



Integração Regional: A Gênese e o Ocaso da Proposta da CEPAL Para a América Latina

Thiago de Jesus Esteves¹

Resumo:

O presente artigo busca analisar a proposta e os motivos que levaram ao fracasso do modelo de integração regional pensado na década de 1950 pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e que tinha como objetivo central promover o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos. Concluímos que apesar dos esforços, a falta de apoio dos governos envolvidos foi primordial para o insucesso das negociações que objetivavam a integração latino-americana.

Palavras-Chave: Integração Regional; América Latina; Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL).

¹ Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

Mestre em Ciências Sociais de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ).

Graduado e Licenciado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

Última Publicação: Integração Regional na América Latina: Da CEPAL ao Consenso de Washington. Revista IDEAS, número 2 (no prelo).

Possui interesse nas seguintes áreas: Integração Regional, Comércio Internacional, América Latina e Meio Ambiente.

Introdução:

Com o advento da Revolução Industrial, no Século XVIII, os países do mundo foram divididos em dois grupos, os produtores de manufaturas e aqueles que produziam matérias-primas e alimentos. No que se refere aos países latino-americanos, estes se encontravam no segundo grupo, como produtores de matérias-primas de baixo custo, com o objetivo de sustentar o desenvolvimento da então metrópole européia.

Este modelo de desenvolvimento econômico permaneceu praticamente inalterado até o final do século XIX, quando teve início a industrialização das economias latino-americanas. A industrialização da região se intensificou em um contexto de crises políticas, econômicas e militares – a quebra da Bolsa de Nova York, em 1929, seguida pela “grande depressão” dos anos 30 e a eclosão da II Guerra Mundial, em 1939 – que envolveram as principais economias industrializadas do período. A devastação física e econômica dos sistemas produtivos dos países industrializados europeus, observada após a II Guerra Mundial, abriu caminho para a conquista da hegemonia mundial pelos Estados Unidos da América, que em virtude da recém deflagrada Guerra Fria, liderou os esforços em prol da reconstrução européia, a partir da década de 50 e da reconstrução japonesa, durante a década de 60. Enquanto os países latino-americanos ficaram relegados a um segundo plano, tendo sido excluídos dos planos de ajuda econômica e financeira do período².

Neste contexto, é criada a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que propõe a integração regional como estratégia para por fim à crescente dependência industrial e econômica da América Latina, e que como consequência, permitiria o desenvolvimento dos países da região, com base na complementaridade econômica, o que garantiria um desenvolvimento equitativo para os países latino-americanos. Seguindo esta proposta, são criados o Mercado Comum Centro-Americano e o Grupo Andino.

O entusiasmo inicial, entretanto, não durou muito tempo, uma vez que uma série de obstáculos – tais como a forma de colonização, o modelo de produção tanto agrícola como industrial, a falta de interesse das elites políticas e econômicas, os baixos índices de

² É interessante ressaltar, que no período da Guerra Fria (1945-1991), em decorrência da proximidade geográfica existente entre a América Latina e os Estados Unidos da América, a primeira se encontrava sob a área de influência do segundo, o que dispensaria maiores esforços na região para conter o avanço comunista. Tal percepção somente se alterou após a Revolução Cubana de 01 de Janeiro de 1959, ainda que a aproximação com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas tenha ocorrido em 13/09/1960 e o alinhamento com os ideais comunistas tenha ocorrido somente em 16/04/1961. (Valente, 2008)

escolaridade apresentados pelas populações da região, dentre outros – impediram a concretização do ideal de integração latino-americana. (Cardoso, 1993)

A Criação da CEPAL

Mesmo sob forte oposição por parte do governo dos Estados Unidos da América, que vinha se mostrando contrário a criação de um organismo específico para a América Latina dentro da estrutura da Organização das Nações Unidas (ONU) ³, foi criada em 25 de fevereiro de 1948, por decisão da Assembléia Geral das Nações Unidas, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) ⁴, inicialmente composta por 26 países membros, tendo sido estabelecida como sua sede a cidade de Santiago, capital do Chile, país autor da proposta que resultou em sua criação. Seu primeiro Secretário Executivo foi o até então desconhecido economista mexicano Gustavo Martinez Cabañas e o seu staff técnico não passava de dez pessoas⁵. (Furtado, Tomo I, 1997)

A criação da CEPAL ocorreu dentro de um contexto de críticas e protestos por parte dos países latino-americanos que foram excluídos dos planos de ajuda econômica que os Estados Unidos da América e os organismos multilaterais de crédito e financiamento,

³ Segundo Furtado, a oposição do governo dos Estados Unidos da América, era devida ao receio de uma perda de influência na região em pleno período da Guerra Fria, além disso, a instância adequada para tratar dos assuntos relativos à região deveria ser a Organização dos Estados Americanos (OEA). (Tomo I, 1997)

