macroeconômica expansiva do líder é fundamental, assim como a abertura de seus mercados às exportações dos demais países e o regime de cooperação macroeconômica estabelecido. Medeiros (2007, p.11) considera o processo de integração regional como uma construção política, na direção de uma liderança econômica em favor da “cooperação regional e do desenvolvimento conjunto dos países membros do processo de integração”. O autor aponta para a importância do país de maior mercado interno exercer o que chamou de “keynesianismo regional”, que dependeria de aspectos estruturais e das suas opções de política econômica. A política fiscal e monetária e a taxa de investimentos na economia de maior porte são fundamentais para alavancar seu crescimento e sua demanda pelas exportações dos demais países da região. No comércio intra-regional, “a expansão dos países menores dependeria em boa parte da expansão das importações do país maior; é o seu ritmo de crescimento que induz a expansão e diversificação do setor exportador das economias menores” (Idem), funcionando como “locomotiva” ou “motor de crescimento” regional. Assim, suas exportações e, principalmente, importações são importantes para explicar a integração e a sua distribuição de ganhos, servindo como maior abastecedor e ao mesmo

o maior e mais importante mercado às exportações dos demais países. Ressaltamos que esta importância não deve se resumir em termos de resultados comerciais e da importância das exportações regionais em relação às exportações totais de um país menos avançado, mas também deve ser observado o conteúdo tecnológico e o valor agregado das exportações, e conseqüentemente seus efeitos dinâmicos para dentro dos países menos avançados da região.

O comércio exterior dos países da região com o país “locomotiva” – que exerce o papel de pivô comercial da integração - se torna fundamental para o crescimento e estabilidade de cada país e da região como um todo, ao diminuir a vulnerabilidade externa dos países. Tal arranjo depende em grande parte do comportamento do país líder ou “locomotiva”, como assinala Medeiros (2007, p.11): “Por outro lado, na medida em que as importações de fora da região tendem a crescer com a expansão econômica, cabe ao país de maior desenvolvimento financiar, através de déficit comercial ou por investimentos, o déficit dos demais países com o resto do mundo.”¹³¹

Baumann (2009, p.8) assinala que, mesmo entre países homogêneos (com similaridades nos sistemas econômicos), “é mais provável que cada exercício regional conte com uma ‘âncora’, querendo dizer com isso a existência de um ou mais membros com potencial econômico significativamente mais expressivo que os demais parceiros (...)”. Na mesma linha de argumentação de Medeiros, Baumann (2009, p.9) aponta que, dependendo do desempenho deste(s) país(es), isto pode ser tanto um ponto positivo quanto negativo ao processo de integração,¹³² e destaca a necessidade de claros benefícios recíprocos para cada um dos membros participantes para que as relações regionais sejam sustentáveis:

“Assim, na ausência de homogeneidade de potencial econômico e na ausência de fundos compensatórios de eventuais desequilíbrios, o equilíbrio dinâmico de um exercício de integração depende de que os sócios de maior potencial competitivo contribuam para reduzir os déficits comerciais externos dos seus parceiros. (...) As economias maiores podem se beneficiar, por exemplo, da existência de um mercado assegurado para seus bens e serviços com maior valor adicionado e/ou conteúdo tecnológico, enquanto para os sócios menores o benefício está fortemente relacionado à geração de

¹³¹ “Esta questão pode ser melhor compreendida quando se considera as relações entre as regiões dentro de um país. Com efeito, ao contrário do que se passa entre países, quando uma região “exporta” menos do que “importa”, ela paga menos imposto a União, mas não deixa de receber as transferências desta, que financia automaticamente o desequilíbrio regional” (Medeiros, 2007, p.11).

¹³² Seria positivo quando: “(...) o desempenho econômico desse sócio mais importante operar como um motor de crescimento, absorvendo exportações dos demais participantes e provendo recursos para a concretização de projetos de investimento, e assim contribuindo para melhorar a capacidade produtiva dos parceiros. Há um efeito multiplicador, pelo qual o ciclo de negócios da economia de maior potencial gradualmente afeta o ritmo de atividade dos demais sócios” (Idem).

superávits em suas relações comerciais com seus parceiros”.

Por outro lado, as diferenças entre países podem resultar em “desequilíbrios bilaterais sistemáticos” em favor do sócio de maior potencial e “Na ausência de mecanismos regionais compensatórios, isso pode dar margem a avaliações pessimistas em relação ao processo e assim gerar dificuldades para o próprio processo negociador” (Idem), desafiando a sustentabilidade do processo de integração. Sem dúvida, a distribuição intra-regional dos resultados comerciais é um indicador de distribuição de ganhos num processo de integração regional, e assinala em que medida a economia maior proporciona dinamismo aos parceiros menores em termos de saldos comerciais, como nota Baumann: “O fato de haver déficits comerciais sistemáticos com sócios menores é certamente um reforço à atividade produtiva nesses parceiros, uma vez que estimula a demanda agregada por sua produção” (Idem).¹³³ Outros fatores importantes de estímulo que podem ser utilizados a partir do “país locomotiva” são fundos estruturais e compensatórios, créditos e financiamentos, e investimentos diretos dos sócios maiores nos menores e suas contrapartidas.

Como mostra a integração europeia recente pós-guerra, a similaridade de estruturas produtivas entre países industrialmente avançados favorece o intercâmbio comercial intra-setorial, intensificando a exploração de economias de escala, intensificando o potencial econômico da integração regional. Já a similaridade entre países produtores e exportadores de commodities, caracteriza-se uma dificuldade à integração, visto que essas economias priorizam a articulação para fora da região (da produção, comércio e infra-estrutura), com países mais avançados, de forma subordinada e desfavorável.

Charles Kindleberger (1986) apontou (cinco) funções básicas que o Estado hegemônico deveria cumprir na economia internacional, proporcionando estabilidade ao sistema, que Baumann (2009, p.10), guardando todas as ressalvas por se tratar de uma hegemonia econômica mundial, leva para o plano regional e diz fazer todo sentido esperar que prevaleça na relação entre o sócio maior e seus parceiros.¹³⁴ Baumann

¹³³ No entanto, devemos lembrar que não somente as diferenças estruturais, mas também políticas econômicas (relação das taxas de câmbio e suas variações) influem nos saldos comerciais, e por isso a livre flutuação cambial não controlada ou variações nos valores relativos das moedas (acordadas ou não) influem nos resultados. Outros indicadores tornariam mais completa a análise de Baumann sobre o impulso proporcionado pelo “país locomotiva”, como fundos compensatórios, financiamentos e investimentos diretos dos sócios maiores nos menores e suas contrapartidas. Eles foram mencionados, mas não tratados no seu artigo.

¹³⁴ “(1) mantendo um mercado relativamente aberto para o escoamento de bens [aos produtos dos sócios, neste caso]; (2) provendo empréstimos de longo prazo contra-cíclicos, ou ao menos estáveis; (3)

(2009, p.10) destaca assim as funções econômicas positivas e estabilizadoras que um líder deve ter num processo de integração, como uma espécie de gestor benéfico do sistema. Nem sempre o país com capacidade de exercer o papel de locomotiva se prestará a exercê-lo. Sem dúvida, na ausência de contextos políticos favoráveis no âmbito internacional e interno aos países, o país líder para levar um projeto de integração regional numa direção desejada deve possuir condições políticas internas favoráveis, tanto poder infra-estrutural interno quanto poder infra-estrutural regional (nos termos de Mann), e “vontade de liderança” (nos termos de Kindleberger). Mesmo instrumentos de hegemonia – capacidades materiais, instituições e ideologia – podem apoiar a capacidade de penetração e de levar à frente projetos de interesse estratégico nos demais países.

A diferente importância (participação) do comércio regional na estrutura de comércio de diferentes países pode contribuir para posturas diferenciadas em relação ao processo de integração. O relatório da UNCTAD (2007, p.111) aponta que a assimetria entre países é “exacerbada pelo fato de que superávits comerciais nos membros maiores e mais desenvolvidos usualmente registram uma proporção pequena do seu PIB, enquanto os déficits nos países menores menos desenvolvidos freqüentemente representam uma significativa parcela do seu PIB”. Geralmente, para os países de menor porte, as exportações para a economia da região de maior mercado interno são importantes no seu comércio global e no seu crescimento econômico – e se assim não for, pode não haver interesse deste país na integração. Da mesma forma, para o país de maior mercado interno, o comércio regional (participação das importações e exportações regionais no comércio global) pode não ter significativa importância no seu comércio global e para o seu crescimento econômico. Estes fatores dificultam a estabilidade do processo de integração no sentido aqui proposto, ficando muito sujeito a interesses de curto prazo que criam instabilidade, principalmente no caso de inexistir um projeto claro e predominante de integração cooperativa e industrializante na

policinando um sistema de taxas de câmbio relativamente estável [procurando manter as paridades relativamente estáveis]; (4) assegurando a coordenação das políticas macroeconômicas; (5) atuando como emprestador de última instância (...) provendo liquidez em situações de crises financeiras”. (Kindleberger, 1986, p.289) Para Kindleberger (Idem), quando o líder exerce estas funções e estabiliza o sistema internacional, principalmente a última função, possibilita que o sistema econômico seja capaz de fazer ajustes para que realize regularmente significativos deslocamentos pelos mecanismos de mercado. Estas funções, que contribuem para o debate sobre o papel do líder e a cooperação macroeconômica, podem ser enquadradas dentro de funções mais amplas que busquem a transformação produtiva e a diminuição da vulnerabilidade externa dos países da região, e conseqüentemente da região como um todo.

região.¹³⁵

Por último, se a política macroeconômica do país de maior peso econômico e mercado interno na região for restritiva, e não promover altas taxas de crescimento, além de seu mercado (por falta de dinamismo) não impulsionar o crescimento dos demais países, pode prevalecer a tendência de que este país mais avançado busque o estabelecimento de relações superavitárias com os vizinhos para tentar compensar seu desempenho macroeconômico (e mesmo comercial extra-regional) desfavorável.

2.3 - Espaços econômicos e desenvolvimento

Conforme já observamos, se os ganhos do processo de integração regional serão igualmente distribuídos pelos membros do bloco, depende do papel desempenhado pelas políticas públicas regionais, e não das livres forças de mercado. Estas políticas são importantes para que as assimetrias espaciais e regionais não levem à polarização e concentração dos ganhos nos países mais desenvolvidos (e nas regiões mais avançadas destes países) e suas maiores empresas, principalmente em um processo de integração em prol da industrialização, mas atuem para a convergência dos países e regiões mais pobres e menos desenvolvidas do bloco.

Gunnar Myrdal (1956) e Albert Hirschman (1958) avançaram na análise sobre espaços econômicos e desenvolvimento, especialmente quanto aos aspectos de interação entre regiões e nações em diferentes estágios de desenvolvimento, e influenciaram a análise de Celso Furtado (1967, 1974). Furtado (1974), ainda, contribuiu ao tratar especificamente, embora de forma breve, da integração periférica na América Latina.

Estes autores chamam a atenção para a atuação de forças centrípetas entre regiões e nações, que agem quando predominam as livres forças de mercado. Assim, as forças de mercado não operam necessariamente no sentido da igualdade, segundo Myrdal (1956, p. 87), “Nos países [ou regiões] subdesenvolvidos, ao contrário, podem provocar fortes *efeitos regressivos*”. As regiões mais avançadas, com suas economias

¹³⁵ Baumann (2009, p.9) ainda atenta para uma questão importante, quanto à dificuldade de países com economias assimétricas envolvidos em um processo de integração de negociarem uma posição conjunta em negociações internacionais e entre blocos: “As diferenças de potencial econômico freqüentemente provocam diferenças entre as perspectivas e os interesses dos diversos participantes. Afetando a probabilidade de que o conjunto de países chegue de maneira uniforme a posições negociadoras comuns entre si e delas em relação a terceiros parceiros”.

externas de aglomeração, atraem as melhores empresas, investimentos diretamente produtivos e em infra-estrutura, capitais, mão-de-obra qualificada, entre outros fatores.¹³⁶ Neste sentido, Hirschman (1958, p.275) assinala que o progresso econômico, que não se manifesta em toda parte ao mesmo tempo, ao surgir em um ponto, determina pressões, tensões e compulsões em pontos subseqüentes que podem atuar no sentido favorável ou não ao desenvolvimento. Ainda na mesma linha, para Furtado (1967, p.12), a experiência mostra que as decisões de investimentos em novas plantas são condicionadas por outras decisões, mais estratégicas, que uma vez tomadas, de forma planejada ou arbitrariamente, impulsionam uma série de outras decisões. Assim, a localização de indústrias pode condicionar a localização de muitas outras, formando pólos e gerando economias externas, tanto para as empresas quanto para a sociedade.¹³⁷

Na análise destes autores, a coexistência em espaços próximos de regiões em progresso e atrasadas (desenvolvimento e subdesenvolvimento) é um dualismo mais comum aos países subdesenvolvidos. Nos países mais atrasados as desigualdades são maiores, e as livres forças de mercado tendem a atuar mais fortemente as acentuando, onde as próprias desigualdades obstaculizam o progresso e causam mais desigualdade. As relações entre a falta de integração e o atraso econômico são de influência mútua dentro de uma nação ou região. Mesmo países avançados enfrentam problemas internos de desigualdade, e tendem a querer resolvê-los.

Segundo Myrdal, o princípio da interdependência circular dentro de um processo de causação cumulativa tem validade em todo campo das relações sociais, e esta deve ser a principal hipótese a se considerar no estudo do desenvolvimento e subdesenvolvimento econômico das nações e regiões, e conseqüentemente das desigualdades. Este processo, positivo ou negativo, é desencadeado por qualquer fato primário que resulte em acréscimo ou decréscimo substancial nas quantidades

¹³⁶ “É fácil ver como a expansão em uma localidade produz “efeitos regressivos” (*backwash effects*) em outras (...). Por si próprios, a migração, o movimento de capital e o comércio são, antes, meios pelos quais o processo cumulativo se desenvolve – para cima, nas regiões muito afortunadas [que exercem efeitos polarizadores], e para baixo, nas desafortunadas. Em geral, os efeitos são positivos nas primeiras e negativos nas últimas” (Myrdal, 1956, pp. 53) Myrdal ressalta que mesmo o sistema bancário drena as poupanças das regiões mais pobres para as mais ricas, dotadas de remuneração do capital mais alta e segura.

¹³⁷ Seguindo Furtado, consideramos importante enfatizar a noção de “espaço”, que relaciona processo econômico e espaço físico e vai além da noção tradicional de região. Segundo Furtado (1967, p.11) trata a “estrutura espacial” não como uma área homogênea, que restringiria a definição de região, porém mais como um contínuo de nódulos ou pontos de atração (pólos) caracterizados, em graus variados, pela incidência de fatores tendendo a favorecê-los no processo de distribuição de renda. Os nódulos, ou pólos, são organizados em estruturas hierárquicas internamente definidas por interações funcionais, cujo “campo de densidade” declina quando se afasta do centro, e influencia negativamente o custo de localização de atividades.

econômicas inter-relacionadas: demanda, poder aquisitivo e rendas, investimento e produção. Um fato negativo - o fechamento de uma fábrica, por exemplo - desencadearia em determinada economia ou região subdesenvolvidas um *processo cumulativo negativo (ciclo vicioso)*, tanto entre fatores materiais quanto não materiais, que caracteriza os *efeitos regressivos* da economia ou região mais desenvolvida sobre a subdesenvolvida (Myrdal, 1956, p.91).

Myrdal se refere à ampliação dos mercados das indústrias avançadas das nações ou regiões mais desenvolvidas. São indústrias líderes que, entre diversos fatores, operam com: mercados e escalas de produção bem maiores, e sob retornos crescentes de escala e de escopo maiores; tecnologias e máquinas superiores; custos de produção bem mais baixos, com acesso a capitais e empréstimos de longo prazo mais fácil e/ou subsidiados; com melhor acesso a infra-estrutura; em um ambiente de constantes transbordamentos de conhecimento e diversas economias externas circundantes; e que, ainda, com o avanço nos sistemas de transportes chegam a outros países com preços mais baixos. Assim, o livre comércio com indústrias mais avançadas, de nações ou regiões mais desenvolvidas, leva à exclusão do mercado das indústrias mais fracas em nações ou regiões menos desenvolvidas, sobretudo as de pequeno e médio porte, pela concorrência desfavorável. O efeito econômico final das livres forças de mercado seria a especialização da economia subdesenvolvida na produção de commodities, impossibilitando a superação de sua condição adversa e desencorajando iniciativas de diversificação produtiva.¹³⁸

Furtado (1967, p.9-10) aponta quatro efeitos preliminares interligados gerados a partir da concentração da atividade industrial em países subdesenvolvidos: “1) economias externas em benefício das empresas, industriais ou não; 2) economias externas em benefício direto da coletividade local; 3) concentração das despesas públicas financiadas com impostos indiretos cobrados pelas autoridades locais e incorporados pelos custos industriais; 4) concentração geográfica do consumo provocada pelo pagamento de salários que se encontram bem acima do custo de oportunidade da mão-de-obra.” Estes efeitos mostram que a decisão de localização industrial impacta sobre a distribuição de renda e bem-estar da população em diferentes áreas. Para ele: “No caso das políticas de integração multinacional, esse problema

¹³⁸ “Como a industrialização é a força dinâmica nesse desenvolvimento, é quase tautológico afirmar que as regiões mais pobres permanecem essencialmente agrícolas: o aperfeiçoamento dos mercados nacionais contribuirá mesmo (...) para desencorajar as primeiras iniciativas de diversificação industrial nas regiões agrícolas” (Myrdal, 1956, p.55).

adquire particular importância” (Furtado, 1974, p.317).

Myrdal (1956) aponta que *efeitos propulsores* (“spread effects” ou *efeitos centrífugos*) são propagados a partir do centro de expansão econômica para outras regiões; naturalmente as regiões situadas em torno do ponto central de expansão se beneficiam dos mercados crescentes fornecendo insumos e bens agrícolas, sendo estimuladas ao progresso técnico. Há também regiões mais distantes que, por possuírem condições favoráveis à produção de bens destinados às indústrias do centro, dependendo do impulso tomado – da força *propulsora* conseguir superar todas as forças *regressivas* dos centros influentes - podem implantar indústrias e constituir um novo centro expansionista auto-suficiente.

Hirschman (1958, p.282) enfatiza que estes *efeitos fluentes* (como ele chamou os *efeitos propulsores*) são intensificados caso haja complementaridades produtivas entre as regiões, que podem ocorrer tanto através do grau de necessidade de demanda da região mais desenvolvida por produtos da região atrasada quanto pela intensificação de investimentos e pesquisas da região mais desenvolvida na atrasada. A prevalência dos *efeitos fluentes* sobre os polarizadores depende deste nível de complementaridade, onde podem surgir obstáculos aos efeitos fluentes decorrentes principalmente da impossibilidade da região subdesenvolvida de responder às demandas. As políticas econômicas devem levar em conta estes efeitos para atuar de forma a induzir e estabelecer o desenvolvimento nas regiões mais atrasadas (1958, p.283). Neste sentido, as ofertas de infra-estrutura e de serviços públicos em geral têm papel fundamental.¹³⁹

Para promover o desenvolvimento nas regiões mais atrasadas, Hirschman (1958, p. 277) ressalta que “parece justamente ser indispensável uma audácia toda especial para estabelecer uma nova indústria básica, ou para perceber os potenciais desenvolvimentistas das mais atrasadas regiões de um país em desenvolvimento”. Assim, é preciso que a administração pública identifique e estabeleça prioridades e incentivos necessários, ainda que pressões políticas possam surgir. Intervenções, direcionamento de recursos e incentivos devem ser levados no sentido de estabelecer utilidades públicas como também atividades produtivas integradas (criando demanda recíproca), através de uma série de ações necessárias e facilidades: criação de programas e instituições regionais (bancos e organizações de desenvolvimento),

¹³⁹ Para Hirschman (1958, pp.284-285), as pressões econômicas podem se firmar para que se atue na região atrasada; e dificuldades de balanço de pagamentos e/ou necessidade de expansão do mercado interno, principalmente para as indústrias da região desenvolvida, podem levar à necessidade de promover o desenvolvimento e aproveitar as potencialidades da região atrasada.

ajudando a estabelecer indústrias, envolvendo uma série de medidas - créditos, subsídios, taxas de financiamento, taxas cambiais e tarifas comerciais especiais, etc. (Hirschman, 1958, p.299).

Myrdal (1956), Hirschman (1958) e Furtado (1967), apontam que é preciso promover, de forma planejada, a formação de vários centros regionais (pólos) de desenvolvimento espalhados, para impulsionar o desenvolvimento e a elevação do nível de renda da população. Neste sentido, a oferta de infra-estrutura e o estudo de localização produtiva ganham crescente importância. Quanto ao estudo de localização, Furtado chama a atenção que economias em estágios iniciais de desenvolvimento e com alta taxa de crescimento (e investimento), possuem maior elasticidade espacial.¹⁴⁰ Furtado e Hirschman atentam para a importância da instalação de *indústrias matriz* (usando o termo de François Perroux), de grande tamanho, na constituição da estrutura espacial do sistema econômico; cuja localização afeta a de muitas outras (uma cadeia de decisões), principalmente o estabelecimento de indústrias satélites não dependentes de bens primários, mas do fornecimento de outras indústrias.¹⁴¹

Myrdal argumenta a necessidade do Estado aproveitar e potencializar os efeitos propulsores e as potencialidades locais, criando condições favoráveis às regiões menos avançadas através de políticas e instituições regionais, ou mesmo se envolvendo direta ou indiretamente na produção física e tecnocientífica. Somente intervenções podem conter os ciclos negativos e agir em favor da diminuição das disparidades. Ele ressalta que, abandonadas à própria sorte, as regiões subdesenvolvidas não podem manter uma oferta de serviços públicos (energia, transportes, saúde, educação, etc.) adequada às suas necessidades de desenvolvimento, e podem nem mesmo ter uma demanda efetiva por capital, perpetuando suas desvantagens no âmbito da competição (1956, p.56).

Furtado (1967) aponta que, no tema do desenvolvimento, as decisões centralizadas devem relevar a influência das estruturas espaciais tanto na produtividade

¹⁴⁰ Segundo Furtado, atentando para o fator industrial central, e não relevando uma série de outros fatores que podem influenciar uma decisão, influem positivamente na elasticidade espacial: taxa de crescimento da economia, especialmente na indústria; investimentos em novas plantas, especialmente a proporção de indústrias matriz; investimentos em indústrias de processamento, que não dependem do fornecimento de bens primários e não são afetados por custos de transporte na produção. Por outro lado, é afetada negativamente pela importância relativa das economias de escala.

¹⁴¹ Furtado (1967, p.11) ressalta que as decisões de localização dessas indústrias matriz são tomadas a partir de uma base racional menor que as outras, de forma quase que arbitrária. Ele sublinhou a importância de se avançar nos estudos de localização produtiva, e especialmente de localização industrial, relevando os efeitos gerados entre os espaços. Estudos, modelos e programas, neste sentido, têm sido amplamente desenvolvidos no âmbito da COPPE-UFRJ por Carlos Cosenza. Ver, por exemplo: COSENZA, Carlos (s.d.). *Localização Industrial – Delineamento de uma metodologia para a Hierarquização das Potencialidades Regionais*. Rio de Janeiro: COPPE-UFRJ.

da economia quanto na distribuição de bem-estar entre diferentes grupos da população. Ele abordou diretamente o tema da integração regional entre economias nacionais subdesenvolvidas, com distintos graus de industrialização como as latino-americanas (Furtado, 1974, p.318-320). Advertiu que, ao permitir reunir às economias de aglomeração as economias de escala, a integração tende a favorecer os países mais industrializados e provocar retrocesso nas economias mais atrasadas, acentuando as disparidades - especialmente as da produção industrial (favorecendo a elevação do coeficiente de capital) e da distribuição geográfica e funcional da renda. Neste sentido, ganha importância a dimensão demográfica. Países cujas economias são mais favorecidas com maiores retornos crescentes de escala, ou seja, os que possuem indústrias mais avançadas, seriam mais beneficiados pela integração e ampliação de mercados. Furtado (1974, p.319) propõe então, para a integração regional, “um planejamento amplo, coordenado – incluindo política fiscal, de salários e de preços – se se pretende evitar a tendência à concentração geográfica dos frutos do desenvolvimento”.¹⁴²

Para Furtado (1967, p.11), quando analisada a questão espacial dentro de um país, o problema prático que sempre surgirá será reconciliar objetivos gerais de desenvolvimento - como maximizar o crescimento das atividades produtivas na nação como um todo - com os objetivos de desenvolvimento e bem-estar social direcionado para certas regiões ou seções da população, influenciando o perfil da distribuição espacial dos frutos do desenvolvimento. Deduz-se que tal tema se torna ainda mais complexo e relevante no âmbito da integração regional, ao ter que tratar das desigualdades regionais entre países juntamente com as desigualdades internas aos países, especialmente na integração entre países periféricos com grandes problemas e pressões políticas internas urgentes por sua solução. Contudo, sem embargo, este deve ser um dos objetivos do processo de integração regional entre os países da região: modificar a estrutura espacial do desenvolvimento, de forma a levar desenvolvimento para as regiões menos avançadas, num processo de convergência para cima. Conforme Medeiros (2007, p.8-9) ressalta:

¹⁴² No entanto, ressalta que “a adoção de políticas de tipo *qualitativo*, para não falar de reformas estruturais em profundidade [como a reforma agrária], será sempre mais difícil num sistema multinacional integrado, que numa economia nacional” (Furtado, 1974, 321). Tal qual Prebisch (1959), Furtado ressalta que o problema da estagnação no processo de substituição de importações pode ocorrer no processo de simples união aduaneira, especialmente entre países pequenos, quando começa a se intensificar o processo de desenvolvimento industrial e a demanda por insumos básicos e máquinas, e conseqüentemente divisas externas (Idem, p.319).

“As regiões mais atrasadas dentro de um país também necessitam de uma estratégia voltada a reduzir sua distância em relação a regiões mais ricas, entretanto, a maior mobilidade de trabalho e as transferências fiscais podem compensar, ao menos parcialmente, as desigualdades existentes numa proporção maior do que podem os países.

(...) A regionalização apresenta benefícios para o conjunto de países quando o seu grau de desenvolvimento e a estrutura produtiva entre estes são semelhantes ou quando existem mecanismos compensatórios que viabilizem, quando outros países ou regiões dentro de um país possuem níveis desiguais, transferências aos países e regiões mais pobres”.

Devemos lembrar que renda e fluxos financeiros também sofrem efeitos polarizadores. Mas mecanismos fiscais e financeiros devem atuar promovendo o desenvolvimento nas regiões menos desenvolvidas. Ainda, deve-se refletir sobre as facilitações de fluxos entre países em diferentes estágios desenvolvimento, não só pelo lado da liberalização econômica intra-regional, mas também através de construção de infra-estrutura e outros meios que diminuam os chamados “custos de transação”. Na ausência de políticas e mecanismos, compensatórios e impulsionadores de efeitos permanentes sobre as regiões menos favorecidas, menores custos de transportes – que facilitam o abastecimento de mercados maiores de apenas uma localidade e pode encorajar o trabalhador qualificado a migrar - são condições necessárias mas não suficientes para garantir ganhos igualmente distribuídos na integração. Seu impacto favorável pode ser assegurado por outras iniciativas delineadas para desenvolver as regiões e os países menos desenvolvidos; mas sem perder de vista que as grandes obras geram também emprego, demanda, efeitos multiplicadores e outras facilidades, sendo necessário relevar todos os fatores para adotar políticas corretas.

O aumento das disparidades históricas da América do Sul levaria a instabilidade política e social do processo de integração regional, levando-o a encontrar pouco apoio político para sua efetivação. Os Estados desfavorecidos perderiam legitimidade perante suas sociedades, assim como o perderia o processo de integração regional. A maioria dos acordos regionais não inclui livre circulação de mão-de-obra, o que agrava qualquer processo de polarização produtiva. Além disso, alguns grandes centros já sofrem deseconomias de aglomeração – com efeitos econômicos, sociais, ambientais e de qualidade de vida.¹⁴³ A experiência da União Européia, onde os governos têm atuado de

¹⁴³ “Venable (citado em Moreira, 2008, p.123) sistematiza quatro mecanismos através dos quais a integração deve levar a uma crescente diferença de renda regional: (1) a liberalização comercial pode promover divergência de preços de fatores por baixar os retornos de capital humano e físico e promover a fuga de capital em algumas regiões; (2) os custos e benefícios do desvio comercial em liberalizações preferenciais podem ser distribuídos de forma desigual, impondo perdas de renda para as regiões mais desvantajadas; (3) “localizações com bom acesso a mercados tenderão a atrair firmas, e isso pode ser

forma muito pró-ativa para promover a convergência econômica, principalmente pelo uso de transferências às regiões e aos países menos desenvolvidos, o resultado tem sido menor disparidade entre os países, mas com maiores disparidades dentro dos países. De acordo com o UNCTAD (2007, p.111), a UE enfrentou problemas de fatores estruturais e políticos concentradores de ganhos ¹⁴⁴ “através da harmonização de diferentes políticas de apoio público de seus membros, e pela adição de uma dimensão comunitária às políticas estruturais”, fundos de coesão e estruturais, transferências, nivelamento de políticas sociais, etc. Iniciativas nesta direção têm recebido pouca atenção nas demais iniciativas de integração regional.

2.4 - Cooperação Macroeconômica e integração regional

2.4.1 - Cooperação macroeconômica e “keynesianismo regional”

Como vimos no capítulo anterior, o debate sobre a macroeconomia no âmbito da integração regional é dominado pela concepção monetarista, coadunada ao livre comércio intra-regional, em favor da convergência de metas macroeconômicas, como passo à adoção de uma moeda única. Tomando como dadas a livre mobilidade de capitais e de câmbio, o objetivo prioritário do regime macroeconômico, nesta perspectiva, é a estabilização de preços e de taxas cambiais, através de políticas macroeconômicas restritivas “bem comportadas”, com ênfase em limitações (metas de déficits e relação dívida pública/PIB) das políticas fiscal e monetária (metas de inflação e cambiais), onde Bancos Centrais independentes e a determinação da taxa de juros (para atrair capitais de curto prazo) como variável de ajuste das contas externas ganham importância. Este “bom comportamento” macroeconômico seria necessário à boa avaliação dos mercados e para a atração de investimentos privados (independente de sua natureza), à posterior adoção de uma moeda única, que diminuiria os custos de transação intra-regionais.

Alternativamente, o que propomos aqui é uma visão macroeconômica da

uma causa da disparidade”; e, (4) por causa de mecanismos de causação cumulativa, associados a economias de aglomeração, a integração regional pode levar à concentração de atividades em centros estabelecidos. Note que estas forças podem agir não apenas dentro de países, mas também nas disparidades entre países”. Venables, Anthony. “Regional Disparities in Regional Blocs: Theory and Policy”. IDB project on “Deeper Integration of Mercosul, dealing with disparities”, 2005.

¹⁴⁴ Fatores estruturais causadores da concentração dos ganhos - estrutura industrial, capacidade tecnológica, infra-estrutura, acesso/capacidade de financiamento, maiores empresas - e também políticas diferenciadas (industrial, fiscal ambiental, etc.) - coordenou políticas para evitar o desencadeamento de comportamentos competitivos dentro da região do tipo “beggar-thy-neighbour”.

integração regional *keynesiana*, mas também estruturalista, seguindo o que Medeiros (2007) chamou de *keynesianismo regional*. Esta visão baseia-se na intervenção estatal, no ativismo macroeconômico e na cooperação macroeconômica regional como instrumentos para o crescimento dos países da região e redução de sua vulnerabilidade externa, e obviamente para atingir seus objetivos políticos e sócio-econômicos (mudança estrutural e geração de emprego e renda). Nesta perspectiva, o investimento público é uma variável fundamental, tanto pelo lado da oferta de serviços públicos (especialmente infra-estrutura) quanto pelo lado da demanda, impulsionando a produção, inovações, empregos, e expectativas favoráveis de investimento no setor privado.

Conforme aponta Medeiros (2007, p.11), do ponto de vista da macroeconomia regional existe uma visão que enfatiza uma *dimensão macroeconômica substantiva* não contemplada no debate predominante, que está articulada à perspectiva de integração baseada no *desenvolvimento e comércio estratégico* e privilegia o crescimento articulado conjunto dos países partícipes. Esta forma de cooperação ocorreu na integração europeia pós-guerra, no contexto da Guerra Fria e da proeminência ideológica do *embeded liberalism* (para o plano externo) e do keynesianismo (no plano interno). Foi deixada de lado, enquanto a perspectiva monetarista passou a dominar o debate e as posições sobre o tema a partir da década de 1980, com a proeminência do neoliberalismo, da lógica financeira sobre a produtiva, e a concentração de poder e consolidação de interesses estadunidenses (e o dólar) no sistema internacional, como observado no capítulo anterior.

Seguimos aqui a perspectiva de Prebisch (1959, p.512). O autor não resumia a estabilidade macroeconômica de um país à estabilidade de preços (taxa de inflação) e de taxa de câmbio, mas a colocava num sentido mais amplo, relacionado ao processo de mudança estrutural e redução da vulnerabilidade externa, geração de renda e emprego.¹⁴⁵

O regime macroeconômico nos países membros (incluindo aí políticas macroeconômicas, controles de capitais e de câmbio, e planejamento macroeconômico)

¹⁴⁵ “Ainda que condição favorável ao desenvolvimento econômico, a estabilidade monetária não é suficiente. Se um país se limita a seguir uma política de estabilidade e não introduz em sua economia transformações estruturais, a taxa de crescimento econômico não poderá superar a de suas exportações. Mais ainda, tenderá a ser inferior à taxa destas em virtude de que a demanda de importações tende a aumentar com mais intensidade que aquelas. Conseqüentemente, para que uma política de estabilidade monetária seja compatível com um crescimento mais intenso que o derivado das exportações, um país tem que seguir uma adequada política de substituição de importações” (Prebisch, Idem).

e os instrumentos de cooperação macroeconômica (coordenação de políticas, fundos regionais, sistema de pagamentos e créditos recíprocos, etc.), num arcabouço macroeconômico de integração regional, devem aumentar a liberdade discricionária e o “arsenal” de política macroeconômica dos países em prol do seu desenvolvimento: do aumento do comércio recíproco (reduzindo o uso da moeda internacional) e da transformação estrutural industrializante, e em favor do objetivo principal de reduzir a vulnerabilidade externa - incluindo a dependência de divisas, a vulnerabilidade à oscilação de fluxos externos, e problemas de liquidez e solvência. Assim, dentro de certos limites, a cooperação macroeconômica aqui proposta não compromete a utilização de instrumentos macroeconômicos. Conforme Medeiros (2007, p.12) revela:

“(...) o essencial, do ponto de vista macroeconômico, é o grau em que a regionalização possa reduzir, através do aumento das exportações, a vulnerabilidade externa dos países. Isto depende, em parte, do comportamento do país “locomotiva”. Em relação à questão macroeconômica, é importante observar que ao contrário da moeda única, caso limite de entrega da soberania monetária nacional a um ente supranacional, a introdução de mecanismos de cooperação macroeconômica e financeira como os fundos regionais de reserva e os acordos de crédito recíprocos entre os Bancos Centrais permite conciliar maior grau de liberdade da política macroeconômica doméstica e ao mesmo tempo fortalecer assistência de liquidez e fomentar as trocas intra-regionais”.

Estes instrumentos macroeconômicos e seus objetivos formam pré-requisitos para a menor vulnerabilidade externa, o crescimento econômico e a estabilidade macroeconômica *de fato*, e mesmo para uma coordenação das taxas de câmbio (evitando desvalorizações competitivas) e de preços que não comprometa os objetivos sócio-econômicos dos países. O grau de liberdade macroeconômica, e instrumentos como o controle de capitais e de câmbio (com taxas fixas, mas ajustáveis), permite ao conjunto de países determinar uma taxa de câmbio competitiva para fora da região (valor das moedas de cada país em relação à moeda internacional) e diferenciar políticas e variáveis macroeconômicas (incluindo a taxa de câmbio) dentro da região de forma a combater as assimetrias e os efeitos concentradores. É importante notar que com o estímulo ao comércio intra-regional, a diminuição dos custos de transação entre países, e os mecanismos de cooperação macroeconômica, a maior liberdade para diferenciar concertadamente políticas macroeconômicas pode servir para combater assimetrias e efeitos polarizadores, dependendo principalmente do comportamento do país líder (de maior peso econômico e político regional), no seu papel de estímulo ao crescimento e exportações dos demais países da região.

Quanto a mecanismos e instituições de cooperação macroeconômica, podemos

classificá-las em (i) mecanismos de pagamentos e financiamento de liquidez de curto prazo, (ii) mecanismos de financiamento de longo prazo do processo de desenvolvimento e de integração, e (iii) arranjos cambiais e a união monetária, tema de maior ênfase da visão monetarista (UNCTAD, 2007). OCAMPO (2005) destaca que a cooperação macroeconômica serve ao mesmo tempo ao objetivo de fomentar maior integração regional e é demandada conforme o processo avança. A cooperação macroeconômica cria facilidades ao comércio intra-regional (aumentando o chamado custo de transação no comércio extra-regional) e acesso a recursos financeiros, tanto para liquidez de curto prazo quanto para o financiamento de longo prazo (infra-estrutura, produção e comércio), combatendo o efeito de crises, a restrição de divisas e a vulnerabilidade externa dos países.

Tanto para o financiamento de curto prazo quanto ao de longo prazo, vem sendo apontadas e propostas uma série de mecanismos e instituições regionais de cooperação macroeconômica, especialmente para um arranjo regional entre países periféricos, que devem ser cuidadosamente avaliados e podem contribuir positivamente para a integração regional, o comércio estratégico, a mudança estrutural, a redução da vulnerabilidade externa e das assimetrias. Entre eles: um fundo comum de reservas (liquidez); arranjos cambiais; união de pagamentos e sistemas de créditos recíprocos, incluindo o comércio liquidado em moedas locais; um mercado regional de títulos públicos respaldados pelos governos da região; mecanismo de compartilhamento da TEC (tarifa externa comum) para combater assimetrias e impulsionar investimentos; fundos de convergência estrutural; uma instituição financeira regional e um banco de desenvolvimento regional; e a constituição de um sistema de garantias regional para operações comerciais e obras de infra-estrutura.¹⁴⁶ (Ocampo, 2006; Biancarelli, 2007; DLC, 2007; UNCTAD, 2007). Enquanto instituições e fundos de convergência estrutural devem ser destinados diretamente ao combate das assimetrias (devido à sua natureza e objetivos, isto está incorporado em suas regras), outros mecanismos e instituições de cooperação macroeconômica (como um sistema de créditos recíprocos) dependem de contribuições e regras de uso diferenciadas para atingir este objetivo e o princípio da reciprocidade.

Prebisch (1959) avaliou positivamente a união de pagamentos implantada na Europa e argumentou em favor de união de pagamentos e créditos recíprocos latino-

¹⁴⁶ Não aprofundaremos aqui o estudo destas alternativas por não ser o objeto principal desta tese.

americana como forma de ampliar o comércio na região como um todo (“multilateralizar regionalmente”), principalmente o comércio baseado em indústrias, impulsionando mudanças estruturais nos países da região, promovendo o princípio da reciprocidade (para que assimetrias comerciais sejam gradualmente reduzidas), e finalmente aliviando a pressão por demanda de divisas e a vulnerabilidade externa dos países - o problema fundamental e crônico do balanço de pagamentos.¹⁴⁷

Na América Latina, e especificamente na América do Sul, existem iniciativas, algumas subutilizadas e outras recentes, e algumas propostas neste campo (cf. Biancarelli, 2007), por exemplo: o Convênio de Créditos Recíprocos (CCR) da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) criado em 1966¹⁴⁸; o Fundo Latino Americano de Reservas (FLAR), criado em 1978¹⁴⁹; o Banco do Sul (em fase de criação), que deve prover financiamento ao desenvolvimento na região. Em 2005, no âmbito do Mercosul, foi criado o Focem (Fundo de Convergência Estrutural), destinado a combater as assimetrias através, principalmente, do financiamento de investimentos de infra-estrutura no âmbito do arranjo regional, com recursos modestos diante das necessidades do bloco e de seus objetivos (contribuição total de US\$ 100 milhões de dólares anuais, distribuída assimetricamente entre os países sócios).¹⁵⁰

No âmbito do financiamento, existem instituições multilaterais atuando na região, com diferentes objetivos e interesses: a Corporação Andina de Fomento - CAF,

¹⁴⁷ “Todas estas considerações permitem encarar o problema da união de pagamentos com perspectiva mais ampla. Não se trata só de um mecanismo monetário mas de um instrumento eficiente para desenvolver o intercâmbio recíproco dentro do mercado comum, intercâmbio que por sua vez será o complemento de uma política racional de substituição de importações. Em outros termos, a reciprocidade no comércio inter-latino-americano é parte de um problema mais vasto: o equilíbrio de cada um dos países latino-americanos com o resto do mundo, equilíbrio de caráter dinâmico, que tem que ir se adaptando às exigências do crescimento econômico. A tendência persistente ao desequilíbrio que este crescimento trás consigo – e que se tem visto acentuado pela inflação – não poderá corrigir-se com expedientes monetários nem fórmulas abstratas de conversibilidade, mas com as mudanças estruturais da economia nas quais desempenha papel importantíssimo o avanço da industrialização (...).” (Prebisch, 1959, p.513)

¹⁴⁸ Os bancos centrais de Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela e República Dominicana são signatários do mecanismo. O CCR da ALADI prevê sua utilização para compensação quadrimestral de saldos comerciais entre os países signatários e ainda financiamento a projetos de infra-estrutura. Criado em 1966, foi efetivamente utilizado na década de 80 durante a crise da dívida, e encontra-se atualmente subutilizado, perdendo relevância desde os anos 90 quando governos de linha neoliberal (com no Brasil e Argentina) restringiram legalmente sua utilização pelos Bancos Centrais de seus países. Recentemente passou por uma reativação, com crescimento da utilização por parte de todos os países, e principalmente da Venezuela (www.aladi.org).

¹⁴⁹ Criado em 1978, que teria como função ser um fundo de reservas comum para estabilização dos países membros: Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Equador, Peru, Uruguai, Venezuela. Os países andinos são membros desde sua origem, quando era chamado Fundo de Reserva Andino. Seu fundo é constituído basicamente por aportes dos signatários.

¹⁵⁰ Os aportes dos países ao fundo serão de 70% do Brasil, 27% da Argentina, 2% do Uruguai e 1% do Paraguai, distribuídos para projetos da seguinte forma: 48% ao Paraguai, 32% ao Uruguai, 10% à Argentina e 10% ao Brasil.

o Banco Inter-americano de Desenvolvimento - BID, o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata - FONPLATA, que são instituições regionais, além do Banco Mundial (Bird). Ainda, os bancos nacionais e especialmente o porte de recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) do Brasil merecem atenção.

A proposta de um fundo de reservas para estabilização regional e a criação de um sistema de créditos recíprocos regionais devem ganhar maior atenção nos próximos anos, assim como uma maior utilização do CCR da ALADI. Uma questão fundamental é a criação de garantias regionais às operações comerciais e principalmente ao financiamento do desenvolvimento, com foco nas obras de integração física regional.

As iniciativas do governo venezuelano de comprar títulos públicos de governos da região para prover liquidez e ajudar na reestruturação de suas dívidas - desde 2005, quando comprou os chamados “Bônus Kirshner” da Argentina, e posteriormente novamente da Argentina e do Paraguai e Equador – são exemplos da importância de um mercado de títulos públicos sul-americano. Isto reduz a vulnerabilidade externa dos países e sua posição frente a organismos financeiros, credores e mercados internacionais.

Desde outubro de 2008, Brasil e Argentina passaram a realizar seu comércio através de um Sistema de Moedas Locais (SML), dispensando a moeda internacional. O mecanismo é de uso optativo e permite que comprador e vendedor paguem e recebam em suas respectivas moedas. A idéia é de que o sistema seja ampliado aos demais países da América do Sul, e especialmente do Mercosul, e já se encontra em negociação a ampliação do mecanismo para Colômbia, Paraguai e Uruguai. Para o governo argentino, este mecanismo se enquadrou no marco da estratégia de desdolarização da economia. Esta iniciativa facilita e fomenta o comércio ao diminuir os custos decorrentes da conversão cambial (de moeda local para dólar na exportação e o contrário para a importação). Ainda, livra os países da necessidade de dólar, diminuindo sua demanda e ajudando na redução da restrição de divisas. No entanto, muitos já apontam a iniciativa como um primeiro passo à integração monetária.¹⁵¹

¹⁵¹ El Clarín (Periódico, Argentina). “Argentina y Brasil ya usan el peso y el real para liquidar exportaciones”, 03 de outubro de 2008. Disponível em: <http://www.clarin.com/>. Folha On Line (periódico, Brasil), “Brasil e Argentina fecham detalhes para desdolarizar intercâmbio comercial”, 30 de junho de 2008. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/. El Comercio. “Lula y Uribe negociarán comercio en monedas locales”. 15/04/2009. Disponível em: <http://www.elcomercio.com/>.

Ainda, no marco da Aliança Bolivariana para os Povos (ALBA),¹⁵² começou a operar em fevereiro de 2010 o Sistema Único de Compensação Regional de Pagos (SUCRE), um sistema de pagamentos local com uma moeda virtual (Sucre) de compensação entre os bancos centrais que serve como unidade contábil e está atrelada ao dólar (1,25 dólares). Três países sul-americanos participam da iniciativa: Bolívia, Equador e Venezuela – esta última encabeça a ALBA e suas iniciativas. A iniciativa tem por objetivo também diminuir a necessidade de dólares e fortalecer o comércio intra-regional (Severo, 2010).

Desde os anos 1990, com o advento da globalização e liberalização financeira, registrou-se o aumento da vulnerabilidade e dos riscos macroeconômicos, notadamente nos países periféricos, reforçados na ocorrência de crises (México, Leste da Ásia, Brasil, Rússia) nas então chamadas “economias emergentes”, devido à crescente volatilidade de fluxos de capitais de curto prazo (especulativos) não ligados ao setor produtivo. A liberalização foi impulsionada pelas condicionalidades em acordos e financiamentos, impostas pelos organismos internacionais (FMI e Banco Mundial) e pelos países desenvolvidos. Com as armas política e financeira, e apoiados na proliferação da ideologia neoliberal, deterioraram o que havia de soberania e “espaço político” dos Estados fracos.

O arcabouço de integração regional deve ser conduzido por Estados, com políticas macroeconômica ativas concertadas, permitindo superar sua vulnerabilidade externa e restrições macroeconômicas e de balanço de pagamentos. O papel das instituições regionais deve levar à maior estabilidade e ao fomento do desenvolvimento regional – visto que mecanismos globais neste sentido são ausentes. A cooperação regional deve fomentar formas de cooperação que mudem o peso econômico e político dos países no sistema internacional. Inclusive, deve ser privilegiada a cooperação do bloco com outros países do hemisfério Sul.

2.4.2 - Ativismo macroeconômico na experiência européia

Do ponto de vista da macroeconomia regional, podemos identificar dois momentos na integração européia em que diferentes ênfases macroeconômicas prevaleceram: a integração recente pós-guerra (até a década de 70) e o projeto da União

¹⁵² Conformam a ALBA: Antígua e Barbuda, Bolívia, Cuba, Dominica, Equador, Honduras, Nicarágua, São Vicente e Granadinas e Venezuela.

Monetária Européia implantado desde os anos 1980.¹⁵³

Nas seções anteriores deste capítulo já indicamos a importância do peso do Estado e do investimento público nas economias européias no arranjo integracionista pós-guerra, buscando resolver demandas sócio-econômicas internas. Neste sentido, controles de capitais e de câmbio foram fundamentais, no regime macroeconômico *keynesiano* voltado ao crescimento. Se as políticas tarifárias eram mais suaves e as políticas não tarifárias foram as mais usadas, estas últimas combinaram-se ainda com políticas macroeconômicas ativas e com o grau de proteção advindo das desvalorizações cambiais.¹⁵⁴ Os Estados da Europa Ocidental escolheram manter os controles de capitais, um dos principais pilares do ativismo macroeconômico, introduzidos para combater a Grande Depressão dos anos 1930. Conforme Helleiner (1994) atesta, os controles de capitais permaneceram como peças centrais na política econômica externa desses países no período recente pós-guerra. E quando suas moedas se tornaram conversíveis ao dólar no fim dos anos 1950 e início dos 1960, eles optaram por restringir a conversibilidade à conta corrente (mantendo restrições sobre a conta de capitais), com permissão e amplo apoio estadunidense.

Em suma, todos os países da Europa Ocidental partícipes do processo de integração no pós-guerra: 1 - mantiveram controle sobre fluxo de capitais e cambial para isolar suas economias de movimentos de capitais especulativos, e só liberalizaram muito cautelosamente e sobre pressão estadunidense no fim dos anos 1960 e início dos anos 1970; 2 – administraram e desvalorizaram competitivamente suas moedas em relação ao dólar em 1949, e mantiveram taxas de câmbios fixas, mas ajustáveis (competitivamente); 3 - mantinham orçamentos expansivos, alta taxa de investimento público e estavam relaxados da hipótese de cumprir equilíbrio fiscal, podendo incorrer em déficits. Conforme Medeiros (2007, p.15) sublinha, as duas primeiras características foram a única forma de coordenação macroeconômica externa definida entre os Estados no processo de formação da UE. É importante ressaltar que esse *keynesianismo* foi possível em certo grau devido à forma como os EUA, potência líder capitalista, operavam o sistema monetário internacional (Padula, 2005).

¹⁵³ Para Medeiros (2007, p.15), o confronto dos diferentes momentos “é essencial para perceber como os objetivos políticos estratégicos e a liderança econômica regional definem o tipo de integração e induzem as trajetórias nacionais”. Ele ainda inclui um terceiro momento, o alargamento da integração, mas que em nossa análise não difere no sentido do regime e ênfase macroeconômicos, pois só mantém e amplia alguns mecanismos de intervenção estatal e coesão social.

¹⁵⁴ Desde 1931, tarifas tinham se tornado menos importantes na Europa que barreiras não-tarifárias, particularmente cotas, estabelecendo controles físicos. As tarifas ficaram reservadas a negociações com países como os EUA, onde ainda tinham papel legal.

O contexto de crescente integração comercial entre as economias da Europa Ocidental foi reforçado pela criação da União de Pagamentos Européia (UPE). A UPE foi o primeiro sistema monetário regional europeu, no qual os países participantes acordaram, dentro de limites definidos, fazerem suas moedas conversíveis para objetivos “comerciais”, criando um sistema de compensação central entre moedas européias a partir de um aporte em dólares proveniente de Bretton Woods, mas reduzindo a demanda de dólar nas suas transações comerciais intra-regionais – contrariando a idéia presente no Plano Marshall. As moedas nacionais tiveram de se tornar livremente transferíveis entre bancos centrais até os limites estabelecidos no acordo para a liquidação de déficits/superávits de conta corrente. As liquidações eram feitas pelo BIS (Banco de Liquidações Internacionais), órgão multilateral funcionando como mediador de compensações multilaterais.¹⁵⁵ Conforme Milward (1993, p.7) destaca:

“Quando a UPE foi inicialmente proposta alguns burocratas estadunidenses viram isso como um aparelho integracionista, o primeiro passo no caminho para uma moeda comum da Europa Ocidental, um banco central comum e uma política monetária comum. Toda sugestão de que estas aspirações deveriam ser favorecidas pelo acordo para criar a união foram rejeitadas pelos Estados europeus”.

A criação de um sistema de créditos recíprocos na Europa foi fundamental para promover e consolidar o comércio intra-regional, promovendo a industrialização e o desenvolvimento, assim como regionalizando o marco alemão e aliviando a região de restrições da moeda internacional. A coordenação macroeconômica externa, controlando capitais e estabelecendo taxas de câmbio competitivas, foi fundamental para promover o desenvolvimento e a estabilidade macroeconômica, promovendo a indústria (exportações e mercados) e isolando as economias dos movimentos de capitais especulativos. Tais mecanismos seriam fundamentais para a integração sul-americana, assim como a criação de um banco de desenvolvimento e de um fundo monetário regionais. A criação de uma moeda única não deve ser vista como um fim em si mesmo, mas uma possível consequência do processo e meio para sua consolidação, somente no caso em que seja avaliada como instrumento na busca dos objetivos políticos e sócio-econômicos da integração. A questão de coordenação de políticas macroeconômicas

¹⁵⁵ Especificamente, o capital de funcionamento da UPE era constituído por cotas iniciais de moeda de cada país membro, estabelecidas de acordo com estimativas comerciais baseadas em seu peso econômico, mais 350 milhões de dólares da ajuda do Plano Marshall. Essas cotas originais determinavam os limites das transferências monetárias realizadas automaticamente em liquidações. Os déficits eram liquidados mensalmente por compensações multilaterais entre os vários débitos e superávits, realizados pelo BIS nos termos da unidade de conta própria da UPE, o écu, cujo valor era equivalente ao dólar (Milward, 2002).

previamente estabelecidas deve ser vista no mesmo sentido, uma vez que restringem a autonomia de atuação dos Estados - que possuem suas diferenças e devem diferenciar suas políticas- e do próprio processo de integração.

No contexto do pós-guerra e dos anos dourados de crescimento, até a década de 1970, a intervenção macroeconômica estatal era aceita no contexto internacional e muito praticada na Europa. Com a integração, os Estados-membros encontraram formas de atuação diversificadas que auxiliaram na manutenção do Estado de bem-estar. Contudo, diversas transformações aconteceram no sistema internacional, entre a consolidação desse Estado de bem-estar nos vinte e cinco anos pós-guerra e hoje. Um novo padrão internacional de acumulação se consolidou a partir da década de 1970, com a esfera financeira ganhando prevalência sobre a esfera produtiva. Alguns eventos marcantes da década foram a desarticulação de Bretton Woods pelos próprios EUA, quando romperam com o sistema ouro-dólar e passaram a emitir o dólar sem lastro; as duas crises do petróleo; e o grande aumento dos juros nos EUA no fim da década. Desde então, consolidou-se a globalização financeira, as empresas transnacionais ganharam importância como atores do sistema internacional e os Estados nacionais passaram a conviver com um sistema financeiro internacional que movimentava somas crescentes e tornou-se cada vez mais volátil. A distribuição do poder militar, monetário-financeiro e político mundial se concentrou nos EUA, e houve grande empenho da potência em pressionar os países para abertura comercial e financeira e por uma menor atuação do Estado na economia.

Essa pressão internacional também incidiu sobre os governos europeus, que com o Ato Único Europeu de 1985 aceleraram o processo de abertura financeira. Por outro lado, mudanças nos interesses das elites internas também pressionavam por mudanças. Isto tudo resultou numa nova perspectiva macroeconômica dentro dos países e no arcabouço da integração, como se percebe a partir do “ressurgimento” da integração europeia nos anos 1980, cristalizando-se no que veio a ser o Tratado de Maastricht (1992), passando a ter uma ênfase monetária e financeira. A integração regional seguiu, mas houve transformações na forma como os governos e as autoridades políticas comunitárias intervêm na economia, como já observamos anteriormente.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Medeiros (2007, p.16) nota que a Alemanha passou a exercer: “uma influência deflacionista na Europa a partir do final dos anos setenta – com a criação do Sistema Monetário Europeu (SME) – e, nas décadas seguintes, coroando a União Monetária Européia. De um keynesianismo expansivo voltado para a formação de uma União Monetária e Econômica – o nome oficial – a formação de uma União Monetária Européia adotou uma linha centrada de forma obsessiva na estabilização monetária. Esta linha decorreu

As restrições impostas pelo Sistema Monetário Europeu, que atrelou as paridades monetárias ao marco com reduzida margem de manobra, amarraram as políticas macroeconômicas dos países, que para atender os limites acordados deviam utilizar taxas de juros e redução dos gastos públicos como variáveis de ajuste. O Tratado de Maastrich estabeleceu metas que engessaram de vez as políticas macroeconômicas, que são eventualmente violadas por países membros (mesmo França e Alemanha). A cessão da soberania monetária a um ente supranacional extremamente conservador, o Banco Central Europeu, é a ilustração final deste quadro. Como nota Medeiros (2007, p.18):

“As contradições da UE derivam do fato de que os governos abdicam de sua soberania monetária e de sua capacidade de fixar autonomamente sua taxa de juros a favor de um Banco Central supranacional, sem que seja criado neste mesmo plano um Tesouro e Governo Central que possam financiar os desequilíbrios nacionais. A regionalização européia revela que do mesmo modo que não existem projetos subnacionais coerentes e tampouco existem projetos regionais supranacionais coerentes, não há um consenso político sobre qual é a estratégia desejada e uma clara disposição de um país ou conjunto de países que possuam a base material, a vontade e a legitimidade de exercer a liderança na condução desta estratégia”.

Como já observamos, as mudanças em diversas esferas no contexto externo e no plano interno, influenciaram mudanças na postura dos Estados europeus e, conseqüentemente, no engessamento das políticas macroeconômicas e em novos rumos para a integração regional.

2.5 – Concepção político-estratégica para a integração de infra-estrutura

2.5.1 - A importância da infra-estrutura

Aqui discutimos infra-estrutura dentro da concepção de “economia física” e seus desdobramentos sobre os poderes produtivos de uma nação, território ou espaço produtivo, conforme apresentada pelo alemão Gottfried Wilhelm Leibniz (1646-1716). Nesta perspectiva, um adequado sistema de infra-estrutura é fundamental para que uma economia opere de forma eficiente, liberando recursos (capital e energia, por exemplo)

simultaneamente das pressões e políticas dos EUA, da abertura financeira e de interesses políticos internos. (...) A Alemanha cedeu pragmaticamente aos interesses de suas grandes empresas e às pressões conservadoras. Em primeiro lugar, sendo a economia de maior produtividade da Europa, a valorização do marco (nos anos setenta e posteriormente, a partir de 1985) era funcional aos seus interesses exportadores voltados para a Europa. Em segundo lugar, a reação dos conservadores às pressões migratórias (“*guest-workers*” turcos, argelinos, gregos) – que proporcionaram o milagre alemão – reforçava políticas de baixo crescimento”.

para serem empregados em outros setores e objetivos estratégicos, em favor do bem coletivo e em função especificamente da expansão do sistema econômico. Ao contribuir da mesma forma que o progresso tecnológico, diminuindo custos e aumentando a produtividade e os recursos disponíveis através de sua eficiência, os investimentos no setor de infra-estrutura não geram produtos, geram a própria produtividade - de forma não-linear e geralmente incomensurável.

Por sua importância e interconexões, a infra-estrutura física – energia, transportes e comunicações – demanda ações planejadas e integradas. Ao estabelecer-se uma via de transporte, principalmente a um espaço economicamente inexplorado ou subdesenvolvido, é desejável que se estabeleça, ao mesmo tempo, oferta de infra-estrutura energética e de comunicações. Seguindo Hirschman (1958, p.131), apontamos que a infra-estrutura (núcleo do Capital Fixo Social) deve ser pensada como o capital social básico sem o qual os demais setores produtivos - primário, secundário e terciário - não conseguem funcionar.

