

## PROJETO DE PESQUISA



## O BRASIL E A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA\*



Parque Nacional Los Glaciares, Patagônia - Argentina | Renata Mello / Tyba

### I. JUSTIFICATIVA

Com a entrada do novo milênio, multiplicaram-se na América do Sul diversas iniciativas visando à constituição de uma área econômica integrada. A incorporação da Venezuela ao Mercosul, a proposta de uma Comunidade Sul-Americana das Nações (CSAN) e a proposta de uma Aliança Bolivariana das Nações (ALBA) são algumas iniciativas de um processo iniciado nos anos 1980 que vem adquirindo crescente importância econômica e política.

As iniciativas de integração regional em que o Brasil assumiu papel protagonista vêm se dando em um contexto de afirmação de um projeto político e econômico alternativo ao que os EUA implementaram na América do Norte (NAFTA), na América Central (CAFTA) e propuseram para o conjunto da região (a ALCA), ou aos acordos bilaterais de livre-comércio (FTA) que isoladamente assi-

---

\* Este projeto de pesquisa foi elaborado a partir do seminário organizado pelo Centro Celso Furtado em Campinas, nos dias 29 e 30 de novembro de 2007, sob o título "A integração sul-americana no contexto da globalização". Os cinco textos que se seguem foram apresentados e discutidos na ocasião (N. E.)

naram com Chile, Colômbia e países do Caribe e propuseram ao Peru. O projeto alternativo de afirmação de um bloco integrado permitiria aos países da região obter maior poder de barganha, maior coesão econômica e social e influência política nos fóruns e organismos multilaterais.

## II. INTRODUÇÃO

Esta introdução está dividida em duas seções. Busca-se na primeira delimitar as diversas questões envolvidas, salientando suas dimensões geopolíticas, comerciais, macroeconômicas e de equidade. Na segunda seção, discute-se a experiência recente da regionalização sul americana.

### II. I. Integração, polarização e regionalização

#### II. I. a. Regionalismo versus regionalização

Na literatura sobre os arranjos comerciais regionais há recorrentemente uma distinção entre a “regionalização”, um processo descrito como liderado pelo mercado (e normalmente associado à Ásia), e o “regionalismo”, traduzindo uma integração dirigida institucionalmente (associada tipicamente à União Européia ou ao Mercosul). Essa distinção atribui maior espontaneidade ao primeiro tipo de regionalização e maior grau de intervenção estatal ao segundo. Cabe observar que os arranjos de livre-comércio criados, por exemplo, no NAFTA, não foram espontâneos, mas uma construção liderada pelo governo dos EUA. Do mesmo modo, a regionalização asiática historicamente nada teve de espontânea e fez parte de decisões geopolíticas americanas, rivalidades comerciais com o Japão e a expansão extraordinária da “grande China”. No entanto, essa distinção capta um fato inquestionável: as forças econômicas centrípetas em determinadas regiões geográficas são maiores do que em outras.

A regionalização não constitui apenas ou essencialmente um processo de afirmação de um acordo econômico ou que se justifique apenas nesse plano, mas decorre de construções políticas voltadas para projetos políticos ou em reação a projetos políticos. A racionalidade da formação do mercado comum ou dos acordos regionais traduz projetos políticos relativos à autonomia dos Estados nacionais e das regiões. Esses projetos, a começar pelo da União Européia, pretendem aumentar seu poder de barganha *vis-à-vis* o de outros Estados e regiões,

possuem razões políticas que transcendem os objetivos econômicos e comerciais e decorrem das estratégias de poder dos Estados nacionais.

Nos anos mais recentes, tendo em vista o papel singular exercido pelos EUA na economia e no cenário político mundial, os processos de regionalização decorreram de iniciativas diretamente lideradas por esse país ou assumiram uma dimensão reativa às iniciativas americanas. Os EUA se movem segundo a percepção doméstica de seus interesses nacionais estratégicos. Esta é a lógica das “liberalizações competitivas” que, após o fracasso do Acordo de Doha em 2003, o país promoveu com mais de uma centena de economias e regiões,<sup>1</sup> sinalizando possibilidades e alianças segundo interesses econômicos e políticos.<sup>2</sup> Tais acordos transcendem muito o comércio, incluindo itens como os direitos de propriedade intelectual e compras governamentais. A percepção de que os acordos de livre-comércio possuem uma “reciprocidade assimétrica” a favor da economia americana é a base dessa racionalidade econômica que se nutre, por sua vez, de cálculos políticos visando a construção de alianças políticas em torno de “valores democráticos”, neutralização de adversários etc. Ao lado dessas iniciativas, a permanente política de contenção da influência de lideranças regionais, o controle sobre matérias-primas estratégicas e sobre armas constituem alguns dos principais vetores que movem as iniciativas americanas no processo de regionalização.

A questão da segurança militar e, intrinsecamente a ela relacionada, a questão energética (gás e petróleo), constituíram historicamente vetores geopolíticos da integração, como na Europa Ocidental, e ganharam particular nitidez nos tempos atuais, especialmente na reconstituição da geopolítica russa e de suas relações com a Comunidade de Estados Independentes, com a Europa e a Ásia. Do mesmo modo, as preocupações estratégicas da China na Ásia apontam para a central importância desses dois vetores para os cálculos políticos da integração econômica. Essas questões também ganharam crescente importância na América do Sul.

---

<sup>1</sup> Para uma discussão do novo regionalismo, ver UNCTAD (2007), Mansfield, E. e Milner (1999).

<sup>2</sup> Interesses que de forma nenhuma encontram apoio unânime nos EUA. Com efeito, setores domésticos que se sentem parcialmente afetados pelos acordos de livre-comércio (de sindicatos a interesses empresariais em setores menos cosmopolitas) têm construído importantes lobbies junto ao Congresso americano, que decide em última instância a política comercial do país. A falta de apoio à ALCA e a diversas propostas de livre-comércio no Congresso americano deveu-se justamente à força desses lobbies e interesses contrariados.

### II.1.b. Livre-comércio versus comércio estratégico

Do ponto de vista econômico, há diversos sentidos atribuídos ao processo de regionalização segundo a percepção sobre os ganhos de comércio e sobre as tendências da economia globalizada. Em influente ensaio, Jacob Viner (1950) considerava que a união aduaneira (livre-comércio entre os países da região e uma tarefa externa comum) poderia constituir um desvio de comércio e uma redução do bem-estar. A proliferação de arranjos comerciais é percebida como um desvio de comércio e uma prática geradora de atividades de *rent-seeking*. O “nivelamento do campo do jogo” é considerado a melhor política independente do grau de desenvolvimento dos países.<sup>3</sup>

Nesse sentido, apenas quando criarem comércio e reproduzirem as condições de livre-comércio, os acordos e arranjos preferenciais poderão afirmar-se como uma estratégia *second best* e contribuir efetivamente para o desenvolvimento econômico. Esta é essencialmente a argumentação subjacente ao acordo de livre-comércio da América do Norte (NAFTA), criado em 1994. Os últimos dez anos têm sido marcados por uma intensa pressão dos EUA para uma “liberalização competitiva” por intermédio de acordos bilaterais de livre-comércio (FTA) entre países e regiões, independentemente de sua proximidade geográfica (UNCTAD, 2007). A multiplicação de acordos decorreu também da dissolução do antigo bloco dos países do Leste europeu (COMECON) e da expansão do acesso desses países à União Européia. O que distingue esses acordos é a inclusão de itens como política de investimento, propriedade intelectual, compras governamentais, ou seja, itens de difícil tramitação nos fóruns multilaterais globais, em troca de um maior acesso do país em desenvolvimento ao amplo mercado americano ou à União Européia (UNCTAD, 2007). Como observa o relatório da UNCTAD, a base dos acordos é a cláusula da reciprocidade, “nivelando o campo do jogo” com conseqüências assimétricas sobre parceiros com desiguais graus de desenvolvimento.