⁴ Os Estado Membros da CEPAL são de acordo com a data de incorporação, como fundadores, em 25 de fevereiro de 1948, a Argentina, Bolívia, Brasil, Canadá, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, Equador, El Salvador, Estados Unidos da América, França, Granada, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Holanda, Panamá, Paraguai, Peru, Reino Unido, República Dominicana, Venezuela e Uruguai, em 18 de setembro de 1962, a Jamaica e Trinidad e Tobago, em 9 de dezembro de 1966, Barbados e Guiana, em 18 de setembro de 1973, as Bahamas, em 4 de dezembro de 1975, o Suriname, 18 de dezembro de 1978, a Dominica, em 3 de agosto de 1979, a Espanha, em 18 de setembro de 1979, Santa Lúcia, em 16 de setembro de 1980, São Vicente e Granadas, em 25 de setembro de 1981, Belize, 11 de novembro de 1981, Antígua e Barbados, em 23 de setembro de 1983, Saint Kitts y Nevis, em 27 de julho de 1984, Portugal, em 27 de julho de 1990, a Itália, em 26 de julho de 2005, a Alemanha e em 27 de julho de 2006 o Japão são incorporados. Já os membros associados, categoria criada para possibilitar a adesão de Estados que não são independentes politicamente, por ordem de incorporação são: em 23 de abril de 1968, Montserrat, em 14 de maio de 1981, as Antilhas Holandesas, em 6 de abril de 1984, as Ilhas Virgens Britânicas e as Ilhas Virgens dos Estados Unidos da América, em 22 de abril de 1988, Aruba, em 10 de maio de 1990, Porto Rico, em 20 de abril de 1996 Anguilla e em 24 de março de 2006 as Ilhas Turcas e Caicos. (CEPAL, 2007)

⁵ Segundo Furtado, devido às informações de que os Estados Unidos da América iriam trabalhar para por fim a comissão, sua Secretaria Executiva, mesmo após a efetiva criação da CEPAL, ficou vaga durante meses. Foram consultados com vistas a ocupar o cargo, mas, entretanto não demonstraram interesse, o economista argentino Raúl Prebisch e o também economista, mexicano, Victor Urquidi. No caso de Cabanãs, segundo opinião corrente na época, este somente teria aceitado em virtude de se promover junto ao governo mexicano. (Tomo I, 1997)

criados em 1944 pela Conferência de Bretton Woods⁶, destinaram aos países europeus e asiáticos. Para Furtado (Tomo I, 1997), os governos dos países latino-americanos pressionavam na verdade pela criação de um novo “Plano Marshall”, que pudesse contribuir com o reaparelhamento produtivo dos países da região.

De acordo com Rodríguez (1981), a percepção inicial era de que a CEPAL estaria fadada a ser mais uma das inúmeras agências internacionais, burocratizadas e inexpressivas, que já existiam na estrutura das Nações Unidas⁷. Esta percepção se alterou a partir da incorporação, em fevereiro de 1949, do renomado economista argentino Raúl Prebisch, que havia exercido os cargos de subsecretário de Agricultura e Finanças e de Diretor Geral do Banco Central da Argentina, ao staff técnico da CEPAL para trabalhar como consultor na elaboração do “Estudo Econômico da América Latina”, de 1949.

De Gurrieri, sobre a influência de Prebisch nos rumos da CEPAL:

“No cabe duda que lo propuesto por Raúl Prebisch en sus primeros trabajos en la CEPAL es un paradigma o programa porque constituye un esquema ordenado de un campo problema – el desarrollo latinoamericano – construido en contraposición al entonces predominante, a partir del cual organiza la búsqueda y acumulación de conocimiento de una manera colectiva y socialmente organizada. (1982:13)

A importância da CEPAL para o desenvolvimento econômico da América Latina pode ser demonstrada pelos inúmeros estudos feitos com o objetivo de orientarem os governos dos países latino-americanos na adoção de políticas com vistas ao seu desenvolvimento e a facilitação do comércio entre os mesmos⁸. Para Prebisch, o objetivo

⁶ A Conferência de Bretton Woods ocorreu em julho de 1944, na cidade norte-americana de mesmo nome, e reuniu os delegados de 44 nações aliadas na II Guerra Mundial. Neste evento, foi estabelecido o Sistema de Bretton Woods, que é um conjunto de regras, instituições e procedimentos, criados com o objetivo de regular a política econômica internacional. Foram criados pelo acordo de Bretton Woods, o Banco Interamericano para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). (Delgado, 2000)

⁷ Além da CEPAL, existem as seguintes comissões regionais na estrutura da ONU, a Comissão Econômica para a Europa (ECE) e a Comissão Econômica e Social para a Ásia e Pacífico (ESCAP), ambas fundadas em 1947. A Comissão Econômica para a África (ECA), fundada em 1958. E a Comissão Econômica para a Ásia Ocidental (ESWA) fundada em 1973.