Entre suas características mais importantes, estão: (1) seus serviços básicos geram amplas externalidades e facilitam, viabilizam e pré-condicionam o desenvolvimento e a interligação de uma grande variedade de atividades econômicas e regiões; (2) os seus serviços são mantidos pela Administração Pública, ou por ela regulados, segundo o seu interesse (que deve ser o interesse social); (3) sua produção como um todo não pode ser mensurada, devido aos *efeitos igníferos* que produz nas atividades diretamente produtivas, regiões e mesmo nos demais serviços públicos; (4) exigem elevados investimentos (elevada razão capital-produção), com indivisibilidade técnica, que geram efeitos multiplicadores, efeitos de encadeamento e demanda por toda a economia - demandando serviços de engenharia qualificados e trabalho não qualificado em sua construção, criando empregos (diretos e indiretos) e renda; (5) assim, seus investimentos, além de ter o poder de induzir mais investimentos, modificam o meio ambiente e apresentam longo período de maturação. Histórica e estatisticamente, os investimentos neste setor mostram sua importância, especialmente nos países desenvolvidos, por todo século XIX e século XX.¹⁵⁷

Conforme assinala Hirschman (1958, p.136), a dificuldade de criar certa produção qualquer em determinado espaço será tanto maior quanto mais inadequada for

¹⁵⁷ Conforme nota Hirschman (1958, p.133), o investimento em infra-estrutura “é definido não pelo seu efeito direto sobre a produção final, e sim porque permite, e de fato, incita a instauração de ADP [Atividades Diretamente Produtivas] (...)”.

a infra-estrutura de uma economia, sendo inversa a relação de sua oferta e os custos na atividade produtiva.¹⁵⁸ A oferta e os investimentos em infra-estrutura propagam efeitos também sobre regiões e espaços econômicos, afetando a distribuição espacial das atividades produtivas, da renda e da riqueza. Têm, assim, implicações sobre e interliga a micro e a macroeconomia, através de seus efeitos exponenciais e multiplicadores. Portanto, os resultados macroeconômicos e setoriais decorrentes de sua deficiência são notórios e amplos, demandando envolvimento de todos os segmentos da sociedade para seu aperfeiçoamento, numa ação centralmente planejada e orquestrada pelo Estado. A oferta de infra-estrutura deve responder prontamente ou preferencialmente andar à frente da sua demanda, para que não existam gargalos. Ainda, a redução do custo de produção e transporte possibilita o aumento da renda disponível para os trabalhadores, resultante da diminuição dos custos na formação do preço da cesta básica, funcionando como política social. Moreira (2008) identifica os canais pelos quais o investimento em infra-estrutura promove o crescimento: (1) redução de custo de produtos intermediários (eletricidade, transporte, água, etc.), (2) melhor produtividade do trabalho e do capital; (3) ganhos relativos a comércio pelos menores custos de transporte; (4) alargamento dos mercados: efeitos na produtividade, competitividade, especialização e escala.

Alexander Hamilton (1791, p.110), ao refletir sobre a integração do grande mercado interno dos Estados Unidos, afirma que o melhoramento no setor de infra-estrutura de transportes concerne “a todos os interesses de um país” e principalmente para seu desenvolvimento industrial. Para ele, a abertura de estradas, ferrovias e canais seria mais eficazmente dirigida olhando-se para o seu conjunto (centralmente planejadas).¹⁵⁹ Para Hamilton, uma oferta adequada de infra-estrutura de transportes, ao

¹⁵⁸ A relação entre investimento e/ou oferta em infra-estrutura e investimentos e/ou produção em atividades diretamente produtivas é notoriamente positiva, assim como sua relação com o crescimento econômico e a geração de empregos e renda. Padula (2008) mostra que a evolução do crescimento da produção de transportes de cargas no Brasil (da década de 70 à década de 90) é maior que o crescimento dos principais agregados reais da economia - o PIB, o PIB agrícola e o PIB industrial. A necessidade da produção de transportes tem superado as taxas de crescimento da produção em geral e os fatores que podem explicar este comportamento estão relacionados não somente ao aumento dos fluxos de transportes, mas também ao crescimento da distância média de transporte. A distribuição geográfica das necessidades de transportes se amplia com o avanço do setor e da fronteira produtiva.

¹⁵⁹ Primeiro Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, foi um dos “pais fundadores” da República, olhando para a Inglaterra e seu sistema de transportes, Hamilton aprofundou constatações para a construção da nação continental estadunidense: “Difícilmente, encontrar-se-á algo melhor concebido para ajudar as manufaturas da Grã-Bretanha do que o melhoramento das estradas públicas deste reino e o grande progresso obtido ultimamente na abertura de canais. Quanto ao primeiro, os Estados Unidos ainda deixam muito a desejar; para o segundo, apresentam facilidades incomuns. (..) Difícilmente, haverá empreendimento que mereça mais atenção dos governos locais e seria desejável que não houvesse qualquer dúvida sobre a faculdade do governo nacional para prestar a sua ajuda direta, dentro de um plano geral. Este é um destes melhoramentos que poderia ser realizado mais eficazmente pelo conjunto do

diminuir custos, permite que as partes remotas de um país estejam mais próximas das cidades, fomentando sua produção, e, por isso, constituindo “o maior de todos os melhoramentos”. Por outro lado, também proporciona mais opções de fornecimento às cidades, gerando assim efeitos recíprocos.

Mais tarde, List, ao chegar aos EUA, se encantou ao ver o país se edificando e construindo seu sistema de transportes, com ferrovias sendo construídas ligando todo país de costa a costa, conectando seus portos do Atlântico e do Pacífico. No Prefácio de seu livro de 1841, ele reconhece a importância do sistema nacional de transportes e sua experiência nos EUA, e até previu a grandeza desta nação:

“Eu já sabia da importância dos meios de transporte apenas sob o ângulo da teoria do valor; eu tinha observado apenas o efeito dos negócios de transporte em casos particulares e apenas com respeito à *expansão do mercado e à redução dos preços para bens materiais*. Somente agora comecei de fato a considerar isso do ponto de vista da teoria das forças produtivas e no seu efeito total como um sistema nacional de transportes, conseqüentemente, de acordo com sua *influência sobre a totalidade da vida mental e política, relações sociais, a produtividade e poder das nações*. Somente agora eu reconheço a *relação recíproca que existe entre poder industrial e o sistema nacional de transportes, e que um nunca pode se desenvolver ao seu máximo sem o outro*” (List, 1841, Prefácio, grifo meu).

Nesta passagem, fica clara a idéia de List da importância dos transportes para promover a industrialização, o comércio estratégico, as sinergias sistêmicas sociais e o poder da nação. Ao integrar um mercado dinâmico e possibilitar e promover a produção, inclusive em áreas remotas, de forma competitiva, a infra-estrutura ativa forças antes nunca vistas, possibilitando o aproveitamento de potenciais forças sociais, materiais e não materiais. Em sua visão sistêmica, o desenvolvimento industrial e da infra-estrutura se espalhariam por todos os setores e áreas.¹⁶⁰ Ainda sobre a implantação de indústrias e a construção de ferrovias, escavação de canais, transformação de rios em vias navegáveis, List (1841, p.146) assinala:

“Através desses meios, não somente o excedente de produção agrícola é convertido em maquinaria geradora de renda, não somente são adicionadas as forças de trabalho empregadas nessas atividades, não somente a população agrícola adquire a possibilidade de auferir um retorno infinitamente maior dos recursos naturais que possui, mas também são aproveitados e valorizados todos os minerais, todos os metais que no passado jaziam inaproveitados na terra. Produtos que até então não podiam

que por uma ou várias partes da União. Existem casos nos quais haverá o perigo de se sacrificar o interesse geral em benefício de presumidos interesses locais (...).(1791, pp.109-110)

¹⁶⁰ A partir desta experiência, List começou a prever uma Alemanha unificada e ligada por um sistema ferroviário, assim como uma Europa totalmente ligada e vinculada à Ásia. Em 1833, quando foi aceito como cônsul dos EUA em Leipzig, começou a promover o sistema ferroviário alemão, e chegou a elaborar um anteprojeto que originou a concepção que nortearia a sua efetiva construção duas décadas depois, com recursos muito além do que havia imaginado (Padula, 2007).

ser transportados a uma distância superior a poucas milhas (...) poderão agora ser distribuídos em todo reino. Em consequência, tais produtos, até agora de pouco valor, poderão assumir um grau de importância nos retornos estatísticos da produção nacional (...).”

Para Costa (2003, p.138), “o melhor exemplo do tipo de grandes obras que devem inspirar a América do Sul é a rede de canais e ferrovias transcontinentais que se construíram nos Estados Unidos, no século XIX. Obras como estas cumprem o objetivo de criar as bases econômicas e físicas do crescimento sustentado mediante a integração”. Tanto Hamilton (1791) quanto List (1841) observaram a importância do sistema de transportes para a segurança e autonomia de uma nação, assim como para sua importância política internacional. Na visão de List, a infra-estrutura como um todo corresponde aos setores estratégicos que o Estado deve interferir diretamente e não pode deixar de cuidar. List (1841) percebeu que as nações atrasadas concentravam sua população e produção de bens primários na faixa costeira, voltada para os portos, assim como sua infra-estrutura. Segundo ele, o desenvolvimento industrial e da infra-estrutura, voltados aos objetivos próprios do desenvolvimento, levariam a uma melhor distribuição geográfica das atividades econômicas e da população pelo território, aproveitando os recursos naturais existentes em toda sua potencialidade, criando demanda e oferta para produtos e regiões antes inadequadamente explorados. O desenvolvimento industrial traria a viabilidade tecnológica para aproveitar os recursos existentes (não somente os naturais), agregando-lhes valor. Enquanto a infra-estrutura viabilizaria economicamente sua produção e comercialização de forma eficiente, gerando um amplo mercado interno e também uma melhor ocupação territorial. As interligações internas seriam importantes para a identidade e poder territorial.

Podemos inferir desta noção a idéia de que a maior mobilidade, ocupação e desenvolvimento (valorização) dos espaços, e aproveitamento de recursos, podem permitir maior coesão interna e projeção geopolítica a uma nação, permitindo explorar seu potencial geográfico (não só de recursos, mas incluindo seu potencial continental e/ou marítimo) transformando-o em poder efetivo. No mesmo sentido, energia e comunicação figuram entre setores imprescindíveis para o desenvolvimento, autonomia e segurança nacionais, especialmente no contexto geopolítico atual de escassez e grandes disputas estatais pelo controle de fontes energéticas, assim como de grande importância da rapidez, mobilidade, controle e processamento de informação. A integração de infra-estrutura pode favorecer a criação e o espalhamento de centros econômicos interligados, a constituição de regiões de fronteiras desenvolvidas e

dinâmicas (fronteiras vivas e de paz), rearticulando permanentemente o território regional, gerando desenvolvimento sócio-econômico e segurança no seu sentido mais amplo.

Sob o ponto de vista da geografia política, vale recuperar a idéia fundamental do alemão Friedrich Ratzel ¹⁶¹, produzida a partir de sua preocupação com o que avaliou como “unificação mal concluída” da Alemanha levada pela Prússia em 1871. Ratzel identificou e se preocupou com a coexistência de regiões mais avançadas (nucleares ou centrais) e regiões menos avançadas (periféricas ou tributárias); estas últimas, com articulação um tanto frouxa em relação às primeiras e mais vulneráveis à penetração estrangeira, tanto militar quanto pacífica, prevalecendo assim a persistência de tendências fragmentárias no território alemão. Pregou então a necessidade do Estado rearticular permanentemente a coesão nacional e a unidade territorial, através da ocupação e desenvolvimento do espaço nacional, para aproveitamento de todos os seus recursos e desenvolvimento em todas as suas regiões. Neste sentido, Ratzel afirma que seriam necessárias políticas de valorização político-territorial diferenciada dos espaços mais atrasados, para espalhar núcleos desenvolvidos pelo território, onde a circulação e mobilidade ganharam importância fundamental, e assim a infra-estrutura construindo um espaço articulado e coeso. Esta reflexão e políticas se mostram necessárias para processos de integração territorial que tendem à fragmentação e onde atuem forças centrífugas - dentro do espaço nacional para Ratzel e, em nossa concepção, para o espaço regional interestatal a ser integrado.

A concepção de integração de infra-estrutura regional aqui proposta tem uma face estruturante, relativa a seus efeitos sócio-econômicos desenvolvimentistas, e outra face geopolítica, relativa a seu caráter estratégico, sua função de segurança e defesa, e seu papel na projeção política internacional. Portanto, é uma visão *estruturante e geopolítica* da integração regional de infra-estrutura, que intitulamos concepção político-estratégica – na qual não prevalecem as forças econômicas e de mercado.

Adverte-se, no entanto, que as facilidades de transportes e comunicação podem gerar também facilidade à atuação de efeitos concentradores (entre regiões, intra-regionais e internacionais) e/ou drenando para fora as riquezas da região antes subutilizadas – ou sem agregar-lhes o devido valor. Portanto, neste caso seria necessária

¹⁶¹ Referimo-nos aqui à obra *Geografia Política*, de Ratzel, publicada em 1897, tida como a primeira obra de geopolítica, embora o autor não tenha usado tal termo, que veio a ser usado posteriormente por Kjéllen. Citado em: Costa, 2008, cap.1; Tosta, 1984, cap.1.

uma série de ações e cuidados, através de políticas públicas regionais. Por isso, não se pode discutir um modelo de infra-estrutura separado de uma concepção de desenvolvimento regional, nacional e espacial.

2.5.2 - Infra-estrutura, integração regional e a ação em infra-estrutura

Na questão do planejamento e orquestração centralizados dos investimentos em infra-estrutura, é fundamental reconhecer a importância do estabelecimento de *seqüências eficientes de investimentos*, idéia descrita por Hirschman (1958, Cap.5), buscando maiores sinergias e ganhos totais no conjunto e na seqüência de investimentos. Assim, os projetos não devem ser priorizados segundo seus ganhos separados ou sem levar em conta as sinergias e pressões geradas pelas diferentes seqüências que podem ser estabelecidas – ou seja, a ordem dos fatores altera o produto. Quando se leva em conta a seqüência de investimentos planejada, é preciso estabelecer prioridades de forma a potencializar ao maior grau os investimentos induzidos, tanto em atividades diretamente produtivas quanto em infra-estrutura.¹⁶²

Um exemplo elucidativo neste sentido é a possibilidade de construção de eclusas juntamente com os projetos de hidrelétricas. Se planejadas e construídas de forma conjunta, a eclusa encarece obra da hidrelétrica em média em 15%, mas garante um transporte mais eficiente e ambientalmente amigável. No entanto, se for construída separadamente, posterior à hidrelétrica, o custo adicional da eclusa será de 45% (a eclusa custa 3 vezes mais) em relação ao valor do projeto inicial da hidrelétrica. Pior, são as possíveis perdas, temporárias ou permanentes, da não construção de eclusas.

O estabelecimento de uma seqüência eficiente de investimentos deve ser vista como um alvo a ser buscado ou um guia, já que demanda cálculos demasiadamente complexos, levando em conta uma infinidade de fatores. Devemos identificar os tipos de projetos com maior efeito indutor, e que devem ter prioridade na aplicação e apoio de recursos, puxando as seqüências: (i) os grandes projetos estruturantes – demandantes de recursos vultosos – como os grandes gasodutos, ferrovias e hidrovias que cruzam o maior número de países, assim como grandes refinarias; (ii) os projetos direcionados a localidades subdesenvolvidas que apresentam enorme potencial, em que economias externas serão geradas e impulsionaram mais atividades. O planejamento de qualquer

¹⁶² Deve-se relevar que tanto os investimentos em infra-estrutura induzem investimentos diretamente produtivos em diversos setores, quanto os investimentos diretamente produtivos induzem investimentos em outros setores diretamente produtivos, especialmente os respectivos à sua cadeia produtiva, e pressionam por investimentos em infra-estrutura (Hirschman, 1958, Caps. 3 e 5) .

empreendimento deve ser exaustivo e definidor, para que as várias condicionantes que cercam o projeto não se exacerbem a ponto de criar graves distorções na sua real concepção.

Os investimentos em infra-estrutura física dentro da concepção aqui proposta são elementos fundamentais de uma política que pretenda uma ordem econômica voltada a resolver os problemas estruturais da região (América do Sul), e melhorar as condições de vida de sua população. No sentido de promover uma melhor distribuição espacial do desenvolvimento e uma melhor ocupação territorial, os investimentos em infra-estrutura devem relevar a existência de efeitos polarizadores e impulsionar as regiões menos desenvolvidas.

O avanço tecnológico exige escalas e tamanhos mínimos das unidades de produção para operar de forma competitiva. Nesse sentido, Furtado (1974) aponta como natural que se tenha pensado na opção da integração das economias nacionais. Assim, na dicotomia “custos de transporte - escala de produção”, revela-se a importância da infra-estrutura de transportes para a localização dos investimentos buscando ganhos de escala, que podem levar à concentração espacial, caso outras políticas regionais não sejam conjuntamente empreendidas.

Na América do Sul, como espaço continental, a ação planejada e integrada em infra-estrutura tem que obrigatoriamente buscar três ações (Os “3 Is”), conforme exposto em Costa & Padula (2007): *Induzir* o desenvolvimento – em espaços isolados e/ou menos desenvolvidos; *Integrar* os mercados já desenvolvidos, criando sinergias; *Irigar* economicamente os espaços desenvolvidos (metrópoles e centros econômicos) que se encontram saturados (sofrem com deseconomias de aglomeração e congestionamentos).

A atividade de indução ao desenvolvimento pressupõe o estabelecimento de uma estrutura viária de acesso a um espaço geográfico, colocando-o como instrumento de exploração, geração de riqueza, ocupação e desenvolvimento deste território. É mais usual que este tipo de ação seja demandada por áreas mais isoladas e/ou menos desenvolvidas da economia.¹⁶³

A atividade de irrigação pressupõe a construção de uma nova passagem viária em área de fluxo saturado ou superar o engarrafamento de canais sobre ocupados,

¹⁶³ No Brasil, por exemplo, três regiões são prioritárias para ações de indução ao desenvolvimento no setor de infra-estrutura e especialmente de transportes: Centro-Oeste, Norte e Nordeste, todas elas podendo ser consideradas regiões de fronteira.

facilitando e/ou descongestionando o acesso à área geográfica. É mais usual que este tipo de ação seja demandado por áreas mais desenvolvidas (como pólos econômicos e metrópoles), que devido aos seus efeitos polarizadores incorrem em deseconomias de concentração.

A atividade de integração de mercados pressupõe a ligação viária entre mercados já existentes, de forma a permitir o fluxo de pessoas e bens, dando valor comercial aos excedentes de produção existentes em cada mercado, criando sinergias. Esta ação costuma ser demandada entre áreas mais desenvolvidas.

A concepção viária de corredores de integração objetiva a interligação de macromercados delimitados por regiões definidas, e demanda a construção de todo um complexo de facilidades, que tem início em um eixo de transportes, tais como estradas alimentadoras, terminais e pátios intermodais, armazenagem a nível de propriedade, terminais portuários especializados, etc.

Nas ações de irrigação nos espaços mais desenvolvidos, com grandes fluxos, onde investimentos em infra-estrutura e em atividades diretamente produtivas induzem/pressionam uns aos outros, o interesse privado em financiar a infra-estrutura deve existir e pode ser aproveitado pela ação estatal. Nas atividades de interligação de espaços desenvolvidos, é possível que haja interesse privado no financiamento de obras. Estas são atividades onde a rentabilidade dos investimentos guia o interesse privado. No entanto, nas ações de indução, destinadas às regiões menos desenvolvidas, onde a oferta de infra-estrutura é condição necessária para o desenvolvimento produtivo, o setor privado certamente não tem interesse em investir, e deve prevalecer a ação pública correspondendo interesses políticos e sócio-econômicos de indução ao desenvolvimento naquele espaço.¹⁶⁴ É importante levar em consideração, para efetivação dos investimentos, sua capacidade de induzir mais investimentos, especialmente os mais necessários ao desenvolvimento e autonomia do espaço econômico. A oferta de infra-estrutura constitui fator importantíssimo para o sucesso de programas regionais, sociais e econômicos.

Deve-se ressaltar que o capital privado, especialmente estrangeiros e de empresas transnacionais, tem tido interesse em investir em infra-estrutura e produção em áreas sub-exploradas – o que pode ser observado no âmbito da IIRSA (Iniciativa

¹⁶⁴ Por exemplo, em uma região (ou país) agrícola onde cada família produz para subsistência maior parte da produção e somente uma parte destina-se à troca e não existe transportes de bens e passageiros, não há interesses econômicos privados de investimentos em infra-estrutura.

para Integração de Infra-estrutura Sul-Americana). No entanto, com o intuito (neocolonial) de explorar seus recursos e destiná-los à exportação competitiva, inserindo-os na rede produtiva global. Estas formas de investimento não trazem desenvolvimento e autonomia aos espaços econômicos - não possuem efeitos indutivos significativos, não agregam valor significativo à produção e não utilizam mão-de-obra qualificada. Ao contrário, colocam estes espaços a serviço da acumulação de riqueza e desenvolvimento em suas matrizes, que têm nacionalidade própria nos países centrais.

A atividade de infra-estrutura constitui-se em serviço de utilidade pública, concedida pelo Estado. A atuação privada deve sempre ser coordenada pelo setor público, segundo os interesses da sociedade. A questão do financiamento é fundamental. É o Estado, na maioria das vezes, que realiza a intermediação através de uma política de subsídio explícito (direto) ou implícito (cruzado). A decisão sobre a localização de investimentos se difere entre o âmbito privado e público. Enquanto o capital privado vê na rentabilidade a maior importância, a esfera pública deve relevar a utilidade social e interesses político-estratégicos, não se limitando a uma mera análise de custos e benefícios econômicos, mas também relevando os custos e benefícios políticos e socioeconômicos dos investimentos (Rangel, 1987).

Em termos de financiamento, levar à frente o processo de integração física regional tanto exige recursos vultosos quanto abre um leque de possibilidades para driblar restrições de recursos. Além de mais de um Estado poder compartilhar o financiamento e os riscos de cada uma das obras de infra-estrutura, os Estados partícipes podem constituir conjuntamente fundos, mecanismos de financiamento e garantias, alavancagem de recursos e instituições regionais específicas para tais fins. Há a possibilidade aproveitar o financiamento de órgãos de financiamento multilaterais, inclusive regionais, e os interesses do financiamento privado (nacional e estrangeiro) em algumas obras, onde isto for possível. Ainda, pode-se aproveitar interesses de financiamento estrangeiros na região que se dão por disputas geopolíticas, das quais podemos tirar proveito como *terceiro interessados* através de nossa capacidade política de pendular.

Dentro desta perspectiva de financiamento, não se deve perder de vista a importância de um planejamento amplo e centralizado, levado pelos Estados, direcionando os investimentos da melhor forma – onde outras ações descentralizadas e do capital privado, devidamente reguladas, são bem-vindas e encaradas como contribuições complementares. A execução de um amplo projeto de infra-estrutura

regional pode ser atribuída a instituições regionais específicas, supervisionadas pelos Estados partícipes. Uma questão fundamental na questão do financiamento e da constituição de fundos regionais é estabelecer o papel diferenciado que os países maiores e com mais recursos devem exercer em relação aos países menores e menos avançados, combatendo diferenças e assimetrias estruturais.

Hirschman (1958, p.288) chamou a atenção que, em países periféricos, a distribuição regional do investimento público tende a ser dispersiva - em vez da concentração em áreas produtivas ou regiões atrasadas. Isto resultaria em acentuada dispersão dos fundos e projetos, sem qualquer sinergia e com alcance limitado (em sua maioria pequenos projetos). Segundo ele, tal tendência decorreria de pelo menos uma das três seguintes razões: (i) necessidade dos governos centrais de conseguir apoio político amplo, (ii) a idéia de que o progresso econômico deve afetar igualmente todos os setores e regiões de forma simultânea (o que ele chamou de “imagem grupal da transformação”), (iii) carência de projetos de grande porte exequíveis (por falta de planejamento e/ou estudos e qualificação da engenharia para tais). Para ele, o estabelecimento ou seleção de prioridades e seqüências eficientes são essenciais nos planos desenvolvimentistas. Propomos que o mesmo vale para o planejamento de integração física de infra-estrutura.

Integrar a região passa por uma vinculação física entre os países. Projetos de sistemas de transportes, de rede energética e de comunicações conjugados entre os países, especialmente os que cruzem a região e envolvam o maior número de países, são estruturantes, sinérgicos e fundamentais à integração sul-americana – criam interdependência e estruturam mercados, estruturando assim a integração regional.

Um sistema de transportes integrado e eficiente é fundamental para o desenvolvimento e integração regional, contando com fronteiras seguras e ágeis, aproveitando todo potencial de recursos, continental e marítimo à projeção geopolítica internacional. Para isto, deve ser aproveitada a complementaridade entre os diferentes modais de transportes, a intermodalidade em toda sua potencialidade, o que demanda oferta logística adequada e eficiente.¹⁶⁵ Os postos de fronteiras devem possuir infra-estrutura, processos e normas, equipamento e pessoal adequados para que não haja desperdício de tempo. A estrutura da matriz de transportes e energética, assim como a

¹⁶⁵ O transporte multimodal de cargas é aquele realizado por duas ou mais modalidades de transporte, desde a origem até o destino, demandando infra-estrutura de apoio logístico (pátios, armazéns e equipamentos, por exemplo), denominada superestrutura. Para ser eficiente, é preciso que o transporte de cargas obtenha menores custos utilizando diferentes modais na forma mais adequada para cada trecho.

oferta de comunicação, incidem na competitividade e eficiência de toda economia e nas possibilidades de integração de mercados e desenvolvimento das economias.

Sobre a matriz de transportes, as tabelas abaixo revelam que o transporte rodoviário é de longe o de maior custo. Este modal concentra mais de 50% do transporte de cargas entre os países da América do Sul, representando obstáculo mais significativo que as tarifas à efetiva integração regional. Os modais ferroviário e aquaviário (marítimo, cabotagem e hidroviário) são os mais eficientes e baratos, dependendo menos energia e recursos no transportes de grandes cargas em longas distâncias. Dessa maneira, ênfase deve ser dada aos modos ferroviários e aquaviários na ação de integração física regional. O potencial de utilização das hidrovias depende da geografia natural, e a América do Sul apresenta um cenário favorável.

Custos Comparativos dos Modais de Transporte

Modal	US\$ centavos/ ton.km
Aéreo	14.0
Rodoviário	4.0 - 5.0
Ferroviário	0.3 - 1.0
Dutoviário	0.1 - 0.3
Balsa e Rebocador	0.12 - 0.18
Cargueiro	0.06 - 0.24
Navio Graneleiro	0.02 - 0.04

Fonte: Consultoria DLC. Elaborado a partir de dados internacionais.

Custos Comparativos dos Modais de Transporte no Brasil (R\$/1000TKU)	
MODAL	CUSTO = R\$/1000 TKU
Aéreo	1.762
Rodoviário	213
Aquaviário	70
Dutoviário	54
Ferroviário	36

Fonte: CEL/COPPEAD.

Divisão da Matriz de Transportes entre os principais modais* (porcentagem/2003)

	Ferroviário	Rodoviário	Hidroviário	Extensão territorial terrestre** (mi de km)
Rússia	81	8	11	17,0
Canadá	46	43	11	9,2
Austrália	43	53	4	7,6
EUA	43	32	25	9,2
China	37	50	13	9,6
Brasil	24	52	14	8,5
México	11	55	34	2,0

* Sem considerar os modais aéreo e dutoviário. ** sem considerar as áreas cobertas por águas.

Fonte: ANTT, Análise Trevisan; citado em Padula, 2008, p.40.

A partir de países continentais (tabela acima), sugerimos que na integração sul-americana, relevando a geografia regional (rios potencialmente navegáveis e obstáculos naturais, por exemplo), a divisão de participação ideal a ser alcançada no longo prazo pelos principais modais de transportes de carga deve tender aproximadamente para: (1) rodoviário em torno de 20%; (2) ferroviário entre 40% e 50%; (2) hidroviário e cabotagem entre 35% e 40%. O ferroviário e o aquaviário juntos devem participar com cerca de 80% do comércio regional.

É preciso estabelecer pelo menos dois *hub ports* em cada costa e serviços de alimentação de linhas (*Feeder*). O transporte de cabotagem (costa a costa) para longas distâncias deve ser intensamente usado, pois é mais competitivo em termos de tarifa que outros modais, principalmente para cargas de baixo valor agregado.¹⁶⁶ É necessário intervir, integrar e utilizar todo potencial hidroviário sul-americano – unindo a Bacia do Orinoco à Bacia Amazônica, e esta última à Bacia do São Francisco e à Bacia do Prata. Os rios têm o potencial de unir a América do Sul (CAF, 1998).¹⁶⁷ Além disso, é preciso integrar o transporte hidroviário ao ferroviário, e construir toda uma rede de apoio logístico.

A malha ferroviária deve ser construída de forma integrada e centralmente planejada, almejando formar um sistema ferroviário continental, o que demanda recursos significativos em infra-estrutura - possui um elevado custo fixo de implantação e manutenção, mas um baixo custo variável de transporte.¹⁶⁸ Uma região integrada precisa ter alta densidade ferroviária, com um sistema integrado cruzando todo seu território e com alta capacidade nos terminais - alcançando as regiões produtoras e os espaços a serem integrados e desenvolvidos, integrando-se com os demais modais. Nos países periféricos, é preciso apagar a idéia de que o modal ferroviário deve estar ligado

¹⁶⁶ Um obstáculo ao crescimento do setor de cabotagem é a baixa disponibilidade de navios de cabotagem de contêineres. A Marinha Mercante tem papel fundamental no fluxo de comércio marítimo de longa distância e de cabotagem, pois, caso contrário, depende-se maiores gastos com frete e aluguel de equipamentos.

¹⁶⁷ As hidrovias apresentam o mais baixo custo de manutenção e implementação. O transporte por hidrovias possui menor frete e consumo de óleo diesel, apresentando vantagens em transportes a longas distâncias. O impacto ambiental da construção de uma infra-estrutura hidroviária também é menor em relação às rodovias e ferrovias, devido à utilização de uma via já existente. Sua implementação deve estar ligada a programas de desenvolvimento a serem implantados nas regiões banhadas pelas bacias e a uma política de usos múltiplos e integrado de recursos hídricos.

¹⁶⁸ O transporte ferroviário caracteriza-se, especialmente, por sua capacidade de transportar grandes volumes, com elevada eficiência energética, principalmente em casos de deslocamentos a médias e grandes distâncias. O transporte de cargas predomina nas suas operações. Apresenta, ainda, maior segurança em relação ao modal rodoviário, com menor índice de acidentes e menor incidência de furtos e roubos.

ao transporte de commodities para serem exportadas (aos portos).¹⁶⁹ A ação privada e/ou desordenada no setor tende a formar uma malha dispersa e desintegrada, com diferentes tamanhos de bitola e ligada para fora. Esta é a realidade do setor na América Latina e especialmente no Brasil, devido a herança colonial, possui uma malha dispersa e com 6 tamanhos diferentes de bitolas (Darc, 2003, p.141; Padula, 2008).

Quanto ao modal rodoviário, historicamente a ação de governos no impulso ao processo de industrialização na região, especialmente em torno da indústria automobilística e do setor metal-mecânico, impulsionou inicialmente sua predominância. Ainda, os fatores que contribuem à perpetuação e ampliação de seu predomínio são: a maior flexibilidade operacional, espacial e de nível de serviço que este modal possui, bem como à maior agressividade de seus operadores, com reduzido tempo de resposta às demandas. Por isso, o transporte rodoviário tende a ser dominante onde não predomina uma ação planejada de longo prazo - tanto nos transportes de cargas quanto nos transportes urbanos de passageiros.

O Transporte dutoviário movimenta combustíveis e minérios, sendo feito através de: minerodutos - transportando sal-gema, minério de ferro e concentrado Fosfático; oleodutos - transportando petróleo, óleo combustível, gasolina, diesel, álcool, gás líquido (GLP), querosene e nafta, e outros; e gasodutos - transportando gás natural. Estes têm mais importância na questão energética.

O transporte aéreo se dedica a passageiros e a cargas de alto valor agregado e pequeno volume, portanto, não tem grande participação na produção de transporte de cargas como um todo.

São notórias as características desejáveis de uma matriz de transportes eficiente. Uma matriz de transportes eficiente deve ser concentrada nos modais de menor custo. É preciso que exista uma oferta adequada de portos eficientes, interligados a outros modais sem problemas em suas vias de acesso, alta capacidade de armazenagem e baixo tempo de espera para atracação das embarcações. É preciso que exista uma oferta adequada de ferrovias eficientes, com materiais de rodagem e equipamentos modernos e freqüentemente renovados, interligadas a outros modais com ampla e eficiente estrutura logística, com tamanho de bitolas padronizado, possibilitando sua interligação por todo

¹⁶⁹ No Brasil, por exemplo, são cargas típicas do modal ferroviário: Produtos Siderúrgicos; Grãos; Minério de Ferro (mais de 60% do volume total transportado pelas ferrovias no Brasil); Cimento e Cal; Adubos e Fertilizantes; Derivados de Petróleo; Calcário; Carvão Mineral e Clinquer; Contêineres. As ferrovias têm entre outras características seu desenho voltado para a costa, a diversidade de bitolas e a ausência de um sistema ferroviário nacional (Padula, 2008).

território (norte-sul e leste-oeste), com acesso aos portos, e implantação de contorno de cidades. É preciso que as hidrovias tenham todo seu potencial aproveitado e desenvolvido para navegação interior, com embarcações adequadas. É preciso que a cabotagem seja amplamente utilizada, com navios de porte eficientes. É necessário que os aeroportos estejam dotados de capacidade adequada à demanda de passageiros e cargas, integrado aos demais modais de transporte. É preciso que as rodovias estejam em condições adequadas. Além disso, mais importante, é que a intermodalidade seja aproveitada em toda a sua potencialidade, e que haja integração intermodal adequada apoiada por um sistema de logística eficiente (super-estrutura), com alta produtividade, baixos custos e oferta adequada - contando ainda com o desenvolvimento de operadores logísticos.

No processo de integração regional, uma política de desenvolvimento ampla, deve necessariamente englobar uma política de planejamento energético regional. A energia, fator estratégico e de crescente carência e disputa internacional (especialmente devido aos desejos e carências dos países desenvolvidos), é fator fundamental para as possibilidades de desenvolvimento e fortalecimento do poder e influência da região no sistema internacional. Na integração energética, os países da região devem aproveitar suas complementaridades (de reservas, matriz e regimes sazonais) e potenciais energéticos, assim como as ofertas excedentes versus as carências em alguns países e regiões, objetivando a seguridade energética regional. Esta ação deve olhar os energéticos e a região como um todo. Devem ser priorizados os projetos estruturantes envolvendo o maior número de países e interconexões. Em todos os projetos energéticos, além da cooperação tecnológica, o compartilhamento do financiamento e de riscos é um fator importante, envolvendo vários sócios e beneficiários regionais.

Na produção e transmissão de energia elétrica, por exemplo, deve-se aproveitar as complementaridades resultantes dos diferentes regimes sazonais existentes na produção hidrelétrica. As diferentes matrizes (hidrelétricas ou termoelétricas) devem trabalhar em favor de um balanço regional harmônico. Neste sentido, demanda-se a construção de linhas de transmissão entre países vizinhos e de usinas de geração conjuntas (grandes hidrelétricas, pequenas centrais hidrelétricas e termelétricas) nas regiões fronteiriças e nos grandes rios. Todos os potenciais hidrelétricos devem ser aproveitados, e de forma conjunta entre os países quando isto resultar em maior potencial de geração – devendo-se avançar nos tratados e na legislação sobre o tema. Muito incipiente na América do Sul e crescentemente importante na matriz energética

mundial, a exploração e produção de gás e a construção de gasodutos, cruzando e envolvendo o maior número de países da região, é fundamental para a geração de energia mais eficiente e menos poluente. No campo da energia nuclear, é preciso avançar cooperativamente na construção de usinas, em pesquisas e difusão de tecnologias. Na exploração, produção e refino de petróleo, as ações conjuntas são fundamentais para potencializar as reservas à disposição da região e para agregar valor internamente. Além disso, um acordo regional para o consumo compartilhado, racional e cooperativo de petróleo e carvão, ou ainda a construção de oleodutos quando possível, são necessários para aproveitamento racional destes energéticos, especialmente na produção termelétrica quando for necessário. É muito importante que os projetos energéticos, seu desenvolvimento e demandas, impulsionem a indústria nos países da região.

Assim, a integração energética sul-americana se apresenta como necessária pelos seguintes motivos: prover a região de segurança e autonomia energética, aumentando seu poder no sistema internacional; promover a industrialização e o desenvolvimento nos países da região, gerando emprego e renda, através de uma maior disponibilidade de energia e de demanda para projetos industriais, especialmente os intensivos em energia e engenharia e de maior valor agregado; resolver os problemas de déficit de energia em alguns países da região, especialmente na Argentina, Chile e Uruguai, harmonizando o balanço energético regional. Assim, prover um acréscimo de energia disponível aos países favorecidos permitirá absorver o déficit do balanço de oferta e demanda de energéticos e derivados de petróleo a partir da próxima década.

2.5.3 - Aspectos geográficos selecionados da América do Sul

A geografia (natural, demográfica, econômica e política) e a geopolítica da América do Sul constituem as bases sob as quais se deve construir o plano de ação em infra-estrutura, relevando os aspectos particulares da região. A concepção (ou racionalidade) político-geográfica deve estar coadunada com a concepção política e sócio-econômica de integração regional aqui proposta. É preciso identificar aspectos importantes da geografia sul-americana, dentre os quais: sua posição relativa no sistema internacional; seus grandes espaços de tráfego; seus espaços a serem integrados, interligados e/ou induzidos ao desenvolvimento; seus grandes centros econômicos e polarizadores; suas potencialidades e recursos; os espaços geopoliticamente estratégicos; os espaços dotados de recursos estratégicos; os espaços que sofrem

influência ou despertam interesses externos.

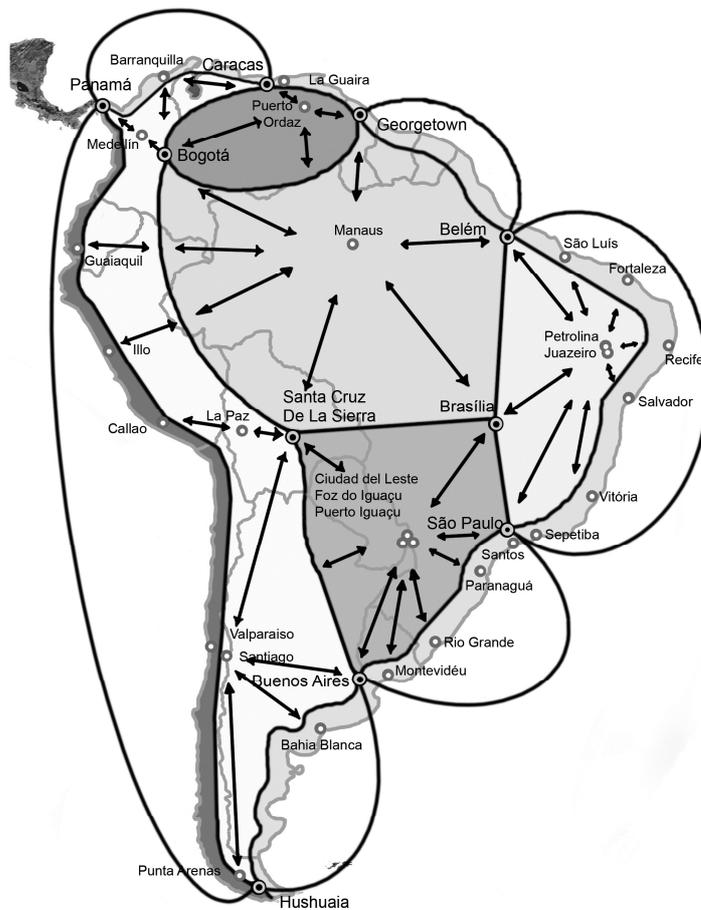
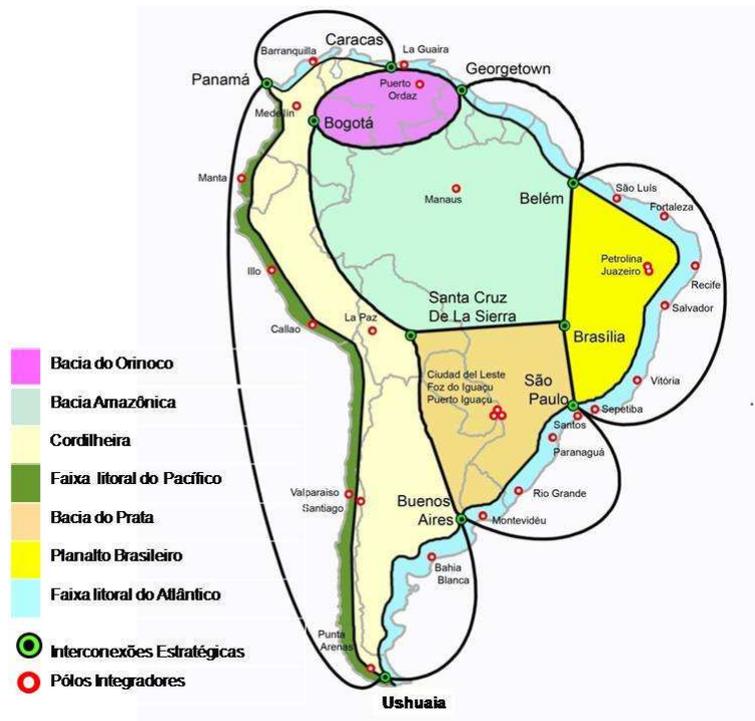
O desenho da oferta de infra-estrutura é fundamental para estabelecer se está sendo privilegiada a geração de riqueza em favor da região e de sua população, ou se simplesmente está sendo colocada a exploração dos seus recursos à disposição de outros países, inserindo-os competitivamente na teia produtiva global. No estabelecimento de um traçado de infra-estrutura de transportes, nem sempre o traçado mais eficiente em termos econômicos estáticos será o melhor, pois objetivos sociais e/ou político-estratégicos podem prevalecer. Por questões de espaço, aqui exploraremos de forma muito breve alguns temas relacionados à racionalidade geopolítica e à geografia regional.

Na questão dos transportes na América do Sul é revelada a necessidade de se privilegiar tanto a integração norte-sul quanto a ligação leste-oeste (bioceânicas ou interoceânicas) – com ligações troncais, diagonais e horizontais cruzando todo território. A formação de *corredores de integração* (“para dentro”) deve ter prioridade sobre os *corredores de exportação*, embora ambos sejam importantes e devam estar articulados, os últimos devem se submeter à lógica dos primeiros. A formação do mercado regional é infinitamente mais importante que a ligação ao mercado externo no processo de integração econômica, política e territorial; construindo um contínuo espacial, mais seguro e coeso. É nesse contínuo espacial que são despertadas as forças sociais, materiais e não materiais, apontadas por List (1841). Existem razões geográficas, visto que nos encontramos no hemisfério sul, relativamente apartados das grandes rotas de comércio internacionais, processadas nas massas continentais do semicírculo que se articula ao redor do Pólo Norte (Castro, 1997). Mas são os motivos políticos e sócio-econômicos que atribuem a razão e a direção do projeto de integração regional e especificamente de integração de infra-estrutura.

Para Darc Costa (2009, cap.20), segundo uma ótica viária, a América do Sul é composta por sete grandes espaços estratégicos de tráfego, basicamente determinados pelas suas características físico-geográficas: Litoral Atlântico; Planalto Brasileiro; Bacia do Prata; Cordilheira Andina; Litoral do Pacífico; Planície Amazônica e; Orenoco/Caribe. Estes espaços estratégicos precisam ser interligados entre si, assim como seus pólos internos, envoltórias e interconexões estratégicas.¹⁷⁰

¹⁷⁰ As idéias sobre “espaços de tráfego (ou de trânsito)” e “interconexões estratégicas”, utilizadas aqui sob nossa responsabilidade, foram concebidas pelo Professor Darc Costa em nossas discussões quanto ao tema.

Figura: Espaços de tráfego e conexões estratégicas (fonte: Costa, 2009)



As interconexões estratégicas situam-se na interseção de 3 espaços de tráfego, representando importantes centros regionais: 1) Litoral Atlântico – Litoral Pacífico – Cordilheira: Ushuaia; 2) Litoral Atlântico – Bacia do Prata – Cordilheira: Buenos Aires / Montevideu; Litoral Atlântico – Bacia do Prata – Planalto Brasileiro: São Paulo; Litoral Atlântico – Planalto Brasileiro – Bacia Amazônica: Belém; Litoral Atlântico – Bacia Amazônica – Bacia do Orenoco: Caracas; Planalto Brasileiro – Bacia Amazônica – Bacia do Prata: Brasília; Bacia Amazônica – Cordilheira – Bacia do Prata: Santa Cruz de la Sierra; Bacia Amazônica – Cordilheira – Bacia do Orenoco: Bogotá; Litoral Pacífico – Cordilheira – Litoral Atlântico: Panamá. A partir desta concepção pode-se construir uma racionalidade geográfica pertinente à integração regional numa visão político-estratégica, que promova o desenvolvimento, a integração e a projeção política da região.

Alguns aspectos e desafios geográficos interligados devem ser considerados para a intervenção em infra-estrutura:

- A região apresenta dois grandes obstáculos naturais à sua integração: a Amazônia e as Cordilheiras dos Andes. O primeiro é superável através de uma intervenção ambientalmente responsável, compromissada com o desenvolvimento, interesses políticos e sócio-econômicos regionais, dentro de um amplo processo civilizatório e de inclusão e justiça social. O segundo apresenta possibilidades de interligação em seus passos e nós.

- A região tem suas áreas mais desenvolvidas e com maior intercâmbio comercial situadas no Cone Sul, e grande concentração econômica e demográfica no litoral.

- A Amazônia, área estratégica com importantes reservas de recursos estratégicos, desperta interesses internacionais e encontra-se desarticulada do restante da região, necessitando sua articulação, ocupação e desenvolvimento urgente. No entanto, demanda uma atuação politicamente concertada dos países que compartilham este espaço, através da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica.

- Nossos potenciais, reservas e produção energéticas são dispersas - demandando interconexões significativas e adequadas.¹⁷¹

- Nossas áreas de reservas estratégicas – Amazônia, Aquífero Guarani, Bacia do

¹⁷¹ Países no Cone-Sul – como Argentina, Chile e Uruguai – sofrem com déficits energéticos, enquanto países com excedentes possuem reversas sub-exploradas e/ou produção desconectadas dos países deficitários – como a Bolívia e principalmente a Venezuela (Costa & Padula, 2007).

Orinoco, Pré-Sal, Patagônia – encontram-se dispersas pela região e desarticuladas dos grandes centros regionais.

- A região apresenta enorme potencial hidrelétrico e hidroviário subaproveitado, especialmente na Bacia Amazônica, na Bacia do Orinoco e na Bacia do Prata. Estas três principais bacias regionais apresentam potencial para integrar-se, constituindo uma grande hidrovia integrando toda a região (CAF, 1998).

- A geologia da região é pouco conhecida, carecendo de informações básicas, e seu potencial geológico não é devidamente explorado. A região (e o Brasil) destaca-se internacionalmente por sua diversidade de ambientes geológicos e seu volume e diversidade de reservas minerais já identificadas (Costa, 2005).

- A região é envolvida por dois oceanos, o Atlântico e o Pacífico. Historicamente, a vertente do Atlântico exerceu maior atração e foi mais intensiva em feixes de circulação intercontinental. Isto se deveu tanto ao obstáculo criado pela Cordilheira dos Andes e ao melhor acesso hidroviário pelos rios da Bacia do Prata e da Bacia Amazônica, quanto pela maior distância do fosso do Pacífico e maior proximidade da costa atlântica dos mercados desenvolvidos do Norte, da América do Norte e da Europa, assim como da África (Castro, 1995).¹⁷² No entanto, com a crescente importância das economias do leste da Ásia, principalmente a partir dos anos 1990, o litoral pacífico se tornou cada vez mais intensivo no comércio internacional. Os Estados que ocupam este espaço tornaram-se cada vez mais plataforma de penetração política e econômica de potências externas, comportando forças centrífugas em relação a um possível projeto de integração regional de viés geopolítico e desenvolvimentista, como o aqui proposto.

Como já observamos, uma questão importante a ser considerada é a localização da América do Sul em área estratégica, de influência e atuação direta dos EUA, que resulta nas ações deste último no sentido de fomentar, através de investimentos e financiamentos, uma infra-estrutura viária regional voltada para fora e o controle de recursos estratégicos – de acordo com seus interesses econômicos e políticos de acesso aos mercados e recursos –, além de estabelecer bases militares próximas a estes recursos. Ainda, com as recentes descobertas energéticas no Brasil, que juntamente com

¹⁷² A América do Sul caracteriza-se por uma entorse continental para o quadrante leste em relação à América do Norte, criando uma zona de estrangulamento no Atlântico, com a proximidade do promontório Nordeste à costa ocidental da África. Esta zona de estrangulamento proporciona importância estratégica ao saliente nordestino para a defesa continental no Atlântico Sul. A América do Sul caracteriza-se assim como América Meridional e como América do Leste (Castro, 1995, p.2).

as reservas venezuelanas aumentam a importância estratégica da região para os EUA, que se defronta com crescente escassez, podem levar a intervenções mais ativas e diretas dos EUA na região, insinuadas na reativação da IV Frota para a América Latina (Bandeira, 2009).

Embora cada espaço da América do Sul demande um olhar político-geográfico específico, merece atenção especial a região da Amazônia pela sua importância na discussão sobre aproveitamento e acesso internacional a recursos estratégicos do continente. Apresenta-se um quadro mundial de distribuição geográfica desencontrada entre os centros utilizadores de recursos naturais e energéticos (os países centrais), detentores de tecnologia de ponta, e os países periféricos detentores das reservas destes recursos, cujo arcabouço jurídico não são regulamentados ou são influenciáveis por fatores políticos. Este cenário gera disputas entre as potências mundiais, disputas que chegam à América do Sul. Ainda, um tema de crescente importância no século XXI é a água. Como destaca Novión (2005, p.27), “As bacias amazônica e mesoamericana, o aquífero Guarani e a Patagônia constituem as principais reservas de água potável do planeta”.

A região amazônica compreende oito países sul-americanos: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Peru, Suriname, Venezuela e a Guiana Francesa (Departamento Ultramarino da França). Possui 7,5 milhões de Km², sendo que 70% de seu território estão compreendidos no Brasil (5 milhões de Km²), e na qual se encontram a maior bacia hidrográfica (Bacia do rio Amazonas) e a mais extensa floresta tropical do planeta (Floresta Amazônica). Estes oito países compõem a OTCA – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. Tratado de 1978, praticamente desativado desde então, foi transformado em Organização em 1998, e reativada em 2004 com o Plano Estratégico 2004/2012. A Bacia Amazônica é uma bacia hidrográfica importante, tendo como rio principal o Amazonas, com muitos afluentes importantes, tais como os rios Negro, Tapajós e Madeira, que passam por outros países antes de alcançar o Brasil.¹⁷³ Ela possui enorme potencial energético e de navegação ainda não aproveitados que devem trabalhar pela integração sul-americana dentro de uma concepção político-estratégica.

Com crescente importância no quadro geopolítico regional e internacional, a Amazônia desperta diversos interesses e enfrenta uma crescente complexidade de atores

¹⁷³ O rio Amazonas nasce na cordilheira dos Andes e estende-se por nove países: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Guiana Francesa, Peru, Suriname e Venezuela. O Rio Negro apresenta potencial de integração com a Bacia do Orinoco na Venezuela.

atuando na região, sob uma diversidade de interesses e de ações (Becker, 2005, p.74). As interações políticas, econômicas, ideológicas e culturais entre os atores e seus interesses são dinâmicas e fundamentais. Para Bertha Becker (2005, p.72), nesse âmbito destacam-se: “1. o novo significado geopolítico da Amazônia em âmbito global como a grande fronteira do capital natural; 2. o novo lugar da Amazônia no Brasil; 3. a urgência de uma nova política de desenvolvimento e de estratégias básicas para implementá-la.”.

A partir disso, basicamente 3 diferentes projetos conflituosos são apresentados à região: (1) a internacionalização mercantilista (contida na IIRSA e no *regionalismo aberto*, sob a égide neoliberal) (Novion, 2005); (2) a Amazônia como região intocável, ou com limites e restrições exacerbados de exploração e utilização de seus recursos, (3) utilização racional, ambientalmente responsável, priorizando uma política de desenvolvimento da região amazônica em prol do desenvolvimento dos países e da região, sendo internacional no sentido regional da utilização conjunta e da integração regional sul-americana. Os dois primeiros projetos são condizentes com os interesses dos países centrais, pois limitam o desenvolvimento das forças produtivas da região e sua possibilidade de inserção internacional soberana, preservando as diferenças existentes entre os países desenvolvidos e os países da região em termos políticos e econômicos. No entanto, o segundo aparece travestido de interesse cosmopolita. Propaga-se a idéia de que a Amazônia é uma imensa unidade de conservação a ser preservada, fundamental para a sobrevivência do planeta, diante dos efeitos sobre o clima e a biodiversidade gerados pelo desmatamento. Becker (2005, p.74) aponta que este, até recentemente, dominava o projeto internacional para a região, ainda dividido em duas lógicas: a puramente preservacionista para a preservação do planeta e a lógica de que a região é uma reserva futura de recursos escassos para utilização e acumulação do capital.

No âmbito da integração regional, a articulação entre os países amazônicos formando uma estratégia de desenvolvimento comum pode possibilitar um projeto conjunto de desenvolvimento e aproveitamento de seus recursos, biodiversidade e água, afastando os outros projetos para a região e criando laços de interdependência e reciprocidade. Além disso, conforme ressalta Becker (2005, p.79):

“(…) pode ajudar a conter as atividades ilícitas – narcotráfico, contrabando, lavagem de dinheiro etc. – e uma possível “ajuda” militar no território brasileiro. Há uma crescente presença militar [dos EUA] na fachada do Pacífico e na América Central, através do que se denomina de “localidade de operação avançada”, cuja maior expressão é o Plano Colômbia. Esse processo levou a uma forte reativação das fronteiras políticas da

Amazônia, consideradas anteriormente mortas (...)

As possibilidades e elementos de articulação sul-americana em torno da região, para o bem ou para o mal, são: as cidades gêmeas ¹⁷⁴, o resgate do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), o planejamento e as redes de infra-estrutura (dutos, aproveitamentos hidrelétricos, estradas, fluvial – a principal da região – e telecomunicações), a expansão da fronteira da agropecuária do centro-oeste brasileiro para áreas da floresta Amazônia, incluindo países vizinhos.

Como destaca Guimarães (2007, p.177), são fundamentais para o futuro da região amazônica: a situação política, social e econômica nos países com que a Amazônia faz fronteira; a pressão internacional pelo controle da Amazônia (por ONGs, agências internacionais e Estados); o tráfico internacional de drogas, suas conseqüências financeiras e políticas e a possibilidade de militarização no seu combate; a presença militar americana em países vizinhos; as políticas econômicas contracionistas e as omissões dos governos perante as ações predatórias, tanto de empresas nacionais quanto estrangeiras, a possibilidade de internacionalização de conflitos internos existentes ou latentes nos países.

Nos países da região, tanto os acordos e relações econômicas quanto os acordos político-militares balizam as possibilidades de atuação internacional na região. A presença militar dos Estados Unidos é revelada no Plano Colômbia lançado em 2000 entre EUA e Colômbia e nas bases militares estadunidenses em posições estratégicas na região, conforme salienta Bandeira (2009, p.62):

“O estacionamento de tropas e equipamentos bélicos na Colômbia e no Peru, assim como também no Suriname e na Guiana e, antes, no Equador e na Bolívia, dão aos EUA enorme vantagem estratégica para intervir militarmente em qualquer país da América do Sul, se necessário, a fim de defender seus interesses econômicos e ocupar as nascentes do rio Amazonas”.

O lugar da Amazônia na IIRSA está atrelado à construção de uma infra-estrutura de conexão viária de corredores de exportação voltados para a costa, especialmente para o Pacífico e incluindo um eixo bioceânico, internacionalizando o acesso dos recursos da região aos Estados Unidos, países centrais e asiáticos (com destaque para China e Índia), e colocando-os a serviço da acumulação de poder e capital destes países.

Assim, destacam-se: (1) de forma predatória: as atuações expansivas da

¹⁷⁴ Segundo Becker (2005, p.80), “a cidade é um elemento fundamental no desenvolvimento e planejamento da Amazônia, porque nela a população está concentrada [70% do total da região amazônica], constitui o nó das redes de relações, e pode, inclusive, impedir a expansão demográfica na floresta”.

agroindústria da soja, da pecuária, das madeiras, as articulações das empresas transnacionais e dos Estados centrais; governos locais e nacionais; (2) de forma conservacionista-ambientalista: “ONGs do Norte”, comunidades, movimentos sociais e ONGs locais, incluindo grupos indígenas, produção familiar, agências de governos estrangeiros, alguns grupos de cientistas e acadêmicos, organizações religiosas locais e internacionais, organismos internacionais, como o Banco Mundial e o BID, mídia internacional e suas partes associadas nacionais, formando a “opinião pública”, alguns governos locais e nacionais e suas agências voltadas à questão ambiental.¹⁷⁵

Além das questões estruturais, com o ciclo de alta do preço das commodities no mercado global (interrompido pela crise econômica mundial), a crescente busca por controle de fontes energéticas e de recursos naturais por parte dos países centrais e a busca do Estado brasileiro por aumentar suas fontes de energia (principalmente as renováveis), a tensão na fronteira de exploração aumentou. Ou seja, como aponta Becker (2005, p.82), a fronteira é um elemento estrutural, mas sua expansão depende também de condições conjunturais econômicas e políticas. Sem dúvida, estas são questões que influem na geopolítica das nações e nas disputas territoriais e econômicas em todo globo.

São imprescindíveis os projetos de infra-estrutura interconectando a região amazônica aos grandes centros regionais para a consolidação de uma política (indutora) de desenvolvimento conjunto regional para a Amazônia - e não de ocupação ou de exploração predatória e desregulada -, com inclusão social, geração de emprego, renda e utilização racional de seus recursos. A ciência e a tecnologia têm papel fundamental neste processo. É preciso avançar através da OTCA, mas que, conforme destaca Guimarães (2007, p.196), tem tido resultados modestos, “inclusive pela falta de recursos adequados que teriam de ser destinados pelos governos à execução de programas concretos”.¹⁷⁶

Com a crescente integração dos mercados internacionais, as redes logísticas passaram a ter um papel geopolítico fundamental. E é nesse sentido que a IIRSA deve ser entendida diante da perda de poder infra-estrutural, ou de *policy space*, dos Estados

¹⁷⁵ Becker (2005, p.82) aponta para as diferentes estratégias dos estados do Brasil: “O Mato Grosso e o Pará têm estratégias extensivas de uso da terra, o estado do Amazonas tem uma estratégia pontual industrial, localizada em Manaus; o Acre e o Amapá se baseiam na estratégia da florestania, modernização do extrativismo; em Rondônia procura-se expandir a pecuária e mesmo a soja, e, em Roraima, a soja no lavrado (cerrado) cercado por florestas e terras indígenas”.

¹⁷⁶ “(...) torna-se necessário zelar para que a nova organização não sirva de veículo para interferência de ONGs e organismos estrangeiros na região, o que levaria à internacionalização gradual da Amazônia por vias transversas, com aparência de legitimidade” (Idem).

nacionais na América do Sul e de sua posição subordinada no sistema político e econômico internacional. Na falta de projetos nacionais de longo prazo, na falta de instrumentos de controle dos rumos das sociedades nacionais, as participações das corporações e redes globais comandadas desde os países centrais, coadunadas aos interesses políticos e com o suporte dos Estados destes países, tornam-se cada vez mais determinantes nos destinos das populações da região amazônica e sul-americana.

2.6– Conclusões, síntese e considerações finais

A partir do que apresentamos como princípios e objetivos que devem guiar a integração regional, de comércio e de infra-estrutura, contrapondo-se ao que foi exposto como a visão dominante, podemos esquematizar sinteticamente o seguinte quadro:

Quadro Síntese: concepções de integração de infra-estrutura

Linha de concepção/ Forma de integração	LIBERAL <i>Regionalismo Aberto</i> <i>(fragmentada e</i> <i>geoeconômica)</i>	DESENVOLVIMENTISTA E REALISTA <i>Integração político-estratégica</i> <i>(geopolítica e estruturante)</i>
1. Concepção geográfica de integração de transportes	“Eixos de integração e desenvolvimento”; “Corredores de exportação”; Geoeconômica.	Conexão de espaços estratégicos; prioridade aos corredores logísticos de integração, articulação Norte-Sul e Leste-Oeste; Geopolítica.
2. Integração energética	harmonizar mercados e fomentar investimento privado	Autonomia (auto-suficiência), complementaridade e interdependência energética regional
3. Objetivos econômicos e comerciais	Fluxo de comércio e investimentos: forças de mercado e eficiência alocativa.	Industrialização conjunta, geração de emprego e renda. Comércio e produção estratégica.
4. Planejamento, Decisões e reflexos:	Decisões descentralizadas e flexibilidade. Projetos desconexos e dispersos, voltados para fora.	Decisões centralmente planejadas, coordenadas com outras iniciativas. Organicidade e sinergias entre projetos, interconectando e articulando a região. <i>Seqüências eficientes de investimentos.</i>
5. Macroeconomia e Forma de financiamento	Papel do Estado reduzido (restrição orçamentária): estabilidade de preços. Predomínio das agências multilaterais e do capital privado (PPPs): “fórmulas inovadoras”.	Keynesianismo. Fundos regionais de desenvolvimento e infra-estrutura, sistema de créditos recíprocos, sistemas de garantias, investimento estatal - com participação desejável, sinérgica e coordenada das agências multilaterais e do capital privado.