As regiões dentro de cada país ou entre países não tendem a desenvolver-se de forma convergente. Ao contrário: a existência de retornos crescentes traduz-se em vantagens associadas às economias de escala e aprendizagem tecnológica espacialmente localizada e concentrada nas atividades industriais.<sup>4</sup> Desse modo,

---

<sup>3</sup> Para uma resenha recente ver UNCTAD (2007).

<sup>4</sup> Para uma discussão ampla do comércio estratégico voltado à construção de novas vantagens competitivas, ver Kaldor (1970) e Chang (2002).

devido ao princípio da “causação cumulativa”, países (ou áreas dentro de um país) menos desenvolvidos podem permanecer prisioneiros de uma especialização regressiva; a menos que consigam obter escalas para suas indústrias e mecanismos de indução, não poderão ampliar a divisão social do trabalho e mudar suas estruturas produtivas.

Nas relações internacionais, essa foi a razão básica pela qual a UNCTAD defendeu desde a sua criação uma modificação na cláusula da nação mais favorecida (NMF) e a não reciprocidade para os países em desenvolvimento, adotando a tese de que “tratamento igual aos desiguais simplesmente aumenta as desigualdades”. (Gibbs, Ognivtsev, 2004)

Ainda que as tarifas e subsídios possam contrapor-se aos custos mais altos decorrentes do atraso tecnológico, elas são limitadas como estratégias de expansão dos mercados e diversificação produtiva. Desse modo, a busca de uma regionalização voltada ao comércio estratégico faz parte de uma estratégia global dos Estados nacionais a favor de suas indústrias, não mais limitado ao espaço nacional, mas se exercendo em um contexto que transcende seus limites territoriais.

As regiões mais atrasadas dentro de um país também necessitam de uma estratégia voltada para reduzir sua distância em relação às regiões mais ricas. Entretanto, a maior mobilidade de trabalho e as transferências fiscais podem compensar, ao menos em parte, as desigualdades existentes, em uma proporção maior do que podem os países (Kaldor, 1970, Myrdal, 1960).

Como observou Prebisch há cerca de 50 anos (1959), em sua análise sobre os limites da industrialização latino-americana, a regionalização — isto é, a formação de uma área econômica integrada — pode ser considerada uma opção à política de substituição de importações na medida em que permita “desenvolver exportações industriais voltadas aos outros países (da região) a fim de nestes procurar bens que de outro modo teria sido forçado a substituir.” (op.cit. 1959, p. 476). Ao enfatizar mudança na pauta das exportações e da especialização, a regionalização permitiria uma maior racionalidade econômica no sentido usual (redução da produção local e importação de um país de dentro da região que produzisse a menor custo) e no sentido dinâmico, na medida em que fortalecesse a capacidade e a diversificação exportadora do conjunto dos países, reduzindo a sua crônica restrição de balanço de pagamentos e viabilizando maior taxa de crescimento.

A simples existência de uma proximidade geográfica não constitui base econômica para a regionalização. Se o padrão de especialização comercial predominante entre países vizinhos for o de exportação de produtos primários voltados para a economia mundial, são escassas as possibilidades de integração. A inexistência de complementaridades na estrutura produtiva, a exigüidade do mercado regional em relação ao mercado mundial e o desenho da infraestrutura tornam muito limitadas as vantagens do comércio regional. Se a regionalização pode ser um instrumento a favor da industrialização, nada garante que os países mais atrasados possam se beneficiar das vantagens de um maior mercado interno por meio das exportações industriais;<sup>5</sup> estas poderão ser capturadas apenas pelos países mais avançados.<sup>6</sup>

Essa 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, essa transformação coloca em destaque os limites da exportação industrial como máquina do crescimento (Akyüz, 2005).

O argumento econômico a favor da “regionalização voltada ao comércio estratégico” entre países baseia-se, portanto, 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 possibilidade da regionalização ser considerada uma política promotora da industrialização quando viabiliza expansão dos mercados nacionais e do comércio intra-regional por intermédio do acesso de cada país a um mercado maior para suas indústrias e uma maior especialização; c) e o fato de a regionalização requerer uma cooperação especial entre os países da região de forma a estabelecer 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

---

<sup>5</sup> Myrdal, em seu clássico *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas* (1960, ISEB), argumentava em relação ao comércio regional: “Por si próprios, a migração, o movimento de capital e de comércio são, antes, os meios pelos quais o processo cumulativo se desenvolve — para cima, nas regiões muito afortunadas, e para baixo (backwash effects), nas desafortunadas. Em geral, seus efeitos são positivos nas primeiras e negativos nas últimas” (p. 44)

<sup>6</sup> Como observava Prebisch (1959).

considera que a cooperação pressupõe o desnivelamento das regras entre parceiros desiguais e enfatiza o comércio estratégico.

### II.1.c. Convergência macroeconômica *versus* keynesianismo regional

Tal como na dicotomia sobre comércio explorada acima, existem duas concepções sobre a macroeconomia da integração. Na perspectiva coerente com a integração voltada ao livre-comércio, o objetivo das políticas macroeconômicas 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. O ponto central é a estabilização das taxas de câmbio em uma região econômica como passo necessário à adoção de um sistema articulado de flutuação e, em coroamento, a adoção de uma moeda única. Em um regime de livre flutuação de capitais, a ênfase da convergência é posta na política monetária (metas de inflação) e fiscal (metas sobre o déficit e a dívida pública) e na flexibilidade dos mercados de trabalho.

A perspectiva da integração baseada no desenvolvimento e comércio estratégico atribui à macroeconomia regional outro papel: a do crescimento articulado do conjunto. Essa questão enfatiza a existência de uma dimensão macroeconômica substantiva que em geral não está contemplada nas discussões sobre a macroeconomia regional. E é ela que, em última instância, gera os “efeitos propulsores” tal como os classicamente discutidos por Myrdal.

Esse “keynesianismo regional” depende de aspectos estruturais e da orientação de política econômica do país de maior mercado interno. Com efeito, à medida que o comércio intra-regional se desenvolve, a expansão dos países menores depende em boa parte da expansão das importações do país maior; é o seu ritmo de crescimento que induz a expansão e a diversificação do setor exportador das economias menores. Por outro lado, à medida que as importações de fora da região tendem a crescer com a expansão econômica, cabe ao país de maior desenvolvimento financiar, via déficit comercial ou investimentos, o déficit dos demais países com o resto do mundo.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Para uma discussão das diferenças entre regiões e nações e das finanças compensatórias entre regiões ver Kaldor (1970).

Assim, quando a economia de maior porte em uma dada área econômica cresce a taxas elevadas e confere tratamento comercial preferencial aos seus vizinhos, ela induz, “espontaneamente”, por meio de suas importações, uma regionalização tanto maior quanto mais complementares forem as estruturas produtivas.

Essa dimensão macroeconômica — a configuração de um centro cíclico regional — possui ampla autonomia em relação à questão dos arranjos cambiais e monetários de âmbito regional e não se confunde ou pode ser obtida por meio de metas macroeconômicas de convergência. O essencial, aqui, é o grau em que a regionalização possa reduzir a vulnerabilidade externa dos países. Isso depende, em parte, do comportamento do país “locomotiva”. O corolário dessa menor vulnerabilidade é a estabilização relativa das taxas nominais de câmbio, permitindo, por sua vez, maior estabilidade monetária. A demanda de cooperação financeira regional (tanto a do financiamento ao desenvolvimento como a do financiamento de curto prazo e de liquidez) depende da profundidade de integração comercial e financeira regional, mas também do sentido maior do processo de integração (Ocampo, 2006). 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, fortalecimento da assistência de liquidez e fomento das trocas intra-regionais (UNCTAD, 2007).

