

Estratégias de desenvolvimento e integração da América do Sul: divergência e retrocesso

Reinaldo Gonçalves*

Resumo

O objetivo deste artigo é examinar a hipótese de que divergências de estratégias de desenvolvimento de longo prazo causem retrocesso dos processos de integração econômica regional. A análise empírica mostra fortes divergências de modelos na América Latina em geral, e no subconjunto dos países que formam o Mercosul em particular. A divergência de modelos de desenvolvimento e de padrões de inserção no sistema econômico internacional tem aumentado na região, principalmente a partir de 2000. A análise empírica da evolução do grau de integração comercial intra-regional no âmbito do MERCOSUL também é conclusiva: houve retrocesso relativo do comércio intra-regional de bens, principalmente no período pós-2000.

Palavras-chaves: Modelos de desenvolvimento; integração regional; Mercosul.

Classificação JEL: F150

Introdução

Os ganhos e os avanços dos processos de integração dependem, em grande medida, das estratégias de desenvolvimento de longo prazo adotadas pelos países-membros dos esquemas de integração. O objetivo deste artigo é examinar

* Professor titular de Economia Internacional do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ). Correio eletrônico: reinaldogoncalves1@gmail.com. Portal: <http://www.ie.ufrj.br/hpp/mostra.php?idprof=77>. O autor agradece os comentários dos pareceristas que permitiram o aperfeiçoamento do artigo.

a seguinte hipótese: tendo em vista as divergências de estratégias de desenvolvimento de longo prazo, o processo de integração econômica da América do Sul e, principalmente, no âmbito do Mercosul, tende a retroceder ao longo do tempo.

A literatura científica sobre integração econômica regional apresenta algumas indicações conclusivas a respeito das condições que, de uma forma ou de outra, tornam-se necessárias para a obtenção de ganhos e o avanço dos processos de integração econômica (BAUMANN, CANUTO E GONÇALVES, 2004, cap. 6; BOSCO, 2000, cap. 1). Este argumento é verdadeiro tanto no modelo teórico convencional, assentado no princípio da vantagem comparativa e focado na melhor alocação de recursos, como nos modelos que transcendem a lógica da estática comparativa. Estes últimos incorporam variáveis como economias de escala, economias de aprendizado, contestabilidade do mercado intra-regional e ampliação da fronteira de reestruturação produtiva. O modelo convencional também pode ser estendido com a inclusão do efeito substituição de bens que resulta da mudança dos termos de troca derivada do processo de integração comercial. Ademais, segundo o modelo convencional de relações internacionais, que foca na rivalidade inter-estatal, a integração regional pode aumentar o poder de barganha dos países-membros na arena internacional, sob determinadas circunstâncias. E de acordo com o enfoque da economia política internacional, que enfatiza a rivalidade de classes e grupos sociais, a integração econômica pode ser vista como instrumento para redução da vulnerabilidade externa por meio da diversificação geográfica das transações internacionais (GONÇALVES, 2005, caps. 8 e 9).

No modelo de vantagem comparativa estática a proposição que pode ser considerada como a mais básica de todas é aquela que associa as possibilidades de ganhos e avanços dos processos de integração com o grau de substitutibilidade de estruturas produtivas. Ou seja, a integração econômica tende a ser mais vantajosa e promissora entre países que têm estruturas de produção semelhantes. Esta condição é ainda mais relevante quando se leva em conta que as possibilidades são tão mais elevadas quanto maiores sejam as diferenças de custos de produção entre os países-membros e maiores as barreiras comerciais existentes antes do processo de integração. Portanto, a integração econômica mais relevante ocorre no caso de convergência, substitutibilidade e simetria de estruturas de produção. Ou seja, divergência, complementaridade e assimetria quando não impedem, tendem a dificultar o processo de integração econômica, inclusive, com a redução da sustentabilidade deste processo no longo prazo.

Ainda que não tão difundida quanto à proposição anterior, há na literatura científica o conhecimento assentado de que divergência de estratégias de desenvolvimento de longo prazo é séria restrição aos processos de integração. Há autores que consideram que esta é, na realidade, a mais importante restrição (BLEJER, 1984, p. 33). No plano da objetividade o conflito envolve interesses em relação a inúmeras questões fundamentais como: padrão de inserção internacional (*e.g.*, dimensões bilateral, plurilateral e multilateral); enfoque (passivo *versus* ativo); mecanismos da internacionalização da produção (esferas comercial, produtiva, tecnológica, monetária e financeira); autonomia de política (*policy space*); grau e natureza da intervenção do Estado na esfera econômica (inclusive no âmbito das relações econômicas internacionais); e, foco da política externa (*e.g.*, defesa de interesses de curto prazo de setores dominantes *versus* interesses nacionais de longo prazo).