Este quadro apresenta duas formas polarizadas de concepção de integração regional: uma atrelada ao neoliberalismo, ao *regionalismo aberto* e à lógica *geoeconômica*; e outra alternativa decorrente da concepção político-estratégica, estruturalista e geopolítica. Nem todas as posições ou propostas sobre o tema seguem exatamente uma delas, podendo ter uma forma mais híbrida, mas sempre se referem a um dos dois em seus fundamentos. A concepção e os objetivos aqui propostos para a integração regional nos permitem avaliar e chegar a conclusões importantes sobre a integração de infra-estrutura na América do Sul, tal qual cristalizada na sua principal iniciativa em curso, a IIRSA, e sobre a integração comercial entre o Brasil e os demais países da região, nos recentes anos 2000, balizando o papel que o Brasil tem exercido neste processo.

A partir da perspectiva apresentada neste capítulo, concluímos que a concepção de integração regional determina a concepção de infra-estrutura de integração física e de ocupação e desenvolvimento dos espaços a serem integrados - seus fundamentos, objetivos e suas forças motoras. Por sua vez, estes fatores influenciam a racionalidade geográfica utilizada: a eleição de espaços estratégicos a serem interligados e o desenho da oferta de infra-estrutura almejada. Fatores políticos, econômicos, geográficos, históricos, ideológico e cultural, formam o pano de fundo sobre o qual é aplicada tal concepção estratégica, reunindo os meios necessários para se alcançar os objetivos do processo de integração. Este cenário determina a viabilidade de tal estratégia ser levada adiante, mas não de forma estreita, e sim de forma relativa, visto que os fatores são relativamente passíveis de intervenções e mudanças ao longo de processos históricos (eles se movem).

Observamos aqui a importância dos Estados e de seus projetos construindo e conduzindo o processo de integração regional numa determinada direção – obviamente, as correlações de forças internas e externas influem nos objetivos estatais e nas possibilidades de sua consecução. Instituições regionais são importantes, mas o lócus de poder em última instância está nos Estados nacionais. Estes cedem soberania, de forma limitada, buscando auferir maior autonomia estratégica (soberania) no sistema interestatal. O avanço institucional não é condição suficiente para que o processo de integração caminhe na direção aqui proposta. Como construção política dos Estados, a integração se mostra um processo permanente, não necessariamente de aprofundamento (cumpridos de etapas) para alcançar um fim, se tornando supranacional (formando uma união econômica, monetária ou política). Neste processo, objetivos estatais nacionais e

objetivos regionais interagem, se encontram e se desencontram.

Na concepção de integração regional que propomos, a integração aparece como um instrumento fundamental para os países periféricos alcançarem objetivos políticos internos e externos próprios, buscando projeção geopolítica e autonomia no sistema internacional. Neste sentido, a coordenação de posições comuns em negociações e organismos internacionais é fundamental.

Seguindo a perspectiva estruturalista, propomos aqui uma concepção de integração regional entre países periféricos que busque a industrialização e redução da vulnerabilidade externa de cada país. Isto é fundamental para a melhora do padrão de vida e a inclusão social da população.

Dentro do processo de integração regional, a infra-estrutura é fundamental para promover: o poder político, industrial e tecnológico; a cultura e a civilização; a riqueza material e a não material; a ocupação e desenvolvimento do território de forma geograficamente adequada; o aproveitamento dos recursos e potencialidades geográficas; a autonomia em setores estratégicos; o desenvolvimento agrícola; e o comércio estratégico regional. Cumpre este papel ao criar sinergias e pôr em marcha forças e relações sociais importantes, através de um amplo mercado eficientemente conectado. Na ação de integração energética, é preciso privilegiar o objetivo da seguridade energética regional, aproveitando as complementaridades regionais.

Tanto na questão da industrialização conjunta quanto na construção de uma infra-estrutura regional integrada, é importante atentar para a questão das forças e assimetrias espaciais, entre países e regiões, onde políticas específicas e mecanismos compensatórios desempenham papel fundamental. Neste sentido, um arranjo regional de liberalização de comércio e investimentos, onde prevaleça o interesse e as avaliações do setor privado, parece não ser convenientes.

É preciso que a oferta de infra-estrutura, a partir de uma ação integrada – em transportes, energia e comunicações - esteja presente e interligue os espaços estratégicos internos, privilegiando a ótica dos “3 Is”: integração, irrigação e indução. É preciso estruturar interdependências e a identidade regional. Na infra-estrutura de transportes, os corredores de integração, formando um amplo mercado regional, são fundamentais, e articulados a eles devem estar os corredores bioceânicos, integrando os espaços mediterrâneos e o vasto arquipélago sul-americano. É preciso mudar nossa matriz de transportes, essencialmente rodoviária, privilegiando aspectos logísticos e de intermodalidade, onde ênfase deve ser dada aos modais aquaviário (hidroviário e

cabotagem) e ferroviário.

A ação em integração produtiva e de infra-estrutura regional, promovendo a coesão e a homogeneidade espacial, deve ser feita mediante um planejamento amplo e centralizado, onde o papel e envolvimento dos Estados são fundamentais. Só assim podem ser levados à frente e priorizados os grandes projetos estruturantes, capazes de induzir a industrialização conjunta, e mais investimentos em infra-estrutura e em atividades diretamente produtivas – projetos que geralmente envolvem vários países.

Neste processo, a questão do financiamento é fundamental, e especialmente os mecanismos de cooperação macroeconômica regionais. Ele deve se apoiar em fundos regionais de desenvolvimento e infra-estrutura, sistema de créditos recíprocos, sistemas de garantias, instituições e bancos regionais de desenvolvimento; onde a participação das agências multilaterais e do capital privado são desejáveis, mas devem se dar de forma coordenada com o planejamento estabelecido pelos Estados. Sobretudo, é necessário que os Estados da região mudem sua postura macroeconômica neoliberal-monetarista para que haja maiores recursos disponíveis para investimento em infra-estrutura, especialmente o Brasil, que deve exercer um papel diferenciado no processo de integração física – tanto por seus recursos quanto pelas suas características geográficas. Na América do Sul, instrumentos precisam ser criados e adequados, onde o BNDES deve ser fundamental.

Embora a infra-estrutura seja um instrumento fundamental e imprescindível para o desenvolvimento de setores e regiões, ela é condição necessária mas não suficiente para um processo de integração ser bem-sucedido. É necessário planejar a infra-estrutura de forma interconectada com os planejamentos e políticas macroeconômicas, setoriais e regionais; fazendo uso de subsídios e incentivos necessários. Se construirmos uma infra-estrutura regional para adicionar produtividade à circulação da produção de commodities ou não impulsionarmos complementaridades potenciais na produção de bens de maior valor agregado e intensidade tecnológica, o processo será fadado ao fracasso. É preciso aproveitar os efeitos multiplicadores de seus investimentos em favor do desenvolvimento industrial. Sobretudo, é preciso que um arcabouço de políticas públicas direcionado ao desenvolvimento econômico, social e tecnológico dos países da região seja estabelecido juntamente com uma ampla oferta de infra-estrutura regional.

No caso da América do Sul, o desafio da inserção política e econômica internacional estratégica e soberana passa necessariamente pelo processo de integração regional. O espalhamento dos benefícios da integração e seu reconhecimento são

necessários para respaldar o processo e criar uma identidade regional, e nisto o processo de mudança estrutural das economias e de integração a infra-estrutura têm papel fundamental. E isto só é possível se os países da região possuírem suas próprias redes de infra-estrutura, interligadas e submetidas ao seu interesse econômico e político. A integração regional passa pela integração produtiva e física.

É importante destacar neste amplo e complexo processo o papel diferenciado que o(s) país(es) de maior peso político e econômico deve(m) ter, exercendo o papel de líder regional. Este país tem importante papel tanto no âmbito político, na construção do arcabouço político-institucional, quanto econômico, no impulso às exportações, ao crescimento e à mudança estrutural nos demais países da região – exercendo o papel de “locomotiva regional” de que nos fala Medeiros, para proporcionar o desenvolvimento nos espaços nacionais dentro do processo de integração de que nos fala Ferrer (2006). Particularmente, a política comercial, macroeconômica, de investimentos e financiamento do líder regional são fundamentais para explicar o crescimento dos países envolvidos num processo de integração regional. A resultante da postura política e econômica do líder define sua postura como uma liderança imperialista, hegemônica assimétrica, hegemônica positiva ou cooperativa; e, conseqüentemente, a viabilidade e sustentabilidade do processo de integração.

Desde a I Reunião de Presidentes da América do Sul em 2000 em Brasília, seguindo a agenda política internacional dominante, os documentos dos Encontros e das instituições regionais incluem entre seus objetivos a paz e a democracia nos países da região. Propomos que o desenvolvimento conjunto dos países num processo de integração pode facilitar a proliferação da estabilidade, paz e democracia nos países da região. No entanto, embora a pluralidade de regimes políticos seja um tema de grande preocupação, de forma geral, apontamos que a pluralidade de estratégias ou regimes econômicos prejudica as possibilidades de uma estratégia regional ampla em prol de ganhos sócio-econômicos e políticos recíprocos.

Na América do Sul, é clara a coexistência de Estados com projetos liberais (em diferentes graus) e Estados intervencionistas, que não compartilham as mesmas estratégias de desenvolvimentos, instrumentos político-econômicos, ideologias e visões de mundo. Esta característica compromete a viabilidade de um processo de integração que englobe toda região no curto prazo. No caso de um arranjo que incorpore todos estes Estados com diferentes estratégias e visões, a tendência é de que ocorram constantes conflitos e divergências sobre temas importantes da agenda política regional

e internacional e sobre as conseqüências aos demais países da região das ações de cada Estado (acordos bilaterais com países de fora do arranjo, certamente).

No entanto, na Declaração de Cochabamba, gerada na II Reunião dos Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações em dezembro de 2006, foi defendido um “novo modelo de integração” com: “identidade própria, pluralista, em meio à diversidade e das diferenças, reconhecendo as distintas concepções políticas e ideológicas, que correspondem à pluralidade democrática de nossos países”.¹⁷⁷ Este “modelo” inclusivo pretende claramente acomodar Estados com diferentes estratégias e ganhar caráter mais de fórum intergovernamental para discussões.

Sem dúvida, um processo de integração nos moldes que propomos por si só não é fácil de ser levado à frente, e demandaria um amplo esforço conjunto, envolvendo os Estados, mas também todas as esferas das sociedades de todos os países.

Ainda, provocaria reações adversas e enfrentaria uma série de obstáculos, dentre os quais, é interessante mencionar os mais previsíveis: (1) as ações e reações dos países desenvolvidos, especialmente dos EUA, pois ameaçaria sua influência e interesses na região; (2) a resistência de grupos ambientalistas radicados na região e no exterior, respaldados em discursos cosmopolitas extremistas, muitas vezes associados a interesses externos, anti-integracionistas e anti-desenvolvimentistas - inclusive incentivando a resistência de comunidades locais; (3) a resistência política de setores opositores ao projeto de integração sul-americana, especialmente das elites políticas e econômicas conservadoras neoliberais atreladas a interesses estrangeiros, assim como do setor financeiro nacional e internacional; (4) empresas multinacionais e nacionais interessadas em explorar livremente rios, populações, regiões, e recursos minerais e energéticos; (5) meios de comunicação de massa, da região e dos países centrais, comprometidos com os interesses anti-integracionistas descritos anteriormente.

Conforme observamos neste capítulo, Chang (2005) destaca a perda de “policy space”, enquanto Mann (2005) aponta a perda de capacidade infra-estrutural, dos Estados na América Latina pós-liberalização econômica como obstáculos à articulação do desenvolvimento – e, no caso, de Mann para levar adiante projetos que o Estado identifique como estratégicos.

Como mostra Domingues (2007, p.185), a perda de capacidade infra-estrutural dos Estados na América Latina foi acompanhada por mudanças sociais e por uma

¹⁷⁷ “Declaración de Cochabamba”, disponível em: www.comunidadandina.org/documentos

significativa complexificação e pluralização identitária dos movimentos sociais latino-americanos, “uma novidade que não se deve subestimar”: movimentos religiosos, movimentos ambientalistas, movimentos étnicos dos “povos originários”, entre outros, e a perda de poder dos sindicatos e inexistência de movimentos agrários fortes na América do Sul (com exceção do Brasil). Muitos destes movimentos reivindicatórios – baseados em injustiças históricas legítimas - não possuem uma proposta de desenvolvimento nacional ou regional e suas articulações sofrem influências políticas e ideológicas de redes internacionais irradiadas a partir dos países centrais. Assim, muitas acabam atuando segundo interesses externos e contra o desenvolvimento das forças produtivas na região, mas em grande parte legitimados quando atendem a supostos interesses cosmopolitas que se difundem pela mídia internacional e pela opinião pública.

Diante da ausência do setor público, cresceram tanto as ações quanto a idealização de que o papel do setor privado, do indivíduo, da sociedade internacional, e do chamado terceiro setor, de forma geral, seriam fundamentais e mesmo proeminentes em relação à ação estatal. Conforme destacado em Domingues & Pontual (2007, p.151): “Foi nesse momento que as ongs tornaram-se proeminentes em todo o mundo. Algumas delas têm sido capazes de influenciar as políticas de organizações multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Por outro lado, algumas ongs do “Sul” têm sido financiadas por essas instituições, bem como por ongs do “Norte.” Estas ongs do Norte e seus grupos reflexos no Sul atuam segundo as configurações de redes sociais internacionais que trabalham com uma integração vertical, na qual os grupos mais esclarecidos teriam papel fundamental doutrinário e civilizatório social e ambiental, que por sua vez estaria fundamentado em “assimetrias estruturais” no campo cultural. Estes grupos esclarecidos com missão civilizatória teriam o papel de propagar ideologias e defender interesses de grupos afetados e populações locais em fóruns, debates políticos, etc., já que os afetados não teriam “bagagem cultural” (incluindo código de linguagem, por exemplo) suficiente para defender seus interesses.¹⁷⁸

Em nossa opinião, as atuações destes grupos, atendendo interesses de potências de fora da região, difundindo uma agenda longe da vista do poder público, influenciam o debate político e as forças locais, mas não relevam questões nacionais. Os grupos

¹⁷⁸ Este aspecto de papel civilizatório está presente, por exemplo, nos capítulos do livro organizado por Ricardo Verdum (org.), *Financiamento e Megaprojetos* (Brasília: Inesc, 2008), financiado por instituições internacionais com supostos interesses cosmopolitas, especialmente no texto de Omar Arach, “Articulações ambientalistas em oposição às grandes obras de infra-estrutura”.

“sem bagagem cultural”, tanto quanto vulneráveis politicamente e socialmente, se encontram muito vulneráveis à penetração e difusão destas ações, culturas e ideologias. Assim, por razões históricas, políticas, sócio-econômicas e culturais, brotam na região forças: ambientalistas exageradas, plurinacionalistas, anti-civilizatórias, anti-desenvolvimentistas, entre outras, que buscam travar o desenvolvimento das forças produtivas na região.

Enfim, neste capítulo estabelecemos os parâmetros do que propomos como objetivos de um processo de integração regional político-estratégico entre países periféricos, especificamente nos campos político, comercial (integração produtiva industrializante) e de infra-estrutura. Nos próximos capítulos nos dedicaremos a analisar se, diante do avanço institucional e maior aproximação dos países da América do Sul, os processos de integração comercial - entre o país líder e os demais países - e de integração de infra-estrutura caminham na direção dos objetivos que aqui propomos, com destaque ao papel do país de maior peso político e econômico na região, o Brasil.

CAPÍTULO 3

A INICIATIVA PARA INTEGRAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA (IIRSA)

Introdução

A partir do diagnóstico de que a integração regional sul-americana está longe de atingir seu potencial de comércio intra-regional (comparando com UE e Leste da Ásia), Moreira (2008, p.117) sugere que tal fato está fundado em dois principais hiatos (*gaps*) da região, um hiato institucional e um substancial déficit de infra-estrutura. Este último, na visão do autor, “juntamente com outros custos impostos por barreiras tarifárias e não-tarifárias, conspiram para limitar os fluxos comerciais” (Idem).

Uma conjunção de fatores - históricos, geográficos, econômicos, políticos e culturais - determinaram a distribuição das principais áreas de concentração econômica e populacional da América do Sul de forma muito dispersa, concentradas na faixa litorânea, voltadas para o comércio exterior, inexistindo ou existindo apenas de forma muito inadequada conexões viárias entre elas. Estes fatores se relacionam à nossa colonização, conseqüente inserção política e econômica internacional, um cantonalismo oligárquico e ocupação territorial, que formaram economias exportadoras de matérias-primas para os países centrais, com sua geração de riqueza voltada para fora. As opções de política econômica e relações externas após nossa independência formal, em geral, reforçaram tais características. Ainda, a região apresenta obstáculos naturais à sua integração, como a Amazônia e a Cordilheira dos Andes. A história de ocupação e colonização da América do Sul privilegiou o estabelecimento de pontos de conexão ao longo do litoral, a partir dos quais se organizou a exploração e ocupação do interior do continente. Não havia (e nem era de interesse que houvesse) qualquer preocupação com a integração entre núcleos urbanos e/ou econômicos situados ao longo do litoral ou no interior: as ligações Norte-Sul nunca foram consideradas ou estimuladas, pois se tratava de articular a exportação para fora, primeiramente para a Europa (metrópole na época) e posteriormente para os demais mercados dinâmicos do hemisfério Norte. Toda a infraestrutura viária e de comunicações foi e está predominantemente articulada a partir dos portos, para a exportação.

A região é caracterizada como um vasto arquipélago com escassas conexões, realizadas através de longas rodovias, resultando em fluxos de longa distância com elevadíssimos custos ao comércio intra-regional. Os modais ferroviário e aquaviário (hidroviário e de cabotagem), mais baratos e característicos para transportes de grandes cargas a longa distância, não são devidamente utilizados e apresentam mau desempenho (Moreira, 2008, fig.5).¹⁷⁹ A integração física regional baseada no modal rodoviário reflete a escolha de matriz de transporte dos países da região.¹⁸⁰ O potencial de comércio entre as principais áreas econômicas da região, e especialmente entre as áreas do Atlântico e do Pacífico, não é devidamente explorado. O centro da região, área dotada de importantes recursos e ecossistemas, não está devidamente ocupado e interligado ao continente. O interior é praticamente despovoado.¹⁸¹ Esta escassez de integração física pode ser considerada obstáculo maior que os sistemas tarifários a uma efetiva integração sul-americana.¹⁸²

Os países da região não têm aproveitado suas complementaridades energéticas, potenciais e atuais, em prol de uma política de desenvolvimento e seguridade energética regional, embora algumas iniciativas possam apontar neste sentido. É notória a insignificância das redes de dutos e linhas de transmissão (quantidade em quilômetros e

¹⁷⁹ Foi dada prioridade ao modal rodoviário, em todos os países da região, entre outros motivos, objetivando fomentar o complexo metal-mecânico e a indústria automobilística.

¹⁸⁰ Segundo Padula (2008), no Brasil (com aproximadamente 50% do território sul-americano e fronteira com quase todos os países), o modal rodoviário responde por mais de 50% do transporte de cargas e mais de 90% do transporte de passageiros. Olhando para os custos de transporte intra-regional e extra-regional de cada um dos países, uma série de estimativas e estudos, citados em Moreira (2008), aponta que o Paraguai é o país da América do Sul com maiores custos de infra-estrutura intra-regionais e extra-regionais. É meio traiçoeiro comparar taxas de frete entre países por causa das diferenças na avaliação (estimativas), e é certamente ainda mais complicado usá-las para extrair conclusões sobre a qualidade da infra-estrutura por causa das diferenças na geografia e direção, escalas e padrões de comércio. Ainda assim, os resultados são úteis para apontar uma ordem de magnitude para os custos de transporte.

¹⁸¹ Exemplos disso são a região Amazônica, os Cerrados, o Pantanal, o Chaco e os Pampas.

¹⁸² Gerando perda de crescimento do PIB em diversas áreas, devido à falta de uma integração adequada que gere sinergias, deixando de gerar emprego e renda. Fazendo uma análise ponderada dos modais utilizados e os custos dos fretes, comparando com as tarifas, Moreira (2008, Figs. 18 e 19) conclui: “Em suma, estimativas parciais de custos de transporte e tarifas na América do Sul, levando em conta o Brasil como um *hub*, revelam que os primeiros são em geral mais altos que os últimos”. Há espaço para redução de tarifas, especialmente entre Mercosul e CAN e para bens manufaturados, “mas as estimativas não alertam um foco exclusivo sobre acordos de comércio”, e revelam uma equilibrada importância dos custos de transporte para aprofundar a integração. “Quando analisados pelo valor de face, os custos de transporte parecem relativamente pequenos, ainda que seu impacto real seja muito mais alto por causa dos dados observados refletirem uma tentativa do setor privado de minimizar esses custos” (buscando as alternativas mais baratas). Moreira (2008, pp.121-122; Figs. 17-20, pp.139-143) analisa os modais usados e seus fretes no comércio entre o Brasil e os países da região. O autor conclui que o transporte rodoviário exerce um papel maior nas importações vindas do Mercosul e Chile. Já nas importações que vêm da CAN, muito mais distante do Brasil, o transporte marítimo é amplamente dominante, superando largamente os demais. Conclui que, tanto para a CAN quanto para o Mercosul, há espaço para melhoras nos custos de transporte tanto pela melhora da infra-estrutura quanto pela escolha de um misto adequado de custos de transporte entre os modais.

interconexões, ou densidade medida em quilômetros por área), quando comparada aos EUA e à Eurásia, e a escassez de projetos energéticos conjuntos, apesar das potenciais complementaridades e auto-suficiência regionais. Assim, não há uma coordenação adequada da infra-estrutura regional para o aproveitamento de todo potencial econômico e político que um processo de integração da América do Sul pode proporcionar aos seus países - que permanecem caracterizados pelo subdesenvolvimento sócio-econômico e por sua posição econômica e política subordinada no sistema internacional.

A estratégia de industrialização pela substituição de importações predominante nos países da região na segunda metade do século XX, que impactou na estrutura produtiva dos países, gerou maiores oportunidades de comércio (mesmo assimétricas), que esbarraram no protecionismo e nacionalismo implícito nesta estratégia, apesar da idéia de integração regional já aparecer no âmbito da CEPAL e da Alalc. Assim, neste período de maior investimento público em infra-estrutura, diante das estratégias escolhidas nacionalmente, houve pouco incentivo para os investimentos em infra-estrutura de integração regional.

Com a crise da dívida dos anos 1980 e os cortes drásticos nos orçamentos nacionais e redução dos investimentos públicos, muito da infra-estrutura dos países da América do Sul se deteriorou, período em que a região perdeu considerável espaço em relação aos países industriais e a economias emergentes em rápido crescimento do Leste da Ásia (BID, 2002, p.125). Em decorrência da proeminência de políticas econômicas “bem comportadas” que privilegiam o arcabouço neoliberal, o constrangimento fiscal manteve o investimento público em níveis baixos na grande maioria dos países, diante do déficit de infra-estrutura existente, e levaram à busca de investimentos privados (em empresas públicas, estradas, portos e ferrovias) através dos processos de privatização. Segundo o BID (Idem): “Dadas as restrições do setor público, a América Latina fez maiores esforços para aumentar o tamanho da participação privada em infra-estrutura. (...) sendo uma região líder na abertura da infra-estrutura ao capital privado” (Idem). Isto levou a resultados de recuperação de investimentos insuficientes e desiguais entre setores.

Mas foi no bojo da liberalização (sob o *regionalismo aberto*) que o comércio intra-regional aumentou e os gargalos de infra-estrutura passaram a ser reconhecidos pelos governos e pelo setor privado. Embora alguns argumentem sobre a eficiência do investimento privado, ele não compensou suficientemente a queda drástica e geral do

investimento público (cf. Moreira, p.118, Figura 2).¹⁸³ As externalidades geradas pelo investimento público em infra-estrutura (principalmente envolvendo vários países) puxam os investimentos privados. Como resultado do baixo investimento, o déficit de infra-estrutura regional piorou tanto em termos de qualidade quanto em termos de quantidade.¹⁸⁴

Registra-se uma concentração em setores de serviços que apresentam maior rentabilidade ao capital privado, como telecomunicações e energia. No Brasil, por exemplo, no setor de transportes, a infra-estrutura em regiões mais desenvolvidas (Sul e Sudeste) voltada para o escoamento de *commodities* de baixo valor agregado e baixa intensidade tecnológica, e para a entrada de produtos de alto valor agregado dos países mais avançados, foram as privilegiadas com investimentos privados e concessões. Na quase totalidade dos países, os investimentos alcançam no máximo 2% do PIB, muito longe do necessário à recuperação do *gap* e mesmo para manutenção da infra-estrutura existente (Padula, 2008). A infra-estrutura viária de qualidade na América do Sul se concentra no seu Cone Sul.

Ainda, ao enfatizar estradas sobre sistemas logísticos ferroviários, hidroviários e costeiros, estes países selecionaram o modal mais custoso e ambientalmente menos favorável para seu sistema de transportes (Batista, 1996, p.18). Para Moreira (2008, p.118), “Os problemas de qualidade e eficiência são embasados nas escolhas de modais de transporte da América do Sul”. Esta infra-estrutura pobre pode representar um custo de transporte de 40% ou mais dentro dos países em desenvolvimento (BID, 2002; Padula, 2008). A construção da infra-estrutura de integração física regional significa ao mesmo tempo uma oportunidade e um desafio de construir uma opção mais eficiente, menos dispendiosa de energia e ambientalmente mais viável, combatendo as assimetrias e promovendo o desenvolvimento, a autonomia e a ocupação dos espaços regionais.

Em nossa visão, a questão não é simplesmente construir uma infra-estrutura para

¹⁸³ As justificativas para esse fluxo de investimento privado limitado, para Moreira (2008,p.118), seguindo o diagnóstico neoliberal, se encontram na volatilidade macroeconômica das economias nacionais, problemas regulatórios (como segurança de propriedade e investimentos) e uma deterioração do mercado global para o financiamento privado de ativos de infra-estrutura. Esta justificativa defende ainda maior aprofundamento das reformas neoliberais e de políticas macroeconômicas restritivas.

¹⁸⁴ Mesquita (op.cit., p.118), citando Calderón e Servén (2003), aponta que “enquanto em 1980 a maioria dos países na região tinha estoques/fundos de infra-estrutura (telefones, estradas e eletricidade) acima da “norma internacional”, isto é, acima do que seria previsto por sua renda *per capita*, a situação foi essencialmente revertida em 2000 (com exceção das telecomunicações) a maioria dos países tem estoques abaixo da “norma”. Transporte, um elemento chave nos custos de comércio, é exatamente onde a situação é mais difícil”. Cf. tabelas e figuras em Mesquita (op.cit).

aproveitar as complementaridades de recursos e vantagens comparativas atuais dos países da região numa área de livre comércio regional.¹⁸⁵ Da mesma forma, não se trata simplesmente de criar facilidades para aumentar o fluxo regional de bens, recursos, pessoas e idéias – isto não necessariamente levaria a uma melhor inserção internacional, especialmente diante das assimetrias existentes. A produção e a inserção política internacional devem estar no centro do processo de integração, guiando a estratégia de comércio dentro da região e da região para fora, e a integração de infra-estrutura tem papel fundamental nesta estratégia. Conforme o BID (2002, p.126) aponta:

“Há uma relação bem-estabelecida pelos países entre níveis de renda e a qualidade da infra-estrutura. A infra-estrutura é um importante determinante da produtividade e do desenvolvimento. Níveis de renda e crescimento maiores retro-alimentam maiores demandas por serviços de transporte, telecomunicações e energia. Estas ligações são particularmente pronunciadas na facilitação do comércio que é crítico para a integração regional”.

Sem dúvida, como aponta o BID (Idem), o aumento do comércio aumenta a demanda pública e privada por infra-estrutura e a maior atenção não só em termos de investimentos físicos, mas também em coordenação institucional, por exemplo, nas regras e procedimentos aduaneiros. É interessante notar que articulações regionais, instituições regionais ou estabelecimento de regras podem não necessariamente trabalhar no sentido de uma maior integração de infra-estrutura e do aproveitamento das potencialidades regionais, mas podem fazer pouco por isso e alternativamente trabalhar em favor da manutenção do padrão histórico sul-americano.

Para analisar os caminhos que a integração regional de infra-estrutura vem tomando nos anos 2000, sob o impulso inicial da liderança brasileira, neste capítulo discorreremos sobre a Iniciativa para Integração de Infra-estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), a principal iniciativa em curso na América do Sul criada em 2000 a partir da I Reunião de Presidentes da América do Sul. Este capítulo está dividido em 8 seções, contando com esta introdução e uma seção de considerações finais. A seção 1 trata da IIRSA, suas origens, objetivos e aspectos institucionais. A seção 2 aborda os

¹⁸⁵ Como já observamos, no campo comercial, a questão não é simplesmente, como propôs Eliezer Batista (1996, p.17-18), criar uma área de livre comércio na América do Sul, fundindo as diversas iniciativas regionais, enfatizando princípios de eficiência econômica e proximidade geográfica. É muito além. No espírito do regionalismo aberto, o autor ainda propõe esta área de livre comércio sul-americana como passo para uma união hemisférica, incluindo as Américas Central e do Norte, ou para a integração com a União Européia, ou ainda para a integração com ambas. Para Batista (1996, p.18), “Em última instância, a união comercial da América do Sul deve ainda se juntar com o NAFTA, e as nações da América Central e Caribe, para criar a Área de Livre Comércio do Hemisfério Ocidental, como foi proposto pelo Presidente dos EUA George Bush (...). Uma alternativa é a integração com a União Européia. Na verdade, ambas as iniciativas podem ser simultaneamente viáveis (...)”.

princípios orientadores, os Eixos de Integração e Desenvolvimento, a planificação e a agenda de projetos prioritária da IIRSA. A seção 3 trata da relação dos governos dos países da região com a IIRSA, e suas possibilidades de maior aproximação. A seção 4 faz breves considerações sobre o financiamento da infra-estrutura e a atuação das instituições financeiras regionais. Na seção 5, discorremos sobre as possibilidades futuras da IIRSA, entre o fim da gestão do BID em 2010 e a possibilidade de absorção pela UNASUL. A seção 6 é dedicada à contextualização geral das diferentes visões dos países sobre a integração de infra-estrutura, especialmente sobre a articulação pelo Pacífico, e os interesses externos na região.

3.1 – IIRSA: origens, objetivos e aspectos institucionais

A Iniciativa para Integração de Infra-estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) surgiu na I Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em agosto de 2000 em Brasília, capital brasileira. A Reunião foi realizada a convite do então presidente Fernando Henrique Cardoso (segundo governo, 1999-2002), aproveitando a comemoração dos 500 anos de descobrimento do Brasil.¹⁸⁶

A criação da IIRSA se deu dentro da proeminência ideológica e de governos neoliberais na região, sob a lógica do regionalismo aberto, como um projeto para formar uma área de livre comércio regional para trabalhar para a integração competitiva da região à ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) e ao mercado global.¹⁸⁷ Praticamente todos os governos da região eram neoliberais. A IIRSA seria a coluna vertebral do bloco de livre-comércio sul-americano, e juntamente com o Plano Puebla-Panamá, outra iniciativa em curso que liga a América Central à América do Norte, seria

¹⁸⁶ Além de Fernando Henrique, os outros Presidentes presentes foram: Argentina, Fernando De la Rúa; Bolívia, Hugo Bánzer Suárez; Chile, Ricardo Lagos Escobar; Colômbia, Andrés Pastrana Arango; Equador, Gustavo Noboa; Guiana, Bharrat Jagdeo; Paraguai, Luis Angel González Macchi; Peru, Alberto Fujimori; Suriname, Runaldo Ronald Venetiaan; Uruguai, Jorge Batlle Ibañez; y Venezuela, Hugo Chávez. Mais uma reunião ocorreu durante o governo Fernando Henrique, a II Reunião dos Presidentes realizada em julho de 2002 em Guayaquil no Equador, na qual o tema “integração física da infra-estrutura da América do Sul” esteve na pauta.

¹⁸⁷ Isto fica claro no *Comunicado de Brasília*, documento do Encontro disponível no sítio da IIRSA (http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/comunicado_brasilia_esp.pdf). Seguindo recomendações predominantes na agenda política internacional, e especialmente da Organização dos Estados Americanos (OEA), que pressupõe como irrelevantes as diferenças de poder e grau de desenvolvimento no sistema internacional, o *Comunicado de Brasília* propõe o seguimento de uma série de princípios universais básicos para o desenvolvimento e a integração regional, muito presentes na agenda política internacional dominante, como: democracia, direitos humanos, solução pacífica de controvérsias e não proliferação de armas de destruição em massa. Embora muitos destes princípios sejam eticamente desejáveis ou meritórios, não mostram qualquer conexão com o sucesso ou não de um processo de desenvolvimento ou integração regional. Alguns deles trabalham em favor da ampliação das diferenças de poder no sistema internacional.

a coluna vertebral da integração física da ALCA (Novion, 2005).

Segundo consta no sítio da IIRSA (www.iirsa.org), na I Reunião de Presidentes, os governantes dos doze países da região “acordaram realizar ações conjuntas para impulsionar o processo de integração política, social e econômica sul-americana, incluindo modernização da infra-estrutura regional e ações específicas para estimular a integração e desenvolvimento de regiões isoladas”. Tal iniciativa surgiu da constatação de que a região precisava de um novo ordenamento territorial a partir de uma visão estratégica da infra-estrutura da região enquanto unidade *geoeconômica*, superando seu passado, no qual os países estiveram de costas uns para os outros e adotavam estratégias de forma isolada, necessitando assim de um trabalho conjunto. O encontro gerou dois documentos, o Comunicado de Brasília e a Declaração dos Presidentes (disponíveis no sítio da IIRSA) que de fato dariam o tom da IIRSA e ainda afirmaram o compromisso da região com a democracia e com os organismos multilaterais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC). A definição da própria IIRSA no seu sítio é elucidativa:

“A Iniciativa para Integração de Infra-estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) é um foro de diálogo entre as autoridades responsáveis da infra-estrutura de transporte, energia e comunicações nos doze países sul-americanos. A IIRSA tem por objetivo promover o desenvolvimento da infra-estrutura sob uma visão regional, buscando a integração física dos países da América do Sul e o logro de um padrão de desenvolvimento territorial equitativo e sustentável”.¹⁸⁸

O objetivo da IIRSA é: (1) impulsionar projetos (novos e ampliar existentes) de infra-estrutura, segundo determinados critérios e princípios estabelecidos (apresentados abaixo), e (2) identificar fórmulas inovadoras de apoio financeiro de maneira a estimular a participação de investidores privados e a mobilizar todos os recursos possíveis.¹⁸⁹

A iniciativa e a liderança brasileira na criação da IIRSA e nos seus rumos são evidentes, conforme mostra Leandro Couto (2006). Primeiro, surge como uma iniciativa conjunta do Presidente Fernando Henrique com o Presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Enrique Iglesias. Esta evidência de liderança é reforçada:

¹⁸⁸ Disponível em: www.iirsa.org, acessado em 10/11/2009.

¹⁸⁹ Conforme analisa Couto (2009, p.11): “A IIRSA nasce com uma concepção de alavancar os investimentos privados na infra-estrutura regional. Os investimentos na área, no Brasil, começavam a diminuir com a redução da agenda privatizadora empreendida na década de 1990. Nessa linha, nos anos noventa, grande parte dos investimentos no setor foram direcionados à transferência de ativos, e não a novos investimentos. Com a infra-estrutura deficiente, a míngua dos investimentos externos, bem como os nacionais, privados e a crise fiscal do Estado face às turbulências financeiras, de epicentro asiático e mexicano, que assolaram a região, a IIRSA representa uma tentativa de resgatar a corrente de investimentos em infra-estrutura para a região.”

(1) na concepção de Eixos de Integração e Desenvolvimento, presentes nos planos plurianuais brasileiros desde este governo como proposto por Batista (1996), que influenciou a concepção geoeconômica, de planejamento e técnica da IIRSA; (2) na filosofia baseada na atração do capital privado para projetos, presente principalmente nos processos de privatização e concessão de infra-estrutura no Brasil.¹⁹⁰

Inicialmente, a IIRSA foi tratada pelo governo brasileiro com uma visão estritamente técnica, e não político-estratégica. Sua condução ficou a cargo de uma Comissão Interministerial, criada em 2001, formada pelo Ministério do Planejamento, que exerce sua coordenação, e pelos Ministérios dos Transportes, das Minas e Energia, e das Comunicações (Couto, 2006).¹⁹¹ O Ministério das Relações Exteriores não foi incluído inicialmente, mas atualmente participa das reuniões da IIRSA, embora não exerça influência efetiva nas decisões ou argumente pelo estabelecimento de uma visão político-estratégica na IIRSA.

A IIRSA foi criada como um projeto regional capitaneado por instituições financeiras multilaterais que atuam na região e formam o seu Comitê de Coordenação Técnica (CCT) da IIRSA: a CAF (Corporação Andina de Fomento), o FONPLATA (Fundo para o Desenvolvimento da Bacia do Prata) e o BID. Estas instituições tiveram papel ativo na formação e subseqüentemente no gerenciamento e coordenação da IIRSA.¹⁹²

A CAF originalmente está ligada à Comunidade Andina. Atualmente aponta como um de seus pilares a integração regional. No entanto, a instituição possui significativa autonomia em relação à CAN e possui como acionistas outros países da América do Sul e de fora da região, além de bancos privados. Com recursos relativamente menores, o FONPLATA, conforme consta em seu sítio, tem a missão de

¹⁹⁰ Tais concepções levam ao Plano Plurianual (PPA) 1996-1999 (*Brasil em Ação*), onde pela primeira vez foram introduzidos os Eixos (sete, no total, sendo dois de penetração regional), e ao PPA 2000-2003 (*Avança Brasil*). Sem dúvida, os objetivos que buscavam os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID) são totalmente compatíveis com as concepções de *regionalismo aberto* e *eixos de integração e desenvolvimento* adotadas no âmbito da IIRSA: (i) buscar a construção de um sistema integrado de logística visando garantir a competitividade dos produtos brasileiros no *mercado internacional*; e (ii) incorporação de novas áreas do país à dinâmica do *comércio global*. Embora os conceitos de eixos de integração tenham representado grande inovação na concepção do planejamento de infra-estrutura, os resultados para o setor - ou seja, a implementação efetiva do que foi planejado - não trouxe resultados favoráveis ao Brasil, visto o estado em que foi deixada sua infra-estrutura.

¹⁹¹ Estas escolhas, assim como a de representantes nas diferentes comissões da IIRSA, ficam a cargo dos governos de cada país.

¹⁹² Tiveram presença marcante no Encontro de Brasília os então Presidentes do BID e da CAF, respectivamente, Enrique Iglesias e Enrique Garcia. O relatório de 2008 do BID de avaliação sobre a IIRSA, "Evaluation of the BID Action in IIRSA", aponta este engajamento ativo na IIRSA das instituições de financiamento multilaterais como um aspecto inovador e positivo da iniciativa e da atuação destas instituições (BID, 2008).

buscar o desenvolvimento harmônico e a integração física dos países membros da Bacia do Prata (Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai, Uruguai), participa do Comitê Inter-governamental da Hidrovia Paraguai Paraná, do Comitê Inter-governamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata e apóia o projeto Aquífero Guarani. Já o BID atua na América Latina como braço do Banco Mundial (Bird) e tem 47 países membros (de todo o mundo), dos quais apenas 26 são latino-americanos, e sua gestão é predominantemente conduzida pelos países desenvolvidos, onde os EUA sozinho possui 30% do capital e conseqüentemente de peso nas votações – nesta instituição a participação de um país no seu aporte total de capital lhe confere peso equivalente nas votações. Assim, é altamente influenciado pelos EUA. É interessante notar que as mesmas instituições financeiras que compõem o CCT promoveram a ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), impulsionada pelos EUA. A IIRSA ainda conta com o apoio da OTCA (Organização do Tratado de Cooperação Amazônica) e do Comitê Inter-governamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata.

Um Plano de Ação elaborado pelo BID (IDB, 2000) – que contou amplamente com aportes da CAF e contou com insumos de outros organismos regionais relevantes e dos países sul-americanos - apresentou no Encontro de Brasília sugestões e propostas, com um horizonte de dez anos. Este Plano foi bem recebido pelos presidentes que participaram do Encontro, e dava especial atenção às dificuldades geográficas dos países da região para ter acesso ao mar e aos mercados internacionais (globalizados). O documento aponta ainda a necessidade de complementar as ações com a adoção de regimes administrativos e normativos que facilitem a interconexão e a operação de sistemas de energia, transportes e comunicação. Foi a partir deste Plano que o Comitê de Direção Executiva (CDE), formado pelos Ministros dos países, pautou suas orientações posteriores.

O BID tinha basicamente duas linhas de compromisso de apoio à IIRSA (BID, 2008). Primeiro, coordenar a iniciativa e dar suporte técnico e logístico a partir de sua posição na estrutura institucional da IIRSA (e da INTAL). Segundo, relançar o financiamento de projetos de infra-estrutura regional, superando as restrições existentes.

A IIRSA agrupa projetos selecionados e enviados pelos governos dos países da região em uma ampla carteira, chamada *carteira consensuada*, atualmente com 506 projetos (não homogeneamente, divididos geograficamente em 10 eixos, subdivididos em 47 grupos), com investimento estimado em US\$ 68 bilhões (valor de dezembro de 2007; cerca de 3,5% do PIB da região). A carteira serve como referência de projetos

demandados para a integração e pelos países, incluindo em grande parte projetos direcionados a questões internas dos países e à conexão ao mercado global.

A IIRSA tem seus trabalhos técnicos e seu Plano de Ação guiados pelas diretrizes e prioridades estabelecidas pelos governos, a partir de um conselho de ministros de planejamento e de infra-estrutura que formam o Comitê de Direção Executiva (CDE), que se reúne uma vez ao ano. O CDE deve ser o principal âmbito interno da IIRSA para legitimar e orientar a agenda acordada. Ele depende do consenso dos 12 países para funcionar, o que torna as negociações mais democráticas e mais complexas. A coordenação dos trabalhos e dos grupos técnicos (GTEs, responsáveis pela execução dos trabalhos) cabe às agências multilaterais - BID, CAF e FONPLATA - que formam Comitê de Coordenação Técnica (CCT), estabelecido como secretaria executiva do CDE. A partir do agrupamento de projetos realizado pelos GTEs, o CCT, baseado em diagnósticos de identificação das principais atividades econômicas e de seus fluxos de comércio existentes e potenciais, e seguindo os princípios da IIRSA, realiza um processo técnico de hierarquização dos projetos e encaminha ao CDE para análise. O CCT é ainda o responsável pela contratação de estudos e consultorias para orientar a tomada de decisão dos governos sobre os projetos e avanços do processo de integração física: “O CCT brinda apoio técnico e financeiro aos países em todos os temas relacionados à IIRSA, atuando como facilitador do processo, coordenador das atividades conjuntas e depositário da memória institucional da Iniciativa” (www.iirsa.org). A sede da Secretaria do CCT se encontra no Instituto para Integração da América Latina e Caribe (INTAL) do BID (defensor do “novo regionalismo”), em Buenos Aires, desde 2002.

ESTRUTURA INSTITUCIONAL IIRSA



Fonte: IIRSA (www.iirsa.org)

As Coordenações Nacionais (CsNs) IIRSA de cada um dos doze países tem como objetivo coordenar a participação de cada país, articulando a participação de governos e setores da sociedade, nacionais e sub-nacionais, especialmente privado, dentro do marco de execução do Plano de Ação. Neste papel, têm relação direta (e influência) com o CDE e o CCT, para implementação das linhas de ação destes últimos.

Conforme assinala Couto (2006), por um lado, estas delegações dos governos às instituições multilaterais buscavam aproveitar a maior agilidade e flexibilidade destas agências, driblando restrições orçamentárias e legais dos Estados, o que possibilitou o avanço e a continuidade do projeto, mesmo com mudança de governos, malgrado inexistisse algum grau de institucionalidade regional. Por outro lado, delegava-se demasiada influência a estas agências, que oscilam entre decisões estritamente técnicas e seus interesses próprios na região, concorrendo por projetos, onde se destaca a influência estadunidense sobre o BID.¹⁹³ Concluimos que esta demasiada influência foi consentida e incentivada pelos governos, que enxergavam na IIRSA e no envolvimento dos bancos uma oportunidade para alavancar investimentos em infra-estrutura por toda região, e que não buscaram se envolver, atribuir devida importância ou influenciar diretamente a IIRSA.

A Iniciativa avançou de forma flexível, sem buscar uma forma centralizada e indutora para estabelecer os investimentos. Os projetos e investimentos são fragmentados e eleitos mais por sua viabilidade/capacidade de conseguir financiamento (projetos mais “maduros”), dentro das supostas restrições de envolvimento dos Estados (dentro do “possível”). Não foi estabelecida assim uma forma eficiente, dinâmica e indutora de transformação na infra-estrutura de integração, na atividade diretamente produtiva, e nos espaços menos avançados, cuidando dos efeitos polarizadores. Assim, muitos dos aspectos prometidos no campo da Iniciativa podem ser encarados como simples vontades, mera retórica e/ou contraditórios com suas ações.

A América do Sul passou por recentes e significativas mudanças no seu cenário político a partir da ascensão de governos comumente denominados ou declarados como

¹⁹³ Vários documentos, especialmente o relatório interno do BID (2008) de avaliação de sua atuação na IIRSA, revelam esta concorrência por projetos na região e especialmente na IIRSA. Para Verdum (2007): “Há na IIRSA uma confluência de idéias e interesses articulando grupos situados em diferentes espaços institucionais (locais, regionais, nacionais e internacionais), com diferentes aportes à Iniciativa e ao conjunto de obras que a integra (agentes financeiros, governos, agências internacionais, empreiteiras, agências de consultoria as mais variadas, fornecedores de matérias prima, sindicatos e agências de arrematação de trabalhadores para as obras, instituições de pesquisa e acadêmicas, etc.) (...) A IIRSA em verdade é um espaço [ou um campo] formado por inúmeras disputas e controvérsias que muito pouco tem a ver com os declarados benefícios que trará aos pobres e para a erradicação da pobreza”.

anti-neoliberais (de matizes heterogêneos entre si, de “esquerda moderada” ou de “esquerda radical”), críticos das instituições financeiras internacionais, nacionalistas e integracionistas. Na Cúpula das Américas de 2005 em Mar Del Plata (Argentina), liderados pelos presidentes Lula (Brasil), Kirchner (Argentina) e Chávez (Venezuela), os governos da região emperraram as negociações da ALCA e muitas mudanças aconteceram, o que se apontou como evidência de novos rumos na região. No entanto, o regionalismo aberto segue predominante no debate político e econômico sobre integração regional, inclusive influenciando a visão sobre infra-estrutura na esfera da IIRSA, que encontrou o apoio destes governos.¹⁹⁴

3.2 – IIRSA: princípios orientadores, Eixos de Integração e Desenvolvimento, planificação e agenda de projetos

3.2.1 - Princípios orientadores

Desde a sua origem, a IIRSA estabeleceu sete *princípios orientadores* básicos que guiam suas ações para integração física regional. Estes princípios orientadores básicos devem guiar as ações dos governos e das instituições financeiras envolvidas, que formam o CCT (BID, CAF e FONPLATA). São estes princípios que estruturam as atividades da IIRSA e que relacionam seus objetivos gerais com as demais iniciativas na região. Os dois principais princípios, porque em grande medida influenciam os demais, são o *Regionalismo Aberto* (elucidado anteriormente)¹⁹⁵ e a *Coordenação Público-Privada*. Os demais princípios são: Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID); Sustentabilidade econômica, social, ambiental e político-institucional; Aumento do Valor Agregado do Produto; Tecnologias da Informação e; Convergência Normativa.

A “Coordenação Público-Privada” propõe o compartilhamento entre governos

¹⁹⁴ Como exemplo, podemos citar que no Plano de Trabalho 2008 da IIRSA há uma chamada para a apresentação de propostas de atividades para fomentar cooperação e intercâmbio de experiências da Colômbia ao formar parte do Plano Puebla Panamá, capitaneado pelos Estados Unidos.

¹⁹⁵ No Comunicado de Brasília (parágrafo 33, disponível em www.iirsa.org), os Presidentes acordaram que o processo de integração regional, como um processo de formação de um espaço econômico ampliado, se daria dentro dos princípios do *regionalismo aberto*. Neste sentido, se daria na busca por reforçar a posição dos países da região no aprofundamento da ALCA, nas negociações com a União Européia e na OMC, entre outras no marco extra-regional, e especialmente na integração das economias no fluxo de comércio internacional. A apresentação do Comitê de Coordenação Técnica (CCT), na 4ª reunião do Comitê de Direção Executiva (CDE) da IIRSA em 2003, apontou que o esforço da IIRSA persegue: “Apoyar la integración de mercados para incrementar el comercio intrarregional, aprovechando primero las oportunidades de integración física más obvias; Apoyar con infraestructura la consolidación de cadenas productivas para lograr una inserción más competitiva en los grandes mercados del mundo; Reducir Costo Suramérica a través de la creación de una plataforma logística vertebrada e insertada a la economía global.”

(em distintos níveis) e o setor privado das ações, coordenação, responsabilidades, financiamento de investimentos, além de iniciativas para estabelecer um ambiente regulatório adequado à participação privada (e aos mecanismos de mercado), no âmbito da integração de infra-estrutura. Fundamenta-se no diagnóstico de que os Estados possuem restrições financeiras e incapacidade para implantar um grande projeto de integração regional e aponta, assim, a priorização de projetos que atendam a critérios como capacidade de atrair investimentos privados (o mais importante) e aumento da competitividade global.¹⁹⁶ Este princípio influencia e se coaduna ao da “Convergência Normativa” para impulsionar inversões, regido e orientado para facilitar atuações privadas.¹⁹⁷ O arcabouço ideológico neoliberal argumenta não só pelo contínuo aprofundamento das políticas restritivas dos Estados como forma de passar confiança às avaliações do mercado e dos investimentos privados, mas também reformas para garantir normas claras e estáveis, assim segurança jurídica e direitos de propriedade. Estas são características fundamentais pra atrair os IDEs (Investimento Direto Estrangeiro).

Estes princípios fundamentais para as ações da IIRSA somam-se à lógica geográfica embutida no desenho voltado “para fora” de seus “Eixos de Integração e Desenvolvimento” (doravante EIDs; ver mapa abaixo), diretamente influenciado pelo *regionalismo aberto* e pela priorização da concepção de corredores de exportação; que é totalmente atrelada à lógica neoliberal de conexão entre logística e inserção nos fluxos de comércio internacionais.

¹⁹⁶ Segundo consta no sítio da IIRSA, referente a este princípio: “Los desafíos del desarrollo de la región plantean la necesidad de coordinación y liderazgos compartidos entre los gobiernos (en sus distintos niveles) y el sector empresarial privado, incluyendo tanto la promoción de asociaciones estratégicas público-privadas para el financiamiento de proyectos de inversión, así como consultas y cooperación para el desarrollo de un ambiente regulatorio adecuado para la participación significativa del sector privado en las iniciativas de desarrollo regional e integración. Esta noción de liderazgo compartido es la base para un diálogo constante en gobiernos y empresarios en apoyo a la función planificadora y orientadora de los primeros, y facilitando las responsabilidades de financiamiento, ejecución y operación de proyectos de los segundos. La concepción del desarrollo como una responsabilidad compartida de gobiernos y empresarios promueve el diseño de fórmulas innovadoras de financiamiento, ejecución y operación de proyectos “estructurantes” (aquellos que hacen posible la viabilidad de otros proyectos), compartiendo riesgos y beneficios y coordinando las acciones de cada parte”. (www.iirsa.org)

¹⁹⁷ O sítio da IIRSA define o princípio orientador da Convergência Normativa: “Como parte de los requisitos para viabilizar las inversiones en infraestructura regional, es necesaria la voluntad política de los gobiernos para promover y facilitar el diálogo entre las autoridades reguladoras y de planificación de los países con el fin de lograr compatibilidad entre las reglas que rigen y orientan las actuaciones de la iniciativa privada en la región. Este diálogo entre autoridades contribuye también a la convergencia de visiones y programas entre los países más allá de lo específicamente relacionado con la infraestructura”.

3.2.2 - Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs)

Estes EIDs constituem o principal enfoque do Plano de Ação da IIRSA (IIRSA, 2000). Seguindo a visão puramente *geoeconômica* da região, os EIDs organizariam o espaço regional em torno de franjas multinacionais que concentram fluxos de comércio atuais ou potenciais, nos quais se busca estabelecer um padrão mínimo comum de qualidade de oferta de infra-estrutura, a fim de apoiar as atividades produtivas específicas de cada EID, para o mercado interno (possivelmente formando cadeias produtivas) e para exportação (apoiando a competitividade global). Sobretudo, pode-se constatar que toda racionalidade geográfica de eixos e a concepção geopolítica para a integração foram submetidas à racionalidade econômica neoliberal dominante.¹⁹⁸

EIXOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO - IIRSA



Fonte: IIRSA.

Os EIDs inicialmente eleitos no âmbito da IIRSA que seguem fazendo parte da Iniciativa são os seguintes: Eixo Andino, Eixo de Capricórnio, Eixo do Amazonas, Eixo

¹⁹⁸ Para Verdum (2007, p.6): “A chamada onda neoliberal nos anos 1980-1990 possibilitou o desenvolvimento de uma visão *geoeconômica* mais aberta ao comércio internacional na região sul-americana (*regionalismo aberto*)”.

do Escudo Guayanés, Eixo do Sul, Eixo Inter-oceânico Central, Eixo Mercosul-Chile, Eixo Perú-Brasil-Bolívia. Posteriormente, foram incluídos o Eixo Andino do Sul e o Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná. Como podemos observar no mapa abaixo, todos os eixos são voltados para a costa e predominam os eixos bi-oceânicos e leste-oeste. Os únicos eixos Norte-Sul são os dois eixos do litoral Pacífico (Eixos Andino e Andino do Sul) e o da Hidrovia Paraná-Paraguai. A articulação do continente para fora está subentendido no desenho dos EIDs, baseado no regionalismo aberto.

Em artigo apoiando amplamente e descrevendo a lógica e os objetivos da IIRSA, Duarte (2008, p.45) ¹⁹⁹ privilegia uma análise da integração regional desde o ponto de vista geoeconômico da articulação do território, assim como do papel da infra-estrutura e da logística, “numa dimensão sul-americana, para ganhar graus de competitividade na inserção internacional e propiciar o desenvolvimento descentralizado”. Esta concepção articula a idéia de desenvolvimento descentralizado geograficamente e inserção internacional. Desenvolvimento descentralizado que implicaria na promoção do desenvolvimento e de projeção ao interior do continente, para regiões atrasadas, incluindo pequenas e médias empresas - projetando estas regiões econômicas para mercados mais amplos dentro e fora da região. Ressalta que “as chamadas rodovias “inter-oceânicas” se enquadram no conceito de Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID) sul-americanos”.

Na visão geoeconômica da IIRSA, compartilhada por Duarte (2008), os EIDs funcionariam como a construção de pontes articulando o território regional que permitem unir as “ilhas” existentes na região, que concentram densidade populacional e são separadas por obstáculos naturais (Selva Amazônica, Cordilheira dos Andes, e rios que atrapalham as conexões Norte-Sul, como o Amazonas, o Pantanal e o Istmo Centro-Americano). Contudo, para a autora, os demais eixos transversais articulariam os dois principais com dinâmicas já pré-estabelecidas, o Eixo Andino e o Eixo Mercosul-Chile, e parte significativa do potencial dos eixos norte-sul residiriam em sua articulação com as conexões de transportes dos eixos transversais leste-oeste (para a costa) (Duarte, 2008, pp.47-48). Duarte (2008, p.49) destaca:

“(…) convém notar que os fluxos de exportação podem ser visualizados em distintos segmentos, de acordo com o valor agregado, que apresentam demandas distintas de infra-estrutura e serviços. Assim, por exemplo, as exportações de recursos naturais demandam corredores de alta capacidade e

¹⁹⁹ Rosario Santa Gadea Duarte é Ex-Coordenadora Nacional do Peru para IIRSA, do Ministério das Relações Exteriores, e trabalha atualmente como consultora da IIRSA.

eficiência; as exportações do agro-negócio e outras manufaturas requerem cadeias logísticas integradas às zonas exportadoras; o turismo demanda circuitos de infra-estrutura e serviços de alta qualidade; os serviços profissionais requerem conectividade de classe mundial”.

Devido aos seus princípios e critérios, reforçados nos argumentos acima, concluímos que, salvo em pontualidades, a IIRSA tende a eleger obras de infra-estrutura voltadas para fora, dispersas pela região, sem levar à frente grandes projetos estruturantes (projetos indutores de outros projetos e atividades produtivas) envolvendo vários países e sem garantir qualquer organicidade (sinergia) entre as obras, acentuando o padrão histórico regional. Outra característica importante é a supremacia das ligações inter-oceânicas (costa a costa) sobre a interligação norte-sul. É importante notar que esta forma de priorização de projetos se afasta de qualquer possibilidade de se buscar uma seqüência eficiente de investimentos, com capacidade indutora de mais investimentos e racionalização dos recursos investidos.

Os EIDs são complementados pelo enfoque no desenvolvimento de ações nos chamados Processos Setoriais de Integração (PSI). Os PSI buscam identificar e propor ações aos obstáculos normativo, operacional e institucional ao desenvolvimento e utilização de infra-estrutura básica na América do Sul, divididos nos seguintes temas: Instrumentos de Financiamento; Integração Energética; Postos de Fronteira; Tecnologias da Informação e Comunicações; Transporte Aéreo; Transporte Marítimo; Transporte Multimodal. Os objetivos e temas dos PSIs são caracteristicamente transversais a cada um dos EIDs. E, no caso do processo de integração, os aspectos normativos, regulatórios e operacionais ganham maior complexidade, ao envolver vários países, normas, instituições e interesses diversos.

3.2.3 - A planificação na IIRSA

Toda a Metodologia de Planificação Territorial Indicativa da IIRSA está baseada na perspectiva dos EIDs, buscando formar uma carteira de projetos de infra-estrutura regional acordada por todos os países. A Planificação Territorial da IIRSA é identificada por duas etapas ou fases. A primeira, durante a gestão 2003-2004, buscou um trabalho participativo dos países, a fim de identificar, agrupar e ordenar projetos para formar uma carteira. Após o agrupamento dos projetos em EIDs, foram estabelecidos dois fatores de análise, pelo Comitê de Coordenação Técnica e as Coordenações Nacionais: (i) impactos sobre o desenvolvimento sustentável, em sua

dimensão econômica, social e ambiental ²⁰⁰ e; (ii) *factibilidad* de sua implementação, derivada de sua viabilidade técnica e capacidade de acesso a financiamento: marco regulatório e institucional, riscos ambientais, condições de operação e execução, capacidade de atrair investimentos e convergência política em projetos transnacionais. ²⁰¹ Posteriormente, a partir de uma avaliação dos agrupamentos de projetos e seu ordenamento, com base nos critérios da Carteira de Projetos IIRSA, chegou-se à Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010 (AIC), indicando um conjunto de projetos considerados e percebidos pelos países da região como de alto impacto para estruturar a integração física regional (ver mais sobre a AIC abaixo).