A cooperação macroeconômica regional — à medida que reduza a dependência das economias a uma moeda reserva e às agências multilaterais de financiamento (FMI, Banco Mundial) e permita maior estabilidade das taxas nominais de câmbio, evitando desvalorizações competitivas — constitui um importante fator para o estreitamento da integração econômica.

Um elemento central que a cooperação sub-regional pode favorecer é o apoio, por intermédio de um fundo de reservas e de mecanismos de créditos recíprocos, ao estabelecimento, por parte das economias da região, de uma taxa de câmbio competitiva em relação às moedas reservas. Na medida em que essa política favorecer as exportações e reduzir a vulnerabilidade externa nacional, ela poderá contribuir para uma maior estabilidade das taxas nominais de câmbio.

### II.1.d. Polarização *versus* incorporação

A regionalização pode gerar efeitos assimétricos entre países, entre as regiões de um mesmo país e entre as classes sociais. Esses efeitos dependem dos objetivos principais que guiam o processo de regionalização, dos mecanismos de transferência e das transformações nos mercados de trabalho. Considerando a desigualdade entre países de uma região, a questão central — tal qual se observou em relação ao comércio regional — diz respeito ao impacto da regionalização sobre a expansão econômica e o emprego do conjunto dos países, à diversificação produtiva e à maior ou menor prevalência de mecanismos de cooperação e complementaridade sobre os mecanismos de concorrência.

O que permite maior convergência dos países em uma dada região é a existência de uma política de discriminação positiva a favor das nações menos desenvolvidas por meio de instrumentos fiscais comunitários. Esse mesmo efeito assimétrico pode ocorrer nas regiões internas dos países, sobretudo se as metas fiscais construídas em apoio ao processo de regionalização entre nações impedirem a operação das finanças compensatórias entre estados sub-nacionais.

Por outro lado, o impacto interno da regionalização sobre a distribuição da renda entre classes/grupos sociais depende da sua influência sobre os preços relativos, sobre o nível de emprego e sobre os distintos grupos do mercado de trabalho. Assim, dependendo de sua natureza e de opções de política macroeconômica, a regionalização pode estimular maior concorrência entre os trabalhadores e centrar-se na flexibilidade do trabalho e dos salários ou viabilizar, por meio de maior crescimento e de políticas de coesão e de proteção social, melhores padrões sociais.

## II.2. Integração regional sul-americana

A discussão da necessidade da integração regional latino-americana e a defesa de um mercado comum são antigas, como também as iniciativas parciais de regionalização. Como na formulação pioneira de Prebisch (1959), entre os objetivos da regionalização estava o robustecimento da industrialização. Nessa visão, defendida nos documentos iniciais da CEPAL, a regionalização constituía uma forma de garantir maior racionalização ao processo de substituição de importações por intermédio de maiores escalas para as novas indústrias proveinentes das exportações e da maior complementaridade intra-regional. A

escassez de divisas (dólares) nos anos 1960, acompanhada pelo fracasso da industrialização na maioria dos países do continente, e o *boom* do endividamento externo dos anos 1970 afastaram qualquer projeto de regionalização de maior fôlego.<sup>8</sup>

Com efeito, nos anos 1960 foi estabelecida a Associação Latino-Americana de Livre-comércio (ALALC), visando à constituição de uma área de livre-comércio. Duas posições se cristalizaram desde o seu início, em torno da integração:

*{...}'Comercialistas' e 'integracionistas' divergiam a respeito do perfil a ser conferido à integração regional. Sob o primeiro rótulo, incluíam-se Argentina, Brasil e México, que perceberam a alalc como mecanismo de liberalização comercial. O segundo grupo, por sua vez, abrangia os países que defendiam a alalc como instrumento de desenvolvimento regional — não apenas de promoção comercial —, comportando, assim, a interconexão industrial, a complementaridade econômica, a promoção de investimentos etc. Os países andinos eram os que, de modo geral, se alinhavam a esse entendimento. (Prazeres, p. 22)*

Dessa clivagem surgiu o Pacto Andino (entre Bolívia, Chile, Equador, Colômbia e Peru) em 1969. Apesar de maior sucesso enquanto área comercial, as rupturas políticas, o atraso industrial dos países do bloco e as características macroeconômicas dos anos 1970 também impediram maior expansão.<sup>9</sup>

A crise da dívida dos anos 1980, com a sua seqüela de alta inflação e fuga de capitais, tornou impossível afirmar um projeto regional; entretanto, por iniciativa política dos governos Sarney (Brasil) e Alfonsín (Argentina), em meio a uma década de crise econômica e política, estabeleceu-se o Mercosul. Era um projeto com o objetivo de desenvolvimento industrial no âmbito de um mercado comum. Em 1991, no Tratado de Assunção, esses dois países assinaram com o Paraguai e o Uruguai um acordo visando à formação de um mercado comum do

---

<sup>8</sup> A regionalização entre os países do Caribe (atual CARICOM) e da América Central (atual Mercado Comum da América Central, CACM) é de longa data, mas de escassa influência fora de suas respectivas áreas.

<sup>9</sup> Posteriormente, a ALALC cede lugar à Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) que, ao contrário da primeira — centrada na formação de uma área de livre-comércio em uma área determinada —, previa um processo mais flexível voltado à formação de um mercado comum. (ver Prazeres, 2006)

sul. Essa iniciativa se deu, entretanto, em meio a uma radical guinada da Argentina e do Brasil ao neoliberalismo e às reformas do Consenso de Washington.<sup>10</sup> Deu-se, também, simultaneamente à formação do NAFTA, com a inclusão do México ao bloco liderado pelos EUA e centrado exclusivamente no livre-comércio, e à Iniciativa para as Américas, a estratégia lançada pelos EUA para o livre-comércio das Américas (ALCA).

Assim, conforme destacado por Carranza (2003) e Ferrer (1997), desde 1991 o Mercosul vem também oscilando entre dois modelos de integração regional. O primeiro busca uma industrialização mais autônoma e uma integração sustentável e politicamente distinta da proposta pelos EUA. O segundo busca a liberalização como um fim em si mesmo e a regionalização como um *building block* da globalização. Esta segunda estratégia, que, diga-se de passagem, não diferia do “regionalismo aberto” que a CEPAL passou a adotar nos anos 1990 (Mota Veiga, 2006), afirmou-se pela velocidade na qual o processo de liberalização foi conduzido a partir de 1991 e em 1994, quando se decidiu adiar o projeto do mercado comum e estabelecer, em 1995, uma tarifa externa comum, sem qualquer discussão mais ampla sobre complementaridades estruturais e política industrial (Cason, 2000).

Com os regimes de preferência acordados e com o *boom* de financiamento externo, a corrente de comércio entre Brasil e Argentina teve um comportamento espetacular, ainda que a volatilidade também tenha sido espetacular, desde a desvalorização do real em 1999. A decisão unilateral brasileira refletia, em parte, a sua dependência financeira externa e a menor dependência desse país em relação aos seus vizinhos (Cason, 2000). Sob o peso da dívida e da fuga de capitais, a moeda argentina foi desvalorizada em 2001, em meio a uma inédita moratória da dívida externa. Como resultado, a Argentina introduziu também unilateralmente modificações, afetando essencialmente os acordos estabelecidos no Mercosul: elevou a tarifa sobre os bens de consumo e diminuiu substancialmente as importações de bens de capital e produtos de tecnologia e informação

---

<sup>10</sup> Como observaram Cárdenas, Ocampo e Thorp (2000): “It is a historical paradox that the great invention of ECLAC to rationalize import substitution, regional integration, succeeded only when fully fledged trade liberalization was undertaken in the 1990s, that is, when import substitution as a development strategy had been abandoned! It is, indeed, a double paradox, as orthodox thinking pushing for the trade liberalization considered integration agreements to be close to an aberration.” (p. 16)

para os países de fora do bloco.<sup>11</sup> Essas mudanças, ainda que defendidas como medidas temporárias, iniciaram a discussão sobre a conveniência de transformar a união aduaneira do Mercosul em um simples acordo de livre-comércio, liberando os países para praticar as tarifas que desejassem aos países de fora do bloco.