⁸ Dentre os estudos realizados pela CEPAL neste período para orientarem o aumento do comércio intra-regional e o desenvolvimento latino-americano, cabe ressaltar dentre outros, “O Desenvolvimento Econômico da América Latina e Alguns de seus Principais Problemas” (1949), “Estudo Econômico da América Latina” (1949), “Inflação e Desenvolvimento Econômico no Chile e no México” (1957), “O Mercado Comum Latino

central da CEPAL – na introdução do informe da Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento, realizada em março de 1964, em Genebra, Suíça – seria “... sugerir un programa integral de medidas com miras a facilitar la labor de los gobiernos cuando estudien la manera de resolver esas cuestiones”. (1964:09)

Inicialmente, o principal desafio da CEPAL era elaborar estudos, análises e teses que pudessem auxiliar no desenvolvimento econômico dos países latino-americanos e desta forma, contribuir para que estes deixassem à dependência dos produtos importados dos países industrializados. Assim, na primeira década de sua existência, o chamado período da “industrialização latino-americana”, foram realizados além do diagnóstico dos principais problemas da região, sugestões sobre as políticas que deveriam ser adotadas por seus governos para por fim as situações de subdesenvolvimento e dependência⁹.

A Proposta da Integração Regional

A partir de meados da década de 1950, por sugestão da CEPAL em seu estudo intitulado “O Mercado Comum Latino Americano” de 1957, o tema da integração regional entra na pauta de discussões dos governos e dos organismos internacionais presentes na América Latina como forma de impulsionar o desenvolvimento dos países da região, com base no modelo de complementaridade econômica, que garantiria o desenvolvimento equitativo destes países.

Para Tavares e Gomes

“la integración económica regional era concebida, en los documentos originales de la CEPAL como un vector estratégico de ruptura del cuadro entonces prevaleciente de insuficiente dinamismo y baja productividad de la economía latinoamericana, proyectándose en tres dimensiones interdependientes: la aceleración del crecimiento, la expansión y

Americano” (1957), “Por uma Dinâmica do Desenvolvimento Latino Americano” (1963) e “Auge e Declínio do Processo de Substituições de Importações no Brasil” (1964).

⁹ De acordo com Rodríguez, Cardoso e Bielschowsky, o “pensamento cepalino” pode ser dividido em cinco fases ou períodos. A primeira fase vai de 1948 a 1960 e possui como principal eixo de discussão e análise a industrialização latino-americana. A segunda fase compreende a década de 1960 e o seu eixo foi em torno das reformas estruturais de que necessitavam os países da região. A terceira fase engloba a década de 1970 e a sua preocupação é em relação aos diferentes estilos de crescimento econômico existentes na América Latina. A quarta fase vigorou na década de 1980 e teve como principal preocupação o endividamento externo dos países latino-americanos. E a quinta fase teve início na década de 1990 e teve como marca a transformação produtiva por que passaram as economias da região. (1981; 1993; 2000)

diversificación de las exportaciones y el avance de la industrialización”.
(1998:02)

Durante toda a primeira metade do século XX, as leis que regulavam o “livre” comércio internacional, que se baseava no modelo de vantagens comparativas na especialização da produção, beneficiaram os países desenvolvidos industrialmente em detrimento dos países produtores de manufaturas, matérias-primas e de gêneros alimentícios. Os ganhos de produtividade das economias centrais, que eram proporcionados pela industrialização e pela aplicação de modernas técnicas de produção no campo, não eram transferidos aos países latino-americanos sob a forma de dividendos em virtude da baixa relativa nos valores dos produtos primários¹⁰.

Desta forma, a questão central para as economias latino-americanas eram as formas de garantir maiores ganhos de modo a alterar a lógica do comércio internacional vigente. A CEPAL havia diagnosticado a industrialização como a melhor forma de levar os países latino-americanos a sair do estágio de dependência industrial e tecnológica em que se encontravam. Esta estratégia seria posta em prática através da política de substituição de importações, entretanto, a questão seria como promover o desenvolvimento sem que fosse reproduzido o modelo de divisão internacional do trabalho vigente, posto que a industrialização das maiores economias da região, Brasil, México, Argentina e Chile, poderia levar as menores economias a uma situação de completa dependência, uma vez que correriam o risco de continuar a serem meros fornecedores de matérias-primas.