Se manifestações críticas claras aos rumos da IIRSA não se davam no âmbito das reuniões da Iniciativa, nas Reuniões de Presidentes da região elas começaram a surgir. Os Presidentes na III Reunião de Presidentes da América do Sul realizada em 2004, em Cuzco no Peru, que formou a Comunidade Sul-americana de Nações (CASA), como mostra a Declaração de Cuzco, clamou por um enfoque de “desenvolvimento territorial” sustentável do espaço geoeconômico, além do planejamento territorial de infra-estrutura.

A segunda fase da Planificação Territorial Indicativa da IIRSA, durante a gestão de 2006, através de um Plano de Ação aprovado pelos países, trouxe como enfoque a busca da articulação e incorporação de iniciativas políticas de desenvolvimento econômico, social e ambiental, dentro dos EIDs, complementares aos projetos de integração física identificados. Esta perspectiva acompanhou o espírito de maior atenção dos governos à IIRSA e a reivindicação de um modelo de integração alternativo presente nas discussões dos Presidentes desde a reunião de Cuzco em 2004. Manteve-se a dimensão multisetorial de tratar não só de infra-estrutura, mas também do processo logístico e com enfoque na facilitação de comércio e de investimentos. Buscou-se assim avançar nos estudos e metodologias de: avaliação ambiental e social; análise de potencial de integração produtiva e desenvolvimento de serviços logísticos de valor agregado de projetos IIRSA; avaliação de projetos transnacionais de infra-estrutura; sistema de informação geo-referenciada (GEOSUR); atualização da carteira IIRSA, tomando em conta os planos de desenvolvimento de cada país e o objetivo comum

²⁰⁰ A dimensão econômica refere-se: ao aumento de fluxos de comércio de bens e serviços regional e internacional; atração de investimentos produtivos privados em unidades produtivas; aumento da competitividade da produção atual e futura, na área de influência e no eixo. A dimensão social refere-se a: emprego, renda e qualidade de vida.

²⁰¹ IIRSA (2004). Planificación Territorial /indicativa. Cartera de Proyectos. Secretaria Del Comité Del Coordinación Técnica de IIRSA (CAF, BID y FONPLATA). Buenos Aires.

integracionista. Foi estabelecido que as metodologias desenvolvidas fossem colocadas à disposição dos governos dos países envolvidos.²⁰²

Esta segunda fase parece lograr avanços ao incluir temas importantes que devem ser articulados ao tema da infra-estrutura, no entanto, conforme já observamos, efetivamente, todas estas iniciativas foram estabelecidas dentro dos princípios originais da IIRSA e sob a lógica geográfica dos EIDs. Ademais, elas ainda não representaram mudanças efetivas no curso da IIRSA e de sua planificação, e nem impactou em adoção das ferramentas e metodologias por parte dos governos da região (IBD, 2008). O que de fato foi notado foi um avanço no GEOSUR (sistema de informação) e sua disponibilização e um inchamento da carteira IIRSA com vários projetos enviados pelos planos nacionais dos governos, não condicionados a qualquer interesse integracionista.

Junto com a noção de projetos agrupados em EIDs, existe uma divisão em grupos de projetos dentro dos EIDs, totalizando 47 grupos distribuídos não uniformemente pelos dez EIDs. Cada um deles possui um conjunto de projetos e um *projeto âncora*. O *projeto âncora* seria o projeto eleito como prioritário por seu poder catalítico-sinérgico dentro do agrupamento de projetos do eixo, que se formariam em seu entorno – não necessariamente o maior projeto, sua execução é identificada como capaz de superar gargalos ou impulsionar os demais investimentos para os efeitos de “aproveitamento ótimo”. A idéia é de que seus projetos individuais somados compõem sinergias, impulsionando investimentos, atividades dominantes e potenciais, e aspectos ambientais e sociais associados, e os efeitos do grupo de projetos como um todo comporiam sua função estratégica. Dois exemplos são elucidativos.

O *Eixo do Amazonas*, eixo bioceânico, com 7 grupos de projetos. Dois grupos se destacam: o grupo 5, denominado *Acesso à Hidrovia do Solimões-Amazonas*, no qual o projeto *Rodovia Cuiabá-Santarém*, de articulação Norte-Sul, é o projeto âncora; e o grupo 6, *Rede de Hidrovias do Amazonas*, que elenca importantes projetos para a interligação hidroviária sul-americana através da Amazônia. O projeto âncora é o *melhoramento da navegabilidade do sistema Solimões-Amazonas*. Citando do Norte para o Sul, constam os projetos de melhoramento da navegabilidade dos seguintes rios

²⁰² Para Duarte (2008, p.58), mantendo certa ambigüidade em seu posicionamento: “O objetivo é construir, não somente corredores para facilitar os fluxos de carga, mas também para propiciar o desenvolvimento. Esse é o salto qualitativo que implica a noção de Eixos de Integração e Desenvolvimento. Isso não vai acontecer somente com infra-estrutura. Requer uma agenda interna de promoção do desenvolvimento. Requer ações de acompanhamento que façam possível o máximo aproveitamento, por parte das empresas e regiões interiores da América do Sul, dos benefícios esperados das conexões inter-oceânicas. Todo isto implica num enfoque sustentável de longo prazo, para o qual os temas da agenda interna devem converter-se em políticas de Estado”.

que se conectam ao Solimões-Amazonas: Rio Içá, conectando Brasil - Colômbia (com a construção de um terminal fluvial de passageiros e cargas em Santo Antônio do Içá); Rio Puntamayo, conectando Brasil, Peru, Colômbia e Equador; Rio Napo, conectando Equador – Peru; Rio Morona, no setor do Equador, permitindo integrar ao Peru e se conectar ao Rio Marañón; Rio Marañón, Peru, tramos entre Sarameriza e a confluência com o Rio Ucayali; Huallaga (Peru, Yurimaguas - Confluencia com o Rio Marañón); Rio Ucayali (Peru; tramo entre Pucallpa e a confluência com o Río Marañón).²⁰³

Os demais cinco grupos de projetos do Eixo buscam o acesso, via Costa do Pacífico, à Amazônia e às suas hidrovias: Grupo 1, o acesso, via Pacífico, à hidrovia de Puntamayo; Grupo 2, acesso à hidrovia do Napo; Grupo 3, o acesso às hidrovias do Huallaga e Marañón, e seus portos; Grupo 4, acesso à Hidrovia do Ucayali; Grupo 7, Acesso à Hidrovia de Morona - Marañón – Amazonas. Embora vários projetos de melhora das hidrovias e de sua articulação façam parte do Eixo, estes são em última instância justificados pela sua capacidade de interligação para fora, para corredores de exportação, através dos projetos dos demais grupos, que tem tido prioridade. A estrada do Pacífico, atualmente em construção, é um bom exemplo disso.

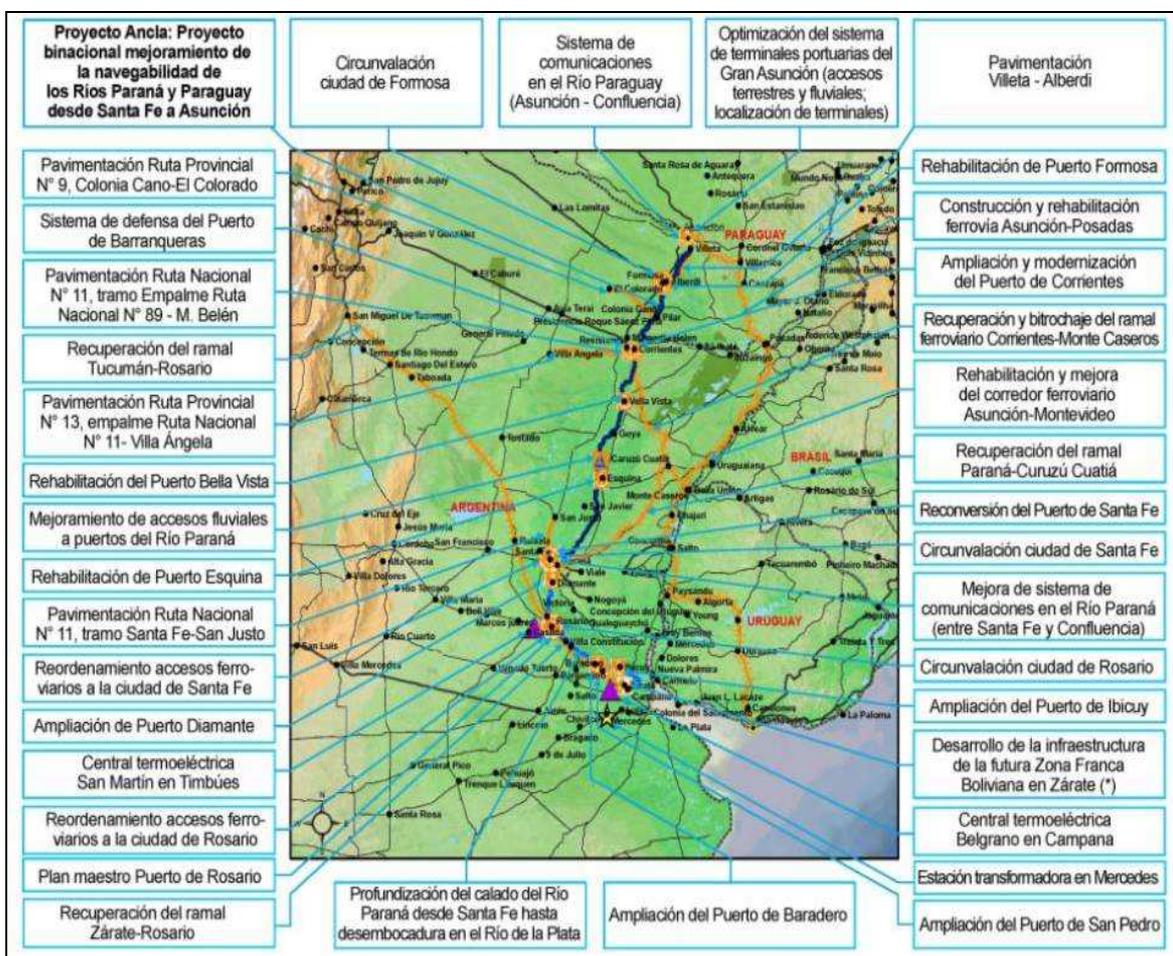
O Eixo da *Hidrovia Paraguai-Paraná* possui 5 grupos de projetos: G1 – Rio Paraguai Assunção-Corumbá; G2 – Tietê-Paraná (Itaipu); G3 – Rio Paraguai-Paraná, Assunção-Delta do Paraná; G4 – Rio Paraná, Itaipú – Confluência; G5 – rio Uruguai. Cada um destes apresenta projetos âncora, que juntos são projetos conexos, respectivamente: Projeto de *melhoramento da navegabilidade do Rio Paraguai, Assunção-Apa*; Projeto de *transposição de Itaipu (PAR-BRA)*; Projeto de *melhoramento da navegabilidade dos Rios Paraná e Paraguai, desde Santa Fé a Assunção (ARG-PAR)*; Projeto de *melhoramento da navegabilidade no Alto Paraná (ARG-PAR)*; Projeto de *melhoramento da navegabilidade no Rio Uruguai (ARG-URU)*.

Conforme os exemplos mostram, embora importantes projetos tenham sido eleitos como projeto âncora, com efeitos indutores em espaços específicos e fragmentados – os eixos voltados “para fora” do regionalismo aberto -, notamos que esta noção se afasta da idéia de grandes projetos estruturantes cruzando e interligando o

²⁰³ “El río Putumayo es la principal vía de comunicación de la región amazónica. En sus 1580 Km. de recorrido entre Puerto Asís y Tarapacá, frontera con Brasil, es prácticamente la única vía de comunicación para sus pobladores. El río presenta problemas de navegabilidad en aguas bajas, entre Puerto Asís y Puerto Ospina, lugar donde desemboca el río San Miguel, agravándose en los últimos años, debido a la deforestación de la cuenca alta del río.”

maior número de países e de espaços geográficos estratégicos. Mas se enquadra numa visão mais fragmentada e descentralizada de planeamento ²⁰⁴, referindo-se aos eixos ou agrupamento do qual faz parte, ou a ligações entre dois ou três países e/ou eixos no máximo. Ao contrário da lógica de planeamento da IIRSA, defendemos que seria desejável que se trabalhasse predominantemente com a idéia de grandes projetos estruturantes, e que esta idéia de “projetos âncora” atuasse de forma complementar e harmonizada, dentro de uma racionalidade geográfica voltada para integração e desenvolvimento dos espaços da região.

EIXO DA HIDROVIA PARAGUAI-PARANÁ – IIRSA Rios Paraguai-Paraná, Assunção-Delta do Paraná



Fonte: www.iirsa.org

²⁰⁴ Esta visão é integralmente suportada em Duarte, 2008, p.50, por exemplo. Vale ressaltar, ainda, os projetos são classificados em dois grupos: Grupo Emergente, necessitando de acompanhamento produtivo e mais apoio para entrar em execução, como formas inovadoras de financiamento, notadamente as associações público-privadas; Grupos Consolidado, “Requerem aperfeiçoamento da infra-estrutura existente, vias complementares e/ou infra-estrutura mais sofisticada”, com facilidade de conseguir financiamento, atraindo investimentos e concessões ao setor privado. (Duarte, 2008, p.50)

Especificamente sobre os projetos âncora do Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná - um novo eixo criado em 2007 e que ainda não possui nenhum projeto em implementação - estes projetos juntos representam a melhora da navegabilidade na Bacia do Prata - nos Rios Paraguai, Paraná e Uruguai – conectando-a com outros espaços estratégicos regionais.²⁰⁵ Eles fazem mais sentido se implementados de forma conjunta e se concebidos e implementados com projetos energéticos na Bacia, proporcionando maiores sinergias, efeitos indutores de investimentos e interligações dos espaços regionais. Para isso, os países da Bacia devem tornar efetivo o que está previsto no Tratado da Bacia do Prata, de 1969, avançar nas questões legais e articular interesses sobre aproveitamento dos recursos. Na visão defendida aqui, propõe-se que a execução harmoniosa e sinérgica destes projetos não pode ser deixada ao sabor de interesses diversos, que não o interesse público que deve estar contido na integração física regional, induzindo e conduzindo sua implementação.

Vale ressaltar que na IIRSA os projetos de construção de hidrelétricas são concebidos como projetos separados da construção de eclusas, o que causa desperdício de recursos e sinergias, mas atende à visão fragmentada da Iniciativa.

3.2.4 - Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010 (AIC)

Nossa percepção crítica à IIRSA é reforçada pela análise de sua agenda prioritária, a *Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010 (AIC 2005-2010)* (mapa abaixo). A AIC 2005-2010 foi consolidada na III Reunião dos Presidentes da América do Sul, realizada em Cuzco no Peru em 2004 – a mesma que clamou por mudanças na visão de integração física. Nessa ocasião, a visão de área de livre comércio que vinha sofrendo reveses foi teoricamente abandonada pela volta da CASA (que se transformaria em UNASUL em 2008), mas a IIRSA manteve a mesma linha do regionalismo aberto, embora alguns projetos da carteira tenham sido ajustados.

A AIC contém 31 projetos selecionados pelos governos, a partir do Plano de Ação confeccionado para a IIRSA, para financiamento e execução em curto prazo (2005-2010), que seriam prioritários e de alto impacto para a integração física regional. Todos os países foram contemplados com pelo menos um projeto e o valor total da AIC é de quase US\$ 7 bilhões - 0,3 % do PIB regional, um valor irrisório para ser

²⁰⁵ A Bacia do Prata é formada pelas bacias dos rios Paraná, Paraguai, Uruguai e do Prata, compreendendo aproximadamente 3,2 milhões de Km² em territórios de Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai.

implementado como prioridade em 5 anos. Os 31 projetos estão divididos da seguinte forma: segundo setor de infra-estrutura, 28 são na área de transportes, 1 na área de energia, e 2 na área de comunicações. ; segundo distribuição geográfica, são 16 projetos nacionais, 12 binacionais, 1 tri-nacional e somente 2 projetos regionais (que são os projetos de telecomunicações); segundo modais de transporte, dos 28 projetos na área de transportes, 24 são rodoviários, 2 hidroviários, 2 ferroviários – além de 1 dutoviário, o gasoduto Noroeste argentino, identificado como projeto na área de energia.

IIRSA - AGENDA DE IMPLEMENTACION CONSENSUADA 2005-2010



Fonte: www.iirsa.org

DISTRIBUIÇÃO DOS PROJETOS DA AIC 2005-2010			
Nacionais	Binacionais	Trinacional	Regionais
16	12	1	2 (telecomunicações)
Transportes	Energia	Comunicações	
28	1	2	
Rodoviário	Ferrovíarios	Hidroviários	Dutoviário
24	2	2	1

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponíveis em www.iirsa.org

Assim, a AIC 2005-2010 não indica a priorização da mudança da matriz regional de transportes, mas apenas a manutenção e reprodução de nosso padrão atual. Em geral, as obras mostram-se dispersas, apenas pontualmente importantes, e muitos dos projetos de transportes - predominantemente rodoviários – estão voltados para a costa. A carteira, em termos de valor e projetos, não aponta para uma tendência de reestruturação da matriz de transportes regional. O Brasil, país continental com 47,3% do território da região e fronteiro com quase a totalidade dos países, foi agraciado com poucos projetos de interligação. Ainda, na AIC, a Amazônia não aparece interligada a qualquer um dos principais centros da região. É interessante notar também que dos 31 projetos, nem todos são projetos âncoras, o que desafia a lógica pregada pela IIRSA.

Os projetos eleitos para a AIC, que formam de fato o “núcleo duro” ou “carro chefe” da IIRSA, são projetos mais maduros, de maior capacidade de atrair financiamento, mais fáceis de serem levados à frente, distribuídos politicamente de forma a contemplar os países da região. Os demais projetos agregados à agenda IIRSA ao longo dos anos, correspondem mais às expectativas e interesses dos governos nacionais de respaldar a Iniciativa e de colocar seus projetos de infra-estrutura nacionais numa “vitrine” em busca de financiamento e visibilidade. Assim, a IIRSA cumpriria um de seus objetivos, de agrupar uma carteira de projetos de infra-estrutura regional.

Esta infra-estrutura destinada à exportação (transferência para os países centrais) eficiente e competitiva de nossos recursos naturais, ou de commodities industriais de baixo valor agregado baseadas em recursos naturais, favorece predominantemente os países desenvolvidos que a elas terão acesso e as empresas transacionais – criando renda, acumulação e empregos fora da região. Assim, a IIRSA, juntamente com o regionalismo aberto no qual se apóia, e à idéia de crescimento econômico “levado pelas exportações”, tendem a aperfeiçoar a característica histórica da região de especialização comercial internacional baseada em *commodities*, dependente da demanda dos países

centrais, com déficit de oferta de infra-estrutura de integração física entre os países da região, mas impulsionando uma infra-estrutura viária voltada para o mercado global que cruze os países. Aprofunda, portanto, a vulnerabilidade externa e a inserção política subordinada da região no sistema internacional.

As grandes obras de infra-estrutura, quando e se acontecerem, acabam ficando para as ações “por cima” entre governos, na maioria dos casos bilaterais ou trilaterais. Os grandes projetos de integração estruturantes - que induzem outros investimentos e projetos – demandam ações estratégicas dos Estados, devido à sua necessidade de levantamento de recursos, capacidade de coordenação e planejamento. Somente através de um planejamento amplo e centralizado pelos Estados podemos levar à frente e priorizar estas obras. E, assim, poderemos construir uma ferrovia regional integrada (de Caracas à Buenos Aires e mais duas bioceânicas), a integração hidroviária (da Bacia Amazônica à Bacia do Prata), e um anel energético na região (com um grande gasoduto troncal vindo de Caracas a Buenos Aires, interligando-se com outras ramificações horizontais, como o Gasbol, e cruzando toda região).

Deve-se ressaltar a afirmação de Duarte (2008, p.55) de que: “A integração física sul-americana dispõe atualmente de uma agenda comum de ações e projetos de investimentos. Particularmente, a conformação de uma carteira de projetos sob uma visão consensuada é seu avanço principal”. Sem dúvida, a consolidação e a implementação de uma agenda regional de trabalho em torno de projetos de infraestrutura, consensuada entre os 12 países da América do Sul, nunca alcançada anteriormente e seguindo mesmo sob mudanças de governos e da situação política regional, representa um avanço significativo no processo de integração física e conforma uma base para seu avanço à frente. Além disso, a IIRSA possui um acúmulo significativo do chamado *capital institucional*; revelado na formação de quadros, estudos e levantamento de dados, discussão acumulada de temas e aprendizado, e infraestrutura institucional, entre outros fatores.

Portanto, não se propõe aqui que jogar fora esta Iniciativa seja uma opção politicamente viável, embora fosse a ideal. O que se constata é que a IIRSA não pode ser “o projeto” de integração física regional na visão aqui proposta, mas pode ser somente um projeto complementar a um grande projeto, mediante algumas importantes mudanças de concepção. Para que se torne viável assumir o papel de “grande projeto”, a IIRSA deveria passar por profundas reformulações, nas quais os Estados envolvidos assumiriam uma nova postura e uma nova visão de integração física regional. Como

veremos, a expectativa é de que em 2010 a IIRSA seja incorporada à UNASUL (União Sul-americana de Nações) e sofra mudanças. No entanto, seria desejável que mudanças nos seus princípios e aspectos negativos aqui levantados fossem levadas adiante, como uma mudança *de fato*.

3.3 – Os governos e a IIRSA: sinais de mudança?

Desde a I Reunião de Presidentes da América do Sul (2000), o tema da integração de infra-estrutura física regional esteve presente como um dos temas prioritários nas discussões e encontros governamentais sobre integração sul-americana. Longe de receber um cuidado, preocupação ou intervenção direta dos governos, estes sempre delegavam a tarefa de conceber e executar a integração à IIRSA e, portanto, aos bancos multilaterais, propondo-se simplesmente a apoiar e promover a Iniciativa e as ações destes atores. No entanto, desde 2006, podemos perceber uma tendência a maior aproximação dos governos dos países da região à questão da infra-estrutura de integração regional.²⁰⁶

Em julho de 2002, na II Reunião de Presidentes da América do Sul realizada em Guayaquil no Equador, conforme revela o documento do Encontro *Consenso de Guayaquil sobre Integração, Segurança e Infra-estrutura para o Desenvolvimento*, os chefes de Estado reafirmaram a vigência e importância estratégica de IIRSA, na visão proposta em 2000. Ainda, decidiram instruir os representantes dos seus governos no BID, CAF, FONPLATA e Banco Mundial, a atribuir prioridade a projetos que fossem executados no âmbito da IIRSA.²⁰⁷

Na III Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em 2004 em Cuzco, que constituiu a CASA e iniciou o processo de institucionalização da integração²⁰⁸, em

²⁰⁶ Couto (2009) e BID (2008) apontam esta aproximação. Para Couto (2009, p.13): “No âmbito do Comitê de Direção Executiva, teoricamente, os ministros se reuniam anualmente para aprovar os trabalhos e emanar as orientações ao CCT. Todavia, a participação dos ministros é baixa, o que pode ser constatado pelas presenças registradas nas atas das reuniões. Uma nova instância, então, adquire importância prática, a dos Coordenadores Nacionais, que se reúne a primeira vez em dezembro de 2002, já com a presença de um membro da equipe de transição do Governo Lula que se iniciaria em janeiro de 2003, e a partir de então, semestralmente. Merece relevo o fato de que é a partir de 2006 apenas que os Coordenadores Nacionais passam a ter um espaço formal na reunião para discutir as linhas da iniciativa sem a presença do CCT.”

²⁰⁷ “Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo”. II Reunión de Presidentes de América del Sur. Guayaquil - Ecuador, 26 y 27 de julio de 2002. Disponível em: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/Consenso_guayaquil.htm.

²⁰⁸ Para Duarte (2008), o enfoque de “desenvolvimento territorial sustentável do espaço geoeconômico” e do planejamento territorial de infra-estrutura que figura na segunda fase de planificação da IIRSA, já

geral reforçou a idéia de que a integração física, energética e de comunicações deveria avançar com base no aprofundamento de experiências bilaterais, regionais e sub-regionais existentes, e apontou a importância dos mecanismos financeiros inovadores e de propostas setoriais em curso para impulsionar os investimentos na integração física regional, o que põe em relevo o papel da IIRSA.²⁰⁹ Ainda, a “Declaração de Ayacucho”, lançada no dia seguinte à Reunião de Cuzco, reafirmou o respaldo à IIRSA e subscreveu a sua proposta de agenda prioritária de projetos da AIC 2005-2010.²¹⁰

Dando seguimento ao estabelecido em Cuzco, na I Reunião de Chefes de Estado dos países da CASA, realizada em Brasília em setembro de 2005, uma agenda prioritária de atividades com oito temas foi eleita, como mostra o documento principal do encontro “Declaração Presidencial e Agenda Prioritária”²¹¹: diálogo político; integração física; meio ambiente; integração energética; mecanismos financeiros sul-americanos; assimetrias; promoção da coesão social, da inclusão social e da justiça social; telecomunicações. É importante destacar que o documento: (1) reafirma a integração regional de infra-estrutura como prioridade temática; (2) separa as discussões sobre integração energética das discussões sobre integração física, embora o documento específico sobre integração física faça referência à integração energética. O documento estabelece que as reuniões ministeriais de infra-estrutura, convocadas pelos Chefes de Estado, deverão promover a implementação da agenda consensuada de projetos prioritários (AIC) da IIRSA, entre outros, tomando em conta os planos de desenvolvimento nacionais, bilaterais e regionais, e “contando com a participação das comunidades envolvidas e protegendo o meio ambiente”.

As iniciativas regionais de integração energética fora da IIRSA, especialmente impulsionadas pela Venezuela como potência energética regional, denotam motivações de projeção geopolítica, desenvolvimento econômico e social e autonomia dos países da

eram manifestados pelos Presidentes na Reunião de Cuzco. Em nossa opinião, diferentemente, embora esta Reunião mostre algumas nuances de mudança no discurso sobre integração regional – mais preocupada com temas como assimetrias, pobreza e movimentos sociais, por exemplo – no caso da infra-estrutura física regional, esta Reunião de fato reafirmou a importância da IIRSA e da sua agenda prioritária de projetos (AIC).

²⁰⁹ “Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones”. Disponível em: www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm.

²¹⁰ “Reafirmamos nuestro pleno respaldo a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) y nuestro respaldo a los avances registrados en esta iniciativa, en particular la referida a la Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010 y la cartera de proyectos IIRSA. En este sentido, acogiendo la propuesta formulada en la Sexta Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva, rubricamos el mapa que contiene los proyectos incluidos inicialmente en dicha Agenda.” “Declaración de Ayacucho 2004”. Pampa de La Quinua, Ayacucho, 9 de diciembre de 2004. Disponível em: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/ayacucho_sudamerica.htm.

²¹¹ Disponível em: www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_3.htm.

região, mantendo a soberania dos Estados e trabalhando pela unidade regional, muito diferente da concepção que vigora na IIRSA. São exemplos iniciativas como o Gasoduto do Sul (envolvendo Venezuela-Brasil-Argentina e chegando ao Uruguai, em fase de estudos), a Petroamerica, Petrocaribe (no âmbito na ALBA, estabelecida em 2005)²¹², Petroandina (no âmbito da CAN), e Petrosul (com Brasil e Argentina, incluindo posteriormente o Uruguai). A cooperação energética é um dos principais eixos de integração da iniciativa da ALBA (Aliança Bolivariana para as Américas) impulsionada pela Venezuela (Granato & Oddone, 2008).

A “Declaração sobre Integração na Área de Infra-estrutura” da reunião de Brasília²¹³, entre outras questões sobre a integração energética: (i) reafirmou as decisões da Primeira Reunião de Ministros de Energia da CASA, realizada em Caracas, em 26 de setembro de 2005, na qual se decidiu avançar concretamente dentro da iniciativa Petroamérica; (ii) convidou todos os países da região a se incorporar no processo de estudo de um acordo de complementação energética regional, proposto pelo Uruguai na Reunião de Ministros de Energia do Mercosul, Chile, Peru e Bolívia, em Montevidéu, em 22 de agosto de 2005; (iii) solicitou aos Ministros dos países que trabalhassem pela iniciativa de redes de Gasodutos do Sul. Estas linhas mostram claramente a influência da Venezuela na Declaração, bem diversa da concepção presente na IIRSA.

A II Reunião dos Chefes de Estado da CASA, através da “Declaração de Cochabamba”, fortaleceu a institucionalidade da CASA e pôs em relevo quais deveriam ser os princípios orientadores do processo integração, assim como seus objetivos, e, portanto, quais seriam os temas prioritários na agenda integracionista. Os temas *Integração energética e Integração em Infra-estrutura para o Transporte e Comunicações* figuraram entre os prioritários e reafirmou-se o tratamento dos mesmos de forma separada.²¹⁴ Foi estabelecido que a integração energética trabalhe para o bem estar de todos: “articulação das estratégias e políticas nacionais para um aproveitamento

²¹² A Petrocaribe, proposta pela Venezuela e efetivamente estabelecida no marco da ALBA, nasceu no I Encontro Energético de Chefes de Estado e/ou de Governo do Caribe sobre a Petrocaribe, em 29 de junho de 2005, na cidade de Puerto La Cruz na Venezuela, com o “Acordo de Cooperação Energética Petrocaribe”, que incluiu também o “Fundo Alba-Caribe”. Disponível em: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=232>.

²¹³ Disponível em: www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_2.htm.

²¹⁴ Para Couto (2009, p.18): “Estariam em discussão, na reunião da Bolívia, o reforço da institucionalidade da CASA, o aprofundamento da coordenação política, a integração da infra-estrutura regional, a integração energética sul-americana, a constituição de sistema financeiro regional, a integração produtiva e medidas de desenvolvimento social. A Declaração de Cochabamba, que resultou da reunião dos presidentes, assenta uma pedra fundamental para a União Sul-americana, como expresso no seu próprio subtítulo, manifestando os princípios orientadores da integração, além de explicitar e, em certa medida, hierarquizar os objetivos a serem perseguidos pelo projeto integracionista (...)”

dos recursos energéticos da região que seja integral, sustentável, solidário e que reconheça as assimetrias entre os países e regiões”. Estabeleceu ainda que a infraestrutura deve promover a interconexão dos povos da região, a partir da construção de redes de transporte e telecomunicações que interconectem os países, “atendendo critérios de desenvolvimento social e econômicos sustentáveis para acelerar o processo de integração, preservando o meio ambiente e o equilíbrio dos ecossistemas”.

ESTRUCTURA FUNCIONAL DA CASA



Fonte: Declaração de Cochabamba.

A “Declaração de Cochabamba” criou Grupos de Trabalho para a área de infraestrutura e integração energética, separados (além de uma terceira área, políticas sociais), que devem propor agendas e iniciativas concretas nas respectivas áreas, à consideração dos Ministros setoriais e de Relações Exteriores. Deveriam se aproximar dos trabalhos já desenvolvidos no âmbito da IIRSA. Além disso, criou um Grupo de Trabalho específico, com suporte da CAF, sobre mecanismos de financiamento para a América do Sul. Todos estes Grupos de Trabalho ficaram aos cuidados da Comissão de Altos Funcionários. A estrutura funcional estabelecida (quadro acima) e as solicitações feitas à Comissão de Altos Funcionários da CASA mostraram uma tendência à aproximação e maior preocupação dos governos com os temas de energia e infraestrutura, mas ainda de forma coordenada com a IIRSA.²¹⁵

²¹⁵ A Declaração solicita que a Comissão de Altos Funcionários da CASA, levando em conta a IIRSA e sua agenda prioritária, articule ações para desenvolver o Grupo de Trabalho sobre Infra-estrutura com o Plano de Ação para 2007 que será conformedo e consensuado no âmbito do CDE da IIRSA pelos Ministros setoriais (na reunião de dezembro de 2006). Ainda, encomendou à Comissão de Altos Funcionários que, através do Grupo de Trabalho de Energia e com a participação dos Ministérios da área, em coordenação com os encarregados da IIRSA, desenvolvam propostas para a formulação de uma Estratégia de Integração Energética Sul-americana. (Declaração de Cochabamba, 2006)

Nos dias 16 e 17 de abril de 2007, foram realizadas discussões na reunião das Ilhas de Margarita, na Venezuela, na I Cúpula Energética Sul-americana, um resultado do Grupo de Trabalho de Integração Energética da CASA. A “Declaração de Margarita – Construindo a integração energética do Sul” (17 de abril de 2007)²¹⁶, dedicada ao tema da integração energética, criou o Conselho Energético da América do Sul (CEAS), “integrado pelos Ministros de Energia de cada país, para que, com base nos princípios assinalados na declaração”, delineassem uma proposta compatibilizada da Estratégia Energética Sul-americana, do Plano de Ação e do Tratado Energético da América do Sul, que seriam discutidos mais à frente na III Reunião de Chefes de Estado da CASA (ou da UNASUL, que veio a substituí-la). Esta declaração também mostrou um tom muito diverso do presente na IIRSA, seguindo as linhas estabelecidas na reunião de Cochabamba, tentando caminhar para uma maior unidade energética regional, proporcionando maior autonomia e projeção geopolítica para os países da região. Como já observamos (Capítulo 1.1), neste encontro foi decidido nomear o esforço integracionista da América do Sul como União Sul-americana de Nações (UNASUL).²¹⁷

O Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), firmado em maio de 2008 em Brasília, em seu Artigo 13 estabelece que programas, instituições ou organizações existentes, anteriores ao Tratado, em que participem seus Estados membros, poderão ser incorporadas à UNASUL, de acordo com os objetivos da UNASUL e aprovado em consenso. O Artigo 5 do Tratado estabelece que o Conselho Energético da América do Sul (CEAS), criado na Declaração de Margarita, se torne parte da UNASUL. Ainda, o Tratado privilegiou os temas de infra-estrutura entre seus objetivos específicos.²¹⁸ Assim, a UNASUL apresenta como tendência a incorporação de programas, instituições ou organizações, criadas antes do seu Tratado constitutivo, em que seus Estados Membros participem, especialmente as de alcance regional, critério no qual se enquadra a IIRSA. A incorporação da IIRSA à UNASUL favorece uma maior participação dos governos no tema da infra-estrutura de integração regional, embora não garanta tal participação e nem uma mudança na visão dominante sobre o

²¹⁶ Disponível em: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_margarita.pdf.

²¹⁷ “Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno”. I Cumbre Energética Suramericana. Isla de Margarita, 16 de abril de 2007. Disponível em: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/unasur17-4-07.htm.

²¹⁸ “A integração energética para o aproveitamento integral, sustentável e solidário dos recursos da região; o desenvolvimento de uma infra-estrutura para a interconexão da região e entre nossos povos de acordo a critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis”. “Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)”. Disponível em: www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=5466.

tema.

Uma questão fundamental foi a separação entre a integração energética e a integração de infra-estrutura de transportes nas reuniões de governo, onde a última parece estar mais a cargo e sofrer maior influência da IIRSA, embora a primeira ainda não apresente resultados diferenciados efetivos no sentido de maior harmonização do balanço e autonomia energética regionais.

3.4 – Breves considerações sobre o financiamento da infra-estrutura e a atuação das instituições financeiras regionais

A idéia dominante é de que a necessidade de infra-estrutura na região não isentaria os países de respeitar seus constrangimentos fiscais, macroeconômicos e financeiros, a partir de uma visão monetarista-liberal da economia. Diante da aceitação desta constatação, os países deveriam buscar formas sustentáveis para investir e financiar sua infra-estrutura, que não acarretassem em desequilíbrios macroeconômicos, onde ganhariam forças as instituições financeiras que atuam na região e os investimentos privados (incluindo parcerias). As chamadas Parcerias Público-Privadas (PPPs) seriam a forma pela qual a IIRSA traria o Estado de volta para o financiamento de infra-estrutura, dentro de suas limitações fiscais.

Para aumentar a capacidade de investimento da região na integração física, Duarte (2008, p.49) chama a atenção para a importância das parcerias público-privadas, da estruturação de um sistema de garantias adequado a grande projetos, da melhora do pré-investimento, e “Ainda, é necessário aprofundar a sinergia entre os níveis nacional, subregional e sul-americano para a construção dos Eixos IIRSA, para o qual deve se propiciar uma sincronia dos investimentos em infra-estrutura entre os países participantes”.

Como se pode constatar ao longo do texto, há uma relação muito estreita entre a integração de infra-estrutura regional promovida pela IIRSA e o papel das instituições financeiras que atuam na região, o BID, a CAF e o FONPLATA. Mas, na verdade, desde os anos 80 e 90, o modelo que predominou focava principalmente na atuação do BID e do Banco Mundial, fontes tradicionais de financiamento dos governos da região, que ficaram vulneráveis às influências destas instituições de financiamento internacionais tanto no campo das análises, interpretações e escolhas (campos ideológico, institucional e político-econômico).

As instituições financeiras que operam na região têm atuado como reprodutoras de um modelo de integração física e de integração regional que provém das instituições financeiras internacionais, notoriamente do BID, como mostra seu papel na IIRSA. Como “tomadoras” (emuladoras) de idéias dominantes, elas incorporaram e reproduzem a visão da IIRSA, na qual a integração de infra-estrutura e o processo de integração regional como um todo são funcionais ao processo (e à idéia) de liberalização econômica internacional (globalização). Cabe ressaltar que as instituições financeiras regionais (CAF e FONPLATA) não têm desempenhado papel autônomo no campo ideológico e político, mas apenas reprodutor das relações pré-existentes.

O Banco Mundial, organismo internacional que carrega em grande medida a influência e os interesses dos países centrais, inicialmente não se envolveu na IIRSA. Em 2005, no entanto, o Bird foi formalmente convocado pelo governo brasileiro, na Primeira Rodada de Consultas para a construção da chamada Visão Estratégica Sul-Americana (VESA), como são chamados os painéis de discussão para a visão que embasa as ações no âmbito da IIRSA, realizada em Foz do Iguaçu (Paraná, Brasil).²¹⁹ A partir de então passou a participar das reuniões e já participa da carteira IIRSA financiando projetos (alguns já concluídos, outros em execução ou em fase de estudos).

O BID também se envolveu mais profundamente em questões relativas ao aproveitamento da Amazônia, área estratégica para a região, conforme aponta Verdum (2007, p.5):

“Em 25 de julho de 2005 foi assinado um convênio de assistência técnica entre a OTCA e o BID para execução do chamado Projeto de Fortalecimento da Gestão Regional Conjunta para Aproveitamento Sustentável da Biodiversidade Amazônica, o qual viabilizou o lançamento, em meados de 2006, de um edital visando à realização de estudos sobre os riscos para a biodiversidade decorrentes da construção de infra-estrutura na Amazônia”.

Vale destacar que, nos últimos dois anos, no âmbito das instituições do CCT, foram criados fundos não reembolsáveis que permitem a cooperação técnica para a preparação de projetos (apoio ao pré-investimento), nos quais o apoio do BID alcança em torno de 70% do total de operações aprovadas e em preparação (Fundo de Integração do BID - FIRII, Fundo Pró-Infra-estrutura da CAF – Pro-Infra, FONPLATA).

Todas estas atividades – estudos e pesquisas, de construção de vias e interconexões, de atividades exploratórias e de exportação de commodities – podem se

²¹⁹ Em dezembro de 2005, o presidente Lula teria conversado com o então presidente do BID, Paul Wolfowitz (Verdum, 2007, p.4).

dar (ou acabam se dando) com financiamento das instituições financeiras regionais, com recursos dos tesouros dos países, que deveriam ser direcionados para o desenvolvimento, riqueza, inclusão social e soberania da região. Neste sentido, é interessante a colocação de Gudynas (2008, p.40):

“Em todas as fases aparecem as IFRs [Instituições Financeiras Regionais]. Em alguns casos, apóiam os estudos de viabilidade e pré-investimento, depois financiam a execução do projeto, seja por vias diretas (tanto empréstimos como apoio às garantias nacionais), ou por vias indiretas [...]. Por fim, apóiam as empresas exportadoras [...]. Entretanto, agora também financiam estudos e pesquisas para contribuir com essas perspectivas”.

Atualmente, a maior influência das instituições financeiras internacionais no âmbito da integração não tem se dado de forma diretamente ligada aos seus financiamentos, mas à agenda que conseguiram colocar em pauta, visto que seus recursos perderam importância no financiamento de projetos na região.

Embora a IIRSA não tenha mudado, muitos fatores mudaram na região. Além de ter sido criada por governos de postura neoliberal, quando a IIRSA foi criada, de acordo com McElhinny (2008, p.51), a “América Latina detinha 80% de todos os empréstimos não liquidados no FMI (US\$ 81 bilhões) e o BID e o Banco Mundial supriam 75% de todo o débito multilateral”. Recentemente, além da ascensão de muitos governos declarados progressistas ou de esquerda, surgiram propostas como a ALBA e o Banco do Sul, e a UNASUL deve incorporar a IIRSA em 2010. Mais importante para a integração física regional, novos atores surgiram no campo do financiamento: a CAF e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES; banco brasileiro que atua na América do Sul, com algumas restrições) têm aumentado seus financiamentos na região e se tornando tão ou mais importantes que o BID. Ainda, a crise internacional acentua o descrédito às instituições financeiras internacionais já presente na região, após os efeitos perversos das liberalizações e programas de ajuste.

A CAF se tornou a principal fonte de financiamento em alguns países andinos. Entre 2002-2006, concedeu quase a metade (48%) do total dos fundos aprovados por agências multilaterais a estes países, totalizando quase US\$ 12 bilhões (Gudynas, 2008, p.25; IBD, 2008). Ampliou sua atuação e realiza empréstimos, garantias e avais, entre outros serviços financeiros.

Na integração física regional, uma atuação de financiamento importante a se levantar é a do BNDES. A partir do governo Lula (2003), o BNDES passou a atuar em prol da integração física através de ações bilaterais, apoiando exportações de bens e serviços de empresas brasileiras (uma restrição legal à atuação do Banco) para a

execução de vários projetos em países sul-americanos. Em 2003, o BNDES e a CAF promoveram o primeiro seminário conjunto de co-financiamento de projetos para integração sul-americana, inserindo o BNDES no processo de integração física sul-americana e tratando de projetos não contemplados pela IIRSA (e sua visão e objetivos).

Inicialmente, o BNDES não estava envolvido na IIRSA. Atualmente, participa da Iniciativa, presente nas reuniões e em projetos da carteira IIRSA. O BNDES deve ter papel importante nas obras de efetiva integração física e de encadeamento produtivo regional, especialmente em parcerias. No entanto, ainda que com atuação muito constrangida por regras internas, é importante para promover as empresas brasileiras e parcerias regionais.²²⁰

Embora a atuação regional do BNDES esteja condicionada à participação de empresas brasileiras, devido à sua dimensão, ele compete ou atua em parceria com a CAF financiando projetos regionais. Entre 2007 e 2008, o BNDES emprestou US\$4,2 bilhões fora do Brasil. O Banco possui um patrimônio e um orçamento muito superior ao das instituições que atuam na região, só perdendo para o BID, e tem acordos com a CAF e o FONPLATA. É interessante notar que o BNDES também atua financiando empresas brasileiras na construção de projetos que fazem parte de corredores bioceânicos dentro da lógica de “regionalismo aberto” no âmbito da IIRSA, como a chamada “Rodovia do Pacífico” – que foi financiada pelos governos do Brasil e do Peru, e pela CAF. A rodovia de 1.200 quilômetros faz parte do Eixo Transoceânico Central da IIRSA (Corredor Inter-Oceânico Sul - Peru-Brasil), ligou a cidade brasileira de Assis (Acre) aos portos de Ilo, Matarani e Marcona (Sul do Peru).

Além disso, o BNDES tem financiado exportações de bens e serviços de empresas brasileiras para a execução de vários projetos em países da América do Sul, como: tubos e serviços de engenharia para construção de gasoduto na Argentina (US\$ 237 milhões); vagões de metrô para o Chile (aproximadamente US\$ 153 milhões); aviões da Embraer e construção da Usina Hidrelétrica de San Francisco para o Equador

²²⁰ O apoio do BNDES para projetos da IIRSA na América do Sul (excluindo o Brasil) devem ser feitos pela área de exportação (AEX), que tem um departamento exclusivo para tratar de financiamentos às exportações brasileiras de bens e/ou serviços para projetos na América do Sul. Existem projetos do IIRSA na carteira da AEX, mas nenhum deles ainda foi aprovado; ou estão enquadrados ou em análise, e ainda não foram para a Diretoria, que é quem aprova os financiamentos. Existem projetos no âmbito da IIRSA que são no Brasil. Por exemplo, a modernização do Porto de Paranaguá – importante para escoamento de grãos do Centro Oeste brasileiro e do Paraguai. Mas, nesse caso, não tem nada a ver com a AEX, e estão na carteira da área de infra-estrutura. Assim, os projetos no âmbito do IIRSA na América do Sul (excluindo o Brasil) não contam ainda com financiamentos do BNDES. Esses projetos só terão apoio do BNDES para bens e serviços que sejam exportações brasileiras.

(aproximadamente 304 milhões); bens e serviços de engenharia para construção de estrada o Paraguai (US\$ 77 milhões); e, Usina Hidrelétrica La Vuelta e linhas de metrô, entre outros, para a Venezuela (US\$ 352 milhões).²²¹

Além da atuação do BNDES, após o realinhamento institucional do BID, o Brasil fortaleceu sua influência sobre a gestão do banco, onde passou a liderar a vice-presidência com mais poder e a Divisão de Infra-estrutura, além de outros postos de alto escalão na instituição (McElhinny, 2008, p.61).

Segundo dados do CCT publicados no fim de 2007, dos US\$ 21 bilhões investidos na carteira prioritária da IIRSA, os orçamentos nacionais (recursos dos tesouros) dos 12 países da região juntos foram responsáveis por 62% deste valor, enquanto o setor privado participou com 21%, e BID e CAF somente 7% e 8%, respectivamente (citado em: IBD, 2008; McElhinny, 2008, p.53). Para McElhinny (2008, p.53):

“Em 2007, o período de estabilidade política e prosperidade econômica começou a induzir uma aceleração do investimento de infra-estrutura pelos governos membros da IIRSA. As reservas acumuladas, os maiores fluxos de investimento estrangeiro nos setores extrativistas e a melhoria dos *ratings* de crédito contribuíram para uma diversificação de opções de financiamento para integrar a infra-estrutura”.

Ao contrário do que ocorre no BID e nas instituições financeiras internacionais, nas instituições regionais, tanto as existentes quanto as que venham ser criadas, as decisões podem estar nas mãos dos governos da região. Se as instituições financeiras regionais existentes aumentaram seu protagonismo na região, tanto pelo volume de recursos que administram quanto pela sua diversificação de atuação, isto representa uma enorme oportunidade para se mudar a forma de integração regional de infra-estrutura que foi consolidada e está em curso. Atualmente, estas instituições financiam os mesmos projetos que as instituições financeiras internacionais financiaram. Sobretudo, a relevância dos recursos dos governos no financiamento da IIRSA, cuja concepção e execução estão nas mãos principalmente do BID, indicam o papel que os governos devem tomar no âmbito da integração de infra-estrutura regional, tanto na concepção quanto no seu financiamento. Somente com recursos e ações conjuntas dos governos podem ser levados à frente os grandes projetos que a região necessita – projetos estruturantes, com altos impactos regionais, demandando significativos recursos e envolvendo vários países, trabalhando pela interdependência, cooperação e autonomia

²²¹ Fonte: Palestra do então Ministro do Planejamento Guido Mântega, disponível em www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/iirsa/Guido_Mantega_IIRSA_23nov.PPT.

regional. Entretanto, para isso, sem dúvida, é preciso que haja consonância entre os projetos de desenvolvimento nacional e regional dos países da região, pelo menos no sentido de direção de uma inserção autônoma no sistema internacional, mudando a forma de atuação destas instituições regionais no processo de integração física regional.

É preciso também cuidar da atuação direta, através de seus bancos, para que não se acentue a inserção nas instituições financeiras regionais de países de fora da região (especialmente China, EUA e Europa).

No processo de integração regional e na construção de uma visão regional de integração autônoma, lembramos mais uma vez, o Brasil deve ter papel diferenciado. Embora dentro do país exista um debate político e ideológico sobre qual papel o Brasil deve ter tanto na região quanto no âmbito global, foi clara a direção que a liderança brasileira durante o governo Fernando Henrique deu à IIRSA; e ainda que tenha havido ressalvas específicas e marginais no governo Lula, esta direção não se alterou fundamentalmente. Não se trata aqui de discutir as diferenças, continuidades ou diferenciações, entre os governos Fernando Henrique e Lula, tal qual Couto (2009), mas é interessante notar o caminho mantido e especialmente a percepção dos países vizinhos quanto ao projeto brasileiro – percepções que podem muitas vezes ser alimentadas por interesses externos.²²²

O Brasil deve ter papel especial também na constituição de fundos regionais, fundos estruturais de convergência, instituições financeiras (como o Banco do Sul) e mecanismos de cooperação e de financiamento regionais (como sistemas de garantias), que fomentem o processo de integração de infra-estrutura e o papel decisório dos governos.²²³ Como ressaltamos, a exigência de garantias é hoje a principal barreira para exportação de máquinas, equipamentos e serviços, sendo necessário constituir um fundo de garantias sul-americano (proposto em: DLC, 2007).

Finalmente, outra crítica à IIRSA se encontra no seu distanciamento da sociedade como um todo, que poderia influenciar nas decisões e no apoio à Iniciativa. A dimensão social, ambiental e cultural de um projeto de integração física passa por esta questão. O impacto ambiental dos projetos, fator fundamental a ser considerado, tem sido alvo de críticas constantes de movimentos sociais, embora esta questão esteja

²²² Algumas críticas, principalmente em países vizinhos, se baseiam na mesma percepção de Verdum (2008, p.10), salientada na citação a seguir: “o crescente protagonismo do Brasil na região, tanto do governo, por meio do financiamento, quanto das empresas públicas e privadas. A expansão empresarial brasileira para os países vizinhos é a principal marca deste processo de transnacionalização do capital brasileiro e sua estreita vinculação com a concepção e implementação da estratégia embutida na IIRSA”.

²²³ Estes mecanismos e instituições são mencionados em outro capítulo.

amplamente contemplada em seus estudos e diretrizes. O BNDES e a CAF (com suas Avaliações Ambientais Estratégicas Rápidas) possuem avaliações ambientais em suas operações. Se esses mecanismos são suficientes ou não, é uma longa discussão que não é nosso objetivo abordar.²²⁴

3. 5 – O futuro da IIRSA, a gestão do BID e a UNASUL

A gestão do BID acaba em 2010 e tudo indica que a IIRSA de alguma forma será absorvida no âmbito da UNASUL. A gerência do BID deveria ter apresentado uma proposta (o prazo expirou) para estender o seu mandato.

A IIRSA, como fórum de discussão entre os governos, apresenta uma fragilidade institucional e legal, principalmente como espaço de planejamento e coordenação da integração de infra-estrutura sul-americana, o que é reforçado por iniciativas diversas na região, como as iniciativas bilaterais e em outros âmbitos.

É possível e provável que a IIRSA continue e seja recriada no âmbito da UNASUL, sem a renovação da gestão do BID. Como o Ministério das Relações Exteriores do Brasil defende que todas as iniciativas de integração devem estar no âmbito da UNASUL, podemos afirmar que a absorção da iniciativa será mais uma confirmação da liderança brasileira.

No entanto, deixando de lado qual nome terá ou se a estrutura atual e o chamado capital institucional serão aproveitados ou não, qual forma de integração impulsionará e qual concepção de integração embasará a Iniciativa a partir deste “novo capítulo” são as respostas imprevisíveis e mais importantes. Conforme ressalta McElhinny (2008, p.76), “Como a UNASUL se opõe a um mecanismo de assessoria do tipo IFI [Instituição Financeira Internacional], essa mudança reduziria consideravelmente o papel do BID de principal coordenador/assessor no Comitê de Coordenação Técnica [CCT]”. A absorção por parte da UNASUL trás oportunidades e desafios de mudanças, especialmente nos

²²⁴ Verdum (2007, p.6-7) aponta, de forma crítica: De um modo geral, o debate sobre a macro-estratégia de integração das infra-estruturas nacionais e suas repercussões em termos de sustentabilidade ambiental e direitos humanos é algo pouco analisado na profundidade necessária. Predominam visões fragmentadas e muito suscetíveis a políticas clientelistas e assistenciais. Do nosso ponto de vista, entendemos ser necessário estabelecer pontes (*rede*) entre os diferentes esforços da sociedade civil organizada nos países visando: (i) compreender numa escala mais ampla o(s) processo(s) de integração territorial, política e econômica em curso; (ii) realizar e mobilizar análises críticas no Brasil e nos demais países a partir da perspectiva da sustentabilidade social, ambiental e cultural; (iii) promover o intercâmbio de conhecimento e informações no Brasil e entre os países sobre a gestão política e financeira dessa integração; (iv) buscar sensibilizar os fóruns e redes existentes nos países e as articulações transfronteiriças para que incidam de forma organizada nos espaços de decisão sobre as políticas e projetos de integração regional e na criação de novos espaços de governança (nacional e sul-americano) efetivamente democráticos. Isso inclui também o recém criado Parlamento do Mercosul, instalado na cidade de Montevidéu.

aspectos que criticamos ao longo do texto.

Um relatório de avaliação interna do BID sobre a IIRSA, de seu Escritório de Avaliação e Supervisão (OVE – Office of Evaluation and Oversight), chamado “Evaluation of the IDB Action in the Initiative for Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA)” (RE-338), publicado em abril de 2008, questiona tanto a atuação do BID na Iniciativa (incluindo aspectos gerenciais), como a IIRSA em si, seus resultados e sua continuidade após o fim do mandato do BID em 2010.

Para o relatório, a IIRSA apresentou como grande resultado o estabelecimento de uma agenda consensual para os projetos de integração de infra-estrutura e a socialização da concepção de organização em torno dos EIDs, destacando o papel do BID na construção deste consenso (BID, 2008).

No entanto, o relatório do OVE indica um problema considerado aqui mais relevante, quanto aos aspectos de operacionalização do portfólio de projetos e sua necessidade de melhoras decorrente da metodologia de planejamento inadequada utilizada na IIRSA. Aponta as limitações de qualidade e uniformização da informação do Planejamento Territorial Indicativo que gerou os EIDs. Mais ainda, criticou a falta de critério para classificar projetos quanto aos seus impactos regionais (impactos e benefícios à conectividade regional), e sua diferenciação em relação àqueles projetos que dizem respeito aos países e suas questões internas: “O resultado tem sido uma alta proporção de projetos de infra-estrutura de país individual na carteira da IIRSA, dos quais mantém a Iniciativa fora do seu foco de integração regional delegado originalmente” (BID, 2008, p.i). Apontou ainda que a Iniciativa não se mostrou efetiva para avançar em processos específicos setoriais de harmonização administrativa e regulatória, que eram tidos como cruciais, onde destaca a falta de conexão entre a IIRSA e os tomadores de decisão e com os esquemas de integração regionais (MERCOSUL e CAN). Esta falta de conexão, de forma geral na IIRSA, seria contraproducente à meta de promoção da integração do BID, segundo o relatório. Por último, o documento do OVE aponta que os objetivos de promoção de mecanismos e instrumentos inovadores no financiamento dos projetos de infra-estrutura, para maior participação do capital privado (através das PPPs – Parcerias Público-Privadas), ficou de lado e não alcançou resultados significativos. Assim, na opinião do relatório, a IIRSA concentrou seu escopo nos projetos de transporte (principalmente) e nos setores de energia e telecomunicações, deixando de lado um de seus principais desafios, a harmonização de políticas e regulações setoriais.

Como já observamos, a forma inadequada para diferenciar projetos e investimentos também se revela no conceito inadequado de projetos âncora, na uniformização de classificação dos projetos “âncora” e na escolha dos projetos da AIC. Isto tudo resulta também na falta de incentivos para diminuição das assimetrias, objetivo que parece contraditório aos demais princípios da IIRSA e seus critérios. A discussão sobre financiamentos e fundos estruturais de convergência não partiu da IIRSA ou do BID. A IIRSA apenas funciona no sentido do aumento de fluxos e principalmente do fluxo da região com o exterior (extra-regional).

O documento do OVE aponta como favorável a coordenação técnica e gerencial da IIRSA feita pelo BID e a continuidade dos encontros que foi assegurada pelo envolvimento das instituições financeiras multilaterais. No entanto, faz uma série de críticas quanto à atuação do BID. O Banco não especificou seus próprios objetivos estratégicos, indicadores para a IIRSA, ou prioridades de infra-estrutura de integração. Nem mesmo deu proeminência à Iniciativa nos seus programas para países e regional, e nem dentro dos departamentos operacionais. Não desenvolveu métodos de avaliação e planejamento que diferenciem os projetos IIRSA dos projetos nacionais de rodovias – para classificar diferenciadamente os projetos segundo seu impacto de integração ou à distribuição de riscos e benefícios.

Assim, o relatório afirma que o valor agregado pela IIRSA, como um todo, à meta de promover maior integração regional é bastante questionável. A metodologia para avaliar os méritos dos projetos de integração continua a ser um desafio imperativo à integração física da região. O documento conclui que o BID foi modesto em sua agregação de valor à IIRSA em relação ao desenvolvimento de novas ferramentas analíticas e estudos de integração regional.

Desde 2003, o BID operou uma unidade *ad hoc* para cuidar da IIRSA dentro do Banco, o que, segundo o relatório, possibilitou maior detalhamento das operações e temas relativos à IIRSA. Mas, por outro lado, distanciou as unidades operacionais do BID dos processos de decisões da IIRSA, limitou sua propriedade e presença de projetos da IIRSA em seus relatórios.

O relatório aponta que o projeto alcançou resultados ineficientes, na época, concluindo ainda que as ferramentas de planejamento para integração física criadas no âmbito da IIRSA (apontadas acima) teve utilização baixíssima (apenas o SIGE se encontrava em uso). A participação esperada do setor privado não ocorreu, apesar dos dois grandes fundos criados para subsidiar estudos de viabilidade de projetos. O BID

não tinha monitoramento sistemático dos indicadores e nem a IIRSA colocou metas à atuação do BID, dificultando avaliações.

As recomendações do relatório para que o BID recupere relevância no processo de integração física sul-americana se restringiu a sugestões sobre readaptações de produtos para que o Banco compita com as demais instituições e consiga atrair mais clientes da UNASUL, incluindo uma promoção interna do objetivo da integração regional de infraestrutura e o fortalecimento do consenso em torno dos EIDs.²²⁵

O relatório também chama a atenção para a falta de critérios sistemáticos de avaliação ambiental e social dos projetos da IIRSA, a distribuição de seus custos e benefícios, decorrente em grande parte da tentativa de agilizar processos para competir por projetos com outras instituições de financiamento na região.

O relatório do OVE assinala que a IIRSA tentou impulsionar uma suposta “nova abordagem” para a integração regional independente do MERCOSUL e da CAN, o que de fato não ocorreu e ainda foi contraproducente. Apontou ainda a falta de conexão entre a IIRSA e os tomadores de decisão desses dois blocos regionais, que seria contraproducente à meta de promoção da “integração” do BID (BID, 2008).

Na competição regional por financiamento de projetos, a CAF foi mais bem sucedida, especialmente no engajamento na IIRSA, tanto pelo volume de financiamentos, quanto assumindo mais riscos com o objetivo de responder mais rapidamente às demandas dos países clientes. Para o relatório do OVE, a CAF não somente se capitalizou mais assertivamente sobre as oportunidades financeiras emergentes, mas também trouxe novos programas estratégicos, iniciativas e ferramentas para atender às questões referentes à IIRSA (BID, 2008, p.iv).