Mais do que os esforços políticos de criação de mecanismos de solução de disputas comerciais, foi a forte expansão do mercado mundial a partir de 2001 — e, conseqüentemente, a melhoria das condições de balanço de pagamentos dos países da região — que permitiu a afirmação, nos últimos anos, da união aduaneira.

O que essa história recente revela é que em condições de forte vulnerabilidade externa e dependência financeira, como a que se afirmou nos anos 1990, a expansão do comércio intra-regional seguiu um padrão de grande instabilidade. Esses benefícios foram assimetricamente capturados. Com efeito, o Mercosul permitiu uma grande expansão das exportações industriais, tornando a pauta exportadora brasileira menos concentrada em *commodities* e indústrias intensivas em recursos naturais. Por outro lado, beneficiou essencialmente o estado de São Paulo e a região sul do Brasil. Em geral, a polarização regional dentro de cada país parece ter sido um resultado geral dos processos de integração na América do Sul (CEPAL, 2007b).

Ao longo desse período foram discutidas proposições visando à criação de critérios e metas macroeconômicas (políticas monetárias e fiscais) e mecanismos de alinhamento cambial (e, no limite, moeda única).<sup>12</sup> Entretanto, não puderam prosperar e foram abandonadas tão logo surgiram, tendo em vista a intensa volatilidade da taxa de câmbio real, decorrente da fragilidade financeira das duas principais economias. Nessas condições, as propostas de criação de mecanismos regionais de pagamentos pouco evoluíram;<sup>13</sup> do mesmo modo, políticas

---

<sup>11</sup> “Em março de 2001, o governo argentino, com o objetivo de estimular o crescimento econômico, reduziu as tarifas de bens de capital de 14% para 0% e aumentou as de bens de consumo de 20% para 35%. A livre entrada de máquinas e equipamentos provenientes de terceiros países, fora do bloco regional, provocou fortes reações do governo brasileiro, em decorrência da perda de preferência tarifária que favorecia as exportações brasileiras desses bens ao mercado argentino.” (Kume; Piane, 2005: 385)

<sup>12</sup> Como, por exemplo, em Giambiagi e Lavagna (1998) e Eichengreen (1998).

<sup>13</sup> Nos anos 1960, foram introduzidas iniciativas como a Associação de Integração Latino-Americana, visando à instituição de créditos recíprocos; em 1978 foi criado o Fundo Andino de Reservas e nos anos 1990 este se alargou com a inclusão da Costa Rica, denominando-se Fundo de Reserva dos Países Latino-americanos.

de coordenação macroeconômica mostraram-se impraticáveis, afirmando-se uma política de isolamento e diferenciação nacional.<sup>14</sup>

Após uma sucessão de crises externas ocorrida no final da década de 1990 e no início do século XXI, o alto crescimento das exportações latino-americanas, decorrente de forte elevação do preço das *commodities* e da expansão da economia mundial, reduziu a vulnerabilidade externa da região, viabilizando novas iniciativas e possibilidades do processo de integração regional. Mas, ao mesmo tempo, criou um paradoxo, uma vez que a melhora da relação financeira externa com a formação de superávits na balança de transações correntes se deu em um contexto de afirmação da dependência de *commodities*, reduzindo em muitos países — e em particular no Brasil e na Argentina — a importância comercial da região.

Nos últimos anos, dois processos centrais ocorreram: de um lado, a profusão de acordos de livre-comércio propostos pelos EUA com a América Central, o Caribe e diversos países da América do Sul (como os recentemente assinados com o Chile, a Colômbia, a Bolívia e, agora, com o Peru); de outro, o retorno do nacionalismo econômico como resultado do fracasso do neoliberalismo radical típico dos anos 1990.<sup>15</sup> Esses processos levaram a redefinições no projeto da regionalização, introduzindo novos objetivos em uma integração anteriormente centrada exclusivamente no livre-comércio. Essas vêm se dando com a negociação de um acordo de livre-comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina (CAN), com a proposta de uma Comunidade Sul Americana das Nações (CSAN)<sup>16</sup> ou a proposta da Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA). É necessário identificar o sentido principal desses movimentos.

Os acordos de livre-comércio liderados pelos EUA incluem políticas sobre investimentos, direitos de propriedade intelectual e compras governamentais.

---

<sup>14</sup> Como observaram Machinea e Rozenwurcell (2006) sobre o fracasso da cooperação no Mercosul.

<sup>15</sup> Em reação ao FTA assinado pelos países andinos com os EUA, a Venezuela retirou-se em 2006 da Comunidade Andina; a Bolívia e o Equador vêm se alinhando com a proposta de cooperação da ALBA liderada pela Venezuela.

<sup>16</sup> Como resultado da integração dos dois blocos regionais, a CSAN saiu da Declaração de Cuzco em 2004, contando com a participação da Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Peru, Guiana, Venezuela. Ver Prazeres (2006). Vale lembrar que, já em 1993, o Brasil propôs a formação de uma Área de Livre-comércio da América do Sul. A percepção generalizada, atesta Gudynas (2006), era a de que a CSAN correspondia essencialmente aos interesses brasileiros em relação às nações andinas.

A iniciativa americana, além de seu caráter geopolítico, visa reduzir a crescente expansão do comércio da China e da União Européia com os países da região. Trata-se de um acordo baseado na idéia de “nivelamento do campo de jogo”. A adesão dos países signatários baseia-se no acesso ao mercado e às expectativas de maior investimento direto das EMN americanas.

Em uma perspectiva radicalmente distinta, a ALBA, proposta pela Venezuela como uma generalização das relações estabelecidas com Cuba, surgiu como um contraponto à ALCA e baseia-se nos princípios gerais de complementaridade, solidariedade, cooperação e soberania dos povos (CEPAL, 2007b), com ênfase maior em áreas de educação e cultura, ao lado da infra-estrutura e comércio. Essa proposta incluiu uma importante iniciativa de cooperação financeira, em que a Venezuela adquiriu títulos da dívida da Argentina (e Equador) logo após a moratória argentina, em um momento de grande passividade do Brasil.<sup>17</sup>

A despeito de maior ênfase na questão das assimetrias e no desenvolvimento econômico, as prioridades definidas nos encontros que definiram a Comunidade Sul Americana de Nações (CSAN) são as do livre-comércio, mas com maior ênfase na integração energética, física e de comunicações da América do Sul.

O projeto de Integração da Infra-Estrutura Regional da América do Sul (IIRSA), de iniciativa brasileira e ampla acolhida junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), prioriza um eixo centrado em corredores de exportação e no financiamento público e preferencialmente privado como pilares centrais da integração (Gudynas, 2006). Trata-se, segundo o BID, de propiciar as condições para a América do Sul integrar-se à economia global via maior atração de investimentos externos, melhoria da infra-estrutura e acordos regionais e sub-regionais de comércio.