Levando em conta tal risco, o “staff” técnico da CEPAL concluiu, através de estudos de caso e análises, que a integração econômica regional seria a ferramenta ideal para levar os países latino-americanos a superarem as limitações causadas pela dependência econômica¹¹.

Sobre esta questão, para Furtado a

¹⁰ Para Cardoso, as transferências de ganhos de produtividade entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento não ocorriam, pois no caso dos países desenvolvidos os trabalhadores se organizavam e defendiam os seus salários e porque os produtores em contrapartida, também se organizavam e defendiam os seus preços, já em relação aos países em desenvolvimento, os trabalhadores não possuíam capacidade de organização para defender os seus salários e os produtores rurais, se aproveitando dos baixos salários pagos tinham a possibilidade de trocarem os produtos agrários, mesmo em condições de deterioração dos termos de troca, sem que fossem afetados os seus ganhos. (1993)

¹¹ Cabe ressaltar, que segundo Carvalho, era imprescindível a adoção de uma política de cooperação e coordenação econômica, uma vez que no fim da década de 40 e início da década de 50, o intercâmbio econômico latino-americano não representava mais de 10% de seu comércio total. (1982)

“[...] a teoria da integração constitui uma etapa superior da teoria do desenvolvimento e a política de integração, uma forma avançada de política de desenvolvimento. O planejamento da integração surge, pois, como a forma mais complexa dessa técnica de coordenação das decisões econômicas”. (In Baumann, 2005:05)

De acordo com o diagnóstico elaborado pelo “staff” da CEPAL, o principal problema que atingia a América Latina era o fato desta não conseguir um índice de crescimento econômico satisfatório, que lhe possibilitasse diminuir progressivamente as diferenças em relação aos centros industrializados. Como forma de reverter este quadro seria essencial à criação de um mercado comum latino-americano, do qual fizessem parte todos os países da região, mesmo aqueles com maior grau de industrialização e com grande mercado consumidor, a exemplo do Brasil, México e Argentina, para que se promovesse o desenvolvimento de todas as economias¹². (CEPAL, 2000b).

Assim, a partir de 1959 a CEPAL elaborou um projeto de integração regional, baseado na criação de um mercado comum latino-americano, cabe ressaltar que em virtude dos diferentes graus de desenvolvimento existentes entre os países da região, seria imprescindível conceder tratamento diferenciado às economias que apresentassem maior grau de vulnerabilidade de modo a promover um modelo de desenvolvimento justo e equitativo. A proposta de integração econômica concebida pela CEPAL pretendia romper com o quadro de baixo crescimento produtivo e insuficiente dinamismo econômico até então vigente nos países latino-americanos.

A integração econômica deveria contribuir com a ampliação do mercado consumidor e aumentar a diversidade de produtos produzidos, estes fatores deveriam levar à ampliação da complementação e da especialização das respectivas economias, criando condições para o aumento da produtividade e da dinamização dos processos de industrialização dos países da região. Este quadro levaria à expansão das trocas intra-regionais e extra-regionais o que possibilitaria o crescimento econômico regional.

A formação de um mercado comum latino-americano, não seria um processo isolado, deveria ser feito em conjunto com um processo de reestruturação das suas economias, que passariam de primário-exportadoras há fornecedoras de produtos

¹² Sobre a integração entre diferentes economias, para Furtado, “um dos principais fatores responsáveis pela baixa eficácia dos investimentos em grande número de países subdesenvolvidos é, reconhecidamente, a insuficiência das dimensões dos mercados locais”. (In Baumann, 2005:05)

industrializados para o mercado consumidor interno que seria ampliado com a integração regional. A integração econômica deveria permitir assim, a retomada ou em alguns casos o início do processo de industrialização destes países. Com este propósito, inicialmente, deveriam ser instaladas indústrias voltadas para o setor primário, como a têxtil ou a alimentícia, em virtude de sua baixa complexidade e, portanto menor demanda por altos investimentos. Seria necessária ainda, como forma de atender aos objetivos inicialmente propostos e permitir que a região fosse integralmente beneficiada, a adesão dos governos dos países da América Latina, aliado a um planejamento mínimo, de modo, que os ganhos obtidos com a integração possam ser estendidos a todos os membros, que seriam beneficiados com a ampliação na escala dos mercados consumidores do conjunto de países¹³. (Baumann, 2005).

Além de contribuir com o desenvolvimento econômico da região, a integração teria um outro papel, o de aumentar consideravelmente o poder de barganha dos países latino-americanos nas negociações comerciais e financeiras junto aos países centrais, organismos e organizações internacionais. Para tanto, seria necessário o estabelecimento de uma política comum em relação aos países industrializados e as instituições financeiras e de crédito internacionais, principalmente com relação ao comércio de produtos primários, a abertura de mercados e a renegociação das condições de cooperação técnica e financeira.