Divergências fundamentais quanto às diretrizes estratégicas causam, inclusive, desacordos significativos em relação às políticas macroeconômicas básicas, principalmente, aquelas que envolvem estabilização, principalmente ajuste externo. Divergências impedem a harmonização de políticas monetária, fiscal, cambial, comercial, creditícia, e salarial. Há, ainda, desacordos quanto ao uso de controles diretos nas relações econômicas internacionais nas esferas comercial, produtiva, tecnológica, monetária e financeira. Cabe mencionar, também, as divergências de diretrizes em relação ao papel dos organismos supranacionais (bilaterais, plurilaterais e multilaterais).

A situação torna-se ainda mais complexa quando se consideram divergências no plano da subjetividade. Diferentes modelos – com seus valores e ideais – implicam distintas diretrizes estratégicas para questões econômicas, sociais, políticas e institucionais. O contraste mais evidente é, naturalmente, entre os modelos de corte liberal e os modelos de orientação socialista. Neste caso, há questões de grande relevância que envolvem fortes contrastes e transcendem o ideário econômico via o esquema binário “estado *versus* mercado”. Dentre estas questões cabe mencionar: distribuição de riqueza, controle social do Estado e uso social do excedente econômico.¹ Naturalmente, nos projetos de corte liberal estas são “não-questões”.

No mundo moderno a divergência econômica mais marcante no que se refere aos modelos de sociedade está, muito provavelmente, associada à questão do neoliberalismo. Correndo o risco da simplificação exagerada, o neoliberalismo envolve projetos e experiências em que há dominância das seguintes diretrizes estratégicas: liberalização (relações entre residentes e não-residentes); menor intervenção do Estado na atividade produtiva (privatização); desre-

gulação (aparato regulatório mínimo); e livre funcionamento das forças de mercado (flexibilidade de mercados de fatores e produtos, ausência do planejamento econômico).

No início do século XXI a América do Sul transformou-se em laboratório de experiências divergentes de modelos de sociedade. Na região há registros de experimentos, por um lado, de modelos não-liberais, antiliberais e de orientação socialista e, por outro, de modelos extraordinariamente liberais. Naturalmente, as experiências não se encaixam em “modelos ideais” tendo em vista a especificidade de processos de formação histórica. Entretanto, o senso comum e a simples observação dos fatos contemporâneos apontam, inequivocamente, no sentido de divergências marcantes quanto às estratégias de desenvolvimento de longo prazo na América do Sul e aos padrões de inserção na economia mundial.²

2. Divergência de estratégias

Mais uma vez, correndo o risco da simplificação exagerada, os projetos atuais de desenvolvimento de longo prazo na América Latina podem ser classificados em três grupos distintos. No primeiro grupo (Modelos Antiliberais) encontram-se os países que estão envolvidos, de uma forma ou de outra, em projetos marcadamente não-liberais, antiliberais ou de orientação socialista.³ Neste grupo podem ser incluídos Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela. Naturalmente, este grupo é muito heterogêneo. Entretanto, estes países têm como denominador comum a diretriz estratégica de redução de vulnerabilidade externa (principalmente, na sua dimensão estrutural), menor grau de liberalização, maior regulação, maior controle estatal sobre o aparelho produtivo e elevação do *policy space*.⁴

No segundo grupo (Modelo de Liberalismo Livre-cambista) estão os países com projetos claramente marcados pelo neoliberalismo em que a liberalização econômica é o eixo estruturante do processo de desenvolvimento.⁵ Neste grupo estão Chile, México, Peru e Uruguai. Este grupo também é bastante heterogêneo segundo inúmeros critérios. Entretanto, eles têm em comum elevado grau de liberalização econômica e os grupos dirigentes têm implementado (no caso do Chile, há décadas) diferentes experimentos de corte liberal.