A questão macroeconômica central dos países da América do Sul é hoje — como era no período examinado por Prebisch — a redução do desemprego. A regionalização pode favorecer esse objetivo, mas para isso é essencial que a economia de maior porte exerça uma função de locomotiva da integração regional. Em que pesem as intenções políticas mais amplas, as relações econômicas que o Brasil vem assumindo com seus vizinhos têm resultado essencialmente na expansão do seu mercado. O descompasso entre a estratégia política brasileira

---

<sup>17</sup> Conforme observa o relatório da UNCTAD (2007).

a favor da integração e a sua base econômica reforça a desconfiança entre os demais países de que um projeto mais amplo de integração sul-americano corresponderia essencialmente aos interesses desse país.

Do ponto de vista econômico, o Brasil possui um PIB equivalente a mais de duas vezes o argentino, ou mais de dez vezes o peruano, ou cinco vezes o venezuelano. É evidente que se trata da economia nacional que, por meio de sua expansão, poderá exercer um efeito positivo para uma região integrada. Entretanto, devido às opções principais de política econômica, o Brasil tem sido a economia latino-americana que menos cresce nos últimos anos. Com efeito, entre 1990-2000, a América Latina teve um crescimento bastante reduzido, fortemente influenciado pelo Brasil, que cresceu menos do que a média dos países. Entre 2001 e 2005, o Brasil cresceu menos do que o conjunto da América Latina, ou o Mercosul, ou ainda os países da Comunidade Andina. Por outro lado, devido ao seu maior grau de industrialização e menor crescimento, o Brasil vem apresentando crescentes saldos comerciais como todos os países da América do Sul, cujo comércio se expandiu por meio das exportações de *commodities* para fora da região. Essas condições estruturais impedem que o país exerça, do ponto de vista econômico, um papel de locomotiva da economia regional.

Por outro lado, o baixo PIB *per capita* do Brasil em relação ao da Argentina, Uruguai ou Venezuela é parte das imensas disparidades internas de renda entre setores, regiões, indivíduos e classes sociais. Essas disparidades fizeram aumentar o atraso relativo e os custos de produção em uma área tão essencial à integração da América do Sul como a região amazônica, que tem fronteira com quase todos os países da região.

Diversos projetos já foram mapeados com a IIRSA e alguns deles trazem evidentes sinergias, mas se deparam tanto com a falta de um projeto nacional que dê consistência e articulação aos projetos regionais quanto com as prioridades macroeconômicas do país. O processo de regionalização avança hoje essencialmente por meio de iniciativas setoriais especialmente voltadas para a maior integração energética (tendo em vista a sua maior complementaridade e iniciativa das empresas estatais) e de alguns projetos de infra-estrutura de transportes.

O alargamento do processo de regionalização e a provisão de infra-estrutura dependem de mecanismos financeiros e fiscais adequados. Mesmo os países europeus comprometidos com metas muito restritivas acordadas em Maastricht toleram um déficit público de 3% do PIB, cifra que historicamente corresponde

em muitos países à participação dos investimentos públicos no PIB. Como o Brasil adota metas fiscais muito restritas — nos últimos anos, o investimento público ficou em 1,8% do PIB, depois de haver se situado em torno de 2,6% na primeira metade dos anos 1990 (FMI, 2005)<sup>18</sup> — os limites fiscais brasileiros ao processo de integração nacional e regional são muito altos.

Algumas iniciativas, entretanto, são bastante promissoras.

O Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM), recentemente criado no âmbito do Mercosul e voltado para a redução das assimetrias intra-bloco, é uma iniciativa importante embora tímida em recursos e com baixo foco no processo de mudança estrutural.<sup>19</sup>

A necessidade de maior cooperação financeira na região e a criação de instituições com grande “pertencimento” regional está na base da recente expansão da CAF (Corporação Andina de Fomento), que vem suplantando o BID no financiamento às nações andinas e, sobretudo, na criação do Banco do Sul (uma iniciativa da Venezuela, país com maior superávit em transações correntes da região), cujo porte e definição estratégica ainda estão por se desenvolver. Na medida em que essas instituições permitam maior autonomia financeira dos países da região junto às organizações multilaterais e viabilizem financiamentos aos setores/países de menor desenvolvimento — afirmando-se como importantes bancos de fomento regional —, podem abrir novas e significativas possibilidades de cooperação e alargamento do processo de desenvolvimento ao nível regional.

O retorno à maior estabilidade macroeconômica e à maior semelhança entre os regimes cambiais vigentes no Brasil e na Argentina depois de 2001 vem estimulando a discussão sobre a introdução de políticas voltadas para a coordenação macroeconômica e, no limite, a adoção de uma moeda única. Essa discussão — limitada hoje ao plano acadêmico na medida em que não resultou em nenhuma proposta objetiva nas reuniões de cúpula, mas que está sempre presente na idéia dominante

---

<sup>18</sup> O recentemente lançado Plano de Aceleração de Crescimento (PAC) visa um aumento significativo de investimentos em infra-estrutura, mas os principais projetos concentram-se na área de energia e recuperação da infra-estrutura deteriorada por anos de estagnação.

<sup>19</sup> Explorando os conflitos intra-bloco e as assimetrias entre o Brasil e a Argentina e os países menores, os EUA assinaram com o Uruguai, em janeiro de 2007, uma proposta de acordo de comércio e investimento, provocando uma reação da Argentina e do Brasil, que consideraram que um acordo de livre-comércio com os EUA seria incompatível com o Mercosul.

dos processos de convergência — adota em geral a visão que predominou em Maastricht, baseada na adoção de metas monetárias e fiscais como escudo para a vulnerabilidade externa, estabilidade dos preços e expansão do comércio.<sup>20</sup>

Entretanto, o predomínio de uma perspectiva keynesiana crítica ao neoliberalismo na Argentina, o posicionamento abertamente de esquerda na Venezuela e na Bolívia e o pragmatismo que predominou em fóruns como a CSAN congelaram, ao menos temporariamente, a busca de maior convergência por meio de metas fiscais e monetárias, indexação cambial e moeda única. Reforçaram, por outro lado, ações visando a expansão dos créditos recíprocos e o exame de iniciativas de cooperação regional de reservas a partir da experiência do Fundo de Reserva dos Países Latino-americanos. Este último mecanismo, tal como se observou entre as nações andinas nos anos 1990, visa apoiar a balança de pagamentos e melhorar a liquidez das reservas internacionais dos países membros e, tal como o mecanismo de crédito recíproco, constitui uma forma de cooperação macroeconômica mais flexível.

Por fim, é importante sublinhar as dimensões políticas e distributivas do processo de regionalização. Estas ganharam muito maior visibilidade nos projetos da CSAN e ALBA, ainda que tais dimensões não tenham resultado no desenho de um projeto econômico abrangente voltado à satisfação das demandas sociais. A questão substantiva comum a um processo de integração regional inclui a definição de prioridades e uma carta social que permita obter maior coesão econômica e social entre os países, as regiões sub-nacionais e as classes sociais. Em relação à questão social, o risco principal, como na recente integração da Europa Oriental na UE, é conduzir o avanço da integração dos mercados e ao mesmo tempo aumentar a concorrência pela mão-de-obra barata, degradando ainda mais a base dos mercados de trabalho organizados. Ao lado dessa questão,

---

<sup>20</sup> Ver Machinea e Rozenwurcell (2005). Assis (2007), a partir de argumentos econômicos opostos aos dos economistas partidários da moeda única, defende a adoção de uma moeda única na América do Sul. Sua defesa baseia-se em uma suposta grande complementaridade comercial na região e nos ganhos em autonomia macroeconômica que a região teria na economia mundial. Parte ainda da hipótese de que o Brasil lideraria esse processo por meio de suas importações regionais, estimulando a produção sul-americana, e por suas exportações de máquinas e equipamentos, que elevariam a produtividade da economia regional. Cabe argumentar, entretanto, que nem essas circunstâncias estruturais e de política econômica do país estão presentes nem, necessariamente, levariam, se estivessem, à necessidade de uma união monetária. Isso não quer dizer que mecanismos de créditos recíprocos, swaps cambiais e finanças compensatórias não possam ser introduzidos de forma a aumentar a cooperação macroeconômica entre as economias.

no caso da América do Sul impõe-se também a questão da pequena propriedade agrícola (importante em muitos países e regiões), sob ameaça das exportações da agricultura de maior produtividade. Tal como o impacto sobre a agricultura mexicana das exportações americanas após a abertura nos termos do NAFTA, uma integração sem compensações poderá resultar em grande desemprego dos agricultores de baixa produtividade, sem que haja na região nada parecido com o tamanho e o dinamismo do mercado de trabalho americano como absorvedor líquido (ainda que parcial) dos excedentes populacionais.