Para que o processo de integração econômica possa levar a América Latina a alcançar um desenvolvimento econômico e social sustentável e equitativo, seria necessária a concessão de um tratamento preferencial aos países de menor desenvolvimento relativo, e ainda, serem estabelecidas normas que garantissem a reciprocidade no que se refere à expansão dos parques industriais de forma que se assegurasse a redução das disparidades intra-regionais, ao mesmo tempo em que seriam diminuídas as diferenças entre os países latino-americanos e os países centrais.

Nestes termos, a integração teria um papel estratégico no desenvolvimento econômico da América Latina, entretanto, este fato não seria suficiente para garantir a prioridade devida ao tema, em grande parte, em decorrência das limitadas possibilidades de reorientação econômica da região, para o qual contribuíam diversos fatores de ordem estrutural, como a insuficiências de mercados, a estrutura produtiva, as prioridades adotadas

¹³ O ganho de escala dos mercados consumidores não se refere somente a ampliação quantitativa, mas ao aumento da renda dos trabalhadores, fato este que permitiria aumentar os níveis de consumo. (Cardoso, 1993)

na utilização de recursos, as falhas concernentes à utilização de instituições e mecanismos financeiros adequados, o atraso em que se encontrava a economia da região, basicamente rural, a ausência de um parque tecnológico, a baixa mobilidade social, as elevadas desigualdades sociais, além, da incapacidade de investimentos por parte do setor público. Estes fatores acabaram por colocar os países da região em posição de desvantagem na competição com os países desenvolvidos¹⁴. Outro aspecto que deve ser levado em consideração é a insuficiência de mercados consumidores e produtores locais que é um dos principais fatores para a baixa eficácia dos investimentos industriais nos países periféricos de um modo geral e latino-americanos em particular. Por este motivo, na medida em que os investimentos industriais se diversificam, este quadro tende a se agravar. Por outro lado, o avanço tecnológico promovido a partir da industrialização permitiria o aumento das dimensões econômicas mínimas das unidades de produção, portanto, parece natural que este obstáculo seja contornado através da integração entre as diferentes economias. (Tavares e Gomes, 1998).

Deve-se ainda, levar em consideração os diferentes estágios de desenvolvimento econômico existentes entre os países da região, pois segundo Furtado (1986), além de existirem economias que se encontram em processo de desenvolvimento industrial, temos outras onde o processo de industrialização não ocorreu de modo efetivo e ainda os que convivem com diferentes graus de desenvolvimento, por isto, os países teriam diferentes objetivos a serem alcançados.

Mesmo diante de tais adversidades, o modelo de integração econômica dos países latino-americanos foi concretizado com as recomendações acerca da formação de um Mercado Comum Latino-Americano e das regras que deveriam regular o seu funcionamento feitas pelo Grupo de Trabalho do Mercado Regional.¹⁵ De acordo com a

¹⁴ Para Tavares e Gomes, a integração dos países latino-americanos teria ainda, outro papel, o de expandir e diversificar o comércio com outras regiões do mundo, visto que as necessidades de importação de fora da região aumentariam consideravelmente nas fases iniciais do processo de integração. (1998)

¹⁵ A primeira menção, as regras e a estrutura de funcionamento do mercado comum latino-americano foi feita no documento de trabalho “Estúdio Econômico de América Latina” de 1949. (CEPAL, 2000b) Já o Grupo de Trabalho do Mercado Regional, que foi organizado pela CEPAL, teve suas reuniões realizadas em Santiago do Chile, entre os dias 3 e 11 de fevereiro de 1958 e na Cidade do México, entre os dias 16 e 27 de fevereiro de 1959. As reuniões do grupo foram presididas por Galo Plaza e era composto por José Garrido Tóres, representante do Brasil, Rodrigo Gómez, representante do México, Flavian Levine, representante do Chile, Carlos Lleras Restrepo, representante da Colômbia, Eustaquio Méndez Delfino, representante da Argentina, Raymond F. Mikesell, representante dos Estados Unidos da América, Juan Pardo Heeren, representante do Peru e Joaquín Vallejo, representante da Colômbia. (Sunkel, 1971)

CEPAL, o mercado comum deveria ser resultado de uma política elaborada em conjunto pelos governos dos países da região e não uma fórmula pronta, sugerida ou imposta por governos ou organismos multilaterais, visto que um dos imperativos sugeridos pelo Grupo de Trabalho do Mercado Regional era a conexão com a realidade das economias latino-americanas.