Como observamos, na III Reunião de Chefes de Estado da CASA (2006, em Cochabamba), alguns governos já expuseram abertamente questionamentos à IIRSA, mostrando a necessidade de readaptá-la, embora seu curso tenha mantido o mesmo

²²⁵ Para McElhinny (2008, p.68-69), que faz uma análise do relatório crítica do ponto de vista social e ambiental: “Além disso, o relatório faz críticas consideráveis sobre o valor que o BID agregou à IIRSA e sobre o fraco desempenho da IIRSA de forma geral, como um catalisador de uma integração mais profunda. (...) não há[havia] um banco de dados completo dos projetos IIRSA, com detalhes sobre a situação da execução, fonte de financiamento ou objetivos. (...) não fica claro que o progresso em termos de construção teria acontecido de qualquer forma sem a IIRSA. (...) o relatório sugere que a IIRSA parece ser “intranscendente”, de pouca ou nenhuma importância para a agenda de integração da América do Sul. Além disso, onde houve progresso as forças motrizes já existiam antes da IIRSA.” Seu texto aponta que a IIRSA ficou órfã, por ter nascido de um acordo entre o ex-presidente do Brasil Fernando Henrique Cardoso e o ex-presidente do BID Enrique Iglesias (três mandatos, de 1988 a 2005), e ao mesmo tempo afirma que os governos da região apóiam e levaram à frente (ou seja, “adotaram”) a iniciativa e suas concepções de integração física regional.

caminho desde sua criação. É evidente a falta de consenso entre os governos e as crescentes insatisfações quanto ao papel e ao movimento que tem tomado o processo de integração regional. O relatório do BID (2008) assinala este ponto como um sério desafio ao futuro da IIRSA e à dinâmica da integração na região. Assinala também outros dois pontos como desafiadores ao futuro da IIRSA: (i) o crescimento suave do comércio intra-regional e a adoção de acordos comerciais bilaterais e; (ii) a emergência de novos fóruns paralelos na região para tratar de temas referentes à IIRSA.

Assim, concluímos que o relatório do BID identifica uma tendência a mudanças na base financeira, institucional, política e intelectual para a integração sul-americana e especialmente para a integração de infra-estrutura. Entretanto, também não descarta a possibilidade de sobrevivência da IIRSA em sua forma original, dependendo da forma que forem gerenciadas as mudanças e caso apontem-se reconhecidamente a IIRSA como espaço de avanço para facilitar a integração de infra-estrutura regional.

“Desde 2006, existem sinais emergindo dentro da IIRSA de que a Iniciativa está se direcionando para um novo capítulo que verá uma base de domínio dos países sobre esse empreendimento de integração e uma mudança da ênfase da conectividade de infra-estrutura física trans-fronteiriça para processos de desenvolvimento locais sustentáveis. Além disso, a IIRSA está buscando se reposicionar dentro da mudança de dinâmica da integração regional e associar-se com novas iniciativas e organizações surgindo da UNASUL. Essa nova manobra põe as preocupações de infra-estrutura regional à frente e ao centro, mas separa o tratamento de temas de transporte e temas de energia e dá menos peso às considerações de como a infra-estrutura pode impactar sobre a competitividade e o comércio intra-regional”. (BID, 2008, pp.iv-v)

Conforme o documento do OVE (BID, 2008) assinala, na década de 90, as estratégias políticas e econômicas dos Estados sul-americanos convergiram, especialmente em termos do papel da infra-estrutura e da integração do mercado regional na economia globalizada. Isto apresentou uma oportunidade para o aprofundamento do processo de integração regional, e a direção dada foi a do “regionalismo aberto”. Atualmente, as diferentes estratégias políticas e econômicas nos governos da região representam um enorme desafio para o processo de integração regional. Parece que a tendência é de avanço da integração em temas de alto pragmatismo, como energia, por exemplo, que tende a se separar de transportes e comunicações. Outra tendência é de que as instituições regionais se tornem fóruns de diálogo sobre as diferentes perspectivas regionais, incluindo disputas entre diferentes perspectivas de integração pela hegemonia no processo, dificultando o estabelecimento de um projeto de desenvolvimento regional conjunto. Estas diferentes estratégias e as

crecentes críticas à IIRSA - a partir da reunião dos Presidentes de 2006 em Cochabamba - indicam a impossibilidade da permanência da IIRSA na forma de atuação atual, e certamente sua absorção no âmbito da UNASUL. Esta tendência sugere mudança nas formas de planejamento, mais centralizada e com maior participação dos governos, mas não garantem mudanças na visão do regionalismo aberto que predomina sobre a Iniciativa, e que influencia os EIDs, embora se sub tenda uma maior preocupação com impactos regionais dos projetos. Os EIDs tendem a agregar preocupações geoeconômicas quanto ao desenvolvimento local, mas sem conceber a região de forma articulada dentro de um processo de industrialização conjunta, tal qual proposto por Prebisch, e como um espaço com objetivos geopolíticos.

3. 6 – A geografia política do Pacífico e os interesses externos

É preciso compreender que para os governos da região, assim como para os diferentes grupos de interesse, podem existir diferentes visões sobre o papel da infraestrutura de transportes interligando os países da região, decorrentes de fatores histórico-geográficos, políticos, econômicos e sociais, e especialmente de suas visões sobre a inserção dos países da região no sistema político e no comércio internacional. Isto torna a integração regional mais difícil e complexa do ponto de vista da construção de um projeto regional pactuado entre os Estados em torno dos objetivos e princípios estratégicos propostos no Capítulo 2. As realidades político-geográficas de cada um dos países e da região como um espaço único são reveladoras neste sentido.

Para os países mediterrâneos da região, como Paraguai e Bolívia, por questões econômicas e geopolíticas, além do acesso a mercados dos demais países (especialmente o do Brasil, maior mercado da região), é urgente o acesso ao mar de forma autônoma, e conseqüentemente aos mercados internacionais. Assim, para estes países é fundamental a articulação do interior do continente para os litorais e a construção de eixos interoceânicos. Esta visão pode condizer ou não com o regionalismo aberto, dependendo das circunstâncias históricas, dos governos, das coalizões de poder internas influenciando na postura destes Estados.

A Bolívia, país relativamente pequeno, situado no coração da América do Sul, perdeu sua saída ao mar na Guerra do Pacífico no século XIX, quando perdeu territórios

importantes para o Chile que agora fazem parte do norte deste país.²²⁶ Desde então, a Bolívia reivindica sua recuperação soberana, caracterizando-se contencioso em relação ao Chile.²²⁷ Segundo o Tratado de 1929 firmado entre Chile e Peru, O Chile não pode dispor de territórios que pertenciam anteriormente ao Peru sem a aprovação do último.²²⁸ O governo peruano também reivindica no Tribunal Internacional de Haia o território costeiro perdido para o Chile na mesma Guerra. O porto de Arica, no norte chileno, se situa em território que até a guerra do Pacífico era peruano.²²⁹

Para os países amazônicos, é muito importante articular a infra-estrutura de transportes e de energia da Amazônia, incluindo aí os países andinos e o Brasil. A ocupação e desenvolvimento produtivo desta área estratégica em recursos no âmbito mundial é fundamental para garantir sua segurança e repelir interesses externos em sua internacionalização predatória ou conservacionista, baseada na idéia de “soberania relativa” e justificada por falsos interesses ambientais cosmopolitas.

Os países andinos, ademais, têm grandes motivações para estabelecer conexões de transporte adequadas com os países do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), superando as barreiras naturais da região, para ter maior mobilidade, acesso aos seus mercados e aos portos da costa atlântica da região. Entretanto, a visão dos governos dos países do litoral Pacífico e de seus grupos de interesse internos, especialmente associados a interesses externos que se projetam na região, pode não se restringir a estas motivações.

O Oceano Pacífico, uma das duas vertentes oceânicas da América do Sul,

²²⁶ A Guerra do Pacífico ocorreu entre 1879 e 1883, na qual o Chile confrontou forças conjuntas de Bolívia e do Peru. Como resultado do conflito, o Chile anexou áreas ricas em recursos naturais de ambos os países. O Peru perdeu a província de Tarapacá e a Bolívia teve de ceder a província de Antofagasta, onde atualmente se situa importante porto no Norte do Chile.

²²⁷ As relações diplomáticas entre os países são conturbadas e se mantém suspensas em nível de embaixadores desde 1962 (exceção entre 1975 e 1978).

²²⁸ Em 1992, um acordo possibilitou uma saída ao Pacífico para a Bolívia, sem soberania, pelo porto de Ilo ao sul do Peru, porém, até hoje este não foi aproveitado pela Bolívia. O Convênio de Ilo, firmado em 24 de janeiro de 1992, e o Acordo Comercial que criou a Zona de Livre Comércio entre Peru e Bolívia, foram ambos firmados durante o governo de Jaime Paz Zamora (1989-93) na Bolívia. Em 2006, os presidentes Evo Morales (Bolívia) e Michelle Bachelet (Chile) acordaram uma agenda de negociações de 13 pontos que pela primeira vez incluiu o tema marítimo. A negociação veio à tona quando o Presidente do Peru, Alan García, insinuou que Chile e Bolívia buscavam um acordo secreto que atingiria seu país, e chegou a ameaçar levar a questão à reunião extraordinária da UNASUL em Bariloche (28 de agosto de 2009). Reunião que foi convocada para analisar o acordo militar entre Estados Unidos e Colômbia, que permitirá o envio de até 1.400 norte-americanos (entre civis e militares) a bases colombianas, e que preocupa e gera críticas de países da região.

²²⁹ Jornada.net (jornal, Bolívia), “García lamenta que Bolivia no aproveche acuerdos para salir al mar por Perú”, publicado em 01/09/2009, disponível em: www.jornadanet.com. Jornada.net (jornal, Bolívia), 03/09/09, “Agenda de 13 puntos con Bolivia no incluye soberanía marítima”, disponível em: www.jornadanet.com. FolhaOnline (Brasil) 26/08/09 “Peru quer levar negociações "secretas" entre Chile e Bolívia à Unasul”. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/foalha/mundo/ult94u615063.shtml>.

anteriormente foi descrito por Castro (1997, p.1) como ““mar solitário”, com navegação extensiva, com feixes de circulação bem mais regional”, devido à sua relativa insignificância e utilização no comércio da região outros continentes. Tornou-se crescentemente importante, com o desenvolvimento econômico dos países do leste asiático e sua projeção comercial internacional, especialmente na América do Sul. Atualmente, a importância do Pacífico para o comércio intercontinental da região se traduz tanto em volumes comerciais quanto em acordos comerciais, como o acordo de integração da APEC (Cooperação Econômica Ásia-Pacífico) ²³⁰, e revelam também interesses econômicos e geopolíticos de outros países – como EUA, China e da Índia.

Para Duarte (2008, p.58), uma perspectiva sul-americana da integração regional cobra dos países da Comunidade Andina uma importância idêntica à dada à articulação dentro do Eixo Andino para a articulação deste com o Eixo Mercosul-Chile (articulação CAN-MERCOSUL), para que se possa levar no âmbito da IIRSA uma efetiva integração física da região. No entanto, completando seu apontamento sobre a articulação dos países do Eixo Andino com o Eixo Mercosul-Chile, Duarte (Idem) adiciona que os países sul-americanos voltados para o Pacífico vêm grande importância e identificação de oportunidades na sua posição geográfica privilegiada, especialmente com a crescente importância e integração da Ásia aos fluxos de comércio internacionais, como porta de entrada para a América do Sul e ao mesmo tempo porta de saída da região (seu interior) para a Ásia. Nas palavras da autora: “a CAN compartilha com o Chile a saída ao Pacífico dos Eixos sul-americanos [da IIRSA]. A projeção da América do Sul para a Bacia do Pacífico é intermediada pelos países membros da CAN e o Chile” (Idem). A “logística marítima do Pacífico” originalmente foi um Eixo da IIRSA e atualmente faz parte do Processo Setorial de Integração (PSI) de transporte marítimo. De fato, este é um tema prioritário para estes países e mesmo: (1) um tema de disputa entre eles para conseguir desempenhar o papel mais relevante como porta de entrada/saída da região, como plataforma logística; (2) uma motivação para estes países se envolverem e impulsionarem a IIRSA. Deste modo, a construção de eixos bioceânicos e de corredores de exportação encontra enorme interesse entre estes países.

²³⁰ Atualmente a APEC conta com 21 membros: Austrália; Brunei; Canadá; Chile; China; Hong Kong; Indonésia; Japão; Coreia do Sul; Malásia; México; Nova Zelândia; Papua-Nova Guiné; Peru; Filipinas; Rússia; Singapura; Taiwan; Tailândia; Estados Unidos; Vietname. Criada em 1989 como um fórum de discussão entre países da ASEAN (Association of the South-East Asian Nations) e alguns parceiros econômicos da região do Pacífico, se tornou um bloco econômico apenas em 1994, na Conferência de Seattle, quando os países se comprometeram a transformar o Pacífico numa área de livre comércio.

O “Memorando de Entendimento sobre Integração Física e Econômica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Peru”, firmado pelos então presidentes dos países (Alejandro Toledo e Luís Inácio da Silva), em 25 de agosto de 2003 em Lima, confere os interesses do governo peruano na construção de eixos bioceânicos (os Eixos Transoceânico Sul e Transoceânico Central da IIRSA, assim como no Eixo Peru-Brasil-Bolívia), centros logísticos ligados ao Brasil, e a obras como a Rodovia do Pacífico (ligando o Acre a três portos no Sul do Peru: Ilo, Matarani e San Juan).²³¹

Fora do âmbito da IIRSA, em 2009, Chile e Argentina acertaram avançar na construção de dois túneis de interconexão cruzando os Andes, formando corredores bi-oceânicos, ligando a costa do pacífico a regiões produtoras de bens primários na Argentina e aos países do Cone Sul. São eles: o “Túnel de Baixa Altura - Ferrovia Transandina Central” e o “Túnel Internacional Paso de Água Negra”.²³² No dia 30 de outubro de 2009, as presidentes da Argentina e do Chile assinaram o Tratado de Maipú, que complementarizará o acordo de Paz firmado em 1984, depois de trinta anos do conflito pelo Canal de Beagle.²³³ Além de estabelecer um novo marco programático para a dinâmica das relações entre os países, entre outros entendimentos, criaram uma entidade binacional para estudar a viabilidade destes projetos e outorgar segurança jurídica aos investidores que decidam participar da implementação do Túnel Ferroviário.²³⁴

Estas conexões ao pacífico pretendem converter o Chile em provedor de serviços integrando a América do Sul aos mercados da Ásia e do Pacífico. Peru, Equador, Estados Unidos, México, América Central e Oceania também teriam acesso facilitado com as obras. Estas obras são incentivadas pelo interesse estratégico da China, e sua

²³¹ Para entender os interesses do governo peruano, ver “Memorando” em: http://www2.mre.gov.br/dai/b_peru_147_5134.htm. Sobre a Rodovia do Pacífico, é interessante ver também o “Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na III Reunião de Presidentes da América do Sul, por ocasião do anúncio da Rodovia Interoceânica”, Cusco, 8 de dezembro de 2004, disponível em: <http://www.comunidadandina.org/prensa/discursos/lula8-12-04.htm>.

²³² O primeiro conectará a província argentina de Mendonza com Los Andes, V Região do Chile, conectando-se ao Porto de Valparaíso, com entre 23 e 27 quilômetros de extensão. O segundo, mais ao norte, conectará San Juan a IV Região do Chile, e terá 14 quilômetros. As obras exigirão um investimento estimado de cerca de US\$ 3 bilhões.

²³³ Carregado de simbologia, o Tratado de Integração e Cooperação entre Chile e Argentina foi assinado em Maipú no Chile, lugar onde José de San Martín e Bernardo O'Higgins selaram a derrota das tropas espanholas e consolidaram a independência de ambas nações em 1818. O Tratado teria assim a simbologia de uma nova independência através da integração.

²³⁴ A atual passagem tem problemas de intermitência de seu funcionamento durante o inverno (fica de 45 a 60 dias fechado) e possibilidades de saturação caso aumente significativamente o fluxo. Cf.: Mercosurabc (sítio), “Chile y Argentina firmaron Tratado histórico de Cooperación e Integración”, 05/11/2009. Disponível em: <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=2195&IdSeccion=3>

possibilidade de execução sempre ronda acordos na região.²³⁵ Estas iniciativas já contam de fato com o apoio do governo brasileiro e financiamento parcial do BNDES ao envolvimento de empresas brasileiras nos seus estudos de viabilidade. A visita ao Brasil da Presidente Michelle Bachelet, em 30 de julho de 2009, garantiu o apoio brasileiro às obras, como mostra o “Comunicado Conjunto” do encontro, a fim de viabilizar um corredor ferroviário bioceânico entre Brasil, Argentina, Paraguai e Chile. Assinalou ainda a importância do corredor rodoviário bioceânico Brasil-Bolívia-Chile, que ligará o porto de Santos (Brasil) aos portos de Arica e Iquique (Chile), importante para o Centro-Oeste brasileiro, assim como para o acesso ao mar boliviano – projetos que estão na carteira IIRSA.

Antunes (2007, p.9) aponta o caso do corredor entre Tacna no Peru e El Mutun na Bolívia, na fronteira com o Brasil:

“No distrito de Suma, departamento de Tacna, a empresa chinesa Shandong Luneng Group iniciou a construção do Mega Porto Miguel Grau [que servirá de plataforma de comércio com o Pacífico] através de sua subsidiária Xing Hou American Business Sac do Peru. O projeto completo ao qual será dedicado o esforço construtivo e de financiamento dessa empresa chinesa é composto pelo porto e um distrito industrial junto a este, além de uma ferrovia com 1.442 km de conexão com El Mutun (...).

Este mega porto interessa à China pelas suas condições de profundidades do mar no local escolhido (...) que permite receber navios de grande calado, e pela menor distância comparada com os portos utilizados no seu comércio com a América do Sul (...).”

Antunes (2007, p.10) aponta que este projeto interessa também à Índia, por razão não somente semelhantes às de transportes, mas porque a empresa indiana Jindal Steel & Power ganhou a licitação internacional realizada pelo governo boliviano para explorar as minas de minério de El Mutun, com direito a explorar 50% das reservas por 25 anos. Antunes (Idem) ressalta que “O distrito industrial ao lado do porto está concebido entre outras coisas para instalar plantas de transformação do minério de ferro procedente de El Mutun”. O autor finaliza apontando os interesses brasileiros na obra de conexão: “pela possibilidade de escoamento de produtos agroindustriais de seus Estados fronteiriços para os mercados da área do Pacífico. Além disso, do lado brasileiro, existem as reservas de ferro de Urucum [região de Corumbá], que são da mesma

²³⁵ Por exemplo, em 5 de julho de 2004 em Pequim, China e Argentina assinaram acordo de intenções para construção de um túnel sob os Andes para ligar os oceanos Atlântico e Pacífico - Corredor Bioceânico Central, cruzando cinco províncias argentinas - para facilitar exportações (Antunes, 2007, p.10). “Fang Yuan Ming, presidente da Corporação Nacional China de Engenharia para o Exterior (Covec), declarou que “se houver garantia (créditos) do Estado argentino e coordenação, o túnel pode ser construído depois do acordo definitivo, em 68 meses”. In ALERTA (sítio), “China e Argentina assinam acordo para construir Corredor Bioceânico”, 05 de julho de 2004. Disponível em: <http://www.alerta.inf.br/integracao/291.html>

formação e corpo geológico da mina de El Mutun da Bolívia”.

Estes países andinos do litoral Pacífico (e alguns grupos de interesse internos) disputam a possibilidade de ser o canal de ligação eficiente para a exportação da produção agropecuária e extrativista expansiva desde o Centro-oeste brasileiro, incluindo ainda o acesso à Amazônia, e também a porta de entrada de manufaturados asiáticos na região (especialmente chineses). Assim, compartilhando da lógica do regionalismo aberto, Duarte (2008) situa o papel fundamental que a integração de infraestrutura da América do Sul pode ter para o comércio através da Costa do Pacífico, no qual desempenhariam papel fundamental a CAN e o Chile, principalmente como prestadores de serviços logísticos. Segundo o argumento de Duarte (2008), os países andinos vêem sua posição geográfica como fator de competitividade internacional para uma oportunidade para exportações de bens e como fonte de prestação de serviços como armazenamento, transbordo, centros logísticos, etc., consolidando seus portos e servindo como “espaços de transito” de cargas internacionais. Para Duarte (2008, p.60), “Este enfoque se conecta com a integração física sul-americana e dá sentido às rodovias inter-oceânicas, num marco de globalização, e não só de comércio intra-regional sul-americano”. Focando unicamente neste papel, a lógica do regionalismo aberto não contradiz seus interesses. Com o crescente fluxo de comércio via Pacífico, esta posição ganha força. Lembramos que todos os eixos transversais da IIRSA contam com pelo menos um país andino, e são descritos em sua maioria como “emergentes”. É importante sublinhar que estes interesses podem condizer com interesses estrangeiros, como, por exemplo, de acesso a matérias primas pela China, Índia, Japão, Coréia do Sul, e ainda dos EUA.

Estes países, além de ter interesse no escoamento com menores custos de transporte de seus bens manufaturados de alta intensidade tecnológica e alto valor agregado, também têm interesse no acesso a matérias-primas e recursos estratégicos da região – como energéticos, minerais, alimentos – cuja crescente escassez em seus territórios e em nível mundial pode representar um limite futuro ao seu crescimento econômico e, portanto, balizam sua política internacional.²³⁶ Na consecução de suas estratégias expansivas, governo e empresas caminham de mãos dadas, com alta

²³⁶ Como mostram os relatórios da Energy Information Administration desde 2006, a Ásia apresenta uma crescente demanda de petróleo, principalmente puxada pela Índia (que importa 85% de seu consumo interno) e pela China. Esta última já se tornou segundo maior consumidor mundial de petróleo, perdendo somente para os EUA, o maior consumidor mundial de energia, que consomem um volume de petróleo muito superior (cerca de três vezes maior). Cf. relatórios *International Energy Outlook* em <http://www.eia.doe.gov/>.

capacidade de financiamento e de investimento, e assim de influenciar a oferta de infraestrutura na América do Sul.

Sem dúvida, os acordos firmados nas questões de investimento, transferência tecnológica e comércio, e a conseqüente dinâmica e forma como se dará o comércio da região com a Ásia, especialmente com a China, serão de importância fundamental para a integração da América do Sul e seus resultados. O potencial para acordos com vantagens mútuas é enorme, assim como a capacidade de articulação e projeção conjunta internacional como contrapeso às antigas potências mundiais e à hegemonia estadunidense, se os países da América do Sul atuarem coordenadamente na direção da construção de sua autonomia estratégica, desenvolvimento conjunto e projeção geopolítica. Obviamente, em todos os países da região, grupos de interesse ligados a atividades agro-exportadores, exploração de recursos naturais e ao comércio e finanças internacionais, elites que defendem o liberalismo econômico de forma geral e associadas a interesses externos, apóiam a visão do regionalismo aberto, de construção de corredores de exportação e condução privada para a infra-estrutura de integração regional.

Aprofundando a visão andina como espaço de trânsito e provedor de serviços, e ainda vislumbrando as possibilidades de que a integração física e logística resulte em benefícios mútuos, Duarte (2008, p.59) ressalta o papel do Brasil e o papel *geoeconômico* que os países do litoral pacífico podem ter:

“(…) é fundamental visualizar outro ator principal: o Brasil, cujos fluxos de carga, para e desde a Bacia do Pacífico, todos os demais aspiram intermediar. A relação CAN-Brasil é vital para o funcionamento dos EID nos quais participam países andinos já que, com exceção do Eixo Andino, todos os demais incorporam o Brasil. Afirmar uma lógica de interconexão continental leste-oeste, paralelamente à lógica de interconexão norte-sul no espaço sul-americano, permitirá potencializar o papel estratégico da Comunidade Andina como plataforma para a interconexão do interior do subcontinente com os mercados da Bacia do Pacífico”.

“(…) A integração sul-americana não deve ser vista como uma alternativa à globalização, se não como uma plataforma para participar dela. Para países medianos como os andinos, se trata de estabelecer a “massa crítica” necessária para projetar-se competitivamente para a Bacia do Pacífico e para o mundo”. (Idem)

Os setores brasileiros de mineração e do agro-negócio (incluindo os agro-combustíveis) certamente têm interesse na construção de corredores de ligação ao pacífico, assim como os setores agro-exportadores argentinos.

Ainda, Verdum (2008, p.10), fazendo uma análise crítica ao expansionismo brasileiro, privilegiando o ponto de vista sócio-ambiental, aponta que:

“muitos dos problemas sócio-ambientais gerados na Bolívia e no Peru pelas rodovias inter-oceânicas, devem-se a uma “corrida ao Pacífico”, que beneficia enormemente o setor do agronegócio do Centro-Oeste e Norte do Brasil e as cadeias produtivas das transnacionais que operam no continente. Os territórios locais são pensados quase que exclusivamente como áreas de trânsito para os produtos chegarem aos portos com o menor de mercado possível.

É aí [Centro-Oeste e Norte do Brasil] onde, fundamentalmente, o capital ligado aos setores de mineração e do agro-negócio (incluindo os agro-combustíveis) está definindo a forma como se dará a ocupação territorial, o destino das populações locais (povos indígenas, comunidades quilombolas e outros) e seus territórios e a forma como serão exploradas as potencialidades do patrimônio ambiental destas regiões”.

No entanto, atentamos que tal processo não faz parte somente “de uma estratégia mais ampla das elites que orientam o processo de expansão e modernização econômica brasileira”, como afirma o autor (Idem). As elites econômicas e governos dos demais países manifestam também interesses em participar do processo de integração física como plataformas logísticas, interessados especialmente em ser espaço de trânsito para o mercado e a produção do Brasil.

Sem dúvida, a mobilidade eficiente de transportes por toda região, as ligações Norte-Sul e Leste-Oeste, o acesso ao mar, a mercados e a mobilidade para todos os países, cumprem objetivos econômicos e geopolíticos estratégicos e atendem a diversos interesses na região. Na visão aqui defendida, dependendo das estratégias e políticas comerciais, industriais e tecnológicas e de como caminhar o processo de integração, esta interação no comércio internacional pode ter diferentes resultados, podendo até reforçar os efeitos perversos da globalização. Não basta a articulação dos países da costa do Pacífico para dentro da região e ao mesmo tempo para fora, se objetivos claros de projeção política internacional e de industrialização conjunta não guiarem o processo. É preciso que prevaleça uma visão integrada da região como um todo e uma visão de longo prazo sobre a integração regional. A liderança brasileira e a chamada capacidade de pendular (através do *princípio do terceiro interessado*) nas relações externas, diante dos interesses e disputas na região entre Estados e empresas asiáticos, europeus e estadunidenses, podem conferir poder de barganha à região nas negociações de acordos vantajosos e apoio em negociações internacionais em organismos multilaterais - desde que os países da região atuem de forma coordenada e estratégica.

3. 7 - Considerações finais

Podemos sugerir que existem basicamente três visões sobre a integração de

infra-estrutura regional, entre as quais duas predominam amplamente no atual no debate político. A primeira é a visão dominante coerente com o regionalismo aberto, presente na IIRSA e propagada pelo BID e Banco Mundial, que tende a reforçar nosso padrão histórico de infra-estrutura voltada para fora da região e privilegiar o arcabouço regulatório e as obras que atendam maior interesse do capital privado - com a suposta menor capacidade de intervenção do Estado na condução do processo econômico. Nesta concepção, relevando-se ou não aspectos ambientais nas obras, tende a promover a exploração indevida dos recursos da região, colocando-os a serviço da acumulação de poder e capital nos Estados desenvolvidos, e trabalhando contra o desenvolvimento das forças produtivas, resolução dos problemas sociais, e da projeção política da região.

A visão alternativa dominante, que ganha cada vez mais espaço na mídia e no debate político internacional, com apoio da chamada opinião pública, é uma visão ambientalista exacerbada, que provém da influência das chamadas *redes transnacionais*, pregando objetivos cosmopolitas. Esta visão também tem ganhado crescente importância na academia. Apoiada por organizações não-governamentais, especialmente as do hemisfério Norte que se encontram conectadas às organizações reflexas do hemisfério Sul - provendo apoio ideológico, institucional e financeiro -, movimentos sociais de afetados por obras, e organismos multilaterais (inclusive os que apóiam a visão do regionalismo aberto). Na região, ela aparece recorrentemente através de *críticas sociais e ambientais* ao projeto da IIRSA, e inclui os povos originários e os movimentos que apóiam “suas causas”. Defendendo um “desenvolvimento socialmente e ambientalmente sustentável”, concebe os recursos da região como intocáveis e é contrária a obras de grande escala, num sentido muito mais reivindicatório e reclamando injustiças históricas. No entanto, esta visão não é propositiva ou, mais propriamente, restringe suas propostas à manutenção dos povos ou afetados na condição em que se encontram. Costuma se referir a projetos produtivos de desenvolvimento local e participação diferenciada dos afetados nas decisões sobre obras de infra-estrutura (nova *advocacy* em uma nova *governance* global), propondo uma nova forma de democracia participativa. Esta visão também concentra grande atenção de sua crítica à internacionalização das empresas brasileiras e ao apoio do BNDES. Esta visão, assim como a anteriormente destacada, também trabalha contra o desenvolvimento das forças produtivas, da resolução das questões sociais e da projeção política da região.

A terceira visão, a que defendemos aqui, é uma visão estruturante, político-estratégica. Esta visão revela questões sócio-ambientais, priorizando um processo

civilizatório amplo e de desenvolvimento conjunto dos países envolvidos, com inserção política e econômica ativa da região no sistema internacional.

Sobre o argumento usual de que de forma geral os créditos concedidos às obras de infra-estrutura são responsáveis pela elevação do endividamento público dos países da região em detrimento de recursos que poderiam ser investidos em áreas de interesse social, como saneamento básico, hospitais, educação e habitação, são necessárias algumas qualificações e observações.

A oferta e os investimentos em infra-estrutura possibilitam impactos positivos e de interesse social na produção, competitividade e geração de empregos e renda, que se espalham por toda economia, constituindo o capital social básico sem os quais as demais atividades econômicas podem funcionar. A visão neoliberal de contabilidade de custos tende a encarar tais investimentos como custos no orçamento dos governos. Assim, deve-se qualificar que somente no caso onde as obras de integração física não sejam enquadradas no sentido de desenvolvimento e autonomia dos países, e por sua vez estejam em consonância com o “regionalismo aberto”, este argumento sobre o endividamento pode ser válido. Ainda, a visão ambientalista que parte do princípio de que as “obras de grande escala” por si só não geram impactos positivos nas diversas esferas que apontamos, mas tão e somente negativos em termos ambientais e sociais, limita qualquer possibilidade de desenvolvimento das forças produtivas regionais e inserção política e econômica internacional ativa dos países da região - diante da escassez de infra-estrutura viária, de comunicações e de autonomia energética.

CAPÍTULO 4

AS RELAÇÕES COMERCIAIS: O BRASIL E A AMÉRICA DO SUL

4.1 – Introdução: a inserção internacional da região

A despeito das diferenças históricas em diversas esferas entre os países da América do Sul, uma característica comum destes países é seu padrão histórico de inserção econômica internacional e seu decorrente posicionamento comum na divisão internacional do trabalho, baseada na produção e comercialização de bens primários, de baixo valor agregado e intensidade tecnológica. Tal quadro decorre de sua colonização e posterior inserção subordinada no sistema político e econômico internacional. Assim, foi estabelecida e continuamente reproduzida uma relação assimétrica, na qual os países sul-americanos abastecem os países centrais com *commodities* (essencialmente bens primários e manufaturas baseadas em recursos naturais) e importam produtos industriais de maior valor agregado e intensidade tecnológica.

Conforme assinala Wilson Cano (1999), de forma geral, no período entre 1929-1979, uma parte dos países da América Latina gozou de maior grau de soberania na condução da política econômica em prol do desenvolvimento, incluindo aí políticas de industrialização e de substituição de importações. Embora neste período os países da região tenham instalado (em maior ou menor grau tecnológico) indústrias de transformação, e alguns tenham experimentado um processo relativamente bem sucedido de industrialização tardia e diversificação produtiva (como o Brasil e o México), não mudaram as formas de relação e interação com o sistema econômico e político internacional, e nem especificamente seu padrão de inserção internacional e dependência dos mercados internacionais para o seu crescimento e geração de divisas – enfim, para sua vulnerabilidade externa.

Como sublinha Cano (1999, p.288), a partir da década de 80, através da imposição do chamado “Consenso de Washington” aos países da região, impulsionada pelos EUA e secundada pelos demais países centrais, foi reduzida fortemente a soberania política na região em favor do liberalismo e do domínio das finanças:

“(...) ocorre uma convergência crescente. Observa-se em toda a América Latina: um debilitamento fiscal, financeiro e da capacidade de arbitramento da política pelo Estado nacional; aumento do poder de novos grupos

econômicos emergentes ligados à finança internacional; o enfraquecimento político das associações de classe tradicionais e, por fim, a consolidação do poder de uma nova tecnocracia internacionalizada, que hoje rege em conjunto as políticas econômicas da região movida pelo mesmo *commitment* liberal”.

Conforme mostra a UNCTAD (1997; 2003), os países da América Latina aderiram incondicionalmente ao discurso da liberalização econômica e ingressaram em um processo de liberalização rápida, feita sem nenhuma estratégia de inserção, em nome do chamado “ajuste estrutural”. Conseqüentemente, os resultados apresentados apontam uma crescente divergência dos países da região em relação aos países desenvolvidos em termos de renda, riqueza, tecnologia, ocupação e níveis de salários, associada a uma crescente polarização das atividades industriais de alto valor agregado e intensidade tecnológica nos países centrais. Esta polarização é revelada tanto na perda de importância das atividades industriais de alto valor agregado e alta intensidade tecnológica no valor agregado das economias nacionais, quanto na participação relativa da mão de obra ocupada nestas atividades (Padula, 2005). Tais resultados mostram uma forte associação entre mudanças estruturais, padrões tecnológicos e padrões de vida. Por outro lado, os Relatórios da UNCTAD (1997; 2003; 2007) mostram que as economias emergentes do Sudeste da Ásia utilizaram uma estratégia de inserção econômica internacional ativa e tiveram resultados completamente opostos, aumentando suas exportações industriais e a importância na produção nacional de indústrias de alto valor agregado e alta intensidade tecnológica, assim como dos setores de serviço atrelados a elas, convergindo com os países desenvolvidos em termos de renda, tecnologia, riqueza, níveis de salários e ocupação da mão de obra. Ainda, Medeiros (1997), tal qual o UNCTAD (2007), sublinha a importância da interação e dinâmica regionais diferenciadas na Ásia e na América Latina, além das estratégias nacionais individuais, para estes resultados e para as inserções internacionais diferenciadas entre as regiões a partir da década de 80.

Sob a lógica do novo regionalismo, puramente econômica e de arcabouço neoliberal, baseada em ganhos estáticos, é proposto que há um benefício econômico para os países menos desenvolvidos do Sul num processo de integração regional liberalizante com os países mais desenvolvidos do Norte. A lógica é de que os últimos levariam investimentos e aproveitariam oportunidades econômicas e recursos não explorados nos primeiros, através da exploração de suas multinacionais e dos IDEs, gerando efeitos econômicos positivos. No entanto, se observarmos as assimetrias

políticas e econômicas existentes e suas tendências polarizadoras, em um processo de integração sob as forças de mercado, além de olharmos para a experiência assimétrica do NAFTA (UNCTAD, 2007; 2003), torna-se extremamente difícil crer nas promessas do “novo regionalismo”. Por outro lado, no capítulo 2 observamos a importância da industrialização na estrutura produtiva das economias nacionais e no processo de integração regional entre países periféricos na América do Sul, trabalhando em favor da resolução de seus problemas sócio-econômicos, da redução de sua vulnerabilidade externa e inserção ativa no sistema internacional. Uma ampla estratégia sul-americana em prol da integração regional industrializante pode ser a melhor e a única forma de mudar o padrão histórico de inserção internacional econômica e política dos países da região, assim como o padrão de comércio intra-regional.

É importante atentarmos para o papel que o Estado de maior peso econômico deve ter, caso se almeje um processo com ganhos recíprocos para todos os países envolvidos, e a redução das assimetrias - na medida em que isto for possível. Tal qual proposto no Capítulo 2, a promoção de um comércio intra-regional recíproco (em termos de assimetrias comerciais) passa pela abertura preferencial da economia de mercado maior (e mais dinâmico) às exportações dos demais países menos favorecidos da região; são importantes para promover uma integração baseada em uma divisão regional do trabalho em bens industriais. Cumprem papel importante neste sentido, os investimentos do(s) país(es) de maior peso econômico nos vizinhos menores, o estabelecimento de crédito, financiamento e mecanismos compensatórios regionais, e, sobretudo, a política macroeconômica do(s) país(es) de economia(s) maior(es) que dita(m) a dinâmica do(s) seu(s) mercado(s) interno(s) – pois quando sua economia se expande cria a oportunidade de arrastar as demais economias através de suas demandas por importações regionais.

Em 2008, enquanto as exportações de produtos manufaturados do Brasil para o mundo tiveram uma participação de 46,8% no total exportado pelo país, nas exportações do país para a América do Sul os produtos manufaturados tiveram participação de 84,9%. Já nas exportações brasileiras para a China a participação de manufaturados foi de 6,7% do total exportado. Nas exportações para a União Européia, a participação dos manufaturados na pauta foi de 38,2%, e nas exportações do Brasil para os EUA a participação dos manufaturados foi de 59%. Ainda, em todos estes destinos, as participações dos bens manufaturados nos totais exportados diminuíram comparando 2008 com 2000. Além de revelar que os manufaturados perderam participação nas

exportações brasileiras para mercados importantes, estes dados revelam que o Brasil é exportador de produtos manufaturados na América do Sul, bens de maior valor agregado e intensidade tecnológica, enquanto é exportador de produtos básicos e commodities no mundo, de baixo valor agregado e baixa intensidade tecnológica.

Brasil: Exportações por fator agregado, 2000 e 2008

2000	Básicos	Semi-man.	Manufaturados
Am.do Sul	5,8%	2,5%	91,7%
EUA	7,3%	18,9%	73,9%
China	68,2%	13,0%	18,8%
EU	42,6%	17,1%	40,3%
Mundo	22,8%	15,4%	59,0%
2008	Básicos	Semi-man.	Manufaturados
Am.do Sul	12,1%	2,9%	84,9%
EUA	22,9%	18,0%	59,0%
China	77,5%	15,8%	6,7%
EU	47,0%	14,8%	38,2%
Mundo	36,9%	13,7%	46,8%

Fonte: MDIC (Brasil).

Conforme destaca Carneiro (2009, p.6), “Da perspectiva da estrutura produtiva e do comércio, a maior dificuldade para o avanço do processo econômico de integração estaria na posição particular do Brasil, ou seja, nas características da sua economia e na forma pela qual se articula com as demais”. Com mais de 50% do Produto Interno Bruto da região, o Brasil possui notavelmente o maior potencial econômico da região, com o maior mercado interno (com enorme potencial), e é o único país capaz de exercer o papel de locomotiva do crescimento regional através de suas importações regionais. No entanto, ao mesmo tempo, tem o maior peso industrial, maior diversificação da produção industrial e da pauta exportadora.

As assimetrias econômicas regionais naturalmente se traduzem em assimetrias comerciais através de significativos superávits comerciais brasileiros com os demais países da região. Este capítulo se concentrará em duas tarefas importantes neste sentido: (i) analisar se há qualquer tendência de reversão destas assimetrias comerciais entre o Brasil e os países da região; (ii) analisar, de forma sucinta, a composição setorial deste comércio intra-regional, para verificarmos qual a divisão regional do trabalho predominante, e se ela atende ao modelo de comércio intra-regional intensivo em bens industriais que apontamos como objetivo ideal no Capítulo 2. Estas análises são importantes para constatar o papel que a liderança brasileira tem tido no âmbito

comercial e produtivo. Destacar os acordos firmados no sentido da integração comercial e produtiva e as tendências de fluxos de investimentos também são proveitosos, e serão mencionados na medida do possível por razões de espaço. Analisaremos também, de forma geral, as relações e acordos comerciais que os EUA e a China vêm estabelecendo com a reunião. Consideramos que as questões analisadas permitem sinalizar a direção que vem tomando a crescente integração comercial sul-americana e a contribuição da liderança brasileira, assim como suas ameaças externas.

4.2 - Assimetrias estruturais: o Brasil e a América do Sul

O Brasil é de longe o país mais importante da América do Sul em termos de participação na região com: 52,6% de seu PIB; 50,1% da sua população; 46,5% do seu território. Possui ainda uma posição geográfica estratégica, entre outros fatores, com mais de 7.500 quilômetros de litoral, quase a totalidade da saída da região para o Oceano Atlântico, e possui fronteira com todos os países, exceto Chile e Equador.

América do Sul: Distribuição do PIB, População e Território (2008)

2008	PIB *	%	População (milhares)	%	Área (km ²)	%
Argentina	328.469	11,9%	39.939,00	10,4%	3.745.247,00	20,5%
Bolívia	16.674	0,6%	9.694,00	2,5%	1.098.581,00	6,0%
Brasil	1.448.684	52,6%	192.004,00	50,1%	8.514.876,60	46,5%
Chile	169.458	6,2%	16.804,00	4,4%	756.950,00	4,1%
Colômbia	242.608	8,8%	45.011,00	11,7%	1.141.748,00	6,2%
Equador	54.686	2,0%	13.485,00	3,5%	256.370,00	1,4%
Paraguai	16.873	0,6%	6.238,00	1,6%	406.750,00	2,2%
Peru	128.933	4,7%	28.836,00	7,5%	1.285.220,00	7,0%
Uruguai	32.186	1,2%	3.350,00	0,9%	176.215,00	1,0%
Venezuela	313.799	11,4%	28.121,00	7,3%	916.445,00	5,0%
Total	2.752.371	100,0%	383.482	100,0%	18.298.403	100,0%

Fonte: Cepal. * PIB a preços correntes, em milhões de dólares.

Estes dados revelam que o Brasil é o país que reúne condições para exercer a liderança política, comercial e macroeconômica regional, no qual seu crescimento econômico, o crescimento de seu mercado e de suas importações regionais, devem ter papel fundamental para o crescimento dos demais países e para a constituição de uma integração produtiva regional baseada na industrialização conjunta dos países, como propôs Prebisch (1959). No entanto, estes dados indicam também que existem assimetrias econômicas regionais a serem enfrentadas, na medida em que seja possível.

Uma particularidade importante é que este mesmo país que possui a maior economia, mercado e parque produtivo, enfrenta sérios problemas econômicos internos e assimetrias regionais a serem resolvidos, apresentando ainda um PIB per capita bem próximo da média regional, mas em quinto lugar no ranking regional. Estes fatores indicam a necessidade da priorização de uma política de crescimento econômico neste país, mas deixam espaço para argumentos em favor da priorização de questões nacionais em detrimento das regionais, ignorando as potencialidades políticas e econômicas maiores de um crescimento conjunto regional.

América do Sul: PIB per Capita 2008

Países	PIB per capita
Argentina	9.884,87
Uruguai	8.161,47
Chile	6.235,18
Venezuela	5.883,81
Média Ponderada	4.724,52
Média Aritmética	4.495,98
Brasil	4.448,04
Colômbia	2.983,33
Peru	2.923,55
Equador	1.744,86
Paraguai	1.521,41
Bolívia	1.173,25

Fonte: Cepal.

Olhando para o crescimento econômico dos países da região nos últimos anos, constatamos que o Brasil, país de maior mercado e que deveria crescer mais para exercer o papel de locomotiva regional, é um dos países que menos cresce na região, perdendo somente para o Paraguai e para o Chile e se situando abaixo do crescimento regional no período 2005-2009, como mostra a tabela abaixo (ordenada decrescentemente pelo período 2005-2009). A principal razão para este desempenho macroeconômico relativamente desfavorável nos anos 2000 se encontra no regime restritivo e nas prioridades macroeconômicas estabelecidas pelos governos brasileiros. Foi estabelecido um regime de metas de inflação baseado num diagnóstico de inflação de demanda, apoiado em metas de superávit primário (que superaram 4% do PIB de 2000 a 2006, e superaram 3% a partir de 2007) e no aumento da taxa de juros básica da economia. Sob um regime de livre fluxo de capitais e de câmbio, estas políticas “bem comportadas” são encaradas como imprescindíveis para as avaliações de mercado. Isto resultou em baixos investimentos por parte do governo central, em torno de 0,6% do

PIB (infra-estrutura, saúde, educação, etc.), altos pagamentos de serviço da dívida (em torno de R\$ 160 bilhões anuais), muito maiores que os gastos com programas sociais (não chegam a 15 bilhões), e conseqüentemente altos custos para investimentos e baixo crescimento. O câmbio sobrevalorizado que resulta desta política macroeconômica desfavorece o desempenho da economia brasileira, mas favorece as importações regionais, tendo caráter dúbio.

Crescimento do PIB em moeda constante 2000

País	2000-2004	2005-2009*
Peru	3,4	6,8
Argentina	0,4	6,7
Uruguai	-0,4	6,3
Venezuela	1,8	6,2
MERCOSUL	1,2	5,2
CAN	3,6	4,9
América do Sul	2,4	4,9
Bolívia	2,7	4,7
Colômbia	3,4	4,6
Equador	4,8	3,7
Brasil	3,0	3,6
Paraguai	1,3	3,3
Chile	4,0	3,2

Fonte: CEPAL. Os dados de 2009 correspondem a estimativas da CEPAL.

Ainda, estas mesmas assimetrias que favorecem o papel do Brasil como líder regional, somadas às assimetrias produtivas e tecnológicas regionais, sob arranjos comerciais regionais inadequados - onde prevaleçam as livres forças de mercado, podem acentuar as assimetrias econômicas, através da atuação de forças centrípetas. Em estudo produzido no âmbito do escritório da CEPAL em Brasília, Pianarello (2007) faz uma comparação da evolução das estruturas produtivas dos países sul-americanos em três momentos (1995, 2000 e 2005), que revela resultados importantes.²³⁷

Primeiramente, olhando para o peso do produto de cada país no valor agregado da região, observou que a participação do Brasil no produto total da região, a preços correntes, sempre se manteve acima de 50%, sendo seguido de longe pela Argentina que tinha o peso de 22,5% em 2000, mas, após profunda crise, perdeu participação para outros países ainda se mantendo em segundo lugar com 12,2% em 2005. Interessante

²³⁷ Com o fim de garantir compatibilidade de informações, Pianarello (2005) utilizou dados agregados, “elaborados com base em metodologias e classificações comuns (ex: contas nacionais, informações do Programa de análises da Dinâmica Industrial – PADI/CEPAL, a base de dados da CEPAL sobre comércio exterior, - BADECEL)”. (Idem, p.2)

notar que Equador, Uruguai, Paraguai e Bolívia alcançaram juntamente uma participação inferior a 5% do produto regional em 2005. Os números indicam que o tamanho do PIB brasileiro é um múltiplo (variado) dos PIBs de cada um dos demais países da região.

AMÉRICA DO SUL – VALOR AGREGADO TOTAL

Países	1995		2000		2005	
	Valor	part. %	Valor	part. %	Valor	part. %
Brasil	662973,0	53,6%	558146,8	47,0%	749693,4	54,0%
Argentina	242394,9	19,6%	267683,4	22,5%	169725,7	12,2%
Colômbia	89894,7	7,3%	80523,3	6,8%	116338,9	8,4%
Venezuela	72491,5	5,9%	112219,2	9,4%	106722,6	7,7%
Chile	67310,2	5,4%	70794,1	6,0%	108294,1	7,8%
Peru	48343,7	3,9%	48681,9	4,1%	72312,8	5,2%
Equador	19095,5	1,5%	14710,6	1,2%	34217,4	2,5%
Uruguai	19888,8	1,6%	21056,8	1,8%	16960,5	1,2%
Paraguai	7315,5	0,6%	6506,8	0,5%	6745,7	0,5%
Bolívia	6093,3	0,5%	7631,0	0,6%	7890,0	0,6%
Total	1235801,1	100,0%	1187953,9	100,0%	1388901,1	100,0%

Fonte: Pianarello (2007) – Anexo Estatístico, elaborado a partir de dados do Anuário Estatístico da CEPAL de 2006.

Na sua análise por setores, Pianarello (2007)²³⁸ aponta um notável exemplo da assimetria na estrutura produtiva entre o Brasil e os demais países da América do Sul, revelado no peso da *indústria de transformação* brasileira na produção total sul-americana do setor. Em 2000, parte de uma participação de 52,7%, e amplia para 61% do total da América do Sul em 2005, elevando sua participação de 2000 a 2005 em 8,4 pontos percentuais, um aumento de 15,74% na participação. Nesta indústria, o valor gerado pelo país em 2005 foi 4,4 vezes maior que o produto gerado pela Argentina, quase 10 vezes superior que o da Colômbia, Venezuela e Chile (separadamente), e 9,3 vezes maior que o somatório do valor gerado pelas indústrias de transformação do Peru, Equador, Uruguai, Paraguai e Bolívia (Pianarello, 2007, p.3).

²³⁸ Pianarello (2007) utilizou o detalhamento setorial baseado no Sistema de Contas Nacionais das Nações Unidas (revisão 3) e na Classificação Industrial Uniforme de todas as atividades econômicas (CIU, Revisão 2).

Estrutura do valor agregado de cada país (a preços correntes)

País	Agricultura			Indústria			Serviços		
	1995	2000	2005	1995	2000	2005	1995	2000	2005
Argentina	5,05%	4,97%	9,05%	18,36%	17,52%	23,15%	20,25%	21,05%	16,44%
Bolívia	15,80%	14,27%	15,97%	18,44%	14,57%	13,70%	17,07%	18,61%	19,88%
Brasil	3,97%	5,60%	5,07%	18,62%	17,22%	18,10%	31,89%	29,18%	27,95%
Chile	4,77%	5,29%	4,74%	17,33%	17,01%	15,79%	13,62%	16,89%	14,91%
Colômbia	8,91%	10,36%	7,72%	15,41%	15,60%	16,96%	16,18%	21,86%	19,02%
Equador	7,04%	11,51%	6,12%	11,88%	5,51%	3,47%	14,90%	12,07%	16,91%
Paraguai	16,36%	18,49%	23,03%	18,02%	17,17%	15,24%	14,85%	20,19%	16,42%
Peru	6,60%	8,50%	6,54%	16,76%	15,81%	16,40%	17,93%	18,31%	17,75%
Uruguai	6,92%	6,29%	10,18%	13,75%	11,50%	16,44%	20,21%	21,40%	19,17%
Venezuela	5,42%	4,11%	3,89%	23,40%	19,34%	16,16%	14,81%	17,71%	13,89%

País	Mineração			Elêtric., Gás e Água			Construção Civil		
	1995	2000	2005	1995	2000	2005	1995	2000	2005
Argentina	2,00%	2,65%	5,85%	2,11%	2,46%	1,73%	5,54%	4,97%	4,88%
Bolívia	6,65%	7,22%	11,60%	3,77%	3,20%	3,06%	3,26%	3,34%	2,59%
Brasil	0,82%	1,59%	2,46%	2,60%	3,40%	3,82%	5,49%	5,52%	4,90%
Chile	8,83%	7,23%	16,64%	2,95%	3,05%	3,11%	8,47%	6,60%	6,46%
Colômbia	4,30%	7,01%	7,20%	2,87%	3,37%	3,58%	8,06%	4,00%	6,31%
Equador	9,97%	23,31%	21,32%	0,76%	1,15%	1,54%	3,59%	7,66%	8,84%
Paraguai	0,14%	0,13%	0,13%	1,96%	2,50%	2,24%	5,56%	5,00%	5,07%
Peru	5,01%	5,71%	9,71%	2,00%	2,52%	2,26%	7,20%	5,86%	5,96%
Uruguai	-	-	-	1,72%	1,86%	2,41%	7,93%	8,63%	6,00%
Venezuela	14,87%	18,81%	32,42%	2,59%	2,24%	1,41%	6,22%	8,06%	6,90%

País	Comercio Atac., Hotéis...		
	1995	2000	2005
Argentina	17,00%	16,41%	14,32%
Bolívia	12,46%	11,37%	11,03%
Brasil	11,71%	11,75%	12,06%
Chile	12,69%	11,47%	9,52%
Colômbia	14,93%	13,37%	13,52%
Equador	15,32%	18,23%	14,27%
Paraguai	22,94%	19,93%	22,78%
Peru	20,35%	19,30%	17,85%
Uruguai	16,16%	13,78%	14,45%
Venezuela	11,42%	9,52%	11,13%

Fonte: Pianarello, 2007, Anexo Estatístico – com base no Anuário Estatístico da CEPAL, 2006.

As análises do autor para os demais setores também reforçam que o peso do Brasil nestes setores segue o peso do seu PIB na região. Para o setor de *Agricultura, Caça, Silvicultura e Pesca*, o Brasil registra participação maior que 50% no produto regional, para todos os anos analisados - 1995, 2000 e 2005 – respectivamente, 54,4%, 50,3% e 53,5%, ampliando sua participação em 3,2% de 2000 a 2005, um aumento de

6,36% na participação. Em 2005, o país foi seguido pelas participações de Argentina e Colômbia, com respectivamente 14,2% e 12,3% do produto agrícola regional em 2005. Os demais países têm participação abaixo de 5%, exceto o Chile com 5,2% (Idem, Tabela 1.1, Anexo Estatístico). Nos três anos analisados, a economia brasileira registrou mais de 50% do valor agregado da região nos setores de *Construção Civil*, com ligeira queda, 57,1% em 2000 para 56,5% em 2005, destacando-se o crescimento da Venezuela (4,8% em 1995, 10,6% em 2000, e 7,4% em 2005), Equador (0,7% em 1995, 1,3% em 2000 e 3,2% em 2005) e Chile (6,3% para 9,8%). O Brasil também manteve participação superior a 50% do valor agregado regional nos três anos analisados nos setores de *Eletricidade, Gás e Água* (59,6% em 2005) e *Finanças e Seguros* (56,1% em 2005).

Como observa Pianarello (2007, p.4): “Os únicos setores nos quais o Brasil apresenta participações um pouco menos significativas são nos de *Transporte, armazenagem e comunicações*, e no setor de *Mineração* e no *Comércio Atacadista* [Hotéis, Bares e Restaurantes]”. Na exploração de mineral e extrativa o predomínio do Brasil é revelado na sua participação de 30,6%, sendo que nas participações registradas em 1995 (15,2%) e 2000 (23,3%) estava abaixo da Venezuela. Este país teve participações de 30,4% em 1995, 35,6% em 2000, e 22,7% em 2005.²³⁹ O Chile vem em seguida com participação de 16,2% (em 1995, com 17,2%, este país superava o Brasil). Os demais com participações são Argentina (8,8%), Colômbia (7,7%), Peru (6,6%), Equador (6,6%) e Bolívia (0,8 %).

Analisando o perfil da estrutura produtiva de cada país separadamente, em 2005, Pianarello (2007, pp.4-5) observou que entre Brasil e Argentina há uma relativa simetria, revelada pelo peso praticamente igual da indústria de transformação no produto de ambos os países, em torno de 23%, e uma relativa similaridade na mineração, com 4,6% de participação no Brasil contra 5,8% na Argentina. No entanto, Brasil e Argentina registram disparidades nos demais setores, com destaque para a pequena superioridade da participação de 9,4% do setor agrícola no PIB argentino, contra 8% no Brasil, acima da média de participação regional de 8,1%. Outros países que superam esta média de participação do setor agrícola no PIB são Paraguai com 24%, Bolívia com 14,4%, Colômbia com 11,9% e Uruguai com 9,2%; e o destaque abaixo da média regional é a Venezuela com 4,4% de participação. Estes mesmos países compõem o grupo de países da região que apresentam participação da indústria de

²³⁹ Entre dezembro de 2002 e janeiro de 2003 a Venezuela passou por uma greve petrolífera comandada pela oposição do país a partir da PDVSA, na tentativa de derrubar o presidente Hugo Chávez.

transformação no PIB inferior à média regional de 20,4%: Bolívia (13,8%), Colômbia (14,2%) e Paraguai (15,6%). Somente Brasil, Argentina e Uruguai, que apresentam tendência de aumento de participação do setor no PIB, estão acima da média; e o destaque negativo é o Equador com 2,5% e tendência à queda de participação. O peso do setor mineral em relação ao PIB nacional se destaca na Venezuela (24,1%), no Equador (22%) e Chile (17%) – também sendo superior a 10% na Bolívia (11,6%) e no Peru (10,3%). Em 2005, o Brasil, com peso somente de 4,6% da produção nacional, alcançou 30,6% de participação regional, seguido neste quesito pela Venezuela 22,7% e Chile 16,7%, e os demais com menos de 10% - Uruguai e Paraguai irrelevantes e Bolívia com 0,8%.

Olhando para a produção física de alguns setores específicos em 2005, o Brasil produziu 46,6% da produção de cimento, seguido de Venezuela com 12,7%, Colômbia 12,6% e Argentina 9,6%. Na produção de fertilizantes, aço e laminados planos e não planos, o Brasil atingiu quase 70% da produção regional. Em automóveis de passageiros atingiu 87,8%, em papel ficou com 84,4%, e em televisores a cores chegou a 86,8% (Pianarello, 2007, Anexo Estatístico, dados da CEPAL).

Ao olharmos para a composição da indústria de transformação de cada país, outro fator que chama a atenção é o tamanho relativo do setor de máquinas e equipamentos brasileiro, assim com o de material de transporte, múltiplo do tamanho dos demais países da região. O Brasil, que já conta com significativa participação de 61% no PIB regional, tem participação na sua indústria de transformação de 10,3% em máquinas não-elétricas, de 10,2% em máquinas elétricas, e de 8,1% em equipamentos de transporte. Juntando estes três setores, a participação na composição da indústria de transformação supera por pouco os 11% na Argentina e na Colômbia, um pouco mais de 5% no Chile e no Uruguai, e não chega a 1% na Bolívia. O Brasil também apresenta importante participação na sua composição industrial em: ferro e aço (8%), refinarias de petróleo (8,5%), indústria química (6%) e outros químicos (4,7%), produtos alimentícios (13,7%).

Em 2005, o Brasil foi responsável por 36,7% das importações totais da América do Sul e por quase 40% das exportações totais da América do Sul, por 36,5% das exportações sul-americanas de bens industriais intermediários (contra 33% em 2000 e 37,5% em 1995), por 79% das exportações da América do Sul referentes às indústrias metal-mecânica (aumentando sua participação de 69% em 1995 e 73% em 2000), e por 48,6% das exportações de “outras indústrias, principalmente de bens não duráveis”

(Pianarello, 2007, Anexo Estatístico).

Na Argentina, destacam-se os setores de alimentos (30,2%) e bebidas (6,7%), o setor de ferro e aço chegando a quase 10% de participação e equipamentos de transporte com 6,2%. Na Bolívia, além da importância dos hidrocarbonetos, alimentos (28,1%) e bebidas (11,1%) são importantes. No Chile, além da importância do cobre, alimentos (23%) e bebidas (5,6%) se mostram com participação significativa. Na Colômbia, alimentos (21,6%), bebidas (7,2%), têxteis (7,2%) e papel e celulosa (7,4%), têm participação expressiva, além da “indústria química e outros químicos” que somam 12,8%. O Peru tem participação maior de alimentos (15,6%), bebidas (6,9%) e têxteis (6,1%). O Uruguai apresenta significativa participação dos setores de alimentos (27,8%), bebidas (11,2%) e têxteis (7,9%). Na economia da Venezuela, destaca-se o setor de extração e refino de petróleo com 12% de participação do PIB, sem contar as atividades conexas.

Partindo da constatação de que o Brasil tem uma estrutura produtiva mais completa e diversificada, além de possuir um valor agregado total e na grande maioria dos setores maior que os dos demais países da América do Sul, Pianarello (2007, p.13) conclui que este quadro “acaba por limitar, sob o ponto de vista brasileiro, as possibilidades de complementaridade produtiva, além de sinalizar para a manutenção [da] tendência de crescentes superávits comerciais brasileiros na região”.²⁴⁰ No entanto, diante do tamanho relativo do mercado brasileiro e regional e da necessidade de avanço de infra-estrutura, produtivo e tecnológico industrial no conjunto de países da região, é viável o estudo de complementaridades potenciais a serem construídas via políticas estatais, e não levadas pelo mercado. A proposta de Prebisch (1959) discutida no capítulo 2, advoga por políticas específicas e diferenciadas dentro de um planejamento industrial conjunto, e diante deste quadro se revela uma necessidade para que os países da região se desenvolvam conjuntamente e atenuem suas assimetrias estruturais.