As propostas dos sindicatos, sistematicamente reiteradas em reuniões do Mercosul, privilegiam arranjos setoriais no âmbito regional, políticas de complementação produtiva e mecanismos de proteção social. Basicamente, defendem (Alimonda, 2000) que as políticas produtivas devam ser regionalmente coordenadas por setor; que se formem fundos tripartidos em apoio às atividades de reconversão produtiva; que se estabeleça uma harmonização “para cima” dos direitos sociais; que se reconheçam o direito à formação de sindicatos ao nível regional e à formação de comitês de trabalhadores em mais de um país.

Essas são as questões gerais que requerem um amplo aprofundamento e discussão.

### **III. O BRASIL E A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA: UMA AGENDA DE PESQUISA**

Este item tem por objetivo organizar, para fins de orientação do trabalho de investigação, a enorme variedade temática envolvida nos esforços de integração. Conduzida na região a partir de uma diretriz essencialmente política, a aproximação entre as nações do subcontinente parece ter na economia tanto uma formidável ferramenta de apoio ao sentido maior do movimento, como uma fonte sempre presente de conflitos e obstáculos. Porém, a agenda certamente não se restringe às relações econômicas e políticas no plano internacional, envolvendo vários outros aspectos. Na seqüência, além de apontar e ordenar as dimensões que se pretende estudar, tanto em um nível mais geral como em um grau maior de detalhamento, são apresentados alguns procedimentos metodológicos comuns que devem guiar o trabalho de pesquisa e a divulgação dos seus resultados. Ressalte-se ainda que, por mais que se proponha uma divisão por eixos e temas de pesquisa, não se concebem, neste projeto, esforços isolados ou desar-

ticulados, dada a própria natureza intrincada das questões em estudo — o que certamente exigirá a cooperação entre as diferentes frentes e reuniões periódicas de trabalho, além de seminários maiores com a presença de convidados externos.

### III.1. Eixos temáticos e seu detalhamento

A agenda de pesquisa tem sete eixos temáticos principais, todos referentes ao processo de integração sul-americano e à inserção do Brasil nesse processo:

1. Aspectos geopolíticos e estratégicos;
2. Infra-estrutura;
3. Investimento direto, estrutura produtiva e comércio;
4. Financiamento;
5. Coordenação macroeconômica;
6. Desigualdades sociais; e, finalmente,
7. Temas transversais.

O primeiro eixo contempla estudos de economia política em uma definição bastante ampla do termo. Trata-se, antes de tudo, de discutir o sentido mais profundo da integração regional, tendo como parâmetro a dicotomia Estado *versus* mercado na condução do processo, ou as duas “vias” alternativas para esse movimento (a guiada pelos ideais do livre-comércio e uma alternativa na tradição prebischiana, preocupada com as especificidades periféricas, redução de desigualdades etc.). Do ponto de vista estratégico, há necessidade de abordar as questões territoriais que, reflexo de disputas históricas (às vezes nem tão remotas), são presença constante na agenda externa de várias nações sul-americanas e invariavelmente envolvem acesso ao oceano e/ou a fontes de recursos naturais estratégicos. Uma outra dimensão central é a que diz respeito aos movimentos migratórios e aos padrões demográficos nos diferentes países da região e, entre eles, particularmente os deslocamentos de populações dos países mais pobres para os centros urbanos mais ricos do Brasil e da Argentina. Essas tendências tanto apontam para uma integração populacional *de facto*, como representam um sério problema social, trabalhista, cultural e de outras dimensões — donde o seu caráter estratégico no bojo das discussões sobre integração. O eixo abrange, por fim, a questão regional interna a cada um dos grandes países que compõem o

território sul-americano. As motivações iniciais, pelo menos no caso brasileiro, dizem respeito ao risco de aprofundamento das desigualdades regionais em detrimento das regiões Norte e Nordeste do país, embutido em uma integração concentrada nos vizinhos do Sul. Ao mesmo tempo, o estreitamento de laços e o próprio aumento da importância da Venezuela parecem apontar na direção contrária — e aqui se destaca a questão da Amazônia.

Entrando em uma seara mais propriamente econômica (mas que não deixa de ter profundas implicações estratégicas e geopolíticas), o eixo da infra-estrutura regional e para a integração se pautará, primeiramente, por uma divisão setorial: as três grandes áreas (energia, transportes e comunicações) receberão tratamentos específicos. Em cada uma delas há que se proceder, também, a um exame detalhado da principal iniciativa já existente no âmbito regional para as obras de infra-estrutura: a IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana); o conjunto de 31 prioridades escolhidas no rol de mais de 300 projetos listados originalmente é objeto de polêmica pelo caráter das obras (seriam muito mais voltadas ao escoamento da produção em direção aos mercados consumidores centrais, o que aprofundaria o perfil primário exportador e não contribuiria para um aumento efetivo da integração) e pelos critérios privados utilizados na sua seleção e financiamento. Ao mesmo tempo, se faz necessário um exame mais aprofundado da questão ambiental (temática cada vez mais relevante em qualquer discussão internacional, principalmente em virtude do quadro de mudança climática e suas exigências) em suas conexões com o processo de integração. A questão da Amazônia — que perpassa o território de várias nações sul-americanas — e a necessidade de uma política de âmbito regional para ela, surgem como primeiros candidatos a estudos nesse tema.

O terceiro eixo engloba uma série de questões relacionadas à estrutura produtiva (em um sentido amplo, não apenas industrial), ao investimento direto estrangeiro e ao comércio internacional. Entende-se que é necessário, antes de tudo, um diagnóstico detalhado da estrutura produtiva, regional e em cada uma das principais economias — o que também dará origem a estudos sobre políticas produtivas pensadas no âmbito regional. Um segundo tema seria o Investimento Direto Estrangeiro, também envolvendo um mapeamento da sua situação (distribuição, desempenho, tendências), bem como esforços para construção de políticas para seu ordenamento e eventual direcionamento. Mas nesse ponto há que se fazer uma diferenciação cada vez mais importante entre

o IDE oriundo dos países desenvolvidos — que é atraído pelas diferentes nações da região (ora de forma integrada, formando cadeias produtivas regionais, ora de forma competitiva e traumática) — e o IDE interno à região, empresas das maiores economias que investem (por meio de *greenfield* e/ou aquisições) nos países vizinhos, fenômeno conhecido como “translatinas”, particularmente importante na atuação recente de algumas empresas brasileiras no subcontinente. Por fim, um terceiro e vasto tema inserido neste terceiro eixo é o do comércio internacional. Faz-se necessário não apenas um mapeamento dos fluxos de bens e serviços, mas também um estudo detalhado da miríade de acordos de comércio atualmente existentes, e em ambos os casos parece adequado dividir as análises em quatro vertentes geográficas: regional, multilateral, Sul-Sul e Norte-Sul.