No terceiro grupo (Modelo Liberal Periférico) encontram-se os países que estão envolvidos em projetos que são, na sua essência, variantes do que pode ser denominado de Modelo Liberal Periférico (MLP) (FILGUEIRAS E GONÇALVES, 2007, cap. 3). O MLP tem três conjuntos de características

marcantes: liberalização, privatização e desregulação; subordinação e vulnerabilidade externa estrutural; e dominância do capital financeiro.⁶ Neste grupo estão Brasil, Colômbia e Paraguai. Da mesma forma que nos outros grupos, estes países têm diferenças significativas quanto aos projetos de desenvolvimento que estão sendo atualmente implementados. Não obstante as diferenças, eles compartilham as características marcantes do MLP.

Não resta dúvida que é controversa qualquer classificação de modelos de desenvolvimento que tem como referência um número limitado de variáveis econômicas. É ainda mais controverso quando se usa a liberalização econômica como critério fundamental de classificação. O quadro analítico torna-se ainda mais simplificador quando países são classificados segundo um indicador-síntese de liberalização econômica.

Sem ignorar estas qualificações, o exercício analítico proposto consiste na utilização do *Index of Economic Freedom* da Heritage Foundation para a taxonomia dos países latino-americanos segundo o eixo estruturante dos modelos de desenvolvimento atualmente existentes.⁷

O *Index of Economic Freedom* da Heritage Foundation (doravante denominado *Índice de Liberalização Econômica* – ILE) é, na realidade, um indicador-síntese que informa o grau de liberalização econômica em um painel de 183 países.⁸ Os dados estão disponíveis para o período 1995-2009. O painel se reduz a 161 países que têm dados para todos os anos da série. O índice varia de zero (menor grau de liberalização econômica) a 100 (maior grau de liberalização econômica). O ILE é a média aritmética de 10 índices que abarcam as seguintes questões: abertura e fechamento de negócios; comércio exterior; liberdade para investimentos; tributação; tamanho de governo; política monetária; setor financeiro; direitos de propriedade; corrupção; e mercado de trabalho.⁹ O índice para cada uma destas questões é a média de alguns indicadores específicos.

Os dados do Quadro 1 mostram os países do painel ordenados segundo o ILE em 2008-09 (ordem crescente). Estes dados revelam alguns fatos marcantes. O primeiro é que, comparativamente a 1994-95, houve mudança importante na primeira década do século XXI. De fato, alguns países fizeram giros importantes em termos de modelo de desenvolvimento na direção de projetos antiliberais. De fato, houve queda significativa do ILE da Venezuela, Argentina, Bolívia e Equador.

QUADRO 1
América Latina: Índice de Liberalização Econômica

	Média		Variação	
	1995-96	2008-09	Percentual 1995-96 / 2008-09 (a)	Média anual 1995-2009 (b)
Venezuela	57,1	42,3	-26,0	-2,26
Argentina	71,3	53,2	-25,4	-2,89
Bolívia	61,0	53,3	-12,6	-1,05
Equador	58,9	53,9	-8,5	-2,89
Brasil	49,8	56,4	13,4	0,94
Paraguai	66,5	60,5	-9,0	-1,21
Colômbia	64,4	62,2	-3,3	-0,59
Peru	59,7	64,2	7,5	0,02
México	62,2	66,0	6,1	0,91
Uruguai	63,1	68,5	8,6	0,28
Chile	71,9	78,4	9,1	0,58
Média painel	62,4	59,9	-3,9	-0,55

Fonte e notas: Elaboração do autor a partir de dados do Index of Economic Freedom da Heritage Foundation. Disponível: <http://www.heritage.org/index/excel/DownloadRawData.xls>.

(a) A variação percentual é a mudança relativa (%) do índice entre o início e o final do período mencionado.

(b) A taxa percentual de variação média anual é obtida com a função de regressão do índice (forma logarítmica) em relação ao tempo.

Países ordenados em ordem crescente do índice em 2009.

O segundo fato é o aumento do ILE dos países que já adotavam o Modelo Livre-cambista em meados dos anos 1990. Ou seja, Peru, México, Uruguai e Chile aprofundaram seus projetos de desenvolvimento marcados pela liberalização econômica e pela dominação do modo de produção capitalista.

O terceiro fato é que no grupo dos países que adotam estratégias com as características gerais do Modelo Liberal Periférico houve aumento do ILE no Brasil e redução no Paraguai e na Colômbia. Este fato é informado pela variação percentual dos índices médios no início (1995-96) e no final (2008-09) do período em análise e pelo coeficiente da equação de tendência do ILE em relação ao tempo. Os dados mostram, de forma evidente, que o maior incremento do ILE ocorreu no caso do Brasil.