Devemos ressaltar que, mais do que mecanismos de mercado guiando a alocação de investimentos, uma reversão na tendência a assimetrias comerciais crescentes em favor do Brasil e o favorecimento da formação de cadeias produtivas regionais de maior

²⁴⁰ O indicador de potencial de complementaridade usado pelo autor, além de ter problemas devido à lacuna de informações, apresenta algumas limitações. Ele enquadra setores ou subsetores de cada país como possíveis de complementaridade com o Brasil quando seu valor agregado é superior à metade do produto brasileiro, valendo somente para bens comercializáveis. Como indicador-síntese, compara as possibilidades (setores/subsetores vezes número de países analisados) em relação ao número de casos enquadrados. Para a análise com contas nacionais, o índice registra menos de 5% em 2005. Para a análise com números do PADI (CEPAL) o índice de complementaridade chega a 9,5% em 2005. Ou seja, ambos os índices são baixíssimos.

valor agregado dependem mais de políticas governamentais (incentivos fiscais, administração do comércio, políticas industriais e tecnológicas harmonizadas, planejamento, etc.), conforme mostra o caso da complementaridade entre o setor automobilístico entre Brasil e Argentina.

4.3 - Assimetrias comerciais

Nesta seção, observamos a evolução das relações comerciais (exportações, importações, saldo comercial e fluxos de comércio) do Brasil com cada um dos principais países da América do Sul e com o conjunto destes países ²⁴¹, especificamente a evolução e tendência das assimetrias nos anos 2000, período recente de maior aproximação entre os países sul-americanos. Utilizaremos o banco de dados sobre comércio da CEPAL, Badecel-Cepal, para o período entre 2000–2008.²⁴² Como nosso objetivo é captar a tendência geral em relação ao papel do Brasil, não pretendemos aqui buscar ou apresentar explicações detalhadas específicas sobre variações nas relações comerciais, como crises e variações na taxa de câmbio em determinados países, por exemplo, embora possamos citá-las eventualmente.

Olhando primeiramente para o fluxo de comércio do Brasil com os demais países da América do Sul, constatamos que entre 2000 e 2008 o valor em dólares correntes cresceu a cada ano em relação ao ano anterior. Comparando o ano de 2008 com o ano de 2000, o valor nominal do fluxo de comércio do Brasil com todos estes países juntos aumentou 180% (2,8 vezes), passando de aproximadamente US\$ 22,6 bilhões para US\$ 63,8 bilhões. No entanto, a participação do fluxo de comércio do Brasil com a América do Sul no fluxo de comércio total do Brasil (com o mundo, incluindo América do Sul) era de 20% em 2000 e caiu para 17% em 2008. Ou seja, o crescimento do fluxo de comércio total do Brasil com o mundo foi de 230% (3,3 vezes), superior ao crescimento do fluxo de comércio do Brasil com o conjunto de países sul-americanos (de 180%), o que representa uma perda de importância relativa deste último.

Os anos de 2001 e 2002 foram os únicos anos que registraram quedas em relação ao ano anterior nos valores do fluxo de comércio do Brasil com a região, de 11% e 23%, respectivamente, principalmente devido a quedas do fluxo de comércio com países do

²⁴¹ Nossa análise compreenderá os principais países da região: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Venezuela e Uruguai. Não incluímos, assim, Guiana e Suriname.

²⁴² Disponível em: www.eclac.org.

Mercosul. Foram também os únicos anos, juntamente com 2008, em que houve queda de participação em relação ao ano anterior; isto é, foram anos em que o crescimento do comércio com a América do Sul foi menor que o crescimento da corrente de comércio com o mundo. O único ano do período em que o comércio com o mundo caiu em valor nominal em relação ao ano anterior foi 2002, mas caiu menos que o comércio com a América do Sul (5,7% contra 22,6%). Este ano de eleição no Brasil foi marcado por grande variação da taxa de câmbio, com desvalorização significativa da moeda brasileira.

Fluxo comercial Brasil – América do Sul 2000-2008 (US\$ mil)

Mil dólares	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina	13.430.492	11.535.794	7.361.716	9.510.607	13.277.945	16.506.405	20.193.387	25.300.250	31.463.395
Bolívia	542.462	638.897	884.135	1.012.290	1.411.166	1.751.655	2.333.378	2.637.853	4.205.259
Chile	2.289.110	2.270.469	2.162.097	2.729.177	4.011.511	5.367.079	6.887.227	7.820.633	9.115.728
Colômbia	954.966	810.944	752.654	854.557	1.194.348	1.556.913	2.395.537	2.783.809	3.202.815
Equador	153.861	230.001	404.015	374.853	579.068	741.822	905.713	688.185	922.962
Paraguai	1.191.947	1.026.159	948.834	1.191.359	1.177.304	1.290.125	1.538.172	2.093.392	3.165.382
Peru	576.685	534.702	665.655	732.909	994.437	1.407.102	2.305.524	2.652.464	3.280.772
Uruguai	1.292.949	1.160.651	908.872	957.642	1.208.816	1.359.953	1.646.088	2.096.345	2.700.367
Venezuela	2.159.910	1.903.205	1.471.517	908.767	1.695.410	2.506.267	4.169.805	5.105.202	5.781.145
Am. do Sul	22.592.382	20.110.822	15.559.495	18.272.161	25.550.005	32.487.321	42.374.831	51.178.133	63.837.825
TOTAL	114.015.433	116.730.157	110.094.286	123.905.703	162.926.009	195.844.455	233.368.750	286.914.317	380.344.442

Fonte: CEPAL/BADECEL

Em 2001 e 2002, respectivamente, registram-se quedas no comércio do Brasil com a Argentina de aproximadamente 14% e 36%, com o Paraguai de 14% e 7,5%, com o Uruguai de aproximadamente 10% e 21,5% - destacando-se também as quedas com a Colômbia de aproximadamente 15% e 7%, com a Venezuela de 12% e 22,5%, e com Peru de 7% somente em 2001(crescendo 24,5% em 2002). Somente em 2004 o fluxo de comércio do Brasil com a América do Sul alcançou e ultrapassou o valor nominal em dólares de 2000 (ano anterior às subseqüentes quedas), registrando US\$ 25,5 bilhões. Mas a participação no comércio global do Brasil nunca se recuperou, partindo de 20% em 2000, caindo para 17% em 2001 e para 14% em 2002, iniciando uma recuperação ao aumentar sua participação em 1% a cada ano, até alcançar 18% em 2006, manter-se nesse patamar de participação em 2007, caindo ligeiramente com a crise mundial para 17% em 2008.

A maior variação positiva anual foi verificada no governo Lula, em 2004 com aumento de 40,2% em relação a 2003. Em 2002, último ano do governo Fernando Henrique Cardoso, o fluxo de comércio foi de US\$ 15,5 bilhões e 14% do total do fluxo

comercial do Brasil. Em 2008, último ano do governo Lula registrado aqui, alcançou o resultado de US\$ 63,8 bilhões e 17% de participação na corrente de comércio total do Brasil, uma variação de 310% no valor e de 21,5% na participação, desde o início dos governos Lula até 2008. Assim, nesse período, o fluxo de comércio do Brasil com a América do Sul cresceu mais que o fluxo de comércio total do Brasil, que cresceu 250% neste período. Visto que o fluxo de comércio do país com a região cresceu neste período, vale identificar os movimentos das exportações e importações brasileiras e, conseqüentemente, do saldo comercial, para concluir se as assimetrias comerciais de forma geral vêm aumentando ou diminuindo.

Vale salientar que o principal parceiro comercial do Brasil na região é de longe a Argentina, respondendo por quase metade da corrente de comércio regional do Brasil, embora sua participação no comércio regional brasileiro tenha se reduzido praticamente em 10% de 2000 a 2008. Em seguida estão, respectivamente, Chile e Venezuela, com 14,3% e 9,1%. Em 2008, juntos, os três primeiros somaram mais de 70% do fluxo de comércio regional brasileiro (em 2000 somaram quase 80%). Até 2003 (inclusive), os dados mostram uma relação positiva entre a variação (elevação ou queda) da participação da Argentina no comércio regional e a variação da participação do comércio regional no fluxo de comércio total brasileiro. A partir de 2004, no entanto, a participação argentina diminuiu ao passo que a participação da região no fluxo comercial total do Brasil aumentou.

Participação no Fluxo de Comércio Regional do Brasil

(e no fluxo de comércio do Brasil com o mundo) – anos selecionados

Países	2000	2002	2008	2008/2000
Argentina	59,4% (11,3%)	47,3% (3,9%)	49,3% (8,9%)	-17%
Bolívia	2,4% (0,7%)	5,7% (0,7%)	6,6% (0,6%)	175%
Chile	10,1% (2,3%)	13,9% (2,4%)	14,3% (2,5%)	42%
Colômbia	4,2% (0,9%)	4,8% (1,1%)	5,0% (1,2%)	19%
Equador	0,7% (0,2%)	2,6% (0,6%)	1,4% (0,5%)	100%
Paraguai	5,3% (1,5%)	6,1% (0,9%)	5,0% (1,3%)	- 6%
Peru	2,6% (0,6%)	4,3% (0,7%)	5,1% (1,2%)	96%
Uruguai	5,7% (1,2%)	5,8% (0,7%)	4,2% (0,8%)	- 26%
Venezuela	9,6% (1,4%)	9,5% (1,3%)	9,1% (2,6%)	-5%
Am. do Sul	(20%)	(12%)	(17%)	- 15%

Fonte: CEPAL/BADECEL.

No período analisado (2000-2008), as exportações brasileiras para a América do Sul passaram de US\$ 11,1 bilhões para US\$ 38,3 bilhões, aumento nominal de 245%, enquanto as exportações totais do Brasil tiveram crescimento de 260%. Sendo 20% do

total de exportações brasileiras em 2000, as exportações brasileiras para a região caíram 8% em valor nominal em 2001, para US\$ 10,2 bilhões, e para 18% de participação no total. Em 2002, houve uma queda de 27%, para US\$ 7,53 bilhões, e para 12% de participação no total, menor valor e participação no período analisado. A partir de 2003, quando cresce 36% e registra US\$ 15,6 bilhões, aumenta para 14% sua participação nas exportações totais do Brasil. Neste momento, as exportações para a região ultrapassaram em aproximadamente 40% e superaram pela primeira vez o valor em dólares correntes registrado em 2000, e crescem continuamente nos anos seguintes. As exportações regionais cresceram respectivamente 55% (2004), 35% (2005) e 19% (2006), com participações de 16% em 2004, 18% em 2005, 19% em 2006, até alcançar novamente 20% de participação em 2007 (a mesma de 2000), caindo para 19% em 2008. Assim, durante o governo Lula as exportações cresceram aproximadamente 410% (5,1 vezes) em valor – bem acima do crescimento das exportações totais de 227% - e voltaram ao seu patamar de participação de 2000, com 2004 apresentando o maior crescimento anual (55%).

Quanto à participação dos países da região, a Argentina é o maior destino das exportações brasileiras para a região. Sua participação era de 56% das exportações regionais do Brasil em 2000, antes da profunda crise argentina (2001-2002), quando caiu para 49% em 2001 e 31% em 2002, sua menor participação, recuperando-se posteriormente. A média de participação argentina nas exportações regionais brasileiras entre 2003 e 2008 foi de 46%, e ela representa quase 9% das exportações totais do Brasil desde 2005 - em 2000 era pouco mais de 11% e caiu para 4% em 2002, sua participação mínima no período. Neste quadro, destaca-se a Venezuela, pelo seu crescimento como destino das exportações brasileiras, alcançando a segunda posição como destino das exportações regionais. Este país partiu de uma participação de 7% em 2000 (quarta posição), subiu para 11% nos anos de 2001 e 2002, caindo para 6% em 2003, e a partir de então registrou crescimento em todos os anos. Em 2007, a participação da Venezuela alcançou 15% das exportações regionais brasileiras, sua participação máxima, e em 2008 voltou à participação de 13%, a mesma de 2006, quase dobrando, em relação a 2000, sua participação como destino das exportações brasileiras para a América do Sul. A participação da Venezuela nas exportações totais brasileiras superou 2% somente em 2006, alcançou quase 3% em 2007, e em 2008 voltou à mesma participação de 2006 de 2,6%. O Chile tinha participação de 11% nas exportações regionais brasileiras em 2000, alcançou 20% em 2002, ganhando participação durante a

crise argentina. Mas foi perdendo participação e se estabilizou em 13% em 2007 e 2008. Sua participação como destino das exportações brasileiras totais sempre esteve entre variando entre 2% e 3%.

Exportações do Brasil para a América do Sul e total - 2000-2008
(bilhões de dólares)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina	6,2	5,0	2,3	4,6	7,4	9,9	11,7	14,4	17,6
Bolívia	0,4	0,3	0,4	0,4	0,5	0,6	0,7	0,8	1,1
Chile	1,2	1,4	1,5	1,9	2,6	3,6	3,9	4,3	4,8
Colômbia	0,5	0,6	0,6	0,8	1,0	1,4	2,1	2,3	2,3
Equador	0,1	0,2	0,4	0,4	0,5	0,6	0,9	0,7	0,9
Paraguai	0,8	0,7	0,6	0,7	0,9	1,0	1,2	1,6	2,5
Peru	0,4	0,3	0,4	0,5	0,6	0,9	1,5	1,6	2,3
Uruguai	0,7	0,6	0,4	0,4	0,7	0,9	1,0	1,3	1,6
Venezuela	0,8	1,1	0,8	0,6	1,5	2,2	3,6	4,7	5,2
América do Sul	11,1	10,3	7,5	10,2	15,7	21,2	26,8	31,9	38,4
Total (mundo)	55,1	58,3	60,4	73,2	96,7	118,5	137,8	160,6	197,9

Fonte: <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/>

Participação nas Exportações regionais do Brasil

	2000	2002	2008	2008/2000
Argentina	56,0%	31,3%	45,9%	-10,1%
Bolívia	3,3%	5,6%	2,9%	-0,4%
Chile	11,2%	19,5%	12,5%	1,3%
Colômbia	4,6%	8,5%	6,0%	1,3%
Equador	1,2%	5,2%	2,3%	1,1%
Paraguai	7,5%	7,5%	6,5%	-1,0%
Peru	3,2%	5,9%	6,0%	2,8%
Uruguai	6,0%	5,5%	4,3%	-1,7%
Venezuela	6,8%	10,7%	13,4%	6,7%

Fonte: <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/>

É importante notar que Argentina, Venezuela e Chile são responsáveis por mais de 70% das exportações regionais brasileiras, e chegam a quase 15% das exportações totais do Brasil, revelando uma concentração no destino regional das exportações brasileiras. Cada um dos demais países separados não supera 1% das exportações totais brasileiras; ou, quando supera, fica em torno de 1%, como o Peru a partir de 2006, o Paraguai a partir de 2007, e a Colômbia em todo período (exceto pelos picos de 1,5% em 2006 e 2007).

O Uruguai tinha participação de 6% como destino regional das exportações

brasileiras de 2000 até 2002, e a partir de 2003 se manteve em 4%. A participação paraguaia no período variou entre 5% e 7%, se mantendo em 5% de 2005 a 2007 e atingindo 6% em 2008. O Peru registrou participação de 3% em 2000 e 2001, e posteriormente sua participação variou entre 4% e 6%, valor máximo alcançado em 2006 e 2008. A Bolívia registra participação nas exportações brasileiras para a região de 3% em praticamente todos os anos do período (exceto 2002 e 2003, com 6% e 4%). A contribuição da Colômbia para as exportações regionais brasileiras foi de 5% em 2000 para 9% em 2002, reduziu sua participação ficando com média de 7% para o período restante, chegando a 6% em 2008. A participação do Equador foi de 1% em 2000 para 5% em 2002, caiu para 4% em 2003, 3% em 2004, 2005 e 2006, chegando a 2% em 2007 e 2008, ficando com a última posição como destino das exportações regionais brasileiras.

Entre 2000 e 2008, as importações brasileiras provindas da América do Sul passaram de US\$ 11,5 bilhões para US\$ 25,5 bilhões, aumentando 122% (2,2 vezes) em valor nominal, contra o aumento de 210% das importações totais do Brasil (incluindo a região). A participação das importações regionais nas importações totais brasileiras era de 20% em 2000 (mesma participação das exportações), caindo para 17% de participação no total em 2001, e posteriormente seguindo em queda gradativa de participação, atingindo seu ponto mínimo no período em 2008, com participação de 14%; inferior à participação de 18% das exportações regionais em 2008. Isto se deve a crescimentos anuais modestos das importações brasileiras provindas da região, menores que os crescimentos das suas importações globais: de 2003-2008, as importações regionais cresceram respectivamente 1%, 22%, 14%, 16%, 23% e 31%, enquanto o crescimento das importações globais foi de 2%, 31%, 17%, 24%, 32% e 44%. Ainda, no governo Lula, as importações sul-americanas cresceram aproximadamente 210%, crescimento menor que o das importações mundiais, que foi de 267%, e crescimento muito menor que o das exportações regionais de 410% – que cresceram acima das exportações globais -, refletindo assim no crescente saldo e assimetria comercial do Brasil com a região, como veremos abaixo.

Quanto à participação dos países da região nas importações brasileiras provenientes da América do Sul, a Argentina novamente tem a maior participação, superior a 60% até 2003, caindo então para 59% e 58% em 2004 e 2005, e alcançando em média 55% de participação no triênio de 2006 a 2008. No caso do Chile, sua participação nas importações regionais brasileiras esteve perto de 10% de 2000 a 2003,

foi de 15% em 2004 e 2005, e em média foi de 18% no triênio de 2006 a 2008. A Bolívia só passou a aparecer nas importações brasileiras em 2000, devido à ativação do Gasoduto Brasil-Bolívia (antes os números eram irrelevantes), quando registrou participação de 2% nas importações regionais brasileiras, passando para 6% em 2002, 8% em 2003, e média de 10% entre 2004 e 2007, alcançando 12% em 2008.²⁴³

IMPORTAÇÕES BRASIL - AMÉRICA DO SUL 2000-2008 (bilhões de dólares)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina	6,8	6,2	4,7	4,7	5,6	6,2	8,1	10,4	13,3
Bolívia	0,1	0,3	0,4	0,5	0,7	1,0	1,4	1,6	2,9
Chile	1,0	0,8	0,6	0,8	1,4	1,7	2,9	3,5	4,0
Colômbia	0,4	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4	0,8
Equador	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Paraguai	0,4	0,3	0,4	0,5	0,3	0,3	0,3	0,4	0,7
Peru	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,5	0,8	1,0	1,0
Uruguai	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,8	1,0
Venezuela	1,3	0,7	0,6	0,3	0,2	0,3	0,6	0,3	0,5
América do Sul	10,9	9,3	7,6	7,7	9,3	10,7	15,0	18,5	24,1
Total	55,9	55,6	47,2	48,3	62,8	73,6	91,4	120,6	173,0

Fonte: <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/>

PARTICIPAÇÃO NAS IMPORTAÇÕES REGIONAIS DO BRASIL

	2000	2002	2008	2008/2000
Argentina	62,91%	62,17%	54,92%	-8,0%
Bolívia	1,29%	5,19%	11,84%	10,5%
Chile	8,90%	8,42%	16,37%	7,5%
Colômbia	3,82%	1,42%	3,44%	-0,4%
Equador	0,17%	0,21%	0,18%	0,0%
Paraguai	3,23%	5,02%	2,72%	-0,5%
Peru	1,94%	2,85%	3,96%	2,0%
Uruguai	5,53%	6,35%	4,22%	-1,3%
Venezuela	12,21%	8,30%	2,23%	-10,0%

Fonte: <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/>

É importante destacar a queda da participação venezuelana nas importações brasileiras oriundas da região. Esta participação era de 12% em 2000, caiu para 8% em 2001 e 2002, 4% em 2003 e 2% em 2004, mesma participação de 2007 e 2008 (em 2005 e 2006, as participações foram de 3% e 4% respectivamente). Esta participação de 2% é a participação mínima no período analisado, e se contrapõe ao aumentando da

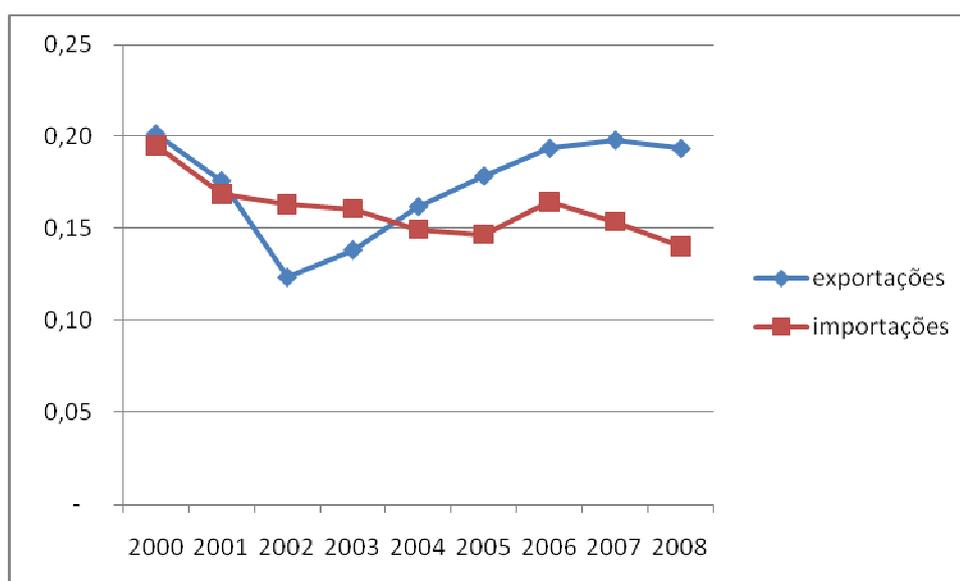
²⁴³ Estas importações de gás têm tido importância fundamental no balanço energético de gás do Brasil, e da indústria de São Paulo especificamente, assim como nas exportações totais da Bolívia, caracterizando uma situação de interdependência entre os países.

participação da Venezuela nas exportações regionais brasileiras, resultando uma enorme assimetria comercial bilateral, na qual o maior superávit comercial regional do Brasil registrado atualmente ocorre com a Venezuela.

Quanto ao Paraguai, até 2005, sua participação nas importações regionais brasileiras foi de 3%, exceto em 2002 e 2003 quando foi de 5% e 6% respectivamente. Esta participação se reduziu a 2% em 2006 e 2007, e voltou para 3% em 2008. A participação do Uruguai foi de 5% até 2004 (exceto pelos máximos de 6% e 7% em 2002 e 2003), e se manteve seguidamente em 4% de 2005 a 2008. Quanto ao Peru, sua participação nas importações regionais do Brasil foi em média de 3% de 2000 a 2003, e de 2004 a 2008 a média subiu para 4%, participação registrada neste último ano. As importações regionais do Equador só alcançaram 1% em 2004 e 2005, ficando abaixo em todos os outros anos analisados. As importações regionais procedentes da Colômbia tiveram participação de 4% no primeiro ano analisado, 2000, e no último, 2008, mas sempre estiveram entre 1% e 2%.

Os três principais países em participação nas importações regionais brasileiras – Argentina, Chile e Bolívia - representaram entre 70% e 80% das importações regionais de 2000 a 2003, e 83% a partir de 2004, revelando uma concentração nas importações regionais brasileiras. As importações originadas nestes três países representam aproximadamente 11,5% das importações totais mundiais do Brasil. Em queda contínua de 2000 a 2005, a participação argentina nas importações globais do Brasil se manteve acima de 10% até 2002, chegou a 8,5% em 2005, se manteve relativamente estável nos dois anos seguintes e caiu para 7,6% em 2008. Quanto aos demais países, somente o Chile teve participação superior a 1% nas importações globais do Brasil em todo o período, e entre 2% e 3% a partir de 2004, assim como a Bolívia, entre 1,2% e 1,8% nos anos entre 2003 e 2008. A Venezuela, que tinha participação de 2,4% nas importações totais do Brasil em 2000, caiu para 1,4% em 2001 e 2002, e para 0,6% em 2003, nunca mais superando 1% e chegando a 0,3% em 2007. Os demais países individualmente apresentam participação nas importações globais inferior a 1%.

Evolução da Participação das Exportações e Importações Regionais do Brasil



Fonte: Cepal, elaboração própria.

Saldo Comercial do Brasil – América do Sul e Total (em milhões de dólares)

Países/Anos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina	-965	-1.530,9	-2.678	-388,4	1.468,4	3.324,4	3.234,3	3.469,4	3.747,8
Bolívia	186,1	27,9	-43	-292,8	-340,6	-591,6	-945,5	-953,9	-1.934,2
Chile	203,4	433,3	759,7	1.031,3	1.080,3	1.857,3	904,7	658,6	467,67
Colômbia	74,5	401,5	520,5	642,9	881,6	1.254,3	1.862,1	1.868,5	1.387,3
Equador	112,7	191,2	372,6	335,4	406	550,4	840,9	623,9	832,9
Paraguai	471,5	414,1	168	222,9	566,3	632	922,7	1.195,4	1.809,7
Peru	129,3	37,8	206,5	242,8	268,3	458,6	696	623,9	1.316,5
Uruguai	44	121,2	-87,9	-150,6	125,2	339,2	366	464,7	587,8
Venezuela	-657,8	281,1	121,6	302,6	1.233,7	1.926,1	2.940,2	4.322,7	4.519,2
Am.do Sul	-401,3	377,3	-660	1.946	5.689,3	9.750,7	10.821,4	12.273,3	12.734,6
Mundo	-3.846,6	-287,7	10.626,6	22.259	30.020,3	40.767,6	41.564,6	33.605,6	15.536,8

Fonte: CEPAL/BADECEL – Elaboração própria.

Nos anos 2000, antes do governo Lula, o Brasil intercalava déficits e superávits comerciais com a região. Em 2000, o Brasil registrou um déficit comercial com a América do Sul de aproximadamente US\$ 400 milhões, e déficit de US\$ 3,8 bilhões com o mundo. A partir de 2003, o país começa a ter crescentes superávits com a América do Sul. Neste ano, primeiro ano do primeiro governo Lula (2003-2006), de uma situação deficitária com a região em US\$ 660 milhões em 2002, em grande parte em razão de um déficit bilateral de mais de US\$ 2,5 bilhões com a Argentina, o Brasil alcançou um superávit comercial de quase US\$ 2 bilhões. O Brasil tinha um superávit comercial com o mundo de US\$ 10,6 bilhões em 2002 e atingiu um superávit de US\$ 22,2 bilhões em 2003 (crescimento de pouco mais de 100%), no qual o saldo comercial positivo com a região contribuiu com 8,7% desse total. A participação do saldo regional

no saldo global do país cresceu gradativamente, alcançando 36,5% em 2007, quando registrou US\$ 12,3 bilhões de superávit comercial com a região.

De 2004 a 2007, o saldo comercial do Brasil com a região cresceu a cada ano, respectivamente: 192,4% em 2004, com 19% de participação no superávit total; 71,4% em 2005, com 24% de participação; 11% em 2006, com 26% de participação; e cresceu 13,4% em 2007, chegando aos 36,5% de participação.

Destaca-se, neste quadro, o ano de 2008, ano de deflagração da crise global, no qual o saldo regional alcançou a participação de 82% no superávit global brasileiro. De 2007 para 2008, o saldo comercial brasileiro com a região aumentou muito pouco, apenas em 3,7%, de aproximadamente US\$12,3 bilhões para US\$12,7 bilhões. No entanto, o superávit comercial global caiu para menos da metade do ano anterior, e o saldo com o resto do mundo (extra-regional) foi menor que US\$3 bilhões. Este resultado se deveu tanto ao aumento no valor total das importações globais e especialmente as extra-regionais, quanto ao aumento bem menor no valor total exportado para fora da região, em face à reversão do ciclo positivo de preços das commodities (que predominam na pauta exportadora global do Brasil). Conseqüentemente, o saldo comercial global brasileiro se reduziu de US\$ 33,6 bilhões em 2007 para US\$ 15,5 bilhões em 2008. Assim, em enorme medida, o resultado comercial positivo brasileiro no ano de crise se deveu à região, espaço em que o Brasil é mais competitivo em bens de maior valor agregado e intensidade tecnológica. A contribuição de cada um dos países da região ao saldo global brasileiro, evidentemente, seguem o aumento da contribuição da região ao saldo global brasileiro.

A razão do aumento da participação do superávit regional do Brasil em relação ao seu superávit global em 2008 deve-se ao aumento das importações extra-regionais, diminuindo o saldo global e o saldo extra-regional do Brasil, não se devendo, portanto, a um aumento significativo ou proporcional do saldo regional. Houve um aumento de 20,7% das exportações regionais e de 30,3% (em torno de US\$ 6,5 bilhões) das importações regionais (pouco mais de US\$ 6 bilhões), aumentando o saldo em aproximadamente 500 milhões de dólares. Mas as participações tanto das exportações quanto das importações regionais caíram, respectivamente, de 20% para 19% e de 15% para 14%, de 2007 para 2008. Já as exportações para fora da região aumentaram 24,2% (US\$ 31,1 bilhões, atingindo quase US\$ 160 bilhões) e as importações de fora da região aumentaram 46,3% (US\$ 49,6 bilhões, atingindo quase US\$ 157 bilhões), registrando um saldo extra-regional de aproximadamente US\$ 2,8 bilhões em 2008 (que foi de US\$

21,3 bilhões em 2007). Desse aumento das importações de fora da região, a China e os EUA respondem por pouco mais de US\$ 7 bilhões cada um – quase 15% do total cada um. A UE respondeu por quase US\$ 9 bilhões (a metade de origem alemã).

É interessante notar na tabela acima que de 2000 até 2002 os significativos saldos negativos com a Argentina praticamente drenaram o superávit com os demais países da região e influenciaram significativamente o resultado comercial do Brasil com a região. Isto se deve à significativa participação argentina no total do comércio regional brasileiro.²⁴⁴ Atualmente, a única relação comercial negativa contínua do Brasil na região ocorre com a Bolívia (estabelecida a partir de 2002), devido à importação de gás, chegando a quase US\$ 2 bilhões em 2008. Comparando 2008 com 2000 e analisando o período, o que chama a atenção é que a relação superavitária é significativamente crescente com todos os demais países, crescendo ainda mais a partir do governo Lula (2003). A exceção é o Chile, cujo saldo aumentou um pouco mais de 2 vezes, mas está decrescendo desde 2006.

O Brasil passou a ter saldos positivos e crescentes com a Argentina em 2004, quando de uma situação deficitária em todos os anos anteriores passou a ter superávit. De 2003 para 2004, as exportações brasileiras para a Argentina aumentaram mais de 60%, enquanto as importações tiveram um aumento de quase 20%, resultando em um superávit bilateral para o Brasil de aproximadamente US\$ 1,5 bilhões. Este superávit mais que dobrou no ano seguinte, para pouco mais de US\$ 3,3 bilhões, oscilando próximo deste valor para baixo e para cima nos anos seguintes, e alcançando pouco mais de US\$ 3,7 bilhões em 2008. De 2004 a 2008, o saldo aumentou 2,6 vezes. De contribuições negativas, a Argentina passou a ter participações positivas no saldo regional brasileiro de 2004 a 2008, nos respectivos anos, de aproximadamente: 26%, 34%, 30%, 28% e 29,5%. Quanto às suas contribuições positivas no saldo comercial

²⁴⁴ Vale observar os resultados comerciais do Brasil com a América do Sul até 2003 sob o ponto de vista da variação do resultado comercial do Brasil com a Argentina, maior parceiro comercial do Brasil na região. De 2000 para 2001, a queda de quase 20% das exportações do Brasil para a Argentina, acompanhada da queda das importações de quase 10%, que foi compensada pelo comércio com o restante da América do Sul, especialmente com a variação nas exportações e importações da Venezuela, que possibilitaram um pequeno superávit regional (quase igual ao déficit do ano anterior, com o sinal trocado). De 2001 para 2002, a queda de mais de 50% das exportações brasileiras para a Argentina (de US\$5 bilhões para US\$ 2,3 bilhões, em valores aproximados), contra uma queda bem menor de pouco mais de 23% das importações da Argentina, que não conseguiu ser compensado pela variação do comércio com os demais países (inclusive com queda maior das exportações que nas importações com a Venezuela), levou a um resultado comercial negativo na região para o Brasil. Os resultados de 2003, um aumento de quase 95% das exportações, enquanto as importações praticamente se mantiveram, registrando um déficit bilateral relativamente pequeno (quase US\$ 400 milhões), e um resultado comercial positivo com a região em US\$ 2 bilhões, maior valor dos anos 2000, iniciou uma trajetória de crescentes superávits com a região.

global brasileiro, suas participações crescentes alcançam aproximadamente, de 2004 a 2008, respectivamente: 5%, 8%, 8%, 10,5%, 24%.

Vale destacar também que o superávit bilateral com o Chile, que aumentou de US\$ 200 milhões em 2000 para US\$ 1 bilhão em 2003 e 2004 (aumentou 5 vezes), teve contribuição importante no resultado regional. Da mesma forma contribuiu o superávit com a Venezuela, que foi de US\$ 300 milhões em 2003 e registrou US\$ 1,2 bilhões em 2004 (aumento de 4 vezes), iniciando uma trajetória contínua de crescimento. O superávit com a Colômbia aumentou mais de 10 vezes de 2000 a 2004, e com o Equador quase 4 vezes. Estes fatores fizeram o superávit regional brasileiro aumentar mais de 192% (quase 3 vezes) de 2003 para 2004, atingindo aproximadamente US\$ 5,7 bilhões.

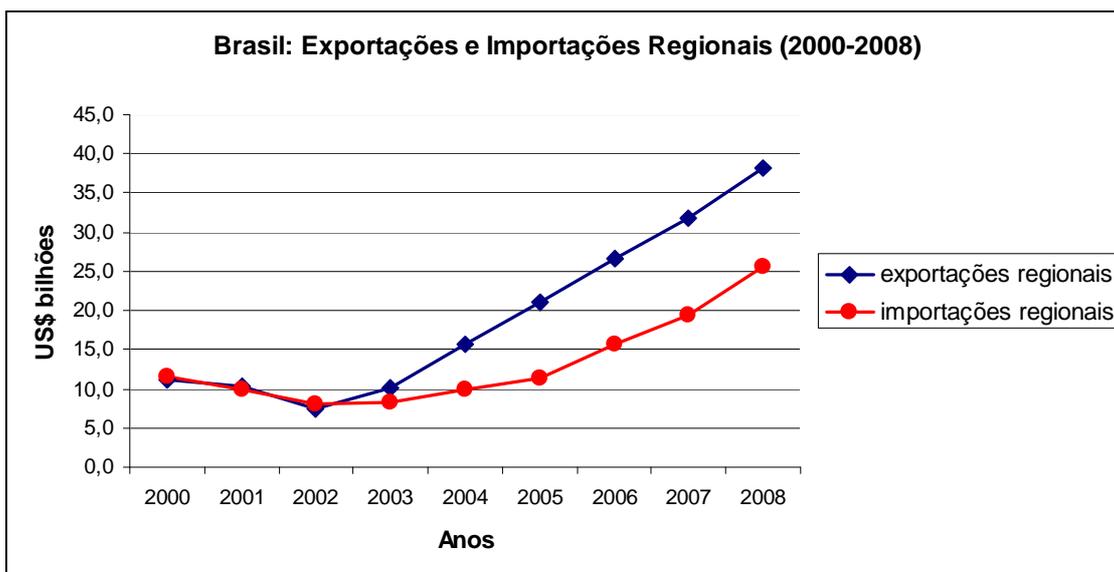
Em 2005, o superávit com a Argentina aumentou em mais de 125% em relação a 2004, atingindo patamar superior a US\$ 3 bilhões. Neste ano, o superávit aumentou: em mais de 80% com o Chile; em mais de 55% com a Venezuela; em quase 50% com a Colômbia; e em mais de 150% com o Uruguai. Estes fatores tiveram contribuição significativa para o aumento de 71,4% no superávit comercial regional brasileiro em 2005, quando atingiu US\$ 9,7 bilhões. Em 2006, apesar do aumento do déficit com a Bolívia e diminuição para praticamente a metade do superávit do ano anterior com o Chile, e praticamente a manutenção do superávit com a Argentina, destacam-se o aumento do superávit bilateral brasileiro com os demais países da região, especialmente com a Colômbia (de quase US\$ 2 bilhões) e a Venezuela (atingindo quase US\$ 3 bilhões e se aproximando do superávit com a Argentina). O superávit regional aumentou em quase 11%, chegando a US\$ 10,8 bilhões.

O superávit brasileiro com a Argentina aumentou marginalmente em 2007 (7%) e 2008 (8%). O superávit com o Chile seguiu em queda. O déficit com a Bolívia praticamente se manteve. Vale destacar ainda o aumento do superávit com a Venezuela de 47% em 2007, aumento nominal de quase US\$ 1,4 bilhões, chegando a US\$ 4,3 bilhões, superando a Argentina e alcançando a primeira posição no ranking dos superávits comerciais brasileiros na região. O superávit comercial regional brasileiro aumentou em 13,4%, e a diferença do superávit em valor nominal em relação ao ano anterior foi praticamente igual à diferença do superávit com a Venezuela, de US\$ 1,45 bilhões. Em 2008, o superávit com a Venezuela aumentou marginalmente em 4,5%. O superávit regional aumentou em 3,7%. Vale destacar o aumento do superávit com o Paraguai (51,4%, atingindo mais de US\$ 1,8 bilhões) e Peru (111%, atingindo mais de

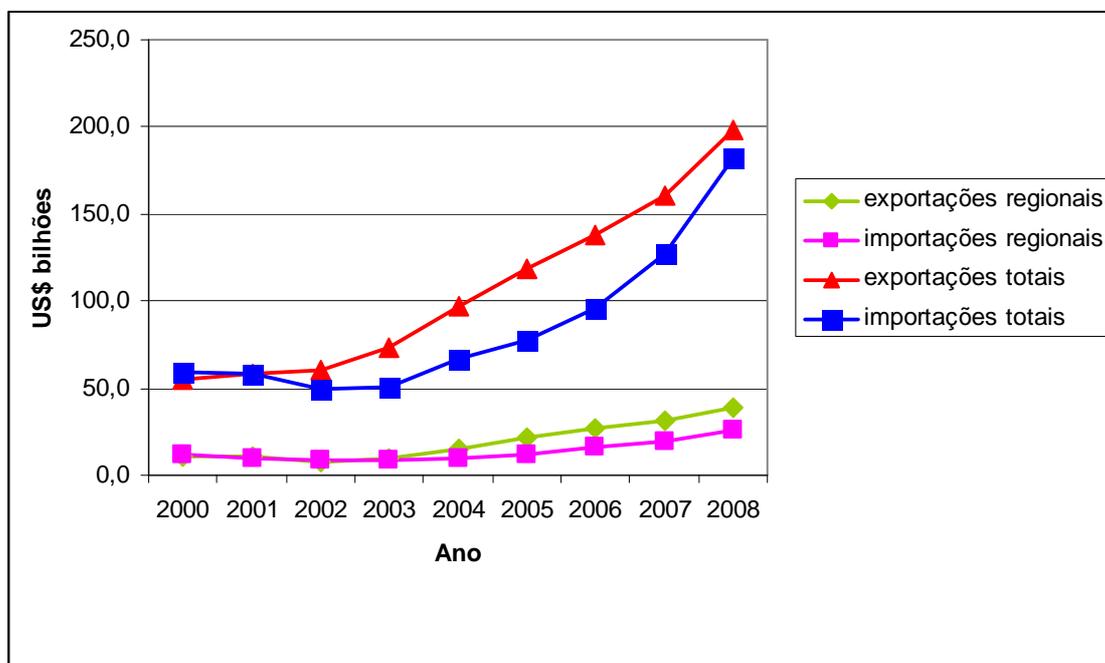
US\$ 1,3 bilhões) de 2007 para 2008.

Assim, a Venezuela se destaca como o maior saldo comercial do Brasil nos dois últimos anos analisados, 2007 e 2008. No período analisado, o Brasil passou a ter superávits com a Venezuela a partir de 2001 (US\$ 281 milhões), com queda em 2002 (US\$ 121,5 milhões), e passou a ter saldos positivos crescentes a partir de 2003, quando registrou US\$ 302,6 milhões. Já em 2004, praticamente quadruplicou este valor, para pouco mais de US\$ 1,2 bilhões de saldo positivo, atingindo aproximadamente US\$ 1,9 bilhões em 2005 e US\$ 2,9 bilhões em 2006. Em 2007 e 2008, o saldo alcançou respectivamente 4,3 e 4,5 bilhões de dólares. De 2001 a 2008, o superávit comercial cresceu 16 vezes, o saldo bilateral regional que mais cresceu nesse período (se incluirmos 2000, o superávit com a Colômbia tem maior crescimento, de quase 19 vezes). A participação venezuelana nos superávits regionais brasileiros cresceu desde 2004-2005, quando estava num patamar de cerca de 20%, alcançando 27% em 2006, e se firmando em cerca de 35% em 2007-2008, ultrapassando a Argentina, de longe a maior parceira comercial regional do Brasil em termos de corrente de comércio em todo período.

Diante do relativamente pequeno fluxo de comércio regional entre Brasil e Venezuela, e das pequenas importações brasileiras do país, concluímos que o saldo provém de uma relação acentuadamente assimétrica, mas com grande potencial de aumento das exportações venezuelanas para o Brasil, principalmente considerando a possibilidade do Brasil (setor público e privado) direcionar e buscar investimentos na economia venezuelana. As participações dos superávits com a Venezuela nos saldos comerciais globais positivos do Brasil de 2004 a 2008 são, respectivamente: 4,1%, 4,7%, 7,1%, 12,9%, 29,1%. Assim, esta relação crescentemente assimétrica tem aumentado sua importância nos resultados comerciais brasileiros com a região e com o mundo.

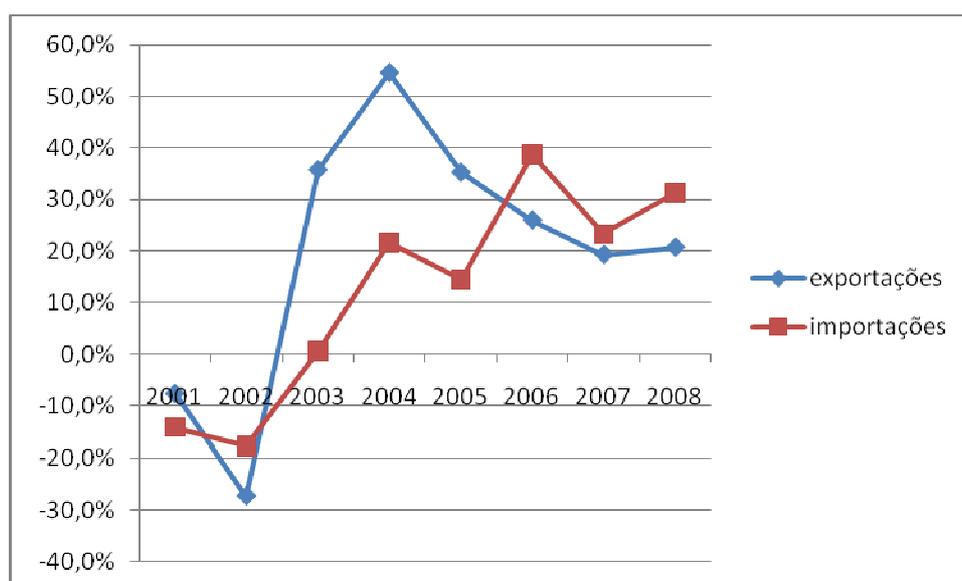


Evolução das Exportações e Importações do Brasil (em bilhões de US\$)



Fonte: Cepal. Elaboração própria.

Evolução do Crescimento das Exportações e Importações Regionais do Brasil



Fonte: Cepal. Elaboração própria.

Participação dos países no saldo comercial regional do Brasil

Países/Anos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina	240,5%	-405,7%	405,7%	-20,0%	25,8%	34,1%	29,9%	28,3%	29,4%
Bolívia	-46,4%	7,4%	6,5%	-15,0%	-6,0%	-6,1%	-8,7%	-7,8%	-15,2%
Chile	-50,7%	114,8%	-115,1%	53,0%	19,0%	19,0%	8,4%	5,4%	3,7%
Colômbia	-18,6%	106,4%	-78,9%	33,0%	15,5%	12,9%	17,2%	15,2%	10,9%
Equador	-28,1%	50,7%	-56,5%	17,2%	7,1%	5,6%	7,8%	5,1%	6,5%
Paraguai	-117,5%	109,8%	-25,5%	11,5%	10,0%	6,5%	8,5%	9,7%	14,2%
Peru	-32,2%	10,0%	-31,3%	12,5%	4,7%	4,7%	6,4%	5,1%	10,3%
Uruguai	-11,0%	32,1%	13,3%	-7,7%	2,2%	3,5%	3,4%	3,8%	4,6%
Venezuela	163,9%	74,5%	-18,4%	15,6%	21,7%	19,8%	27,2%	35,2%	35,5%

Fonte: elaboração própria a partir de dados da CEPAL.

Participação do saldo comercial com cada país no saldo global do Brasil

Países/Anos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina	25,1%	532,1%	-25,2%	-1,7%	4,9%	8,2%	7,8%	10,3%	24,1%
Bolívia	-4,8%	-9,7%	-0,4%	-1,3%	-1,1%	-1,5%	-2,3%	-2,8%	-12,4%
Chile	-5,3%	-150,6%	7,1%	4,6%	3,6%	4,6%	2,2%	2,0%	3,0%
Colômbia	-1,9%	-139,5%	4,9%	2,9%	2,9%	3,1%	4,5%	5,6%	8,9%
Equador	-2,9%	-66,4%	3,5%	1,5%	1,4%	1,4%	2,0%	1,9%	5,4%
Paraguai	-12,3%	-143,9%	1,6%	1,0%	1,9%	1,6%	2,2%	3,6%	11,6%
Peru	-3,4%	-13,1%	1,9%	1,1%	0,9%	1,1%	1,7%	1,9%	8,5%
Uruguai	-1,1%	-42,1%	-0,8%	-0,7%	0,4%	0,8%	0,9%	1,4%	3,8%
Venezuela	17,1%	-97,7%	1,1%	1,4%	4,1%	4,7%	7,1%	12,9%	29,1%
Total	10,4%	-131,1%	-6,2%	8,7%	19,0%	23,9%	26,0%	36,5%	82,0%

Fonte: elaboração própria a partir de dados da CEPAL.

A relação comercial do Brasil com o Chile foi superavitária e crescente de 2000

até 2005, quando atinge quase US\$ 1,9 bilhões - terceiro maior saldo positivo, quase igual ao saldo com a Venezuela - e 19% de participação no saldo regional brasileiro. O saldo positivo com o país sempre esteve entre as primeiras posições no comércio regional brasileiro - sendo o segundo em 2000, primeiro em 2001 e 2002, e primeiro disparado em 2003, quando superou 1 bilhão de dólares. Ainda crescente, o saldo foi superado pelo superávit com a Argentina e Venezuela em 2004 e 2005. Passa então a registrar queda contínua a partir de 2006, quando caiu abaixo de 1 bilhão de dólares, e seu valor ficou abaixo do superávit do Brasil com Paraguai e Colômbia. Em 2007 e 2008, o superávit com o Chile teve participações no saldo regional brasileiro de 5,4% e 3,7%. Além dos países já mencionados, o superávit comercial do Brasil superou 1 bilhão de dólares com os seguintes países da região nos seguintes anos (e se manteve acima deste valor nos anos seguintes): com a Colômbia em 2005, com o Paraguai em 2007, e com o Peru em 2008.

Destacando sumariamente a participação de cada um dos países da região no saldo comercial regional brasileiro ou global, através da divisão do saldo do Brasil com o país pelo seu saldo total (regional ou global), constatamos alguns fatos relevantes. O saldo do Brasil com a Argentina, a partir do ano de 2004 (passado o período de crise e grandes variações relativas cambiais) teve contribuição muito relevante no saldo comercial regional, a maior até 2006, em média de 29,5% de 2004 a 2008. Sua contribuição no saldo comercial global brasileiro, de 2004 a 2007, foi crescente e oscilante, com média de 7,8%, ultrapassando o patamar de 10% em 2007, quando chega a 10,3%. Incluindo 2008, no qual a participação foi de 24,1%, a média alcança 11%. A Bolívia teve contribuições negativas devido às relações deficitárias do Brasil com país. É interessante notar que a participação positiva da Venezuela no saldo regional brasileiro foi crescente desde 2003 (exceto em 2005), ficando em primeiro lugar desde 2007 com 35,2% e atingindo 35,5% em 2008. Evidentemente, sua participação no saldo comercial global brasileiro foi crescente desde 2003 a 2008. O Chile tinha uma participação no saldo regional brasileiro relevante, de quase 20% em 2004 e 2005, mas esta se reduziu a 8,4% em 2006, a 5,4% em 2007, e a 3,7% em 2008. A Colômbia teve uma média de participação nos saldos regionais de 15,2% de 2004 a 2007, participação deste último ano, e caiu para 10,9% em 2008. Sua participação no saldo global brasileiro foi crescente, partindo de 2,9% em 2004, chegando a 5,6% em 2007 e 8,9% em 2008.

A participação do Paraguai no saldo comercial regional brasileiro foi de 11,5%

em 2003 e 10% em 2004, mas ficou abaixo dos 10% nos dois anos seguintes, chegando próximo em 2007 (9,7%), e alcançando 14,2% em 2008. Mas sua participação no saldo global não ultrapassou 2%, até 2006, quando atingiu 2,2%, aumentando para 3,6% em 2007 e significativamente para 11,6% em 2008. As participações do Equador não superaram 10% do saldo comercial regional brasileiro desde 2004, chegando ao máximo de 7,8% em 2006, e ficando em 6,5% em 2008, perto da média de participação de 2004 a 2008 de 6,4%. Sua participação no saldo global nunca superou 2%, exceto em 2008 quando chegou a 5,4%. O Peru apresentou uma média de participação no saldo regional brasileiro de 5,2% de 2004 a 2007, e se incluirmos a participação de 2008 de 10,3% (primeira vez que o país superou o patamar de 10% desde 2003), esta média chega a 6,2% de participação. A participação peruana no saldo global brasileiro foi menor que 2% até 2008, quando atinge 8,5% de participação. O Uruguai, de 2004 a 2008, sempre apresentou participação no saldo regional brasileiro inferior a 5%, com uma média de 3,5% de participação neste período. Sua participação no saldo global foi inferior a 1% até 2007 quando atinge 1,4% e em 2008 quando atingiu 3,8%.

4.4 – O comércio regional e o comércio extra-regional

É interessante observar a participação do comércio regional (e dos principais parceiros) e compará-la com o comércio global e extra-regional. Em 2000, nosso marco inicial de análise, as exportações do Brasil para a Argentina representaram 11,3% do total de exportações brasileiras, e as exportações para a América do Sul novamente alcançaram 20% do total de exportações (14,3% do total foi para o Mercosul). As exportações do Brasil para a Alemanha equivaleram a 4,6% do total de exportações brasileiras, enquanto as exportações para a União Européia (UE) foram de 26,8 % do total de exportações brasileiras. Já os EUA participaram como destino de 23,9% das exportações do Brasil, e a China quase 2% das exportações totais brasileiras.

As exportações para a Argentina, que após a profunda crise deste país só se recuperaram em termos de valor nominal em 2004, alcançaram participação de 8,4% nas exportações brasileiras em 2005, enquanto as exportações regionais brasileiras, ainda muito atreladas ao desempenho das exportações para este país, alcançaram participação de 18% neste ano (diferença negativa de 2 pontos percentuais em relação a 2000; e 9,9% do total foi para o Mercosul). Para 2005, as exportações do Brasil para a

Alemanha equivaleram a 4,3% do total de exportações (praticamente igual à de 2000), enquanto as exportações para a UE foram de 21,7 % do total. Os EUA participaram como destino de 19% das exportações do Brasil (diferença negativa de 4,9 pontos percentuais). Enquanto a China ganhou espaço como destino das exportações totais brasileiras chegando a 6% (triplicando sua participação).

Em 2007 e 2008 (ano de crise internacional), as exportações do Brasil para a Argentina participaram com 9% do total, e as exportações para a América do Sul alcançaram respectivamente 20% e 19% do total de exportações (para o Mercosul, 10,8% e 11% do total). Nestes anos, a Venezuela apareceu como segundo maior destino regional das exportações brasileiras, e maior saldo comercial regional, embora participe com apenas 3% (2007) e 2,6% (2008) do total de exportações brasileiras; somente nestes anos superou o México como destino, que esteve sempre entre 3% e 4% do total, mas nestes anos sua participação caiu para 2,6% e 2,2%. As exportações do Brasil para a Alemanha em 2007 e 2008 equivaleram a 4,5% do total de exportações brasileiras (praticamente se mantendo em todos os anos de 2000), enquanto as exportações para a União Européia foram de 24,2 % e 22,5% do total de exportações brasileiras (um pouco superior ao de 2005, mas caindo em relação a 2000). Os EUA participaram como destino de 15,6% (2007) e 13,9% (2008) das exportações do Brasil, uma queda de participação de mais de 10 pontos percentuais desde 2000. A China participou com 6,7% e 8,3% das exportações totais brasileiras, mais que quadruplicando de importância no período de 2000 a 2008, com mais que o dobro da participação do restante da Ásia. Enquanto isso, a América do Sul praticamente manteve sua participação no total de exportações brasileiras se compararmos 2007 e 2008 com 2000, e de fato sua participação praticamente se manteve desde 2005 (com média de 19% de 2005 a 2008). Vale ressaltar que em todo período, além dos países já mencionados, somente os Países Baixos aparecem com participação maior que 5% nas exportações globais brasileiras.

Em 2000, as importações brasileiras provindas da Argentina representaram 12,2% do total de importações, e as importações procedentes da América do Sul alcançaram 20% do total (as do Mercosul, 13,9% do total). As importações do Brasil vindas da Alemanha registraram 7,8% do total, enquanto as importações da UE foram de 24,9% do total de importações. Já os EUA originaram 22,9% das importações e a China quase 2,3% das importações mundiais brasileiras.

Em 2005, as importações brasileiras procedentes da Argentina alcançaram a participação de 8,5% do total (neste ano voltou a alcançar o valor de 2001), queda de

quase 4% na participação. As importações regionais brasileiras alcançaram participação de 15% neste ano (9,6% do total proveniente do Mercosul), uma queda de 5% de participação em relação a 2000, com reflexo da queda argentina. As importações da Alemanha equivaleram a 8,2 % do total importado (leve elevação na participação), enquanto as importações do bloco da UE foram de 23,6 % do total – queda de 1,3% de participação em relação a 2000. Os EUA participaram como origem de 17% das importações brasileiras, queda de quase 6% na participação, enquanto a China ganhou espaço como origem das importações chegando a 7,5 % - mais que triplicou sua participação em relação a 2000 e superou a sua participação nas exportações brasileiras.

Em 2007 e 2008 (ano de crise internacional), as importações brasileiras vindas da Argentina participaram com respectivamente 8,6% (mesmo patamar de 2005) e 7,6% do total de importações, queda de 4,6% na participação em relação a 2000. Nos anos 2000, a Venezuela perdeu importância como origem das importações brasileiras, partindo de 2,4% em 2000, caindo continuamente para 0,3% em 2005, mesma participação nas importações totais brasileiras de 2008. As importações brasileiras originadas da Alemanha em 2007 e 2008 tiveram participações de 7,1% e 6,8% no total, caindo em mais de 1% de participação em relação a 2005 e de 1% em relação a 2000. As importações da UE foram de 21,1 % e de 19,6% do total de importações brasileiras (queda de 4% na participação em relação a 2005, e de 5% em relação a 2000).

Os EUA participaram como origem de 15,4% (2007) e de 14,8% (2008) das importações do Brasil, uma queda na participação de pouco mais 2% desde 2000. A China se destacou: participando de 10,8% (2007) e 11,9% (2008) das importações totais brasileiras, mais de 4% de aumento na participação em relação a 2005, mais que quintuplicando de importância no período de 2000 a 2008 (enquanto sua importância nas exportações pouco mais que quadruplicou), se tornando segundo maior provedor desde 2006 (perdendo somente para os EUA e superando a Argentina), com mais da metade da participação do bloco europeu, participação maior que a do Mercosul desde 2007 (mas já era praticamente igual em 2006), com mais da metade da participação de toda América do Sul desde 2005, mais de 70% em 2007 e mais de 85% em 2008, e, por fim, mais que o triplo da participação do bloco asiático. Enquanto isso, as importações da América do Sul alcançaram respectivamente 15% e 14% do total, praticamente mantendo o patamar de 2005, representando uma queda de 5% na participação em relação a 2000 (as participações do Mercosul foram de 9,6% e 8,5%, seguindo o movimento de participação da Argentina).

4.5 - Importância relativa do comércio regional

Vale sublinhar a diferente importância atual do comércio regional para cada país. Escolhemos aqui como variáveis para explicar a relativa importância (ou dependência) de um país em relação ao comércio regional: as participações das exportações regionais, das importações regionais, do saldo comercial regional, e da corrente de comércio regional, nos seus equivalentes globais de cada país.²⁴⁵ Entendemos que estes diferentes níveis de importância do comércio regional também podem servir, entre outros fatores, para explicar posturas diferenciadas de países em relação a um possível projeto estratégico de longo prazo, mesmo por parte do país de maior peso político e econômico.

Para o Brasil, no ano de 1990, ano em que é lançado o Tratado de Assunção que constitui o Mercosul em seu viés econômico-comercial, as exportações regionais representavam somente 8,6% das exportações totais e as importações regionais 16% do total. Como vimos acima, esta importância aumentou, passando por 2000, 2005, 2007 e 2008 nos dados acima, encerrando o período com a importância regional de 19% das exportações e 14% das importações, além de 82% do saldo em 2008 (e de 36,5% em 2007, ano anterior). Cabe analisar a importância do comércio regional para os demais países.

Para a Argentina, em relação ao Brasil, o comércio regional tem participação muito maior em suas contas comerciais. Se em 1990 as exportações regionais já participavam com 22,7% das exportações e as importações com 30,2% do total; em 1995 a participação das exportações regionais alcançaram 45,6% do total e as importações 28,7% (pequena queda de participação); em 2000, as participações praticamente se mantiveram, de 45,8% e 32% do total, resultando em uma corrente de comércio regional de 39% do total do comércio argentino, contra 19,8% do Brasil. Nos anos de 2005, 2007 e 2008, a participação das exportações regionais no total de exportações argentina foi de respectivamente: 35,3%, 36%, 36,3%. Quanto às importações regionais argentinas, participaram com: 41,6% (2005), 38,7% (2007) e 37,5% (2008). Registrou-se uma queda da participação das exportações regionais argentinas relativas a 2000, a partir de 2002, devido à crise, compensada pelo aumento da participação das importações regionais da Argentina, praticamente mantendo a

²⁴⁵ Estes são possíveis indicadores de importância relativa e interdependência da demanda regional. Outros indicadores possíveis seriam o comércio intra-regional em relação ao produto de um país e a média da relação entre exportações regionais e PIB em cada país.

importância da corrente de comércio regional num patamar próximo, de 36,8% do total, contra 16,7% do Brasil.

Para a Bolívia, um país pequeno e mediterrâneo, o comércio regional tem enorme importância para o funcionamento e crescimento de sua economia, para explicar seus resultados comerciais, exportações e importações. As exportações e importações regionais tinham importância de 45% nos seus respectivos totais em 1990. Em 2000, as exportações regionais tiveram participação de 43,8% das exportações bolivianas, e as importações regionais tiveram participação de 47% no total, com uma corrente de comércio regional de 45,4% do total. Em ambos os anos de 2001 e 2002, a participação das exportações regionais chegou a aproximadamente 57,5% e das importações regionais a aproximadamente 55%. A participação das exportações regionais ultrapassou 60% a partir de 2003, e teve média de 63% deste ano até 2008 (quando foi de 64%). A média de participação das importações regionais foi de 57%, registrando 55,8% em 2008. A corrente de comércio regional partiu de 45,6 % em 2000, alcançou 56,1% em 2001 e 2002, e teve média de 60% de 2003 a 2008 (quando foi de 60,6%).