O também vasto tema do financiamento da integração (e da cooperação financeira regional) é o quarto eixo de pesquisa. Ele envolve dois grandes temas (o financiamento de curto e de longo prazos), subdivididos por mecanismos e instituições. Entre as iniciativas para o financiamento de curto prazo, cabe estudar separadamente aquelas voltadas à facilitação de pagamentos internacionais no âmbito regional (como os convênios de crédito recíproco e as providências para a liquidação do comércio bilateral em moedas locais) e aquelas que envolvem mecanismos para assistência de liquidez em momentos de dificuldades no balanço de pagamentos (como fundos de compartilhamento de reservas e acordos de *swaps*), além da questão das garantias aos fluxos financeiros regionais. Já em relação ao longo prazo (financiamento do desenvolvimento), a divisão se dará entre bancos de fomento ou desenvolvimento regionais, mercados regionais de títulos e outros mecanismos específicos (como as modalidades de crédito concessional, os fundos de convergência, os instrumentos de *project finance* etc.).

Intimamente relacionada com a questão do financiamento, mas dotada de autonomia e complexidade próprias (e também fundamental para as outras frentes de integração), a questão da coordenação macroeconômica em âmbito regional será tratada no quinto eixo. De um lado, trata-se de realizar um panorama do perfil recente e das possibilidades de cooperação nas três grandes frentes de política macroeconômica: fiscal, monetária e cambial. De outro, há que se estudar e encaminhar uma resposta à polêmica questão da moeda única — tida em algumas abordagens teóricas (e na principal experiência histórica já observada) como uma das etapas finais do processo de integração regional. Uma terceira e

mais recente questão a envolver as políticas macroeconômicas (notadamente a cambial), com importantes áreas de interseção com a temática mais ampla da pesquisa, é a dos fundos soberanos de reservas (que podem constituir mecanismos regionais para atuação coordenada nas taxas de câmbio, fontes de *funding* para o financiamento da integração, fontes ampliadas de liquidez etc.) e dos fundos de estabilização (atualmente presentes em alguns países da região, com objetivos de conferir maior estabilidade aos preços de *commodities* estratégicas).

O sexto eixo temático é o das desigualdades sociais, motivado pela necessidade, referida na introdução deste projeto, de que a integração regional venha acompanhada de uma Carta Social. O amplo conjunto de questões aqui envolvidas deve ser estudado partindo-se de uma radiografia das estruturas sociais e das políticas distributivas presentes na região.

No sétimo eixo de trabalho estão alguns temas transversais sem tanta conexão entre si, mas que permeiam várias das outras discussões e merecem atenção especial. Em primeiro lugar, o projeto contempla a construção de cenários, quantitativos e qualitativos, sobre a política e a economia em termos globais, regionais e, quando viável e necessário, dentro de cada um dos principais países. De particular atenção será o acompanhamento das condições de sustentação política das forças e iniciativas pró-integração (hoje predominantes de uma forma geral na região) e dos acontecimentos geopolíticos e diplomáticos globais que impactem positiva ou negativamente o processo de integração. E, no campo econômico, um exercício obrigatório deve envolver projeções sobre a evolução da economia mundial em seus desdobramentos sobre a América do Sul (uma das regiões mais beneficiadas pelo ciclo de liquidez e de preços de *commodities* que, nos dias que seguem, dá sinais de estar próximo de seu momento de reversão). Em outra frente, próxima, mas com interesses e abordagem distintos, o objetivo é investigar os atores políticos e as coalizões de poder, no âmbito nacional e regional, que sustentam (ou bloqueiam) o movimento de estreitamento de vínculos com as demais economias da região. Uma última temática, que se relaciona intimamente com os aspectos de política doméstica, mas também diz respeito a vários outros temas antes citados (como, por exemplo, a infra-estrutura regional de comunicações), é a da mídia no subcontinente e seu posicionamento frente aos processos aqui estudados em detalhe. Um observatório da mídia sul-americana, nos moldes de várias iniciativas já existentes na sociedade civil e na academia

brasileiras, mas com escopo regional mais amplo e temático mais estreito (focado na cobertura e no posicionamento diante do processo de integração) também será de fundamental importância para o conjunto de temas em tela.

Uma organização esquemática dos sete eixos e dos 20 temas da pesquisa, alguns destes com subdivisões, é mostrada no quadro a seguir, que resume o que foi apresentado até agora. Também se apresenta, na última coluna, a quantidade de relatórios semestrais imaginados para cada tema.

<b>Eixo</b>	<b>Tema</b>	<b>Relatórios</b>
1. Aspectos estratégicos e geopolíticos (8 relatórios)	1.1. Sentido da integração: Estado versus mercado	4
	1.2. Aspectos demográficos e territoriais	2
	1.3. Implicações sub-nacionais de integração	2
2. Infra-estrutura (14 relatórios)	2.1. Energia	4
	2.2. Transportes	4
	2.3. Comunicações	4
	2.4. A questão do meio ambiente	2
3. Investimento direto, estrutura produtiva e comércio (12 relatórios)	3.1. Estrutura e políticas produtivas regionais	4
	3.2. Desempenho e políticas para o ide	
	3.2.1. ide originário de países desenvolvidos	2
	3.2.2. Internacionalização das empresas locais	2
	3.3. Estrutura e acordos de comércio	
	3.3.1. Regionais	1
	3.3.2. Multilaterais	1
	3.3.3. Norte-Sul	1
3.3.4. Sul-Sul	1	
4. Financiamento (8 relatórios)	4.1. Financiamento de curto prazo	
	4.1.1. Acordos de pagamento	1
	4.1.2. Assistência de liquidez e garantias	1
	4.2. Financiamento de longo prazo	
	4.2.1. Bancos de desenvolvimento	2
	4.2.2. Mercado regional de títulos	1
	4.2.3. Instrumentos específicos	1
	4.3. Regionalização do sistema bancário privado	2
5. Cooperação macroeconômica (8 relatórios)	5.1. Regimes fiscais, monetários e cambiais	6
	5.2. A questão da moeda única	1
	5.3. Fundos soberanos e de estabilização	1
6. Desigualdades sociais (4 relatórios)	6.1. Estruturas sociais e políticas distributivas	4
7. Temas transversais (12 relatórios)	7.1. Cenários quantitativos e qualitativos	4
	7.2. Atores políticos e coalizões de poder	4
	7.3. Acompanhamento da mídia sul-americana	4

### III.2. Considerações metodológicas

O amplo leque de temas, e a natureza bastante distinta destes, recomendam que não se fixem previamente procedimentos metodológicos rígidos demais, uma vez que estes poderiam revelar-se inadequados no decorrer das várias frentes de pesquisa. Portanto, as sugestões aqui contidas, procurando preservar ao máximo a flexibilidade necessária, pretendem ser apenas parâmetros mais gerais, a serem complementados (e eventualmente alterados) em uma etapa inicial que deverá ser contemplada em cada um dos 20 temas (e apresentada dois meses após o início do projeto de pesquisa): a confecção de um marco metodológico próprio, contendo a abordagem detalhada, as fontes e métodos, e o conteúdo de cada um dos relatórios de pesquisa propostos.

A divisão por eixos e temas de pesquisa embute uma estrutura de divisão do trabalho: cada eixo com seu próprio coordenador e cada tema sob responsabilidade de um pesquisador (o que não impede que um mesmo pesquisador acumule mais de um tema, nos casos em que o estudo seja mais curto).