Dentre as recomendações feitas pelo Grupo de Trabalho do Mercado Regional foi sugerido que a integração deveria ocorrer adotando o formato de um mercado comum, com metas a serem atingidas e por etapas de modo que o conjunto dos países latino-americanos tivesse tempo suficiente para adaptar os seus setores produtivos, mercados e legislações a nova realidade¹⁶. Assim em uma primeira etapa, seria criada uma zona preferencial, formada por acordos de complementação ou integração regional e agrícola e que duraria cerca de 10 anos. Nesta etapa, seria implantado um programa de redução automática e gradativa das tarifas alfandegárias e de transformação de restrições não tarifárias, que não seriam completamente abolidas por conta das diferenças existentes entre os países, estas deveriam ser estabelecidas de acordo com os níveis de desenvolvimento das economias e das diversas categorias de produtos. O prazo de 10 anos seria o tempo necessário para verificar se os objetivos da integração estariam sendo alcançados e se haveria a conveniência em se estabelecer, mesmo que em caráter preventivo, cláusulas de escape, barreiras ou salvaguardas¹⁷.

Em uma segunda etapa, os governos deveriam estabelecer negociações com vistas a decidir como prosseguir com o mercado comum, aproveitando a experiência adquirida e mantendo o princípio de que a integração deveria garantir o desenvolvimento tanto das economias mais atrasadas como a manutenção do crescimento das demais. A equidade é um fator a ser alcançado com o desenvolvimento, entretanto, como os países da região se encontram em diferentes estágios de desenvolvimento econômico, é necessário, que ao

¹⁶ Sobre o mercado comum, cabe ressaltar que este modelo de integração tem por objetivo assegurar a livre circulação de mercadorias, capitais, serviços e pessoas através das fronteiras políticas dos países integrantes. Desta forma o mercado comum não se restringe à esfera comercial, também englobando temas relativos à legislação industrial, ambiental, financeira e educacional. (Magnoli, 2003)

¹⁷ Segundo Sunkel, mesmo com o Tratado de Montevideu, assinado em 18 de fevereiro de 1960 e a partir do qual se constituiu formalmente a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), tendo sido celebrado de acordo com as recomendações feitas pela CEPAL e acatado a idéia dos acordos de integração industrial, acabou por afastar-se dos seus objetivos, principalmente no que se refere às reduções tarifárias, adotando negociações seletivas. (1971)

menos em um primeiro estágio ocorra à adoção de um tratamento diferenciado de forma a garantir igualdade de condições e acesso às oportunidades criadas pelo mercado comum.

Mesmo com os governos latino-americanos demonstrando certo entusiasmo em relação ao projeto de constituição de um mercado comum, existia a necessidade de proteção de sua produção agropecuária e industrial de uma competição entre os próprios países membros, o que poderia causar disputas internas, indo de encontro aos princípios de um mercado comum. Deste modo, o protecionismo seria legitimado nestes primeiros anos de integração, visto que em diversos países, ao menos em um primeiro momento, a falta de capital e a incapacidade de crescimento econômico seriam insuficientes para absorver o excedente de mão-de-obra, provocado pelo desenvolvimento tecnológico, e que teria como consequência à retração do mercado consumidor impedindo desta maneira o desenvolvimento da sua economia.

O entusiasmo com que os diferentes governos dos países latino-americanos receberam a proposta de integração latino-americana, sob a égide do mercado comum, pode ser medido pelas iniciativas que foram tomadas após a CEPAL encampar a idéia de que o desenvolvimento da região passava pela integração econômica. Dentre estas iniciativas, cabe ressaltar a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), do Mercado Comum Centro-Americano e do Grupo Andino.

Os Obstáculos à Integração Latino-Americana

Diversos foram os obstáculos que levaram tanto as experiências como grande parte dos objetivos de integração da América Latina a fracassarem. Para Sunkel (1971), tais obstáculos podem ser divididos em dois grupos os imaginários e os reais. Dentre os obstáculos classificados como imaginários, encontram-se, a supranacionalidade e a necessidade de uma união política da região. Já os obstáculos reais, seriam o temor de que empresas multinacionais de terceiros países se aproveitem do espaço econômico latino-americano após a integração, além das preocupações relativas aos países de menor desenvolvimento e mercado consumidor insuficiente, visto que os países mais

desenvolvidos encontram maiores condições de expandir suas indústrias de bens intermediários e de capital, diferente destes.