Para o Chile, sua condição político-geográfica e estratégia de inserção internacional, um país relativamente pequeno e com pequeno mercado interno, voltado para o litoral Pacífico e à articulação comercial extra-regional (principalmente com a Ásia e as Américas Central e do Norte), resultam numa importância não significativa ao comércio regional, ainda que seja pouco maior que a do Brasil em termos de participação do fluxo de comércio regional, pouco menor em exportações regionais e muito maior em importações regionais. A importância do comércio com a América do Sul aumentou ao longo dos anos 1990 (corrente de comércio regional com participação de 16,7%) até 2000, quando sua corrente de comércio regional participou com 23,7% do comércio total, as exportações regionais com 16,2% e as importações regionais com 31,9%. A participação da corrente de comércio praticamente se manteve neste patamar até 2005, quando começou a cair pouco abaixo de 20% em 2006 e 2007, atingindo 21,2% em 2008, com participação das exportações regionais de 14,4% e das importações regionais de 29,4%.

O Paraguai, também país pequeno e mediterrâneo, tem no comércio com a região importância significativa e muito superior à do Brasil. Em 1990, 37,3% de sua corrente de comércio se deveu à América do Sul, em 2000 a participação da corrente de comércio regional atingiu 59,1%, com as exportações regionais participando em 72,9% de suas exportações totais e as importações regionais participando com 53,6% das

importações. Começou a oscilar a partir de 2003 e caiu em 2006, último ano de registro, para uma participação de 41% da corrente de comércio regional em relação ao fluxo total, 51,9% de participação das exportações regionais e 37,3% de participação das importações regionais (superior ao dobro das participações no Brasil neste mesmo ano).

O Uruguai, mais um país pequeno, também registra significativa importância do comércio regional para sua economia, de longe superior à registrada no Brasil. Registrou participação da corrente de comércio regional de 40,8% do total em 1990, chegando em 2000 a 49,8% de participação da corrente de comércio regional, 48,9% de participação das exportações regionais e 50,4% de participação das importações regionais. Em 2008, a participação da corrente de comércio regional foi de 45,1% do total (caiu de 2001 a 2004, e voltou a subir continuamente), com 35,3% de participação das exportações regionais e com 51,7% de participação das importações regionais.

O Equador, voltado para a costa do Pacífico, registrou uma participação da corrente de comércio regional de 13,4% em 1990 e chegou a 27% em 2000, com participações de 20,9% das exportações regionais e de 31,5% das importações regionais. Em 2008, a participação do fluxo de comércio regional alcançou 31,5% do comércio total, as exportações regionais participaram com 25,9% e as importações regionais participaram com 37,1%. Assim, registra uma participação regional bem superior à constatada no comércio do Brasil.

Para o Peru, embora a participação do comércio com a região tenha aumentado em relação ao seu comércio total na década de 1990, chegando à participação de 24,7% em 2000 (aumento em 4,7% de participação), essa participação se manteve próxima até 2008, quando registrou 24,2% de participação regional, contando com participação de 30,4% das importações regionais e de 18,1% das exportações regionais. Assim, a participação do comércio regional é superior à registrada no Brasil, no fluxo de comércio e nas importações regionais.

A Colômbia também registrou aumento da participação do comércio regional em relação ao seu comércio total na década de 1990, chegando à participação do fluxo de comércio regional de 21,1% em 2000, e manteve esta participação praticamente neste patamar até 2008, com 22,2%, pouco superior à do Brasil. A participação das exportações regionais foi de 27,1%, bem superior à constatada no comércio brasileiro, e a participação das importações foi de 17,6%.

A Venezuela apresenta a menor participação de corrente de comércio (próxima a 10%) e de exportações regionais (próxima a 4%), com a participação das importações

regionais crescendo continuamente, saindo de 11,6% em 2000 e chegando a 33,7% em 2008. Isto se deve significativamente à enorme importância de suas exportações petrolíferas para sua economia, direcionada a mercados extra-regionais (principalmente os EUA).

4.6 - Análise setorial do comércio do Brasil com a América do Sul

Ao longo dos anos 2000, e especialmente após 2003 (após a desvalorização cambial brasileira durante 2002), é interessante analisar setorialmente as exportações brasileiras para a região e identificar em quais setores o país vem se especializando na divisão regional do trabalho, nesta sua expansão assimétrica comercial, e se correspondem à sua especialização e à especialização da região na economia internacional. Além dos dados gerais de exportação e importação, as estatísticas disponíveis no sítio do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) do Brasil estão organizadas de acordo com a classificação de mercadorias (seções e capítulos) estabelecida pela Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM)²⁴⁶, que nos permitiram, de acordo com as necessidades de nossa análise, elaborar grupos de mercadorias, agregados em seções (e respectivos capítulos) de mercadorias em doze grupos, da seguinte forma:

²⁴⁶ A partir de 01 de janeiro de 2007, entrou em vigor no Brasil a nova versão da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) adaptada à IV Emenda do Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias, aprovada pelo Conselho de Cooperação Aduaneira (SH-2007). A adaptação à IV Emenda do Sistema Harmonizado, assim como a correspondente Tarifa Externa Comum (TEC), foi aprovada pelo Grupo Mercado Comum, por sua Resolução 70/06, e publicada no Brasil pela Resolução CAMEX 43, de 22/12/2006. Esta Resolução da CAMEX incorporou também as modificações da NCM e da TEC decididas no âmbito do Mercosul pelas Resoluções GMC 42/06 e 68/06.

GRUPO	DESCRIÇÃO	SEÇÃO NCM
Grupo 1	Primários (animais, vegetais, gorduras, peles e couros e suas manufaturas) *	I, II, III, VIII
Grupo 2	Produtos Minerais	V
Grupo 3	Indústria de bebidas, alimentos e fumo	IV
Grupo 4	Produtos da indústria química ou das indústrias conexas; plásticos e borrachas, e suas manufaturas	VI e VII
Grupo 5	Madeira, carvão vegetal e obras de madeira; Cortiça e suas obras; obras de espartaria ou de cestaria; Pastas de madeira ou de outras matérias fibrosas celulósicas; papel ou cartão de reciclar (desperdícios e aparas), e suas obras.	IX e X
Grupo 6	Têxteis e calçados, e suas obras; chapéus, guarda-chuvas, bengalas, e artefatos semelhantes	XI e XII
Grupo 7	Metais comuns e suas manufaturas	XV
Grupo 8	manufaturas de pedra, gesso, cimento, amianto, mica, produtos cerâmicos, vidro, materiais de construção	XIII
Grupo 9	Máquinas e material eletro-eletrônico, e suas partes e acessórios	XVI
Grupo 10	Material de transporte **	XVII
Grupo 11	Instrumentos e aparelhos de óptica, fotografia ou cinematografia, medida, controle ou de precisão; instrumentos e aparelhos médico-cirúrgicos; suas partes e acessórios; Aparelhos de relojoaria e suas partes; Instrumentos musicais, suas partes e acessórios.	XVIII
Grupo 12	Outros ***	XIV, XIX, XX e XXI

* (I) Animais vivos e produtos do reino animal; (II) produtos do reino vegetal; (III) Gorduras e óleos animais ou vegetais, produtos da sua dissociação, gorduras alimentares elaboradas, ceras de origem animal ou vegetal; (VIII) Peles, couros, e suas obras. ** Seção XVII - Veículos e material para vias férreas ou semelhantes, e suas partes; aparelhos mecânicos (incluídos os eletromecânicos) de sinalização para vias de comunicação; Veículos automóveis, tratores, ciclos e outros veículos terrestres, suas partes e acessórios; Aeronaves e aparelhos espaciais, e suas partes; Embarcações e estruturas flutuantes. *** pérolas, pedras preciosas, metais preciosos, bijuterias, etc.; respectivamente: armas e munições, suas partes e acessórios; produtos diversos (móveis, colchões, almofadas, brinquedos, etc.); objetos de arte, coleção e antiguidades.

Por questão de espaço, esta seção confere especial atenção à evolução das exportações regionais brasileiras em três grupos, que em geral caracterizam-se por maior valor agregado e intensidade tecnológica na sua produção: Máquinas, Material Eletrônico e suas partes (Grupo 9); Materiais e Equipamentos de Transporte (Grupo 10), e; Produtos da indústria química ou das indústrias conexas, plásticos e borrachas, e suas manufaturas (Grupo 4). No caso das importações regionais brasileiras, o foco da seção

está nos produtos primários (Grupo 1), de menor valor agregado e intensidade tecnológica.

Em 2000, as exportações regionais de *Máquinas, Material Eletrônico e suas partes* (Grupo 9) somaram US\$ 2,5 bilhões, 22,8% do total de exportações regionais, e tiveram um saldo regional de US\$ 2 bilhões – com as importações deste setor (5% das importações regionais) quase integralmente originadas da Argentina (93% do total) e 60% das exportações se destinando para este mesmo país. Este foi o setor em que o Brasil teve de longe o maior saldo e que inclusive compensou em parte o déficit em outros setores (Grupos 1 e 2, primários e minerais, de mais de US\$ 5 bilhões). As exportações e importações regionais neste setor caíram em 2001 e 2002 (período de crise argentina), quando registraram exportações de US\$ 1,3 bilhões e importações de US\$ 0,3 bilhões, um superávit de aproximadamente US\$ 1 bilhão. Todas as importações provieram da Argentina e praticamente equivaleram às exportações para este país.

O movimento mais importante começa a partir de 2003. Em 2003, o setor exportou US\$ 1,9 bilhões para a região (aumento de 47% em relação a 2002), quase 19% das exportações regionais, e as importações mantiveram seu patamar de valor corrente e uma participação de 4% nas importações regionais (quase integralmente atendida pela Argentina). O superávit de aproximadamente US\$ 1,6 bilhões foi de mais de 60% do saldo regional e novamente compensou em parte o déficit de US\$ 4 bilhões em primários e minerais (Grupos 1 e 2). De 2004 a 2008, as exportações do Grupo 9 cresceram nos respectivos anos: 70%, 54%, 27%, 9% e 17%. Chegou a quase US\$ 7 bilhões em 2007, quando participou com 22% das exportações regionais, e superou US\$ 8 bilhões em 2008, com 21,1% das exportações regionais, aumentou mais em 220% desde 2000 em dólares correntes. As importações aumentaram desde 2004 a 2008, respectivamente: 25%, 12%, 9%, 21% e 28%; alcançando aproximadamente US\$ 592 milhões em 2007 e US\$ 756 milhões em 2008, aumentando 41% em valor nominal de 2000 para 2008, com participações de 3,2% e 3,1% nas importações regionais totais. O superávit no setor foi de US\$ 6,3 bilhões em 2007, 47,2% do saldo regional, e de US\$ 7,3 bilhões em 2008, participação de 51,6% no superávit total regional. Neste último ano, a Argentina foi destino de 45,5% das exportações regionais do setor, e originou 95% das importações regionais do setor.

Se compararmos a participação do setor de *Máquinas, Material Eletrônico e suas partes* nas exportações regionais em 2008 e 2007 com 2000 (22,8%), sua variação foi muito pequena. Mas a partir de 2003, com 19%, sua participação aumentou para

22% em 2007 e 22,1% em 2008. A participação nas importações regionais foi decrescente: 5% em 2000, 4% em 2003, 3,2% em 2007, e 3,1% em 2008. O superávit do setor foi de mais de 50% do superávit regional em 2008, e o superávit no setor sempre teve grande importância para explicar o resultado regional brasileiro.

No setor de *Material de transporte* (Grupo 10), apresentou exportações de US\$ 1,9 bilhões em 2000, com participação de 17,4% das exportações regionais, e importações de US\$ 1,5 bilhões, 13,6% das importações regionais, com saldo de US\$ 456 milhões. Em 2003, as exportações do setor mantiveram praticamente o mesmo valor corrente, de aproximadamente US\$ 1,9 bilhões, uma participação de 18,9%, enquanto as importações regionais do setor foram de US\$ 654,6 milhões, 8,6% das importações regionais, e resultaram num saldo favorável de US\$ 1,2 bilhões, 50,3% do valor do saldo regional. Em 2007, o setor registrou exportações regionais de US\$ 7,8 bilhões, participação nas exportações regionais de 24,4%, enquanto suas importações atingiram US\$ 3 bilhões, uma participação de 16,5% nas importações totais da região, e o superávit regional no setor chegou a US\$ 4,7 bilhões, participação de 35,1% no saldo total regional. Em 2008, as exportações regionais do setor foram de US\$ 8,5 bilhões, uma participação de 22,2% das exportações regionais, e as importações regionais do setor registraram US\$ 4,4 bilhões, com participação de 18,2% das importações regionais, resultando em um superávit regional de US\$ 4,1 bilhões, equivalente a 29% do superávit regional. O valor nominal exportado pelo Brasil neste setor para a região, de 2000 a 2008, aumentou em 340%, contra o aumento de quase 200% das importações regionais, resultando em um aumento do superávit regional de 800% no período, comparando valores em dólares correntes.

As participações do setor de *Material de transporte* nas exportações regionais em 2008 (24,4%) e 2007 (22,2%) foram superiores às participações de 2000 (17,4%) e de 2003 (18,9%). A participação nas importações regionais foi em geral crescente: 13,6% em 2000, 8,6% em 2003, 16,5% em 2007, e 18,2% em 2008. O superávit do setor equivaleu a 50,3% do superávit regional em 2003, caindo a 35,1% em 2007 e a 19% em 2008. Vale ressaltar que a Argentina também tem participação significativa nas importações e exportações regionais brasileiras neste setor: 63,3% das exportações em 2000 e 66,1% em 2008; 97,6% das importações em 2000 e 97,5% em 2008; pequeno déficit bilateral do Brasil em 2000 (US\$ 170 milhões) e superávit bilateral com participação de 32,8% no superávit regional do setor em 2008.

No Grupo 4, *Produtos da indústria química ou das indústrias conexas, plásticos*

e borrachas, e suas manufaturas, em 2000, as exportações regionais do Brasil foram de US\$ 2,1 bilhões, 19,5% das exportações regionais, enquanto as importações foram de US\$ 1,2 bilhões, 11% das importações regionais, registrando superávit no setor de US\$ 957 milhões. Em 2007, as exportações regionais do setor foram de US\$ 5,3 bilhões, respondendo por 16,5% das exportações regionais, as importações foram de US\$ 2,5 bilhões, participação de 13,6%, e o superávit no setor foi de US\$ 2,7 bilhões, 20,5% do superávit comercial regional. Em 2008, as exportações regionais do grupo foram de aproximadamente US\$ 6 bilhões, 15,6% das exportações regionais, suas importações foram de US\$ 3,4 bilhões, 14,1% das importações regionais, saldo positivo de US\$ 2,5 bilhões, equivalente a 18,3% do saldo regional. As exportações regionais do setor aumentaram 185,7% em valor nominal de 2000 a 2008, enquanto as importações regionais do setor aumentaram 183,3%, resultando em um crescimento do superávit regional no setor de 169% em termos nominais. A Argentina, mais uma vez, apresentou participação significativa nas importações e exportações regionais brasileiras neste setor: 47,8% das exportações em 2008; 64 % das importações em 2008; e superávit bilateral com participação de 26,1% no superávit regional do Brasil no grupo em 2008.

O grupo de *Produtos da indústria química ou das indústrias conexas, plásticos e borrachas, e suas manufaturas*, nas exportações regionais em 2008 (15,6%) e 2007 (16,5%) tiveram participações inferiores a de 2000 (19,5%) e de 2003 (23,3%). A participação nas importações regionais foi crescente: 11% em 2000, 13,6% em 2007, e 14,1% em 2008. O saldo positivo brasileiro neste grupo contribuiu com o equivalente a 18,3% do superávit total regional em 2008.

Os únicos Grupos em que o Brasil foi deficitário na região em todo o ano 2000 foram os setores primários e de produtos minerais (Grupos 1 e 2). Em 2000, juntos com 55,3% das importações regionais, somaram pouco mais de US\$ 6 bilhões de importações e um déficit de um pouco mais de US\$ 5 bilhões – com somente 6,6% das exportações regionais, somando pouco mais de US\$ 700 milhões. Em 2007, ambos os grupos somaram déficit regional de quase US\$ 4 bilhões, suas importações regionais somadas foram de 8,3 bilhões, 44,7% de participação nas importações regionais, mas as exportações regionais aumentaram significativamente de valor (US\$ 4,3 bilhões) e participação (de 13,1%, mais que o dobro de 2000). Em 2008, foi deficitário em US\$ 4,3 bilhões, com importações regionais de 10,8 bilhões registrando 44,8% de participação nas importações regionais, e exportações regionais de 6,5 bilhões, equivalente a 16,9% das exportações regionais.

A análise destes dados chama a atenção ao fato de que as relações comerciais do Brasil com a América do Sul, estabelecidas ao longo dos anos 2000 e especialmente a partir de 2003, conferem idéia de que as suas exportações de maior valor agregado e intensidade tecnológica se dão para os países da região (tabela abaixo). Devido às assimetrias e composição do comércio, os dados mostram que o Brasil reproduz na região o comércio assimétrico internacional no qual participa de forma subordinada, ainda que entre Brasil e Argentina (países mais avançados) as relações se dêem mais intensamente entre indústrias de maior intensidade tecnológica e valor agregado, mas com superávit significativo em favor do Brasil.

Brasil: Exportações setoriais / exportações totais

	2000	2003	2007	2008
América do Sul				
Grupo 4	19,5%	23,3%	16,5%	15,6%
Grupo 9	23,0%	18,7%	21,7%	21,1%
Grupo 10	17,4%	18,9%	24,4%	22,2%
Total	59,8%	60,8%	62,6%	59,0%
Mundo				
Grupo 4	8,8%	7,9%	8,1%	7,3%
Grupo 9	13,2%	12,1%	11,1%	9,8%
Grupo 10	14,6%	11,1%	12,1%	11,3%
Total	36,6%	31,1%	31,2%	28,4%
Extra regional (Mundo - Am.do Sul)				
Grupo 4	6,1%	5,4%	6,0%	5,3%
Grupo 9	10,7%	11,0%	8,4%	7,1%
Grupo 10	13,9%	9,9%	9,1%	8,7%
Total	30,7%	26,3%	23,5%	21,1%

Fonte: Elaboração própria com dados da Cepal.

Somadas as participações dos três setores destacados, sempre variaram em torno de 60% do total de exportações para a região e sempre foram fundamentais para explicar o superávit do Brasil com a região, configurando assim a posição do país na divisão regional do trabalho. No entanto, estes mesmos setores não demonstram a mesma importância nas exportações do Brasil para o mundo, especialmente se excluirmos a América do Sul (exportações extra-regionais), como mostra a tabela acima. No comércio com o mundo, as exportações dos três setores somados em relação às exportações totais ficaram em torno de 30% (metade da importância regional) em 2003, 2007 e 2008. No caso das exportações extra-regionais, suas participações foram decrescentes: 30,7% em 2000, 26,3% em 2003, 23,5% em 2007, 21,1% em 2008. É importante ressaltar que, em suas relações comerciais como mundo e extra-regionais, o

Brasil se revelou deficitário em dois destes setores.

Em relação ao mundo, incluindo a América do Sul, o Brasil se posiciona como importador de *Máquinas e material eletro-eletrônico e suas partes* (Grupo 9). O setor tem participação significativa nas importações totais. Em 2008, por exemplo, em relação ao mundo, o Brasil exportou neste setor US\$ 19,4 bilhões, apenas 10% do total (contra 13,1% em 2000), dos quais 41,2% para a América do Sul. Neste ano, importou US\$ 45,6 bilhões, 26% das importações (contra 32,5% em 2000), um déficit no Grupo de US\$ 26,1 bilhões. Se considerarmos somente o comércio extra-regional, as exportações do setor representaram 7,1% do total, contra a participação de 22% das exportações regionais. As importações extra-regionais do setor equivaleram a 30,1% do total (contra 39,2% em 2000), enquanto nas importações regionais sua participação foi de 3% somente. Registrou assim um déficit extra-regional no Grupo de 33,5 US\$ bilhões (contra 13 bilhões em 2000), uma relação bem desfavorável, em parte compensada pelo superávit regional de US\$ 7,3 bilhões.

No setor de *Material de transporte* (Grupo 10), seu desempenho em 2008 foi favorável e a América do Sul contribuiu significativamente para este resultado, com 68,5% do superávit comercial global do setor. As exportações globais do setor foram da ordem de US\$ 22,4 bilhões, 11,3% de participação no total. As importações registraram US\$ 16,3 bilhões, com uma participação de 9%, registrando um superávit no setor de cerca de US\$ 6 bilhões, dos quais US\$ 4,1 bilhões se originaram na região. Olhando para o comércio extra-regional (excluindo a região), as exportações setoriais tiveram participação de 8,7%, enquanto no caso regional sua participação foi de 22,2%, e as importações setoriais tiveram participação de 8%, enquanto no caso regional a participação foi de 18%. O superávit extra-regional do setor foi de US\$ 1,9 bilhões, menos da metade do superávit regional registrado no setor.

Em *Químicos e conexos, plásticos, borrachas e suas obras* (Grupo 4), em 2008, o desempenho brasileiro foi largamente deficitário no comércio global. As exportações do setor foram da ordem de US\$ 14,4 bilhões, 7 % de participação no total. As importações somaram US\$ 38,6 bilhões, com uma participação de 22%. Foi registrado assim um déficit no setor de cerca de US\$ 24,1 bilhões, muito pouco compensado pelo superávit regional no setor de US\$ 2,6 bilhões. Olhando para o comércio extra-regional, as exportações deste Grupo tiveram participação de 5%, enquanto no caso regional sua participação foi de 16%, e as importações setoriais tiveram participação de 23,6%, enquanto no caso regional a participação foi de 14%. O déficit extra-regional do setor

foi de US\$ 26,7 bilhões, mais de 10 vezes o superávit regional no setor.

É importante sublinhar que, no resultado comercial do Brasil com o mundo, grande parte dos déficits nos setores de *Máquinas e material eletro-eletrônico e suas partes* (Grupo 9) e de *Químicos e conexos, plásticos, borrachas e suas obras* (Grupo 4) foi compensado pelos superávits em outros setores, especialmente nos setores de primários (Grupo 1) e de fumo, bebidas e alimentos (Grupo 3), nos quais o Brasil é deficitário na América do Sul, mas registra significativo superávit e especialização no comércio internacional.

Em 2008, nos setores de primários (Grupo 1), as exportações brasileiras para o mundo somaram US\$ 37,6 bilhões, contra importações de US\$ 6,8 bilhões, gerando um saldo positivo de US\$ 30,8 bilhões. Nos setores de fumo, bebidas e alimentos (grupo 3) as exportações somaram US\$ 21,7 bilhões, com importações de US\$ 1,5 bilhões, gerando um superávit de US\$ 20,2 bilhões. Cada um destes setores representou 19% das exportações totais do Brasil (juntos 38%), e suas importações representaram, respectivamente, 4% e 1% do total de importações brasileiras (juntas 5%). Juntos, estes setores somam um superávit de US\$ 51 bilhões, mais que o dobro do superávit global de cerca de US\$ 25 bilhões de 2008. Devemos lembrar que na região o Brasil é deficitário no setor de primários, e teve superávit de US\$ 783,6 milhões em fumo, bebidas e alimentos. Em 2008, vale destacar também os superávits no comércio mundial nos setores de *Metais comuns e suas obras* (Grupo 7), com US\$ 8,9 bilhões, e *Madeira, carvão vegetal e suas obras* (Grupo 5), com US\$ 6,5 bilhões.

4.7 – O comércio na América do Sul e os interesses externos

Como observamos no Capítulo 1, a América do Sul tem sido alvo de negociações e efetivações de Tratados de Livre Comércio (TLCs) que consolidam a presença política e econômica extra-regional na região, especialmente na forma de relações comerciais assimétricas, lançadas especialmente pelos EUA, União Européia, e pelas potências que se projetam ao Pacífico – como Japão e China. Estes acordos buscam manter e reproduzir a especialização histórica da região na divisão internacional no trabalho, baseada na produção e exportações de commodities de baixo valor agregado e baixa intensidade tecnológica.

As crescentes assimetrias regionais reveladas na análise da evolução das

estruturas produtivas e do comércio intra-regional, em relação ao Brasil (maior economia da região), contribuem para tornar os demais países mais vulneráveis economicamente e mais inclinados a estes tipos de acordos, na medida em que passam a não perceber perspectivas favoráveis de resolução de suas questões sócio-econômicas a partir de um arranjo regional – especialmente as economias menores, com mercado interno e PIB relativamente pequenos.

Os países andinos com saída para o Pacífico, com exceção do Equador após a eleição de Rafael Corrêa, vêem na sua posição costeira uma oportunidade de ser plataforma de comércio entre economias extra-regionais e mercados regionais, como vimos no capítulo anterior, o que influencia uma postura de política comercial mais liberal por parte de seus governos. Assim, estes países tendem a ser mais favoráveis às negociações e efetivações de acordos deste tipo; ou seja, à penetração política e econômica pacífica (não belicosa) extra-regional.

O Chile, por exemplo, estabeleceu TLCs com Peru, Colômbia, Uruguai, EUA, China, Japão e México. O Peru tem TLCs firmados com China, EUA, Mercosul, e em negociação com o Japão e com o Uruguai (o Uruguai propôs iniciar as negociações em 2010).

O Presidente dos EUA, Barack Obama, deixou muito claro a importância para o seu país do comércio com a América Latina. No entanto, o tema do desenho de uma política comercial para a região, juntamente com outros temas importantes, ficou em segundo plano em relação ao debate sobre saúde pública no país, que assumiu importância central para este governo.²⁴⁷ O Programa de Preferências Tarifárias Andinas (para Erradicação de Drogas, ATPA ou ATPDEA, na sigla em inglês) foi estabelecido pela Lei de Preferências Tarifárias Andinas, outorgado pela primeira vez em dezembro de 1991. O ATPA constitui-se em um regime de exceção concedido unilateralmente pelos EUA ao Peru, Bolívia, Colômbia e Equador, e seu suposto objetivo seria apoiar a luta contra o tráfico ilícito de drogas na região, que predominou na retórica das ações da política externa dos EUA na região nos anos 1990 e 2000. Com a ascensão de governos desalinhados com a política externa dos EUA para a região na Bolívia e no Equador, e sob a alegação de que estes não trabalhem em favor do

²⁴⁷ El Tiempo (periódico – Colômbia), “Discusión del TLC con Colombia está suspendido por E.U. debido a debates sobre la reforma de salud en ese país”, 05 de outubro de 2009. Disponível em: www.eltiempo.com. Outro tema pendente no Congresso é a nomeação do vice-secretário de Estado para América Latina, Arturo Valenzuela, oposta por republicanos após o governo tomar partido no golpe de Estado ocorrido em Honduras.

combate ao tráfico de drogas, os EUA suspenderam as preferências para estes países em dezembro de 2009. A partir disso, o Brasil firmou um convênio comercial com a Bolívia em que foi estabelecido que os produtores bolivianos poderiam exportar têxteis ao Brasil isentos de tarifas alfandegárias até o valor de US\$ 21 milhões por ano - cifra equivalente à mesma quantidade de preferências que os EUA concediam através do ATPDEA.

A Colômbia deseja firmar um TLC com os EUA, assim como renovar temporariamente o ATPA-ATPDEA com os EUA até que o TLC seja estabelecido. O TLC da Colômbia-EUA, em negociação, foi aprovado por George Bush em 2006. No entanto, enfrenta forte oposição dos democratas (de viés ainda mais protecionista que os republicanos), que são a maioria no Congresso, e exigem mais garantias de respeito aos direitos humanos e trabalhistas por parte do governo colombiano. Vale ressaltar que a associação de empresários da Colômbia (Andi) pressiona claramente o governo pela negociação de um TLC com a China, enxergando neste acordo uma oportunidade para aumentar o comércio de produtos e serviços com o país.²⁴⁸

A União Européia está negociando TLCs com Peru, Equador e Colômbia. No entanto, existem pontos críticos que impedem o estabelecimento do acordo. A Colômbia, o Peru e o Equador querem um acesso efetivo de seus produtos agropecuários ao mercado europeu, que pode ser entravado por normas fitossanitárias de difícil cumprimento e ainda pelo protecionismo e subsídios agrícolas do arcabouço da UE. A UE exige a extensão dos prazos das patentes e a proteção de dados de prova de medicamentos. Ainda, a UE opõe-se a que as empresas colombianas situadas em zonas francas sejam beneficiadas com o TLC em função das vantagens tributárias e tarifárias que possuem, argumentando que tais vantagens as colocariam em melhores condições competitivas em relação às empresas européias.

A UE negocia ainda um TLC com o Mercosul. No entanto, o estabelecimento deste acordo enfrenta grandes entraves, muitos deles presentes nas negociações para liberalização do comércio internacional – a Rodada de Doha impulsionada pelos países desenvolvidos no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). Os países da UE desejam uma liberalização bastante abrangente em relação a bens industriais, serviços e compras governamentais e a manutenção de uma liberalização bastante restrita para os produtos agrícolas, o que se contrapõe aos interesses dos países do

²⁴⁸ El Tiempo (periódico – Colômbia). “Andi pide al Gobierno un TLC con China, a pesar de crecimiento de 62% en exportaciones este año”, 30 de outubro de 2009. Disponível em: www.eltiempo.com.

Mercosul.

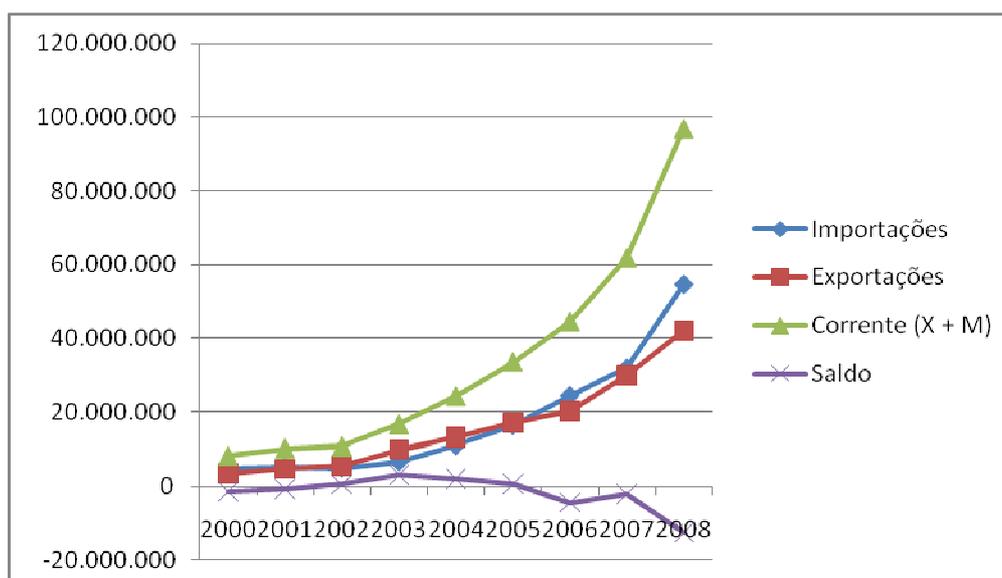
Comércio da América do Sul com o Mundo, Intra-regional, China e EUA

(milhões de dólares e participações)

	Mundo	Intra-regional	%	China	%	EUA	%
2000	305.909,1	73.994,5	24,2%	8.272,1	2,7%	80.422,5	26,3%
2001	300.823,2	70.765,1	23,5%	10.163,2	3,4%	75.644,8	25,1%
2002	273.884,4	58.456,8	21,3%	10.758,9	3,9%	69.099,9	25,2%
2003	306.607,1	65.809,7	21,5%	16.664,0	5,4%	70.757,0	23,1%
2004	407.852,5	90.314,2	22,1%	24.199,7	5,9%	90.510,6	22,2%
2005	517.280,7	113.411,8	21,9%	33.508,9	6,5%	119.092,8	23,0%
2006	637.651,9	142.074,1	22,3%	44.450,6	7,0%	138.127,9	21,7%
2007	694.353,2	153.754,0	22,1%	61.756,6	8,9%	107.024,6	15,4%
2008	942.363,6	234.445,3	24,9%	96.713,7	10,3%	135.864,3	14,4%
2008/2000	208,1%	216,8%	0,7%	1069,2%	7,6%	68,9%	-11,9%

Fonte: Cepal-Badecel. *Dados de Paraguai e Venezuela para 2007 não foram encontrados.

Comércio: América do Sul x China (US\$ mil) – 2000-2008



Fonte: Cepal. (Observação: Dados de 2007 e 2008 para Paraguai e Venezuela não foram encontrados).

Nos anos 2000, tanto no quadro evolutivo do comércio na América do Sul, quanto no dos investimentos, vem se destacando a crescente presença econômica e a projeção geopolítica chinesa, direcionadas a resolver suas limitações de matérias primas e energéticas, essencial para seguir seu processo de crescimento e industrialização acelerada, como já destacamos. A análise do comércio da região com o mundo, destacando o comércio com a China, mostra a crescente presença deste último nos fluxos de comércio, nas exportações e importações regionais, ganhando importância em relação ao comércio intra-regional e a parceiros tradicionais dos países da região, como o Brasil e os EUA, deslocando seus mercados e servindo de esteio para as exportações

da região, através de relações comerciais cada vez mais densas, incluindo investimentos.

A participação da China no comércio da América do Sul com o mundo passou de 2,7% em 2000, para 10,3% em 2008, crescendo 1.069,2%. Cresceu assim mais que o comércio da região com o mundo, que cresceu 208,1%, e mais que o comércio intra-regional, que cresceu 216,8% e passou de uma participação no comércio da região com o mundo de 24,2% em 2000 para 24,9% em 2008 – um pequeno ganho de importância relativa. Cresceu também bem mais que o comércio do Brasil com a América do Sul, que cresceu 182,6%. Por fim, cresceu mais que o comércio da região com os EUA, que cresceu 68,9% e teve queda de importância, de uma participação de 26,3% em 2000 para 14,4% em 2008.

De 2000 a 2008, as exportações totais da região cresceram 208,3% e suas importações totais cresceram 207,8%. As exportações intra-regionais cresceram 233% e as importações intra-regionais cresceram 201,2%. As exportações da China para a região cresceram 1.032,8%, enquanto as exportações brasileiras para a região cresceram 245,1%. Em 2000, das importações totais dos países da América do Sul, a China participava em 3,3%, enquanto 25,9% provinham da própria região e o Brasil participava em 12,8% das importações dos demais países da região. Em 2008, a China respondeu por 12,2% das importações da América do Sul, com um aumento significativo de participação, enquanto as importações da própria região responderam por 25,3% do total, caindo marginalmente em participação, e as exportações do Brasil responderam por 14,3% das importações dos demais países da região, aumentando sua participação mas a uma taxa significativamente menor que o crescimento da participação chinesa.

De 2000 a 2008, as exportações da região para a China cresceram 1.120%, enquanto as importações brasileiras da região cresceram 122,2%. Das exportações totais dos países da América do Sul, a China participou em 2,2% em 2000 e passou a participar com 8,5% em 2008. Já as exportações dos países da região para a própria região responderam por 22,6% do total de exportações da região em 2000 e passaram para 24,5% em 2008. As exportações dos demais países da região para o Brasil, em relação ao seu total de exportações, tiveram participação de 10,9% em 2000, e caíram para uma participação de 8,7% em 2008.

É muito importante notar a evolução do saldo comercial da China com a América do Sul. Em 2000, a América do Sul tinha um déficit de quase US\$ 1,4 bilhões com a China. A partir do resultado de 2002, a região assumiu uma posição comercial

superavitária de US\$ 617 milhões, que chegou a pouco mais de US\$ 3 bilhões em 2003, e então passou a cair. A partir de 2006, a relação da América do Sul com a China passou a ser deficitária novamente, em quase US\$ 4,3 bilhões, e em 2008 o déficit sul-americano com a China chegou a aproximadamente US\$ 12,5 bilhões (aumentando mais de 800% comparando o déficit de 2008 com o de 2000). Registra-se assim uma tendência de crescente déficit na relação comercial da região com a China.

Comércio: América do Sul x China – 2000-2008

Importações Sul-americanas originadas da China (US\$ milhões)									
M	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina	1.156,7	1.066,3	330,2	720,2	1.401,8	2.239,8	3.121,8	5.092,9	7.103,8
Bolívia	57,9	86,3	95,9	87,0	107,5	136,0	192,0	267,0	414,2
Brasil	1.350,8	1.468,7	1.697,8	2.330,9	4.054,3	5.836,2	8.595,9	13.677,2	21.738,9
Chile	949,5	1.013,1	1.101,3	1.289,2	1.847,1	2.540,5	3.482,8	4.881,3	6.802,7
Colômbia	355,8	475,4	532,8	682,2	1.051,7	1.610,5	2.207,8	3.311,2	4.529,1
Equador	114,0	222,9	337,8	483,7	723,0	998,4	1.153,6	1.610,9	2.320,4
Paraguai	250,8	253,4	211,3	275,6	488,4	716,1	1.474,6	-	2.346,4
Peru	288,8	353,5	463,4	640,0	765,4	1.055,3	1.582,9	2.471,8	4.062,4
Uruguai	112,1	121,5	75,3	86,0	172,7	242,3	350,8	540,1	908,3
Venezuela	184,8	335,7	224,8	176,0	424,9	1.041,1	2.207,0	-	*4.388,0
Am. do Sul	4.821,4	5.396,8	5.070,6	6.770,8	11.036,8	16.416,2	24.369,2	31.852,5	54.614,2
Exportações Sul-americanas para a China (US\$ milhões)									
X	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina	796,9	1.124,2	1.093,5	2.483,0	2.627,9	3.206,4	3.493,8	5.169,8	6.390,2
Bolívia	5,5	5,1	7,7	11,5	23,5	19,7	35,5	56,1	129,5
Brasil	1.085,2	1.902,1	2.520,4	4.532,5	5.440,3	6.833,7	8.399,5	10.743,8	16.403,0
Chile	901,8	1.065,0	1.224,8	1.817,1	3.212,0	4.389,9	4.942,5	9.980,3	9.851,1
Colômbia	29,3	19,9	27,8	82,6	137,7	236,7	452,4	784,8	443,0
Equador	58,2	9,2	14,7	13,7	49,6	7,4	194,7	36,5	389,5
Paraguai	5,9	10,7	7,7	16,7	44,5	69,6	19,6	-	93,1
Peru	442,7	426,3	596,9	675,3	1.237,2	2.006,9	2.258,0	2.969,4	3.719,6
Uruguai	91,2	102,9	103,6	95,4	112,9	119,6	159,5	163,4	171,5
Venezuela	34,1	101,5	91,1	165,3	277,4	202,9	125,8	-	*4.509,1
Am. do Sul	3.450,7	4.766,7	5.688,3	9.893,2	13.163,0	17.092,8	20.081,4	29.904,1	42.099,5
Fluxo	8.272,1	10.163,5	10.758,9	16.664,0	24.199,7	33.509,0	44.450,6	61.756,6	96.713,7
Variação	-	22,9%	5,9%	54,9%	45,2%	38,5%	32,7%	38,9%	56,6%
2008/2000	-	22,9%	-69,5%	101,4%	192,5%	305,1%	437,4%	646,6%	1069,2%
Saldo	-1.370,6	-630,1	617,7	3.122,4	2.126,2	676,5	-4.287,8	-1.948,3	-12.514,7
Variação	-	-54,0%	-198,0%	405,5%	-31,9%	-68,2%	-733,8%	-54,6%	542,3%
2008/2000	-	-54,0%	-101,1%	-327,8%	-255,1%	-149,4%	212,8%	42,1%	813,1%

Fonte: Cepal. Elaboração própria. * Os dados sobre Venezuela e Paraguai, para o ano de 2008, correspondem aos dados encontrados no estudo na Federação de Camaras de Comércio da América do Sul, elaborado por Rodrigo Nunes.

CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A visão econômica dominante acerca das relações entre comércio e desenvolvimento na integração regional, que se constituiu no bojo da proeminência ideológica neoliberal, fundamenta-se em critérios de eficiência alocativa de recursos econômicos. O *regionalismo aberto* e o *novo regionalismo* apontam a importância da integração para formar blocos econômicos como uma área de liberalização de comércio e investimentos (“second best” opção política), mas com o objetivo político de negociar de forma mais eficiente a liberalização econômica entre blocos e assim a liberalização internacional (escolha *first best*) – privilegiando ainda as relações Norte-Sul.

O pensamento funcionalista foi originalmente confeccionado como uma interpretação particular da visão liberal da política internacional gerada nos EUA sobre a integração europeia no contexto da Guerra Fria. Esta concepção colocou as instituições regionais no centro do processo de integração, que através dos efeitos de “spillover” ampliariam progressivamente sua importância, e os Estados cederiam cada vez mais soberania e perderiam importância. O neo-institucionalismo econômico, que ganhou força na proeminência neoliberal, reforçou a importância das instituições no processo de integração e as colocou como fundamentais para estabelecer regras e mecanismos que facilitem a livre circulação de bens e capitais, propostas no *regionalismo aberto* e no *novo regionalismo*. Assim, reduz o papel do Estado ao provimento de regras que reforçam o livre fluxo de comércio e investimentos (especialmente os estrangeiros) - subordinando o papel do Estado aos critérios de eficiência alocativa e às forças de mercado.

No campo macroeconômico da integração, predomina a visão liberal-monetarista que preconiza a convergência das políticas macroeconômicas e a união monetária. Esta visão origina-se no predomínio neoliberal e na unificação monetária europeia, e parte do princípio da vigência imutável de um arcabouço internacional de liberalização de câmbio e da circulação de capitais. Seu objetivo prioritário é a estabilização macroeconômica, que seria traduzida na estabilidade de preços e de câmbio. As políticas macroeconômicas restritivas “bem comportadas”, com ênfase em limitações das políticas fiscal e monetária (resguardadas por bancos centrais

autônomos), gerariam tal estabilidade e seriam premiadas com avaliações positivas do mercado, que por sua vez atrairiam investimentos privados (independente de sua natureza e volatilidade) impulsionadores do crescimento. Possibilitaria, então, a diminuição de custos de transação, a constituição de um mercado comum e a posterior adoção da moeda única regional.

As prioridades, o papel dos diferentes atores, as formas de planejamento, a lógica econômica predominante e a forma de inserção econômica e política regional no sistema internacional, influenciam a visão dominante sobre infra-estrutura que surgiu atrelada ao neoliberalismo, ao *regionalismo aberto* e à lógica *geoeconômica* de organização espacial. Sua ênfase está sempre na facilitação dos fluxos, na formação de uma área de livre comércio regional e na inserção competitiva no mercado global. Reserva um papel menor ao Estado na economia, não somente em termos de participação nos investimentos, mas também no gerenciamento e planejamento da infraestrutura. Esta concepção toma como dada a restrição financeira estatal, devido aos seus compromissos com o “bom comportamento” macroeconômico, importante à atração de investimentos na área de infra-estrutura. O papel das instituições financeiras multilaterais aparece como fundamental nesta perspectiva, tanto na busca de novas formas de financiamento e instrumentos financeiros, atraindo e facilitando a participação privada, quanto no suporte técnico no planejamento e execução da infraestrutura de integração regional. Prevalece, nesta visão, o planejamento descentralizado e flexível, com projetos fragmentados e de menor escala levados à frente pela sua capacidade de atrair financiamentos e investimentos.

Em síntese, a visão dominante apresenta a integração como um processo progressivo e irreversível – embora alguns reveses temporários possam ocorrer –, buscando formar uma área de livre comércio, uma união monetária, e, em algumas análises, uma união política. Nesta concepção, os Estados devem perder crescentemente sua soberania e capacidade de intervenção. As perspectivas dominantes têm sua origem em pelo menos um dos seguintes fatores: interpretações econômicas e/ou políticas particulares do processo de integração européia; a proeminência ideológica da interpretação neoliberal no campo da economia; a visão da tradição liberal da política internacional.

A partir da interpretação realista da história da integração européia recente pós-guerra, apresentada no Capítulo 2, questionamos a visão de “modelo europeu” no qual as instituições supranacionais conduziram o processo de integração acima dos Estados.

Observamos ainda que mudanças nos planos das capacidades materiais, no contexto geopolítico, na ordem internacional, no plano das idéias e dos interesses e coalizões de forças internas dos países, influenciaram mudanças na postura dos Estados na Europa. Inicialmente, foi um projeto de industrialização conjunta, aproveitando as escalas geradas pelo mercado regional, e um conjunto coordenado de políticas keynesianas, acomodando interesses dos Estados e das coalizões internas de poder, contanto com a economia alemã como “locomotiva” do crescimento e com respaldo geopolítico da potência líder capitalista (EUA) na corrida bipolar. Passou a ser um projeto baseado em compromissos de estabilidade monetária e macroeconômica impulsionado pelo Estado hegemônico e pelo Estado que foi seu centro dinâmico (e por sua coalizão interna de poder), ainda que mantendo o objetivo de coesão social. Sem uma voz política comum e fadado a não possuir uma força militar própria, conta com a presença da agora potência unipolar estadunidense.

A integração regional depende das escolhas políticas dos Estados nacionais. Estas escolhas, por sua vez, são influenciadas por suas circunstâncias políticas e econômicas internas e externas. Principalmente, dependem dos objetivos, visões e estratégias políticas e econômicas dos Estados envolvidos. A existência, entre Estados geograficamente contíguos, de estratégias similares de desenvolvimento e de inserção política e econômica no sistema internacional favorece a formação de arranjos regionais e o alcance dos resultados compartilhados dentro da integração, embora isto não queira dizer que suas políticas devam ser harmonizadas e convergentes. O processo de integração regional, mais especificamente sua escolha por parte dos Estados, deve buscar atender objetivos políticos concretos, e assim buscam afirmar e legitimar o Estado nacional.

A integração regional no seu sentido geopolítico é sempre um projeto defensivo e/ou expansivo de um Estado ou de um grupo Estados. Em relação ao Estado hegemônico no sistema internacional, posiciona-se: ou como um projeto associado, ou como um projeto contestador. Neste último caso, a integração busca promover maior autonomia e ascensão na hierarquia política e econômica internacional ao Estado (ou grupo), podendo trabalhar por uma ordem multipolar. O processo de integração regional deve atender a um objetivo (geo)político externo comum no sistema internacional, de inserir os Estados nacionais e a região como um todo de forma estratégica e ativa, projetando seu poder político e econômico, buscando autonomia estratégica e influenciar a confecção de regras, agendas e negociações internacionais.

Regras e instituições podem ser moldadas para apoiar diferentes formas de integração e de liderança regional, refletindo a estrutura de poder que as originou. Elas são importantes, mas não necessariamente levam ao desenvolvimento e a ganhos políticos conjuntos aos Estados envolvidos. O importante é entender que o papel que as instituições terão dependerá do sentido que os Estados derem à integração regional e a elas próprias, o que depende das relações e estratégias estatais. O Estado nacional é o *locus* de poder da integração; sendo ele que escolhe: entrar no processo e dita seu ritmo; como, em quais áreas e em que medida transferir soberania; impulsionar o processo não de forma unilinear ou automática, mas pragmática e de acordo com interesses concretos; e romper ou enterrar se for conveniente aos seus objetivos. Assim, a integração é um processo contínuo, mas não necessariamente progressivo, sendo essencialmente um meio para atender interesses dos Estados (respondendo a demandas internas e externas), que negociam continuamente de forma pragmática. Obviamente, a construção deste arcabouço depende da capacidade dos Estados de fazerem e implementarem escolhas políticas.

O(s) Estado(s) que reúne potencialidade ou “vocação” para ser líder da integração, deve ter um papel especial no estabelecimento de: (i) arcabouços regionais favoráveis ao desenvolvimento dos países, (ii) relações de comércio e investimentos mutuamente benéficas, e (iii) uma infra-estrutura regional adequada. Na América do sul, destaca-se o Brasil, com cerca de 50% do PIB, população e território, além de posição geográfica regional privilegiada - tendo fronteira com quase todos os países da região e maior porção do litoral atlântico. Observamos que, além destas características, é necessário que o Estado tenha vontade de exercer a liderança, revelada numa ampla estratégia para a região – que mostra a forma de liderança exercida. Consideramos o que chamamos de *liderança hegemônica positiva* como a forma mais sustentável de liderança em relação às lideranças *imperialista* e *hegemônica assimétrica*. Ainda, ao mesmo tempo, a liderança *hegemônica positiva* parece ser mais viável que a forma *cooperativa*, visto que tem maior capacidade de reunir ao mesmo tempo interesses políticos dentro do Estado líder e dos demais da região para apoiar e legitimar o processo de integração e a sua liderança.

Um Estado líder pode ainda mesclar posturas que revelem diferentes estratégias de liderança e sua *liderança natural* (a ausência de uma estratégia) – por decisão estratégica, ou por pressões e dificuldades geradas por forças contingentes externas e internas, e/ou por falta de projeto e vontade política clara. Certamente, isto levará a

resultados ambíguos, dependendo da esfera e do momento analisado.

Defendemos aqui que a integração regional é importante para ampliar o chamado “policy space”, mas sua construção também demanda que os Estados tenham certo “policy space” para levar à frente suas escolhas. As capacidades infra-estruturais dos Estados envolvidos num arranjo de integração, tomando emprestado o termo de Mann (1992), são fundamentais para levar à frente projetos de desenvolvimento conjunto que atendam interesses e objetivos estratégicos regionais. Isto é particularmente importante para os países de maior peso político e econômico e para grandes projetos estruturantes de infra-estrutura de integração regional que devem ser implementados na região. Ainda, ao mesmo tempo, os resultados do processo de integração são importantes para legitimar o processo e ampliar a capacidade infra-estrutural dos Estados.

É fundamental que os países da região possuam projetos nacionais e projetos e agendas regionais comuns, nos quais são centrais o controle de instrumentos político-econômicos e a capacidade de mobilização social por parte dos Estados nacionais envolvidos – a “densidade nacional” de Ferrer, o “policy space” de Chang, o “poder infra-estrutural” de Mann, os “centros de decisão de poder” de Furtado. Prioritariamente, estes fatores devem estar presentes nos países de maior peso político e econômico, que podem constituir alianças estratégicas e experiências que transbordem temas de agenda e instrumentos para os demais países da região. Isto tem extrema relevância para o estabelecimento de posicionamentos comuns frente a negociações internacionais. Os Estados sul-americanos perderam muito do seu poder neste sentido com o neoliberalismo e enfrentam um quadro político muito complexo, embora parte deles venha recuperando crescentemente (e na medida do possível) seus instrumentos e capacidade decisória nos anos 2000. Na falta de projetos nacionais ou de um projeto regional comum, a alternativa encontrada tem sido a acomodação de pluralidades em fóruns intergovernamentais inclusivos, como estabelecido na *Declaração de Cochabamba* (2006) para a CASA e posteriormente à UNASUL.

Sob a perspectiva do *comércio estratégico*, expressão utilizada por Medeiros (2007), o processo de integração regional deve impulsionar a industrialização conjunta dos países partícipes, baseada na especialização intra-regional entre ramos da indústria de alto valor agregado e alta intensidade tecnológica, aproveitando ganhos de escala e de especialização proporcionados por um amplo mercado preferencial assegurado, como propôs Prebisch (1959). Para isso, é preciso que haja cooperação e planejamento em

favor da industrialização conjunta e que os países maiores e mais avançados se encarreguem de se especializar nas indústrias de bens de capital e abram seus mercados e favoreçam as exportações de bens de consumo dos países menores e menos avançados. Ainda, as sinergias e efeitos de sistêmicos, de espalhamento e de encadeamento, gerados pelo avanço industrial, resultam no maior desenvolvimento das forças produtivas materiais e não materiais, impulsionando outras atividades econômicas e novas tecnologias, a geração de emprego qualificado e renda, e, em última instância, a autonomia em setores estratégicos e o poder dos países. O princípio da diferenciação entre países em diferentes níveis de desenvolvimento sócio-econômico, a reciprocidade, a flexibilidade, são aspectos importantes para que se construa um comércio regional que favoreça o desenvolvimento conjunto e a redução da vulnerabilidade externa dos países envolvidos. Assim, o comércio deve ser observado como um *fator de produção estratégico*, relevando-se suas sinergias e interações com diferentes ramos da economia, as diferentes qualidades das atividades econômicas e sua importância para o poder estatal.

O papel do país de maior economia e mercado interno (efetivo e potencial) na região é fundamental para estabelecer um arranjo econômico mutuamente benéfico. A política macroeconômica do líder é fundamental, assim como a abertura de seu mercado estimulando as exportações dos demais países, coadunada a outras políticas que incentivem sua demanda interna e o comércio recíproco, incluindo mecanismos de crédito e garantias e cooperação macroeconômica. O papel de “locomotiva” do crescimento e de pivô comercial regional se torna fundamental para o crescimento e estabilidade de cada país e da região como um todo. Se a política macroeconômica do país de maior peso econômico e mercado interno for restritiva, e não promover altas taxas de crescimento, além de seu mercado (por falta de dinamismo) não impulsionar o crescimento dos demais países, pode prevalecer a tendência de que este país mais avançado busque o estabelecimento de relações superavitárias com os vizinhos para tentar compensar seu desempenho macroeconômico (e mesmo comercial extra-regional) desfavorável. Num arcabouço intra-regional em que a liderança política promova ganhos conjuntos, tanto na liderança *cooperativa* ou na *liderança hegemônica positiva*, é conveniente supor que o país de maior peso econômico exerce o papel de “locomotiva” do crescimento.

Concluimos que num arcabouço de integração entre países periféricos, não emissores de divisas internacionais, é mais conveniente que prevaleça uma visão

macroeconômica *keynesiana*. Os países devem estabelecer controles sobre o fluxo de capitais e cambiais para isolar suas economias de movimentos de especulativos e manter políticas monetárias e fiscais ativas e diferenciadas - respeitando as diferentes realidades sócio-econômicas dos países. Nesta perspectiva, o investimento público é uma variável fundamental, tanto pelo lado da oferta de serviços públicos (especialmente infra-estrutura) quanto pelo lado da demanda efetiva - impulsionando a produção, inovações, empregos, e expectativas favoráveis de investimento ao setor privado. A cooperação macroeconômica (coordenação de políticas, fundos regionais, sistema de pagamentos e créditos recíprocos, etc.) deve reduzir a dependência de divisas, provendo maior estabilidade conjunta, fomentando o investimento produtivo e em infra-estrutura, financiando e impulsionando o comércio e o desenvolvimento. Enfim, o regime macroeconômico e os mecanismos de cooperação, num arcabouço de integração, devem aumentar a capacidade discricionária e o “arsenal” de políticas em prol do desenvolvimento e da maior autonomia em relação à moeda e às finanças internacionais.

A partir de Myrdal (1956), Hirschman (1958) e Furtado (1967; 1974), chamamos a atenção para a ocorrência de assimetrias espaciais, a coexistência de regiões avançadas e atrasadas, mais características de países subdesenvolvidos, que impulsionam forças centrípetas (*polarizadoras*) e centrífugas (*propulsoras*); sendo as primeiras predominantes sob as livres forças de mercado. Deste quadro surge o objetivo de modificar a estrutura espacial do desenvolvimento: promover a homogeneidade espacial, conciliando os objetivos gerais de desenvolvimento com o processo de convergência para cima de certas regiões atrasadas, fazendo com que as forças propulsoras prevaleçam. Deduz-se que tal tema se torna ainda mais complexo e relevante no âmbito da integração regional, ao se ter que tratar das desigualdades entre países juntamente com as desigualdades espaciais internas aos países; especialmente na integração entre países periféricos com grandes problemas e pressões políticas internas urgentes por sua solução. Concluimos que a facilitação da mobilidade de fluxos pode agir tanto em favor de forças concentradoras quanto de forças propulsoras. Portanto, a construção de infra-estrutura deve estar combinada com um conjunto de políticas públicas adequadas à promoção espacial do desenvolvimento que se deseja atingir: políticas compensatórias, creditícias, de investimentos produtivos e em infra-estrutura, instalação de pólos e cadeias produtivas que gerem demanda recíproca. Trata-se assim de coordenar e direcionar a mobilidade de fluxos - de renda, financiamento,

investimentos, migratórios, tecnológicos, etc. -, mais que simplesmente facilitá-los.

Atualmente, é senso comum a idéia de que avanços nos transportes e nas telecomunicações dinamizaram os fluxos econômicos e não-econômicos. Estes últimos ganharam mobilidade e força suficiente para constituir redes que se sobrepõem (dão novos significados e complexificam os desafios) aos limites político-territoriais tradicionais, às políticas e aos Estados. Estes fluxos e redes formariam novos espaços e territorialidades. No entanto, há dois fatos relevantes que devem ser ressaltados: (1) os fluxos têm características seletivas e polarizadoras, resultando na concentração da acumulação de poder e riqueza nos países centrais, e difundindo culturas e ideologias para a periferia; (2) historicamente, e com mais força a partir do final dos anos 1970, os próprios Estados centrais, com apoio dos organismos internacionais, com sua natureza política e econômica expansiva, promovem politicamente a facilitação de fluxos (política, institucional, de infra-estrutura física, etc.), em busca da exploração de territórios e mercados na periferia do sistema capitalista.

Pela ótica da Economia Política desenvolvimentista, List (1841) propôs que a unificação regional deveria gerar um poder político capaz de criar um amplo mercado seguro para a produção dos países, interligado por um eficiente sistema de infraestrutura, promovendo a industrialização conjunta, e possibilitando o aproveitamento dos recursos e do território em toda sua potencialidade. A construção de um contínuo espacial, promovendo o desenvolvimento e a ocupação dos espaços, promoveria forças e sinergias sociais em prol do desenvolvimento, gerando segurança ao território e projeção política na competição interestatal. Ratzel, por razões geopolíticas e de segurança, propôs que o Estado deveria promover a ocupação, rearticulação permanente (coesão) e desenvolvimento do território, com o espalhamento de centros avançados interligados por todo espaço nacional.

Ao longo da tese, propomos que o processo de integração regional deve ser um instrumento para a construção de um contínuo espacial na América do Sul, que se manifeste nos âmbitos econômico (industrial), político, social, cultural e identitário. Nesta construção, são fundamentais os papéis desempenhados pelos Estados, pela oferta de infra-estrutura e pelo arcabouço de políticas públicas regionais (regulando e coordenando fluxos). Isto não significa que o desenvolvimento econômico vai se manifestar de uma só vez e de forma homogênea em todos os espaços. Mas significa que, juntos, o processo de integração e o processo de desenvolvimento devem buscar a homogeneização das estruturas produtivas, espaciais e sociais entre países e espaços

econômicos, na medida do possível, numa seqüência de pressões e desequilíbrios, mas sempre avançando na direção do desenvolvimento e da projeção de poder do bloco. Propomos a construção deste único espaço sul-americano contínuo e “homogêneo” tanto pela visão estruturalista (do desenvolvimento) quanto pela concepção geopolítica e realista. A proximidade geográfica não representa um fator suficiente para a integração regional, ainda que ofereça vantagens naturais ao intercâmbio entre países. Os interesses concretos políticos e sócio-econômicos compartilhados pelos países envolvidos é que devem mover o processo de integração. É necessário ressaltar que as vantagens e ganhos políticos e econômicos que os países podem alcançar num arranjo de integração são infinitamente maiores dos que os que poderiam alcançar separadamente. Para os países sul-americanos, em posição periférica na hierarquia política e econômica internacional e dotados de recursos estratégicos que já despertam interesses políticos e econômicos internacionais, a integração é a melhor - se não a única - opção para alcançarem um melhor padrão de desenvolvimento, autonomia relativa e projeção de poder no sistema internacional.

Sempre circundam desafios internacionais à regionalização de uma agenda política e econômica e à projeção geopolítica regional, que provém das ações de potências extra-regionais, especialmente do país hegemônico, que tentam se projetar seu poder e capitais e estabelecer relações políticas e econômicas assimétricas com os países do bloco. Assim, estes desafios se dão no âmbito global, mas ao mesmo tempo dentro da região, incluindo disputas hegemônicas regionais e diferentes projetos para a região. Neste sentido, a integração da América do Sul deve relevar sua localização em área estratégica para os EUA, se contrapondo à sua geoestratégia de hegemonia continental. As recentes descobertas energéticas no Brasil, que juntamente com as reservas venezuelanas aumentaram a importância estratégica da região na geopolítica energética global, elevaram o status da região como fonte de recursos energéticos. Além disso, todos os recursos estratégicos disponíveis na região acirram as disputas imperialistas em torno do controle destas fontes na região. Por outro lado, a China vem se afirmando como pólo de crescimento da economia mundial e se move prioritariamente no sentido de suas crescentes necessidades de bens primários e energéticos - que guiam sua estratégia e política externa, comercial, de investimentos e financiamentos para a América do Sul.