Supondo uma duração de dois anos para o projeto, pretende-se que todos os 20 itens tomem a forma de relatórios semestrais distribuídos do modo como representado no quadro. Assim, a cada semestre de trabalho, serão produzidos aproximadamente 16 relatórios (ver a programação detalhada no cronograma), totalizando 66 como resultado final da pesquisa. Para além das especificidades de cada tema, o caminho imaginado na sucessão dos diferentes relatórios é a passagem progressiva de um balanço geral da situação atualmente existente em cada frente de integração, para uma análise dos detalhes mais específicos de cada tema e de cada um dos países envolvido no processo. Um aprofundamento maior em termos de políticas e proposições para o avanço da integração (eventualmente em direções distintas das que têm vigorado até aqui) também é esperado ao longo do avanço da pesquisa e dos seus resultados.

Ainda quanto aos aspectos comuns a todas as frentes, a idéia é a de que, partindo da visão geral delineada na introdução deste projeto, algumas linhas de investigação devem orientar o trabalho de pesquisa e de confecção dos relatórios.

Uma delas é o problema das assimetrias entre os graus de desenvolvimento presentes em qualquer integração regional. Na América do Sul, a despeito de não termos nenhum país desenvolvido na região, é difícil superestimar a



Floresta Amazônica de Terra Firme, Serra dos Carajás, Pará - Amazônia | Luiz Claudio Marigo / Tyba

importância desse problema; portanto, a identificação dessas assimetrias e a discussão de providências para amenizá-las devem constituir preocupação central de todos os exercícios realizados no âmbito desta pesquisa. O tratamento adequado das assimetrias pode se transformar em importante ferramenta de legitimação do processo.

Mas certamente essa não é a única fonte de limites e bloqueios ao processo de integração regional. Outra tarefa fundamental dos estudos aqui propostos é um mapeamento de todas as dificuldades enfrentadas por cada uma das diferentes iniciativas de cooperação regional, de diferentes naturezas (políticas, ideológicas, operacionais etc.), bem como a discussão de caminhos para enfrentá-las. Parte-se aqui, explicitamente, da concepção de que o rumo geral da integração parece o mais adequado (ainda que sujeito a importantíssimas correções de rota e de significado), e de que, do ponto de vista da vontade política — pelo menos daquela presente na retórica oficial —, esse caminho também parece predominante na região. Trata-se, portanto, de aprofundar a compreensão das causas dos limitados avanços práticos, a despeito desse quadro favorável.

Em terceiro e último lugar, outro procedimento que deve se revelar útil a praticamente todas as frentes de trabalho é o recurso ao paralelo com outras experiências históricas de integração regional. Particularmente, a experiência europeia de integração regional (a mais completa, em quase todas as dimensões), fruto de uma conjunção muito específica de fatores de diferentes naturezas, deve ser encarada sempre com prudência, como uma fonte de lições para o caminho sul-americano. Por outro lado, os processos mais recentes de integração em curso na chamada “Ásia em desenvolvimento” têm contornos e um sentido mais amplo (a condução pelas forças de mercado, muito mais explícita do que na Europa), que também podem ser utilizados como contraponto. Ressalte-se, novamente, que todas essas considerações são sujeitas a modificações, dependendo das necessidades de cada caso — e isso deve ser contemplado e justificado no marco metodológico inicial de cada um dos temas e subtemas de pesquisa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALIMONDA, H. (2000). Brazilian society and regional integration. *Latin American Perspectives*, v. 27, n. 6.

AKYÜZ, Y. (2005). Impasses do desenvolvimento. *Novos Estudos*, 72, julho.

ASSIS, J. C. (2007). *Moeda, soberania e trabalho*. Editora Europa: Rio de Janeiro.

BERRETTONI, D; CICOWIEZ (2005). El acuerdo de libre comercio Mercosur-Comunidad Andina de naciones: una evaluación cuantitativa. División de estadísticas y proyecciones Económicas. *Estudios Estadísticos y Prospectivos*, CEPAL.

CÁRDENAS, E.; OCAMPO, J. A. ; THORP, R. (2000). Industrialization and the State in Latin America: The postwar years. In *An economic history of twentieth-century Latin America*, v. 3. Palgrave: Nova York.

CARRANZA, M. E. (2003). Can Mercosur survive? Domestic and International Constraints on Mercosur. *Latin American Politics and Society*, v. 45, n. 2.

CASON, J. (2000). On the road to Southern Cone economic integration. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 42, n. 1.

CEPAL (2007a). *Diagnóstico de las asimetrías en los procesos de integración de América del Sur*. Division of International Trade and Integration.

CEPAL (2007b). Latin America and the Caribbean in the world economy

2006. *Trends 2007*. Division of International Trade and Integration.

CHANG, H. J. (2003). *Globalization, economic development and the role of the state*. Londres e Nova York : Zed Books.

EICHENGREEN, B. (1998). Does Mercosur need a single currency? *Working Paper* 6821, National Bureau of Economic Research.

FMI (2005). Stabilization and reform in Latin America: a macroeconomic perspective on the experience since the early 1990s. *Occasional Paper* 238, Washington.

FURTADO, C. (1969). *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Cia Edit. Nacional.

GIBBS, M. ; OGNIVTSEV, V. (2004). International Trade. In *UNCTAD, beyond conventional wisdom in development policy: an intellectual history of UNCTAD*, United Nations.

GUDYNAS, E. (2006). El camino de la integración sudamericana. CLAES, CEADES.

HELLEINER, E. (2006). *Towards North American union?* Montreal, London, Ithaca: McGill Queens University Press.

KALDOR, N. (1970). The case for regional policies. In KALDOR, N., *Further essays on economic theory*. Duckworth, 1978.

KRUEGER, A. O. (1995). Free trade agreements versus customs unions. *Working Paper* 5084, National Bureau of Economic Research.

KUME, H.; PIANI, G. (2005). Mercosul: O dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio. *Revista de Economia Política*, v. 25, n. 4.

MACHINEA, J. L.; ROZENWURCEL, G. (2005). Macroeconomic coordination in Latin America: does it have a future? *Informes y estudios especiales*, CEPAL.

MANSFIELD, E. D.; MILNER, H. V. (1999). The new wave of regionalism. *International Organization*, v. 53, n. 3.

MEDEIROS, C. A. (2006). A China como um duplo pólo na economia mundial e a recentralização asiática. *Revista de Economia Política*, v. 26, p. 381-400.

MEDEIROS, C. A. (2004). A economia política da internacionalização sob liderança dos EUA: Alemanha, Japão e China. In FIORI, J. L. (org). *O Poder Americano*. Petrópolis: Editora Vozes.

OCAMPO, J.A. (2006). *Cooperación financiera regional: experiencias y desafíos*. In CEPAL, 2006. *Cooperación Financiera Regional*, Santiago do Chile.

PRAZERES, T. L. (2006) A integração sul-americana: uma idéia ainda fora do lugar? In IPRI: *O Brasil e a América do Sul: desafios no século XXI*. Brasília: Funag.

PREBISCH, R. (1964). *Hacia una política comercial pro del desarrollo*. UNCTAD, Nova York, Nações Unidas.

PREBISCH, R. (1959). El mercado comun Latinoamericano. In GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. Fondo de Cultura Economico, 1982.

SAKWA, R.; WEBBER, M. (1999). The Commonwealth of Independent States, 1991-1998: stagnation and survival. *Europe Asia Studies*, v. 51, v. 3.

UNCTAD, (2007). *Trade and Development Report*.

VAILLANT, M. (2007). *Convergências y divergências en la integración sudamericana*. División de Comercio Internacional e Integración, CEPAL.

VEIGA, P. M.; RIOS, S. P. (2007). *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. CEPAL, Serie Comércio Internacional.

VINER, J. (1950). *The customs union issue*. New York, 1950.

BASES DE DADOS: Estatísticas da CEPAL - <http://www.eclac.org/estadisticas/>