Os dados sobre ILE permitem, então, caracterizar os países do painel em grupamentos distintos como mostra o Quadro 2. Há o grupo de países que

experimentaram elevação do ILE (Brasil, Peru, México, Uruguai e Chile) e países que tiveram redução do ILE (Venezuela, Argentina, Equador, Bolívia, Paraguai e Colômbia). Ou seja, metade dos países caminhou em uma direção, e a outra metade em direção oposta.

QUADRO 2

Modelos de desenvolvimento na América Latina: diferenças marcantes quanto ao grau de liberalização econômica

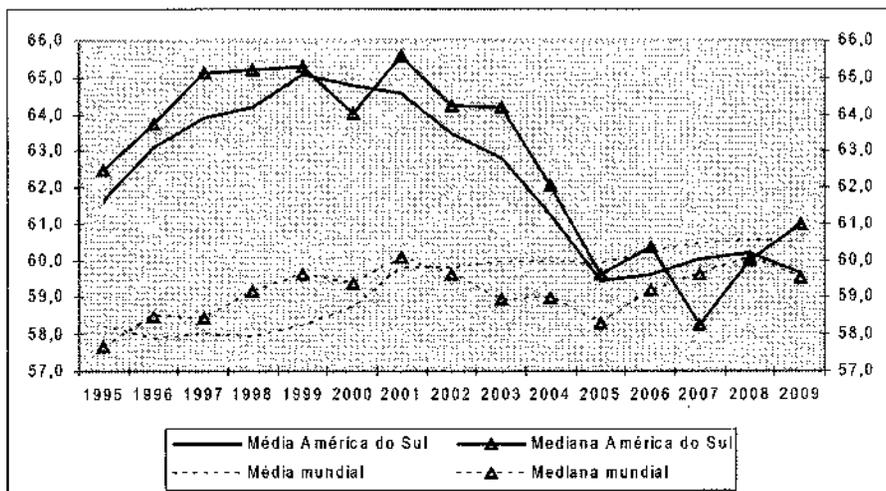
	Tendência *	Modelo	
	Não-liberal / Antiliberal / Orientação socialista	Modelo Liberal Periférico	Liberalismo livre-cambista
Redução	Venezuela, Argentina, Equador, Bolívia	Paraguai, Colômbia	-
Aumento	-	Brasil	Peru, México, Uruguai, Chile

Fonte e notas: Elaboração do autor a partir de dados do Index of Economic Freedom da Heritage Foundation. Disponível: <http://www.heritage.org/index/excel/DownloadRawData.xls>.

() Período de referência: 1995-2009.*

No conjunto dos países do painel da América Latina houve redução do ILE como mostra o Gráfico 1. Tanto a média como a mediana do ILE se reduziram ao longo do período 1995-2009. Cabe destacar que a América Latina diverge do conjunto da economia internacional. No período em questão houve aumento do grau de liberalização econômica em escala mundial. Este fato é, na realidade, coerente com o avanço do processo de globalização econômica que tem na liberalização um dos seus determinantes principais (BAUMANN, CANUTO E GONÇALVES, 2004, cap. 9).

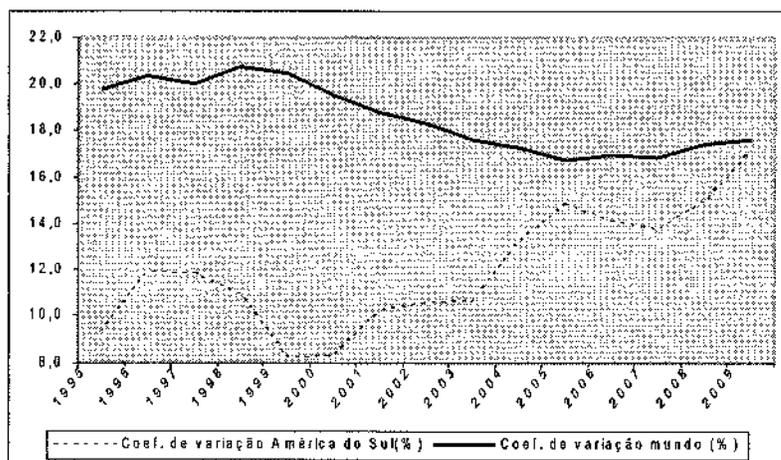
GRÁFICO 1
Índice de Liberalização Econômica: América Latina e mundo
1995-2009



Fonte e notas: Elaboração do autor a partir de dados do Index of Economic Freedom da Heritage Foundation. Painel da América Latina com 11 países e painel mundial com 161 países.