Entretanto, as disputas entre potências por penetração e influência na região, ou mesmo pela liderança do sistema internacional, podem abrir espaços e gerar

oportunidades aos países da região, se estes atuarem conjuntamente e concertadamente, utilizando sua *capacidade política de pendular*. A coordenação política e diplomática entre os países da região, proposta na *Declaração de Cuzco* (2004) e na *Declaração de Cochabamba* (2006), como mostram as negociações da Rodada de Doha da OMC e as reuniões no âmbito do FMI sobre a crise mundial, não foi efetivamente seguida; e especialmente o Brasil atuou de forma independente. As negociações de Doha mostraram a incapacidade dos países do Mercosul de negociarem conjuntamente e, mais ainda, a incapacidade do Brasil de coordenar uma posição comum, escutar seus parceiros e compreender suas posições diferenciadas no comércio internacional. O Brasil, ou mais especificamente alas de sua política externa, optaram por atender interesses de grupos internos ligados ao agro-negócio exportador e abandonou os países da região (Padula, 2008b).

O desenvolvimento da infra-estrutura – comunicações, energia e transportes – gera produtividade (competitividade) e possibilidades de investimento e produção. Origina amplas externalidades e viabiliza o desenvolvimento e a interligação de uma grande variedade de atividades e espaços econômicos. Por sua importância, interconexões e impactos, a infra-estrutura física demanda ações centralmente planejadas e integradas orquestradas pelo Estado, sendo de interesse predominantemente público.

Na questão do planejamento centralizado dos investimentos em infra-estrutura, é fundamental reconhecer a importância do estabelecimento de *seqüências eficientes de investimentos*, tal qual propôs Hirschman (1958), buscando maiores sinergias e ganhos no conjunto e na seqüência de investimentos. Assim, os projetos não devem ser priorizados segundo seus ganhos separados ou sem levar em conta as sinergias e pressões geradas pelas diferentes seqüências que podem ser estabelecidas. Quando se leva em conta a seqüência de investimentos planejada, é preciso estabelecer prioridades de forma a potencializar ao maior grau os investimentos induzidos, tanto em atividades diretamente produtivas quanto em infra-estrutura. Além disso, a decisão sobre os investimentos não deve se restringir a aspectos econômicos, podendo incluir fatores sociais e (geo)políticos.

É preciso que a oferta de infra-estrutura, a partir de uma ação integrada – em transportes, energia e comunicações - esteja presente e interligue os espaços estratégicos internos, privilegiando a ótica dos “3 Is”: integração, irrigação e indução. É preciso estruturar interdependências e uma identidade regional. Deve-se privilegiar a lógica de

corredores de integração, no vasto arquipélago sul-americano. É preciso mudar nossa matriz de transportes, essencialmente rodoviária, privilegiando aspectos logísticos e de intermodalidade, onde ênfase deve ser dada aos modais aquaviário (hidroviário e cabotagem) e ferroviário.

Em termos de financiamento, levar à frente o processo de integração física regional tanto exige recursos volumosos quanto abre um leque de possibilidades para driblar restrições financeiras. Além de mais de um Estado poder compartilhar o financiamento e os riscos de cada uma das obras de infra-estrutura, os Estados envolvidos podem estruturar conjuntamente fundos, mecanismos de financiamento e garantias, alavancagem de recursos e instituições regionais específicas para tais fins. Há a possibilidade e é desejável que se aproveite o financiamento de órgãos de financiamento multilaterais internacionais e regionais e os interesses privados (nacional e estrangeiro), onde isto for possível e condizer com o planejamento estabelecido pelos Estados. Dentro desta perspectiva de financiamento, não se deve perder de vista a importância de um planejamento amplo e centralizado – onde outras ações descentralizadas e do capital privado, devidamente reguladas, são bem-vindas e encaradas como contribuições complementares. A execução de um amplo projeto de infra-estrutura regional pode até ser atribuída a instituições regionais específicas, supervisionadas pelos Estados partícipes. No financiamento e na constituição de fundos regionais, é preciso que os países maiores e com mais recursos tenham um papel diferenciado, combatendo as assimetrias estruturais. Sobretudo, é necessário que os países adotem uma política macroeconômica keynesiana para que haja maiores recursos disponíveis para investimentos em infra-estrutura, especialmente o Brasil, que deve exercer um papel diferenciado no processo de integração física. Na América do Sul, instrumentos precisam ser criados e adequados.

No processo de integração regional, uma política ampla de desenvolvimento e de projeção poder, deve necessariamente englobar uma política de planejamento energético regional. A energia, fator estratégico e de crescente carência e disputa internacional (especialmente devido aos desejos e carências dos países desenvolvidos), é fator fundamental para as possibilidades de desenvolvimento, autonomia relativa e fortalecimento do poder e influência da região no sistema internacional. Dentro da integração energética, os países devem aproveitar suas complementaridades (de reservas e matriz energética e de regimes sazonais) e potenciais energéticos, assim como as oferta excedentes versus as carências em alguns países e espaços econômicos,

objetivando a seguridade energética regional. Esta ação deve olhar as fontes energéticas e a região como um único espaço. Devem ser priorizados os projetos estruturantes envolvendo o maior número de países e interconexões. Em todos os projetos energéticos, além da cooperação tecnológica, o compartilhamento do financiamento e de riscos é um fator importante, envolvendo vários sócios e beneficiários regionais.

A América do Sul apresenta uma variedade de recursos e espaços estratégicos que precisam ser aproveitados e incorporados através do desenvolvimento de uma infraestrutura de efetiva integração regional. Com crescente importância no cenário geopolítico internacional, a Amazônia se destaca pelos recursos que abarca e, conseqüentemente, por despertar diversos interesses e a atuação de uma crescente complexidade de atores, sob uma diversidade de interesses. Este é o exemplo de um espaço estratégico compartilhado por mais de um país da região que demanda urgência em sua integração, ocupação e desenvolvimento, sob uma ótica regional e através do estabelecimento de uma visão estratégica e efetiva à OTCA. Sua integração e desenvolvimento devem ser vistos tanto como instrumento fundamental de desenvolvimento e integração regional, quanto como instrumento de segurança e defesa. Estes dois aspectos foram destacados na visão geopolítica de Meira Mattos (1980) sobre a Pan-Amazônia como espaço regional.

O papel da infra-estrutura na integração é destacado tanto pelo lado econômico quanto pelo lado geopolítico: na viabilização econômica da produção e comercialização de forma eficiente e estratégica, gerando um amplo mercado interno e também um melhor aproveitamento dos recursos e espaços potenciais; pela melhor ocupação, gestão, coesão e mobilidade territorial e de espaços estratégicos, incluindo as fronteiras e espaços compartilhados entre países; pelo aproveitamento, desenvolvimento e autonomia, em fatores (tecnologias, por exemplo) e recursos estratégicos – assim como seu aproveitamento mais eficiente. As interligações internas são importantes para gerar identidade e poder. Com a crescente integração dos mercados internacionais e a proeminência da ideologia do Estado mínimo em muitos países, as redes logísticas passaram a ter um papel geopolítico fundamental. E é nesse sentido que a IIRSA deve ser entendida diante da perda de poder infra-estrutural e de *policy space* dos Estados nacionais na América do Sul e de sua posição subordinada no sistema político e econômico internacional. Na falta de projetos nacionais de longo prazo, e de instrumentos de controle dos rumos das sociedades nacionais, as participações das corporações e redes globais comandadas desde os países centrais, coadunadas aos

interesses políticos e com o suporte dos Estados destes países, tornam-se cada vez mais determinantes para os destinos das sociedades nacionais, e inclusive de espaços estratégicas como a Amazônia.

Como o próprio relatório do BID (2008) evidencia, a IIRSA não alcançou resultados expressivos e nem os objetivos que propôs. Provavelmente, a IIRSA não conseguirá cumprir sua agenda prioritária (AIC) até 2010, embora tenha se concentrado nos projetos mais “maduros” (viáveis). Ainda, esta agenda apresentou projetos dispersos e fragmentados, e com valor irrisório perto das necessidades de investimentos regionais, trabalhando para manter a matriz de transporte rodoviária regional e sem enfatizar grandes projetos energéticos.

A composição da Carteira IIRSA 2003-2006 (Primeira Fase), com valor mobilizado de investimentos de aproximadamente US\$ 22 bilhões, chama a atenção à participação dos Tesouros Nacionais que estão aportando mais de 60% dos recursos, e participação menor do setor privado e das instituições financeiras internacionais que formam o CCT. Esta participação dos orçamentos dos governos revela uma contradição, visto que a IIRSA é capitaneada pelas instituições financeiras - sob seus critérios, orientações e interesses – sob o argumento de que os Estados deveriam ter papel reduzido no financiamento, diante de supostas restrições de recursos. Na concepção que defendemos, os recursos dos orçamentos nacionais são fundamentais para impulsionar uma integração dentro de uma visão estratégica que busque autonomia, sendo importantes não somente diretamente ao financiamento, mas por impulsionarem e garantirem a construção de diversos mecanismos de financiamento e cooperação. Ainda, como Felix (2007) constata, em estudo da CEPAL, os investimentos diretos externos (IDE) na região se concentram predominantemente na viabilização de condições de acesso a recursos naturais. Como observa Antunes (2007, p.23), referindo-se ao processo de integração física em curso na América do Sul:

“O acesso aos mercados dos terceiros países pela interconexão de transportes a portos dos dois oceanos é uma motivação que tem força própria. Essa busca de acesso aos dois oceanos independe dos avanços na facilitação tarifária de comércio resultante da marcha de acordos celebrados. Têm que ver com as vocações exportadoras desses países e com suas importações de produtos provenientes do exterior à Região, particularmente de produtos com técnica maior do que a dos produtos nacionais”.

A partir desta afirmação e da constatação de que a IIRSA se concentrou nos projetos mais viáveis, agregando projetos que condizem às economias nacionais e à ligação ao mercado global, concluímos que não fica claro qual foi a contribuição

adicional da IIRSA à construção de obras de integração infra-estrutura na região, visto que estas obras provavelmente já teriam suas motivações e viabilidade de financiamento e execução.

Ao observarmos, desde 2006, uma tendência de aproximação dos governos em relação à IIRSA e à infra-estrutura de integração, e de absorção da Iniciativa pela UNASUL em 2010, destacamos que o mais importante é que ocorra uma mudança na visão estratégica e de planejamento da integração de infra-estrutura regional. Esta mudança não está garantida. A grande questão é se haverá ou não uma mudança na concepção de integração de infra-estrutura regional. O fim da gestão do BID em 2010 certamente não paralisa os projetos que já estão em curso sob a perspectiva atual.

Para levar à frente um projeto de integração física e energética dentro da concepção estratégica que propomos, é condição imprescindível a condução dos Estados (além dos governos) e de sua capacidade estratégica e de articular processos. Não é possível levá-lo à frente sob a lógica do regionalismo aberto e maior relevância dada ao mercado e ao setor privado. A capacidade dos Estados de implementar projetos com ampla aceitação e sentimento de pertencimento da sociedade é um fator fundamental.

Embora, de forma geral, ainda haja concordância entre os governos da região nos termos da integração física sob o regionalismo aberto e os demais princípios da IIRSA, outro fator que pode complicar uma mudança em direção à visão político-estratégica que propomos é a falta de consenso dos países quanto ao tipo de integração regional e inserção política e econômica no sistema internacional. As escolhas políticas divergentes dos governos revelam-se de forma mais ou menos clara na diversidade de projetos e discursos que pretendem seguir.

Para Lima & Coutinho (2006, pp.110-111), para além da integração puramente comercial, dentro do que chamam “integração moderna”, a idéia presente na América do Sul desde os anos 2000 de integração física e energética por si só é distinta do regionalismo aberto e da condução via mercado. Entre outros fatores, os autores observam a ampliação e o avanço em temas importantes para a região. Ao contrário do que os autores afirmam, nossa análise mostrou que a maior integração política e a ligação física entre países podem estar submetidas à lógica competitiva exportadora de commodities (e não de industrialização conjunta) e os projetos energéticos atrelados à lógica de mercado (e não de complementaridade), não criando interdependência entre os países membros, mas se enquadrando na lógica e trabalhando para o “regionalismo

aberto”.

Ainda, Hoffmann, Coutinho & Kfoury (2008), ao analisar a evolução do Mercosul, apontaram a partir de uma análise multidimensional (com indicadores nas dimensões institucional, econômica e social) que a partir de 2003 haveria uma fase de retomada do bloco, coincidente com a chegada de governos “mais à esquerda” ao poder, que implicou numa superação gradual da visão meramente comercialista, com maior atenção à integração física e social e à institucionalização da integração. Na visão e na análise aqui defendida, de forma alguma ampliação do escopo ou das dimensões da integração na América do Sul, ou sua institucionalização, inclusive no âmbito da infraestrutura, garantem seu caminho para uma direção de desenvolvimento conjunto e recíproco, resolução de questões sociais e projeção política internacional.

Concluimos que a IIRSA, um projeto cujo impulso inicial e criação contaram com a liderança brasileira e com o suporte do BID, impulsionou caminhos para a integração de infra-estrutura regional que condizem: (1) com a visão dominante do regionalismo aberto, (2) com a lógica e ocupação territorial geoeconômica, e; (3) com a concepção de planejamento descentralizado e flexível, que privilegia a implantação de projetos fragmentados e dispersos, condizendo mais com a lógica dos interesses privados. A visão político-estratégica, estruturante e geopolítica que propomos, foi sobreposta por uma concepção que trabalha para manter a região na sua forma de inserção política e economicamente subordinada no sistema internacional. Na perspectiva de inserção competitiva global da região num contexto de desregulamentação e abertura comercial e financeira do “regionalismo aberto”, a construção de conexões “para fora” colocam de lado qualquer perspectiva de inserção e integração autônoma em prol do desenvolvimento econômico e social, da redução de assimetrias e da crescente interdependência regional.

É importante visualizar que na medida em que se viabilizam as condições físicas para a integração e interdependência econômica entre os países da região, são os acordos políticos e econômicos regionais (tarifários, de investimentos e financiamento, e de transferências de recursos, cambiais, etc.) que darão o impulso e a forma pela qual os fluxos regionais e a integração regional ocorrerão de fato. Em relação às vias que ligam a região ao mercado global, os acordos extra-regionais e internacionais estabelecerão ou impulsionarão a forma de inserção política e econômica da região no sistema internacional e na rede de comércio global (qual importância e composição terão os comércios extra-regional e intra-regional), os impactos sócio-econômicos sobre

a região e sobre os espaços e populações específicas.

Uma pergunta que pode surgir é se os grandes projetos estruturantes de transportes não podem ser justificados através da racionalidade geográfica dos EIDs da IIRSA. Os projetos estruturantes, e mesmo outros projetos importantes de menor escala, até podem ser justificados pelos EIDs, pela sua capacidade de interligar os EIDs. Porém, em última instância, estariam sendo justificados pela sua capacidade de ligar a região para fora - mesmo concebidos para interligar a região para dentro (seus espaços estratégicos), estariam submetidos ao fim de se conectar para fora (condizendo com a lógica do regionalismo aberto). Dentro da necessidade histórica e da prioridade de integração do mercado interno regional, que deve ser o fim último, é mais conveniente propor que os projetos de ligação para fora estejam submetidos e ao menos harmonizados com os projetos de integração para dentro - lembrando que nossa ocupação territorial ainda é essencialmente costeira. O que deve ser realçado é que obras de transportes de âmbito nacional e obras voltadas para fora são importantes para a integração, mas desde que conectadas ao avanço das ligações intra-regionais e ao arcabouço de acordos econômicos favorável ao desenvolvimento.

Investimentos e obras rodoviárias também são importantes para a América do Sul, mas é preciso que se invistam mais ainda nos modais hidroviário, de cabotagem e ferroviário. A região precisa aumentar significativamente sua densidade de infraestrutura de transportes em todos os modais, explorar a intermodalidade ao máximo e melhorar a qualidade das malhas existentes. O enfoque do regionalismo aberto limita as possibilidades de construção desta densidade de malha ao restringi-la a projetos que ligam a produção de commodities (bens primários e manufaturados baseados em recursos naturais) aos portos.

Levar à frente um efetivo processo de integração de infra-estrutura regional com capacidade de transformar a realidade política, econômica, tecnológica, cultural e social da região (um processo multidimensional), supõe ir além dos limites e interesses impostos pelo setor privado, pelas instituições internacionais e pelos países desenvolvidos – e das ideologias que estes fomentam. O avanço de iniciativas alternativas como a UNASUL e a ALBA, assim como a maior atuação de instituições de financiamento nas mãos dos governos da região, como a CAF e o BNDES, além da criação do Banco do Sul e a possibilidade de usar o CCR da ALADI como garantia, poderão por em xeque a integração física impulsionada pela IIRSA. No âmbito da ALBA já são propostas obras como uma rede ferroviária latino-americana (RFL), uma

rede de estradas para integração e o desenvolvimento (RCID), e empresas regionais em transporte mercantil, uma linha aérea continental e uma frota fluvial regional, além dos projetos de integração energética e empresas compartilhadas que mencionamos (Petroandina e Petroamerica). A integração energética, especialmente a de hidrocarbonetos e elétrica, tem grande propensão a avançar nos próximos anos por questões pragmáticas - de necessidades urgentes em alguns países, complementaridades energéticas e sazonais e excedentes em outros países - o que não significa necessariamente o estabelecimento de uma visão estratégica regional. Mas indica que este impulso gera uma oportunidade para estabelecer uma visão político-estratégica.

Como mostrado em Padula & Darc (2007) e em Garcés (2009), embora conjuntamente possua recursos energéticos para ser auto-suficiente neste setor estratégico, a região não articula uma integração energética ampla e não explora sua complementaridades, levando vários países – especialmente Chile, Uruguai e Argentina – a sofrerem problemas energéticos. Em relação ao gás, os países têm caminhado cada vez mais para soluções individuais e mais caras, como a importação de GNL no Brasil, Chile e Argentina, em vez de explorarem conjuntamente as reservas regionais de gás e constituírem densas interligações de gasodutos interconectando reservas e mercados regionais da Venezuela ao Cone Sul. O estudo de Garcés (2009) estima que os países da região poderiam economizar juntos US\$ 5 bilhões se caminhassem para uma integração energética alternativa ao modelo corrente.

Concluimos que a discussão sobre integração regional de infra-estrutura e comércio não pode estar dissociada de uma discussão ampla sobre o modelo de desenvolvimento e de inserção política e econômica internacional da região. Deve-se responder primeiro qual papel a região deseja ter no sistema internacional.

Observamos que o Brasil reúne condições para exercer a liderança política, comercial e macroeconômica regional, na constituição de uma integração comercial recíproca (menos assimétrica) e uma integração produtiva regional baseada na industrialização conjunta dos países. No entanto, observamos que o país é um dos que menos cresce na região, fundamentalmente em razão de seu regime macroeconômico restritivo.

Os dados sobre o comércio do Brasil com os demais países sul-americanos revelam que as crescentes assimetrias estruturais regionais, e especificamente as assimetrias econômicas, traduziram-se em crescentes assimetrias comerciais regionais (superávits comerciais) em favor do Brasil ao longo dos anos 2000. Revelaram ainda

que as relações estabelecidas ao longo dos anos 2000 e especialmente a partir de 2003 conferem a idéia de que as exportações do Brasil de maior valor agregado e intensidade tecnológica são para os países da região, enquanto mostra-se como importador regional de commodities. As assimetrias e a composição do comércio mostram que o Brasil reproduz na região o comércio assimétrico internacional no qual participa de forma subordinada, ainda que entre Brasil e Argentina (países mais avançados da região) as relações se dêem mais intensamente entre indústrias de maior intensidade tecnológica e valor agregado, mas com superávit significativo em favor do Brasil. O Brasil mostra uma especialização internacional voltada a setores de baixa intensidade tecnológica e valor agregado, enquanto na região se especializa em bens de tecnologia mais avançada e valor agregado maior. A tendência não é de um comércio recíproco, mas, pelo contrário, um comércio cada vez mais assimétrico e que, assim, não tem trabalhado para diminuir a vulnerabilidade externa dos países da região como um todo.

A região perdeu importância relativa no comércio total do Brasil, caindo de 20% em 2000 para 17% em 2008. No entanto, durante o governo Lula (2003 até 2008), o fluxo de comércio do Brasil com a América do Sul cresceu mais que o fluxo de comércio total, elevando a participação de 14% para 17%. Os dados revelam que a Argentina é de longe o maior parceiro comercial do Brasil na região – tanto no fluxo de comércio, quanto nas importações e nas exportações regionais.

As exportações regionais brasileiras praticamente mantiveram sua participação em relação às exportações totais brasileiras. Porém, no governo Lula, as exportações regionais cresceram mais que as exportações totais. Argentina, Venezuela e Chile são responsáveis por mais de 70% das exportações regionais brasileiras, e chegam a quase 15% das exportações totais do Brasil, revelando uma concentração no destino regional das exportações brasileiras. Já as importações regionais brasileiras cresceram menos que as importações totais do país, resultando em queda da participação das importações regionais nas importações totais brasileiras, que era de 20% em 2000 (mesma participação das exportações) e atingiu seu ponto mínimo em 2008, com participação de 14% (inferior à participação de 18% das exportações regionais). Isto se deve a crescimentos anuais modestos das importações brasileiras provindas da região, mesmo no governo Lula, crescimento muito menor que o das exportações regionais – que cresceram acima das exportações globais -, refletindo assim no crescente saldo comercial positivo do Brasil com a região. Argentina, Chile e Bolívia concentram as importações regionais brasileiras, em mais de 80%. As importações originadas nestes

países representam aproximadamente 11,5% das importações totais do Brasil.

Nos anos 2000, antes do governo Lula, o Brasil intercalava déficits e superávits comerciais com a região. Mas a partir de 2003, o país começa a ter crescentes superávits com a América do Sul. A participação do saldo regional no saldo global do país cresceu gradativamente, alcançando 36,5% em 2007, quando registrou US\$ 12,3 bilhões de superávit comercial com a região. No ano de 2008, ano de eclosão da crise global, o saldo regional alcançou a participação de 82% no superávit global brasileiro. Em enorme medida, o resultado comercial global positivo brasileiro no ano de crise se deveu à região, espaço em que o Brasil é mais competitivo em bens de maior valor agregado e intensidade tecnológica, embora não tenha ocorrido um aumento significativo ou proporcional do saldo regional, mas sim uma diminuição do saldo extra-regional (e global) devido ao aumento das importações extra-regionais.

O maior superávit brasileiro é com a Venezuela, crescendo relativamente nos superávits regionais brasileiros cresceu desde 2004-2005, alcançando cerca de 35% em 2007-2008, ultrapassando a Argentina. Diante fluxo relativamente pequeno de comércio regional entre Brasil e Venezuela, e das pequenas importações brasileiras, concluímos que o saldo provém de uma relação acentuadamente assimétrica, mas com grande potencial de aumento das exportações venezuelanas para o Brasil, principalmente considerando a possibilidade deste país (setor público, empresas estatais e privadas) buscar investimentos na economia venezuelana. O único país da região que tem superávit comercial contínuo em relação ao Brasil é a Bolívia, devido ao comércio de gás.

Por um lado, o quadro atual mostra dificuldades e desafios para se avançar numa integração comercial e produtiva recíproca e menos assimétrica, devido às assimetrias estruturais e à maior diversificação da economia brasileira. Por outro lado, o tamanho relativo do mercado brasileiro e regional e a necessidade de avanço de infra-estrutura, produtivo e tecnológico industrial no conjunto de países da região, mostram o potencial e as oportunidades que unicamente podem ser construídas num processo de integração regional planejado e conduzido por políticas estatais compromissadas com o desenvolvimento e a autonomia dos países da região - e não levadas pelo mercado.

Em relação aos demais países, o Brasil possui participação do comércio regional em relação ao comércio total menor, com exceção de Chile e Venezuela; assim, a importância do comércio regional para os outros países no seu crescimento e funcionamento da economia é muito maior, ainda que os resultados comerciais

regionais tenham importância na explicação dos resultados globais brasileiros. É interessante notar que a região aumentou continuamente e significativamente sua participação no saldo comercial global brasileiro, a partir de 2003, partindo de 8,7% até alcançar 36,5% em 2007. O comércio com a região teve uma contribuição fundamental às contas comerciais do país num momento desfavorável no âmbito global.

A análise do curto período recente, dos anos 2000, deixa claro que houve maior aproximação entre os países da região em diversas esferas e que o avanço da institucionalização da integração regional, e o aumento do escopo da integração no âmbito destas relações intergovernamentais e institucionais. No entanto, não produziram e nem parecem tender a produzir resultados favoráveis ao desenvolvimento conjunto, à autonomia relativa e à projeção política dos países e da região como um todo. Embora o Brasil tenha conferido prioridade às relações com a América do Sul na sua política externa nos anos 2000, especialmente após o governo Lula, comprovada em diversos fatos, discursos, ocasiões e iniciativas, os resultados aqui levantados sugerem que esta prioridade de política externa e a liderança brasileira na região ainda não mostram tendências a resultados que revelem uma ampla estratégia brasileira para a região que busque uma liderança *hegemônica positiva* ou *cooperativa*. No entanto, o período em análise é muito curto para uma conclusão definitiva, visto que várias iniciativas brasileiras se encontram em estado de maturação. Obviamente, a liderança brasileira não esteve fundamentada em um projeto e/ou agenda regional comum, compartilhado e harmonizado com os demais países da região, ou mesmo num projeto aceito e apoiado dentro da sociedade brasileira. Por enquanto, prevalecem resultados e posturas ambíguas, que caracterizam a conjugação de aspectos do que chamamos de uma espécie de liderança *natural* com aspectos de liderança *hegemônica positiva* ou liderança *cooperativa*.

Ao não contribuir para o desenvolvimento sócio-econômico, para a autonomia relativa e projeção política e econômica dos países da região, o processo de integração e a liderança brasileira deixam estes países mais vulneráveis à penetração de potências externas. Aspectos político-geográficos, econômicos e sócio-políticos, assim como as opções políticas e econômicas dos governos dos países da região, também dificultam a possibilidade de uma integração dentro da concepção que propomos, e tornam os países mais receptivos às penetrações de potências externas. Na América do Sul, os países da costa do Pacífico – Chile, Peru e Colômbia - e os países menores – como Paraguai e Uruguai - se mostram mais vulneráveis neste sentido, ao não enxergarem na integração

uma possibilidade de se engajarem numa cadeia produtiva regional de maior valor agregado ou de impulso ao desenvolvimento de sua base produtiva nacional. Os países sul-americanos do litoral Pacífico seguem interpretando a integração como uma oportunidade à simples posição de intermediários comerciais e prestadores de serviços logísticos e comerciais à região, especialmente ao Brasil, com as economias do Pacífico.

Conforme nota Fiori (2008b), “Tudo indica que a América do Sul foi incorporada e não tem mais como escapar da pressão competitiva mundial”, acelerada a partir dos anos 1970. O resultado desta maior pressão se revela tanto na maior aproximação e maior integração do continente, como também, uma maior disputa entre os seus Estados, e em particular, entre o Brasil, os Estados Unidos, China e União Européia. Para Fiori (Idem):

“Já fazem parte deste processo, o envolvimento militar americano com a Colômbia, a reativação da IV Frota Naval dos EUA para o Atlântico Sul, a intensificação dos conflitos fronteiriços entre Venezuela, Colômbia e Equador, e os conflitos internos da Bolívia e da própria Colômbia. Mas também: a criação da UNASUL e do Conselho de Defesa da América do Sul, e todos os projetos políticos e econômicos de integração regional, assim como os grandes projetos de integração comercial e de investimento produtivo na região, da UE, da China, da Rússia, e demais países de fora do continente”.

Como observamos ao longo deste estudo, a América do Sul tem sido alvo de negociações e efetivações de Tratados de Livre Comércio (TLCs) que consolidam a presença política e econômica na região de potências extra-regionais, lançadas especialmente pelos EUA, União Européia, e pelas potências que se projetam ao Pacífico. Ainda, alianças políticas e acordos militares vêm sendo estabelecidos, como nas bases militares estadunidenses na Colômbia.

A análise do comércio da região com o mundo, destacando o comércio com a China, mostra a crescente presença deste último nos fluxos de comércio, nas exportações e importações, ganhando importância em relação ao comércio intra-regional e a parceiros tradicionais dos países da região, como o Brasil e os EUA. A China vem deslocando os mercados destes parceiros tradicionais e servindo de esteio para as exportações da região, através de relações comerciais cada vez mais densas, incluindo investimentos e financiamentos de longo prazo. Registra-se ainda uma tendência de crescente déficit na relação comercial da região com a China. Este país apresenta-se não só como ofertante mas também como um mercado para as exportações da região e para o seu crescimento. Mais precisamente, o pólo de crescimento chinês só será bem aproveitado se os países da região negociarem conjuntamente e com objetivos

próprios ao desenvolvimento industrial e tecnológico da região, e não para estabelecerem uma relação subordinada baseada na exportação de commodities e importação de bens industriais. Diante das crescentes disputas entre potências e pressões competitivas na região em busca de recursos, o poder de barganha, a capacidade de pendular e de auferir vantagens em acordos aumentam, desde que negociem concertadamente.

A posição econômica periférica da América do Sul no sistema internacional, por um lado, mostra a importância do mercado regional e do comércio recíproco para o desenvolvimento industrial e tecnológico dos países. Sua posição política periférica, exige que os países da região se aliem politicamente, pois os Estados menores sozinhos são um vazio de poder nas relações internacionais cada vez mais determinadas pelas grandes potências, como supunha Spykman (1942). Neste sentido, a infra-estrutura regional têm papel fundamental, unindo o espaço regional e proporcionando seu aproveitamento, assim como proporcionando sua autonomia industrial, na produção de bens e utilização de recursos estratégicos para gerar valor e autonomia aos países.

A integração regional, segundo nos mostrou a IIRSA e as relações comerciais do Brasil com a América do Sul, não caminha na direção da concepção e objetivos político-estratégicos que propomos. É importante que a concertação política e econômica entre os Estados da região reúna recursos econômicos e estratégicos, articule e desenvolva a base produtiva de cada país, promova a capacidade de mobilidade, ocupação e desenvolvimento de espaços e o aproveitamento de recursos em toda a sua potencialidade, promova a segurança e defesa regionais, e assim promova a projeção de poder dos Estados da região e sua inserção estratégica no sistema econômico e político internacional. Isto nos coloca dentro de um projeto emancipatório e, sobretudo, dentro de um amplo processo civilizatório. Os recursos que a região reúne, as novas descobertas energéticas no Brasil, a Amazônia, as reservas de água e minérios, colocam à região um desafio fundamental e conjunto, ao mesmo tempo que a colocam de forma destacada na pressão competitiva interestatal e na corrida por controle de recursos. Ainda, se os países da região quiserem alcançar maior projeção econômica e política internacional devem se preparar para administrar maiores responsabilidades e importância no jogo das grandes potências, o que demanda urgência na maior importância, desenvolvimento, articulação e preparação na área de segurança e defesa regional, envolvendo a indústria e a infra-estrutura.

A integração é um processo infundável, no qual interesses nacionais e regionais

interagem continuamente. Sobretudo, a integração deve ser um processo de desenvolvimento multidimensional: econômico-produtivo, social, tecnológico, cultural, político e militar. Ainda que os interesses materiais sejam estratégicos e o impulsionem, o processo envolve aspectos políticos e ideológicos. A integração regional é a única oportunidade para que os países periféricos da América do Sul se insiram de forma autônoma e ativa no sistema internacional, gerando desenvolvimento e prosperidade para suas sociedades e ascendendo na hierarquia política e econômica interestatal.

BIBLIOGRAFIA:

- Livros, capítulos de livro e artigos:

- ALMANSI**, Aquiles A. (2000). “Para qué una unión monetaria?” In: CARRERA, J., & F. Sturznegger (2000) (orgs.), *Coordinación de política macroeconómicas en el Mercosur*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- ANTUNES**, Antônio J. C. (2007). “Infra-estrutura na América do sul: situação atual, necessidades e complementaridades possíveis com o Brasil”. CEPAL – Escritório do Brasil. Setembro de 2007. Disponível em: www.cepal.org/brasil.
- ARRIGHI**, Giovanni (1996). *O longo século XX*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- BAIROCH**, Paul (1993). *Economics and World History – Myths and Paradoxes*. Brighton: Wheatsheaf.
- BANDEIRA**, Luiz A. Moniz (2009). *Geopolítica e Política Exterior*. Rio de Janeiro: FUNAG.
- BARBOSA, T. & PADULA, R** (2007). “A economia política da União Européia: breves reflexões para a Integração Sul-americana.” In *Oikos – Revista de Economia Heterodoxa*, n.7, ANO VI. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007 - pp. 137-163.
- BATISTA**, Eliezer (1996). *Infrastructure for Sustainable Development and Integration of South America*. Rio de Janeiro: Editora Expressão e Cultura.
- BAUMANN**, Renato (2009). “Integração da América do Sul: Dois Temas Menos Considerados”. In *Seminário sobre Integração da América do Sul*, realizado pela FUNAG, em 23 de julho de 2009. Rio de Janeiro, FUNAG. Disponível em: www.funag.gov.br/eventos/eventos-funag-2009.
- CARNEIRO**, Ricardo (2009). “Notas sobre a integração sul-americana”. In *Seminário sobre Integração da América do Sul*, realizado pela FUNAG, em 23 de julho de 2009. Rio de Janeiro, FUNAG. Disponível em: www.funag.gov.br/eventos/eventos-funag-2009.
- BAUMANN, R., O. CANUTO, R. GONÇALVES** (2004). *Economia Internacional – Teoria e Experiência Brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BAUMANN, R. & MUSSI, C.**(2006). "Mercosul: Então e Agora". LC/BRS/R.150. CEPAL/Escritório em Brasília.
- BECKER**, Bertha (2005). “Geopolítica da Amazônia”. In: *Estudos Avançados*, vol.19, nº.53. São Paulo: Jan./Apr. 2005, pp.71-86.

- BELUZZO**, Luiz G. (1999). “Finança global e ciclos de expansão”. In: José Luís Fiori (org.), *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- BIANCARELI**, André M. (2008). “Inserção externa e financiamento: notas sobre padrões regionais e iniciativas para a integração na América do Sul”. In *Cadernos do Desenvolvimento*, Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento (Org.), 5 ed. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, 2008, v. , p. 127-177.
- BID [IDB]** (2002). *Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America*. IDB 2002 Report.
- CAF** (1998). *Los ríos nos unen: Integración Fluvial Sudamericana*. Caracas: CAF.
- CARRERA**, J., & F. Sturznegger (2000) (orgs.). *Coordinación de política macroeconómicas en el Mercosur*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- CANO**, Wilson (1999). “América Latina: do desenvolvimento ao neoliberalismo”. In J.L. FIORI (org.), *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- CASTRO**, Therezinha de (1997). “América do Sul: vocação geopolítica”. Texto elaborado para o Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra (CEE/ESG). Setembro de 1997. Disponível em: <http://www.esg.br/cee/ARTIGOS/tcastro1.pdf>
- CASTRO**, Therezinha de (1994). *Nossa América: geopolítica comparada*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército.
- CEPAL** (1994). “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe”. In *Libros de la CEPAL*, N°39. Enero de 1994.
- CHANG**, Ha-Joon (2005). *Why Developing Countries need Tariffs? – How WTO NAMA Negotiations Could Deny Developing Countries’ Right to a Future*. Geneva: South Centre, November 2005.
- CHANG**, Ha-Joon (2002). *Kicking Away the Ladder – Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press.
- COSENZA**, Carlos (s.d.). *Localização Industrial – Delineamento de uma metodologia para a Hierarquização das Potencialidades Regionais*. Rio de Janeiro: COPPE-UFRJ, mimeo.
- COSTA**, Darc (2005). *Estrategia Nacional...* Buenos Aires: Prometeo Libros.
- COSTA**, Darc (2009). *Fundamentos para o estudo da Estratégia Nacional*. Rio de

- Janeiro: Paz e Terra.
- COSTA, Darc, PADULA, Raphael.** “Uma proposta de plano de ação em infra-estrutura de transportes para o Brasil - 2007-2010”. In *Comunicação & política - Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos* – vol. 25, nº 1, pp.121-152. Rio de Janeiro: CEBELA, 2007.
- COSTA, D., PADULA, R., MITIDIÉRI, T.L.** “América do Sul: A ação recente do Brasil, suas conseqüências comerciais e possíveis desdobramentos”. In *Comunicação & política / Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos* – vol. 24, nº 1, pp.99-124. Rio de Janeiro: CEBELA, 2006, 244 p.
- COSTA, Wanderley M. da** (2008). *Geografia Política e Geopolítica*. São Paulo: Edusp.
- COUTO, Leandro F.** (2009). *O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul (1990-2005)*. Curitiba: Ed. Juruá, 2009. [Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais publicada, originalmente apresentada na UnB, em 2006].
- COUTO, Leandro F.** (2009). “A institucionalização do multilateralismo regional e as diferentes estratégias da política externa brasileira para a América do Sul, de Cardoso a Lula”. Congresso ISA/ABRI. Rio de Janeiro: julho de 2009.
- COX, Robert** (1996a). “Realism, positivism, and historicism”. In: R.Cox & T.Sinclair, *Approaches to world order*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.49-59.
- COX, Robert** (1996b). “Social forces, states, and world orders”, In R.Cox & T.Sinclair, *Approaches to world order*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.85-123.
- CROUCH, C. & D. MARQUAND** (eds.) (1990). *The Politics of 1992: Beyond the Single European Market*. Oxford, 1990.
- DOMINGUES, José Maurício** (2007). *Aproximações à América Latina: desafios contemporâneos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- DUARTE, Rosário S.G.**. “Integración Suramericana y Globalización: El papel de la infraestructura”. In *Revista de La Integración N°2 – La construcción de la integración suramericana*, Julio de 2008. Secretaria General de la Comunidad Andina: 2008.
- DUHALDE, Eduardo** (2005). “Perspectivas do Mercosul”. In *DEP: Diplomacia, Estratégia e Política*, vol.1, nº2 (jan.2005). Brasília: FUNAG, Projeto Raul Prebisch.
- EICHENGREEN, Barry** (1998). “Does Mercosur Need a Single Currency?” Institute of Business and Economic Research, Center for International and Development

- Economic Research, University of California, Berkley.
- _____ (1996). *La Globalización del Capital. Historia Del Sistema Monetario Internacional*. Barcelona: Antoni Bosch, editor.
- FELIX**, Lúcia (2007). “Evolución y composición de los flujos de inversión extranjera en América del Sur bajo la óptica de las principales empresas inversionistas”. CEPAL – Escritório do Brasil. Outubro de 2007. Disponível em: www.cepal.org/brasil.
- FERNANDES**, Luis (2000). *O enigma do socialismo real*. Rio de Janeiro: Mauad Editora.
- FERRANDO**, G.L. (2000). “Un área monetaria para el Mercosur?”. In: CARRERA, J., & F. Sturznegger (orgs.), *Coordinación de política macroeconómicas en el Mercosur*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- FERRER**, Aldo (2006). *Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el Mercosur en el sistema internacional*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- FERRER**, Aldo (2006). “Integração regional e desenvolvimento na América do Sul”. Disponível em: observatorio.iuperj.br/pdfs/1_conferencias_conferencia_aldo_ferrer.pdf
- FIORI**, J.L. (2008a) “O sistema mundial, no início do século XXI”. In J.L. Fiori, F. Serrano e C. Medeiros, *O mito do colapso americano*. Rio de Janeiro, Editora Record, 2008.
- FIORI**, José Luís (2008b). “O Fantasma das rebeliões”. In *Le Monde Diplomatique*, 12 de dezembro de 2008.
- FIORI**, José Luís (2007). *O poder global*. São Paulo: Boitempo.
- FURTADO**, Celso (1967). “Intracountry Discontinuities: Towards a Theory of Spatial Structures”. UNESCO, *Information*.
- _____ (1974). *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Editora Nacional.
- _____ (1978). *A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- GONÇALVES**, Reinaldo (2009). “Estratégias de desenvolvimento e Integração da América do Sul: Divergência e retrocesso”. In *Seminário sobre Integração da América do Sul*, realizado pela FUNAG, em 23 de julho de 2009. Rio de Janeiro, FUNAG. Disponível em: www.funag.gov.br/eventos/eventos-funag-2009.
- GRANATO, L; ODDONE, N.** (2008). “Nuevos modelos de integración regional em

- América Latina. Uma resposta desde La teoria de La autonomia”. In E.Caldas & L.Granato, *Integración Regional Sudamericana. Quo Vadis?* Mossoró: 2008.
- GUDYNAS, E.** (2008). “As Instituições financeiras e a integração na América do Sul”. In: R.Verdum (org.), *Financiamento e Megaprojetos*. Brasília: Inesc
- GUIMARÃES, Samuel P.** (2005). *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- HAMILTON, Alexander** (1791). *Relatório sobre as Manufaturas*. Rio de Janeiro: MSIA, 2000.
- HANSEN, Bent** (1969). *Fiscal Policy In Seven Countries 1955-1965. Belgium, France, Germany, Italy, Sweden, United Kingdom, United States*. Paris: OECD.
- HASS, Ernst B.** (1964). *Beyond the Nation State*. Stanford: Stanford University Press.
- HASS, Ernst B.** (1958). *Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press, 1968.
- HASS, Ernst B., & Philippe C. SCHMITTER** (1964). “Economic and Differential Patterns of political Integration: Projections about Unity in Latin America”. In *International Organization*, Vol. 18, No.4 (Autumn 1964), pp.705-737. University of Wisconsin Press: 1964.
- HELLEINER, Eric** (1994). *States and the Reemergence of Global Finance – From Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- HELLEINER, Eric**, 1963 (2003). *The Making of National money – Territorial Currencies in Historical Perspective*. Ithaca: Cornell University Press.
- HIRSCHMAN, Albert** (1958). *Estratégia do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- HOFMANN, A. R.; COUTINHO, M.; & KFURI, R.** (2008). Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul. In *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 51, n.2, 2008.
- JAGUARIBE, Hélio** (2005). “Aliança argentino-brasileira”. In *DEP: Diplomacia, Estratégia e Política*. Projeto Raúl Prebisch, vol 1, nº 2 (jan. 2005). Brasília: FUNAG, 2005.
- KASTENDIEK, H.** (1990). “Convergence or a Persistent Diversity of National Politics”. In Michael O’Neill. *The Politic of European Integration – A reader*. London: Routledge, 1996, pp.306-311. [extrato da publicação original, em: C.Crouch & D.Marquand (eds.), *The Politics of 1992: Beyond the Single European Market*. Oxford, 1990.]
- KEOHANE, R.O., & J. S. NYE** (2000). “Realism and Complex Interdependence”. In

- Goddard *et al.* (editor), *International Political Economy*. Colorado: Lynne Rienner Publishers. [reprodução de KEOHANE & NYE (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Glenview, IL: Pearson Education, pp.23-25; 29-37.]
- KINDLEBERGER**, Charles (1986). *The World in Depression: 1929-1939*. University of California Press.
- KRUGMAN**, Paul (1999). *Economia Internacional – Teoria e Política*. São Paulo: Pearson Addison Wesley, 2005.
- _____ (1995). *Geography and Trade*. Cambridge: MIT Press.
- LAVAGNA, R., & F. GIAMBIAGI** (2000). “Hacia la creación de una moneda común. Uma proposta de convergência coordenada de políticas macroeconômicas em el Mercosur”. In: CARRERA, J., & F. Sturznegger (orgs.), *Coordenación de política macroeconómicas en el Mercosur*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- LEIBNIZ**, Gottfried Wilhelm (1671). “Outline of a Memorandum: On the Establishment of a Society in Germany for the Promotion Of the Arts and Sciences”. In N. Spanaus; C. White (eds.), *The Political Economy of the American Revolution*. Washington D.C.: EIR, 1996.
- LIMA**, M. (2006). “Custos logísticos na economia brasileira”. In *Revista de Tecnologia*, jan. 2006. Rio de Janeiro: Coppead – UFRJ.
- LIST**, Friedrich (1841). *Sistema Nacional de Economia Política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- LYRA** (2007). “O Brasil no processo de integração da América do Sul: evolução recente, problemas e complementaridades potenciais.” CEPAL – Escritório do Brasil. Novembro de 2007. Disponível em: www.cepal.org/brasil.
- MANN**, Michael (2006). “A crise do Estado-nação latino-americano”. In: José M. Domingues, *América Latina hoje: conceitos e interpretações*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- MANN**, Michael (1986). *The Sources of Social Power. Volume 1*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- MANN**, Michael (1993). *The Sources of Social Power. Volume 2*. Cambridge University Press.
- MCELHINNY**, V. (2008). “A IIRSA em uma encruzilhada: indicativos de mudança, implicações para a advocacy”. In R.Verdum (org.), *Financiamento e*

- Megaprojetos...* Brasília: Inesc.
- MCKINNON** , R. I. (1963). “Optimum Currency Areas”. In: *American Economic Review*, v.53, pp.: 717-24.
- MEDEIROS**, Carlos A. (2007). “Os Dilemas da Integração Sul-Americana”. In: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento (Org.), *Cadernos do Desenvolvimento*. 5 ed. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, 2008, pp. 213-254.
- MEDEIROS**, C. A. (2006). “Integração Sul-americana e as experiências internacionais”. In: *Oikos - Revista de Economia Heterodoxa*, Ano V, nº 5, pp. 98-108. Rio de Janeiro: agosto de 2006.
- MEDEIROS**, Carlos A. (2005). “A Economia Política da Internacionalização sob Liderança dos EUA: Alemanha, Japão e China”. In: José Luís Fiori (Org.), *O Poder Americano*. Petrópolis: Vozes, 2004, pp. 139-178.
- MEDEIROS**, Carlos A. (1997). “Globalização e Inserção Internacional diferenciada da Ásia e da América Latina”. In: Tavares, Maria da Conceição; Fiori, José Luís. (Org.), *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis-RJ: Vozes.
- MEDEIROS**, C. A.; **SERRANO**, F. (2001). “Inserção Externa, Exportações e Crescimento no Brasil”. In: José Luís Fiori; Carlos Medeiros (Org.). *Polarização Mundial e Crescimento*. Petrópolis-RJ: Vozes, 2001, pp. 105-135.
- MEDEIROS**, C. A. ; **SERRANO**, F. (1999). Padrões Monetários Internacionais e Crescimento. In: José Luís Fiori. (Org.). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. 1 ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1999, v. , p. 119-154.
- MELLO**, Leonel I.A. (1999). *Quem tem medo da geopolítica?* São Paulo: Edusp.
- MILWARD**, Alan S. (2000). *The European Rescue of the Nation-State*. Los Angeles: University of California Press.
- MILWARD**, A.S.; **V.SORENSEN** (1993). “Interdependence or integration? A national choice”. In Alan Milward (org.), *The Frontier of National Sovereignty. History and Theory 1945-1992*. London: Routledge, 1994.
- MOREIRA**, H.C. (2007). “O Comércio na América do Sul e oportunidades para o Brasil”. CEPAL – Escritório do Brasil. Setembro de 2007. Disponível em: www.cepal.org/brasil.
- MOREIRA**, Maurício M. (2008). “Trade Costs and the Economic Fundamentals of the Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA)”.

- In *Integration and Trade*, n.28 – January-June 2008, pp.115-146. IDB/INTAL.
- MUNDELL**, R. (1961). “A Theory of Optimum Currency Areas”. In: *American Economics Review*, v. 51, pp.: 509-17.
- MYRDAL**, G. (1956). *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Editora Saga .
- NOGUEIRA**, J.P., & **MESSARI**, N. (2005). *Teoria das Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- NORTH**, Douglas. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- NOVION**, Jaques (2006). “La internacionalización del continente”. In *Oikos - Revista de Economía Heterodoxa*, Ano V, nº 5, pp. 98-108. Rio de Janeiro: agosto de 2006.
- OCAMPO**, J.A. (2006). “La cooperación financiera regional: experiencias y desafíos”. In: Ocampo. J. A. (org.), *Cooperación financiera regional*. Santiago: Cepal.
- O’NEILL**, Michael (1996). *The Politic of European Integration – A reader*. London: Routledge.
- PADULA**, Raphael (2008). *Transportes – Fundamentos e propostas para o Brasil*. Brasília: Confea.
- PADULA**, Raphael. “Uma concepção de integração regional, papel da infra-estrutura e ocupação dos espaços a partir de Friedrich List, Raúl Prebisch, Gunnar Myrdal, Albert Hirschman e Celso Furtado – uma visão crítica ao regionalismo aberto e à IIRSA”. In *VIII Colóquio Latinoamericano de Economistas Políticos / II Coloquio de la SEPLA* (Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico). Buenos Aires, 2008.
- PADULA**, Raphael. “La Resolución de la Ronda de Doha: su significado político y la especialización productiva de América del Sur”. In *Sociedad Global*. Buenos Aires: UAI (Universidad Abierta Interamericana), 2008.
- PADULA**, Raphael. “A Rodada de Doha e a inserção internacional subordinada da América do Sul: uma crítica política e econômica à agenda internacional dominante”. In *VIII Colóquio Latinoamericano de Economistas Políticos / II Coloquio de la SEPLA*. Buenos Aires, 2008.
- PADULA**, R.. Friedrich List - Nota Introdutória. *Oikos*, nº 8, Ano VI, pp. 161-167. Rio de Janeiro: Oikos, 2007.
- PADULA**, R.; **COSTA**, D. (2007). “A geopolítica do gás e a integração energética sul-americana”. In: *VII Coloquio Latinoamericano de Economistas Políticos / II*

- Coloquio de la Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico (SEPLA)*. Caracas, 2007.
- PADULA, R., DARC, C.** (2006). “Uma proposta de integração regional sul-americana industrializante”. In *X Congreso da SOLAR* (Sociedade Latino-Americana de Estudos sobre América Latina e Caribe), Havana, Cuba, 20-24 de novembro de 2006.
- PADULA, Raphael.** “La Globalización perpetuando el subdesarrollo en la America Latina”. In *Oikos*, nº5, Ano V, 2006, pp.35-58. Rio de Janeiro: Oikos, 2006, p.141.
- PADULA, Raphael** (2005). *Estratégias nacionais de desenvolvimento em uma perspectiva histórica: Se as nações desenvolvidas praticaram as políticas que atualmente preconizam*. Dissertação de Mestrado (não publicada). Apresentada ao Programa de Engenharia de Produção da COPPE/UFRJ em 2005.
- PADULA, Raphael** (2004). *O pensamento desenvolvimentista de Antonio Serra (1613) a Friedrich List (1841)*. Monografia de final de curso de graduação (não publicada). Apresentada no Instituto de Economia da UFRJ, em março de 2004.
- PANARIELLO, M.** (2007). “Análise comparada da evolução das estruturas produtivas nos países da América do Sul”. CEPAL – Escritório do Brasil. Setembro de 2007. Disponível em: www.cepal.org/brasil.
- PREBISCH, Raúl** (1949). “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”. In Gurrieri, A. (selección), *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.
- _____ (1959). “El Mercado Común Latinoamericano”. In Adolfo Gurrieri, *La Obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económico, 1982.
- _____ (2001). “Entrevista inédita a Prebisch (1985): logros y deficiencias de la CEPAL”. In *Revista de la CEPAL*, nº 75, pp.9-23. Dezembro, 2001.
- RANGEL, Ignácio** (1987). *Elementos de Economia do Projetoamento*. São Paulo: Bienal.
- REINERT, Erik S.** (2003). *Increasing Poverty in a Globalised World: Marshall Plans and Morgenthau Plans as Mechanisms of Polarization of World Incomes*. Disponível em: www.othercanon.org.
- REINERT, Erik S.** (1999). “The Role of the State in Economic Growth”. In: *Journal of Economic Studies*, vol.26, nº.4/5. Cambridge: MCB University Press, 1999;
- REINERT, Erik S.** (1998). “Raw Materials in the History of Economic Policy; or, why List (the Protectionist) and Cobden (the Free Trader) Both Agreed on Free Trade in

- Corn". In G. Parry (org.), *Freedom and Trade. 1946-1996*. London: Routledge.
- RICARDO**, David (1817). *Princípios da Economia Política e de Tributação*. Coleção os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- ROMERO**, Federico (1993). "Interdependence and integration in American eyes: from the Marshall Plan to currency convertibility". In Alan Milward (org.), *The Frontier of National Sovereignty. History and Theory 1945-1992*. London: Routledge, 1994.
- RUGGIE**, J.G., P.J. **Katzenstein**, R.O. **Keohane**, P.C. **Schmitter** (2005). "Transformations in World Politics: The Intellectual Contribution of Ernst B. Haas". In *Annual Review of Political Science*, No.8, pp.271-96. Cornell University, 2005.
- SAMUELSON**, Paul (1949). "International factor-price equalization once again". In *Economic Journal*, vol.59, No. 234, 1949.
- SERRA**, Antonio (1613). *Breve Tratado delle Cause Che Possono Far abbondare Le Regni d'oro e argento, dove non sono miniere...* Nápoles: Generoso Procaccini, 1986;
- SERRANO**, Franklin (2000). "A Soma das Poupanças Determina o Investimento?". In: *Archetypon*. Rio de Janeiro: v. 8, n. maio, p. 127-149, 2000.
- SEVERO**, Luciano W. (2010). "El SUCRE: un instrumento para La integración". In *Boletín Alba*, Nº 45, febrero de 2010. Portal ALBA. Disponível em: www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=News&file=article&sid=6002.
- SMITH**, Adam (1776). *Um Estudo Sobre a Natureza e a Causa da Riqueza das Nações*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. Série: *Os Economistas*.
- SOARES**, M.R.; **COUTINHO**, M.V. (2006). "Integración Moderna". In *Oikos - Revista de Economia Heterodoxa*, Ano V, nº 5, pp. 98-108. Rio de Janeiro: agosto de 2006.
- SPYKMAN**, N. (1942). *Estados Unidos frente al mundo*. México: Fondo de Cultura.
- STEUART**, James (1767). *An Inquiry into the Principles of Political Economy being an Essay on the Science of Domestic Policy in Free Nations...* 2 Vols. London: Printed for A.Millar, and T.Cadell, in the Strand.
- STRANGE**, Susan (1996). *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- TOSTA**, Octavio (1984). *Teorias Geopolíticas*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército.
- UNCTAD** (2007). *Trade and Development Report*. New York: United Nations.
- UNCTAD** (1997). *Trade and Development Report, 1997: Globalization, Distribution and Growth [TDR97]*. New York and Geneva: United Nations Publication.

- _____ (2003) *Trade and Development Report, 2003* [TDR2003]. New York and Geneva: United Nations Publication.
- VAZ**, Alcides C. (2002). *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IBRI.
- VAZ**, Alcides C. (2004). “Brazilian foreign policy under Lula: change or continuity?”. FES Briefing Paper, 2004.
- VERDUM**, Ricardo (org.) (2008). *Financiamento e Megaprojetos. Uma interpretação da dinâmica regional sul-americana*. Brasília: Inesc.
- VERDUM**, R. (2007). “Infra-estrutura e políticas territoriais do Brasil no contexto da integração sul-americana”. Programa de las Américas, Relatório Especial, 16 de novembro de 2007. Disponível em: www.iramericas.org.
- VINER**, J. (1950). *The Customs Union Issue*. New York: Carnegie Endowment.
- WALTZ**, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.

- **Relatórios:**

- BID [IDB]** (OVE – Office of Evaluation and Oversight). “Evaluation of the IDB Action in the Initiative for Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA)” (RE-338). Washington, D.C.: IDB, April 2008.
- BID** (2000). “Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en America del Sur”. Montevideo: CCT, 2000. Disponível em: www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/Plan%20de%20Acción%20Montevideo%20final.pdf
- DLC** (2007). Sumário do Estudo para a Proposta da Formação de um Fundo Sul-Americano de Garantias para Projetos de Infra-Estrutura (FUSAG). Mimeo.
- IIRSA (2003)**. “América del Sur 2020. Una visión estratégica de La integración física regional. Presentación de Taller de Visión Estratégica” [VESA]. Cuarta Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva [CDE]. Caracas, julio de 2003. [Oficina de Visão Estratégica da IIRSA, apresentado na Quarta Reunião do CDE em 2003]
- IIRSA (2003b)** [BID/CAF/FONPLATA]. “Informe del Comité de Coordinación Técnica” [CCT]. Cuarta Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva. Caracas, julio de 2003.

- Sítios:

ALADI: www.aladi.org/

CAN: www.comunidadeandina.org

CEPAL: www.eclac.org

EIA - Energy Information Administration: www.eia.doe.gov

IIRSA: www.iirsa.org

MDIC (Brasil): www.desenvolvimento.gov.br

MERCOSUL: www.mercosul.gov.br

- Documentos:

Comunicado de Brasília. I Reunião de Presidentes da América do Sul. Brasília, 2000.

Disponível em: www.iirsa.org

Declaração Presidencial e Agenda Prioritária. I Reunião de Chefes de Estado da

Comunidade Sul-americana de Nações. Brasília, setembro de 2005. Disponível em:

www.comunidadandina.org/documentos

Declaración de Cochabamba - Colocando la Piedra Fundamental para una Unión

Sudamericana. II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de

Naciones. Cochabamba, 9 de diciembre de 2006. disponible:

www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_cochabamba.htm

Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones. III Cumbre

Presidencial Sudamericana. Cusco, 8 de diciembre de 2004. Disponible em:

www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm

Declaración de Ayacucho 2004. Pampa de La Quinoa - Ayacucho, 9 de diciembre de

2004. Disponível em: www.comunidadandina.org/documentos

Declaração dos Presidentes. I Reunião de Presidentes da América do Sul. Brasília,

2000. Disponível em: www.iirsa.org

Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno. I Cumbre

Energética Suramericana. Isla de Margarita, 16 de abril de 2007. Disponível em:

www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/unasur17-4-07.htm.

IIRSA. *Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA.* (vários anos)

Disponível em: <http://www.iirsa.org/Documentos.asp?CodIdioma=ESP>.

IIRSA. *Visión de Negocios.* (todos os Eixos) Disponíveis em:

<http://www.iirsa.org/Documentos.asp?CodIdioma=ESP>

- IIRSA. Cartera de Proyectos IIRSA (vários anos). Disponível em:
<http://www.iirsa.org/Documentos.asp?CodIdioma=ESP>
- IIRSA. Informes de la AIC del 2005 al 2009. Disponível em:
<http://www.iirsa.org/Documentos.asp?CodIdioma=ESP>.
- IIRSA. *Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva* (vários anos). Disponível em:
<http://www.iirsa.org/Eventos.asp?CodIdioma=ESP>
- IIRSA. Reunión de Coordinadores Nacionales (várias). Disponível em:
<http://www.iirsa.org/Eventos.asp?CodIdioma=ESP>
- IIRSA. Reunión GTE (várias). Disponível em:
<http://www.iirsa.org/Eventos.asp?CodIdioma=ESP>
- IIRSA. Reuniones de Presidentes de América del Sur (várias). Disponível em:
<http://www.iirsa.org/Eventos.asp?CodIdioma=ESP>
- Integración Energética Sudamericana*. II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Cochabamba, 9 de diciembre de 2006. disponible:
www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_energia.htm
- Integración física sudamericana*. II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Cochabamba, 9 de diciembre de 2006. disponible em:
http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_fisica.htm
- MERCOSUL. *Tratado de Assunção* (1991). Decreto N° 350, de 21 de novembro de 1991. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/trassuncao.htm>.
- UNIÃO EUROPÉIA. Tratado de Lisboa (2007). Disponível em:
http://europa.eu/lisbon_treaty/index_pt.htm
- UNIÃO EUROPÉIA. Tratado sobre a União Européia (TUE). Maastricht, 7 de Fevereiro de 1992. Disponível em: www.europarl.europa.eu/parliament/archive/