De acordo com Prebisch (1973), o fracasso tanto das experiências como dos objetivos de integração na América Latina se deve ao fato de que o ideário de integração não foi assumido pelas elites governamentais latino-americanas, visto que as reformas estruturais que estavam diretamente vinculadas ao projeto de integração eram imperativas para mudanças de caráter econômico e social. As medidas de caráter econômico foram priorizadas, por isso, na maioria dos países latino-americanos ocorreram somente às reformas tributárias, administrativas e bancárias, que ampliaram a capacidade financeira e fortaleceram os sistemas financeiros nacionais. Já no que se refere às reformas de caráter estrutural, estas praticamente não ocorreram¹⁸ ou quando implementadas foram reduzidas a simples medidas compensatórias, de alcance extremamente limitado.¹⁹

Conclusões

A análise do modelo de integração regional proposto pela CEPAL para a América Latina há cinco décadas demonstra as dificuldades existentes para se chegar a acordos comerciais preferenciais entre países com diferentes níveis de desenvolvimento. Principalmente quando se planeja um mercado comum no qual todas as tarifas seriam reduzidas à zero ou a níveis mínimos, o que representaria para muitos países latino-americanos o risco da volta ao modelo da Divisão Internacional do Trabalho que vigorava no século XIX, com os países latino-americanos fornecendo matérias-primas para os países industrializados e estes em contrapartida lhes fornecendo produtos industrializados.

Desde a década de 60, Prebisch (1964) já vinha alertando para o fato de que sem as mudanças estruturais necessárias e sem uma decisão política, que contribuísse para impulsionar o desenvolvimento da América Latina, com o claro objetivo de remover os

¹⁸ Cabe ressaltar que em alguns casos tais reformas foram frustradas por golpes militares, como no caso do Brasil. (Tavares e Gomes, 1998)

¹⁹ Segundo Tavares e Gomes, em geral, o que se observou “en los países de la región, con excepción de Brasil, que diversificó su industria y las exportaciones en la década de los 70, y México, cada vez más integrado económicamente con los Estados Unidos, no ocurrió la cadena de efectos interactivos potenciales que podría generarse a partir del aumento de las corrientes de comercio externo y de la ampliación de la economía estuvo lejos de representar un avance real hacia niveles más elevados de homogeneización social y justicia distributiva, que constituían elementos esenciales de la visión de desarrollo de la CEPAL”. (1998:10)

obstáculos internos, as medidas de cooperação internacional por melhores que fossem seriam nulas.

Dentre os motivos para o fracasso do modelo de integração regional proposto pela CEPAL, cabe ressaltar que após um período de relativa estabilidade econômica, ocorreram as crises das décadas de 1960 e 1970, que tiveram início com o chamado “choque do petróleo”, em 1973, motivado pelo aumento no preço do barril do petróleo, determinado pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). O choque do petróleo pôs fim ao sistema energético barato que sustentava a produção industrial dos países desenvolvidos, e como os países latino-americanos dependiam em grande medida das exportações de produtos primários para os países industrializados, também foram atingidos.

A partir do choque do petróleo, as economias latino-americanas passaram a contrair dívidas, principalmente externas, com o objetivo de manterem sua balança de pagamentos equilibrada e controlar suas contas, de modo que pudessem novamente contrair novos empréstimos, ainda assim, o Produto Interno Bruto (PIB) da região continuou a apresentar índices de crescimento pífios, o que levou a América Latina a um estado de completa insolvência. Estes fatores, aliados, a uma opção errônea do modelo de desenvolvimento industrial, a acentuada dependência tecnológica e financeira, a inabilidade ou desinteresse dos governos em operar as mudanças internas necessárias e a ausência das elites econômicas dos debates, contribuíram com o fracasso do projeto de integração regional baseado nas propostas cepalinas.

A integração regional, mesmo com todas as suas limitações é um mecanismo que corretamente aplicado pode contribuir com o fim das disparidades existentes entre os países latino-americanos. Cabe ressaltar, que atualmente encontram-se em funcionamento ou em processo de negociação as seguintes iniciativas de integração regional nas Américas: a Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA), a ALCA, a Comunidade Andina de Nações (CAN), o MERCOSUL, o NAFTA, a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), a Associação Latino-Americana de Integração, a Comunidade e Mercado Comum do Caribe (CARICOM) e o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA). O fato de existirem oito diferentes acordos de integração, com variados níveis de integração, no hemisfério americano demonstra a importância que este tipo de iniciativa possui para os países da região.

As recentes iniciativas de aproximação entre os países da América Latina, dentre as quais temos o recente caso da criação da UNASUL, ou de retomada de acordos que haviam sido relegados a um segundo plano, como é o caso do CARICOM ou uma reaproximação baseada em uma diminuição das assimetrias, como é o caso do MERCOSUL, demonstra que os governos da região finalmente perceberam a importância do comércio intra-regional para os diferentes países e demonstra que a região pode finalmente ter encontrado o caminho do desenvolvimento econômico sustentado e equitativo.

A busca pelo desenvolvimento econômico deve ser uma luta constante para os governos e os povos latino-americanos, entretanto, é necessário que se leve em consideração não somente o plano interno, mas também o externo, o que em muitos casos não é feito, tratando ambos com o mesmo nível de seriedade. Já vimos que a simples cópia ou adaptação de políticas que deram certo em outros países ou regiões não basta para alavancar o desenvolvimento da região, que possui uma série de entraves. A região necessita neste momento de vontade política de seus governantes nos seus atos e não somente nos discursos, somente desta maneira a América Latina alcançara o tão esperado desenvolvimento econômico neste século XXI.

Referências Bibliográficas:

ALMEIDA FILHO, Niemeyer de. O Desenvolvimento da América Latina na Perspectiva da CEPAL dos Anos 90: Correção de Rumos ou Mudança de Concepção? In FERRAZ; CROCCO; ELIAS (Org) *Liberalização Econômica e Desenvolvimento*. São Paulo: Editora Futura, 2003.

BAUMANN, Renato. *Integração Regional e Desenvolvimento Econômico – Com Referência a Celso Furtado*. Brasília: CEPAL, 2005.

BIELSCHOWISKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro: O Ciclo Ideológico de Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 1988.

BRANDÃO, Antônio Salazar P.; PEREIRA, Lia Valls (Org) *Mercosul: Perspectivas de Integração*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

CAMPOS, Arnaldo de; OLIVEIRA, Marcos Antônio; BIANCHINI, Valter. Integração nas Américas – Uma abordagem a partir do Rural. In *Comércio Internacional, Segurança Alimentar e Agricultura Familiar*. Rio de Janeiro: Rebrip e ActionAid Brasil, 2001.

CARDOSO, Fernando Henrique. *As idéias e seu lugar: Ensaio sobre as Teorias do Desenvolvimento*. Petrópolis: Editora Vozes, 1993.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de interpretação Sociológica*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

CARVALHO, Delgado de. *Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Editora Record, 1982.

CEPAL. *Estúdio Econômico de América Latina y el Caribe 2006-2007*. Santiago de Chile: CEPAL, 2007.

_____. *Estudo Econômico da América Latina de 1949. In Cinquenta Anos de Pensamento da CEPAL*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000a.

_____. *O Mercado Comum Latino-Americano. In Cinquenta Anos de Pensamento da CEPAL*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000b.

_____. *Transformação e Crise na América Latina e no Caribe. In Cinquenta Anos de Pensamento da CEPAL*. Vol. 2. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000c.

DELGADO, Nelson Giordano. (2000) *O Regime de Bretton Woods para o Comércio Mundial: Origens, Instituições e Significado*. Tese de Doutorado. Curso de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

ESTEVES, Thiago de Jesus. (2002) *Área de Livre Comércio das Américas: Análise da Participação do Setor Empresarial e do Setor Sindical Brasileiro*. Monografia de Conclusão de Curso de Graduação. Departamento de Sociologia e Política da PUC-Rio.

_____. (2007) *Modelos de Desenvolvimento e Integração Latino-Americanos: Da CEPAL ao Consenso de Washington*. Dissertação de Mestrado. Curso de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

FIORI, José Luís. *Polarização Mundial e Crescimento*. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

_____. *Globalização, Hegemonia e Império. In Poder e Dinheiro: Uma Economia Política da Globalização*. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

FURTADO, Celso. *Raízes do Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2003.

_____. *Obra Autobiográfica: Contos da Vida Expedicionária; A Fantasia Organizada*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1997, Tomo I.

_____. *Obra Autobiográfica: Entre Inconformismo e Reformismo; Os Ares do Mundo*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1997, tomo III.

_____. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1986.

_____. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1974.

Gurrieri, Adolfo. *La obra de Prebisch em la CEPAL*. Ciudad de México: Fondo de Cultura, 1982.

PREBISCH, Raúl. *Transformação e Desenvolvimento: A Grande Tarefa da América Latina*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1973.

_____. *Nueva Política Comercial para el Desarrollo: Informe de Raul Prebisch a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1964.

RODRÍGUEZ, Octavio. *Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1981.

SUNKEL, Osvaldo. *O Marco Histórico do Processo de Desenvolvimento-Subdesenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 1971.

_____. Desenvolvimento, Subdesenvolvimento, dependência, marginalização e Desigualdades Espaciais: Por um Enfoque Totalizante. In *Cinquenta Anos de Pensamento da CEPAL*. Vol. 2. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

SUNKEL, Osvaldo; PAZ, Pedro. *Um Ensaio de Interpretação do Desenvolvimento Latino Americano*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 1975.

TAVARES, Maria da Conceição; GOMES, Gerson. *La CEPAL y la integración Económica de América Latina*. Revista de la CEPAL, Número Extraordinário. Santiago de Chile: 1998, S/N.

VALENTE, Leonardo. As metamorfoses de uma revolução. Jornal “O Globo”, 28/12/2008, S/N:33.