No conjunto da economia mundial e no contexto do avanço do processo de globalização verifica-se, ademais, o processo de convergência dos graus de liberalização econômica entre os países. Este processo é informado pela redução do grau de dispersão (coeficiente de variação) do ILE para os 161 países no período 1995-2009, como mostra o Gráfico 2. Por outro lado, para os 11 países do painel da América Latina o fenômeno marcante é o de maior dispersão regional do ILE, ou seja, processos divergentes em relação à liberalização econômica.

GRÁFICO 2
Coeficiente de Variação do Índice de Liberalização Econômica:
América Latina e mundo
1995-2009



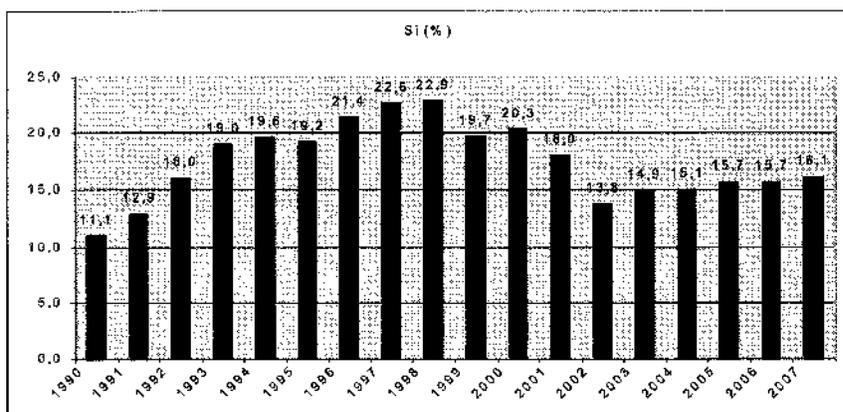
Fonte e notas: Elaboração do autor a partir de dados do Index of Economic Freedom da Heritage Foundation. Painel da América Latina com 11 países e painel mundial com 161 países.

3. Retrocesso da integração regional

O argumento central deste texto é que a divergência de estratégias de desenvolvimento de longo prazo torna-se obstáculo significativo para o avanço dos processos de integração e podem, inclusive, causar recuo destes processos. A análise empírica está focada no Mercosul.

O primeiro indicador de integração econômica regional é a proporção entre o comércio (exportação + importação de bens) e o comércio total dos países da região em questão. No Mercosul esta proporção aumenta, de forma praticamente contínua, entre 1990 (ano imediatamente anterior à assinatura do acordo) e 1998, como mostra o Gráfico 3. No período 1999-2002 houve aumento da proporção do comércio intra-regional no Mercosul. Vale notar que este período coincide com o final da fase ascendente do ciclo econômico internacional (1993-2000) e a fase descendente do ciclo internacional (2001-02). Na fase ascendente do ciclo internacional a partir de 2003 (até 2007), o comércio intra-regional voltou a se expandir ainda que com um dinamismo inferior àquele observado na década de 1990.

GRÁFICO 3
Mercosul – Comércio intra-regional como proporção
do comércio total: 1990-2007
(Variável Si, em percentual)



Fonte: Elaboração do autor. Com base em dados da Organização Mundial do Comércio. Disponível: <http://stat.wto.org/StatisticalProgram/WSDBStatProgramHome.aspx?Language=E>.

Entretanto, a proporção entre o comércio intra-regional e o comércio total não é indicador consistente do grau de integração econômica pois negligencia o diferencial de dinamismo do comércio intra-regional e do comércio do resto do mundo. Ou seja, este indicador tem baixo poder explicativo pois não captura, por exemplo, a influência do ciclo econômico internacional que afeta o comércio extra-regional do bloco e o comércio do resto do mundo. Neste sentido, é preciso fazer a mensuração do grau de integração econômica regional com indicador mais robusto.

Na análise empírica do grau relativo de comércio intra-regional no âmbito do Mercosul o indicador mais consistente é o Índice de Intensidade Relativa do Comércio Intra-regional (*Introversion Trade Index* – ITI) na sua versão simétrica (IAPADRE, 2003, p. 11). Quanto maior o ITI, maior o grau de integração comercial regional (comércio de bens). O ITI varia de menos um (comércio intra-regional nulo) até mais 1 (comércio extra-regional nulo). O ITI nulo implica neutralidade geográfica. De forma sintética, o ITI é calculado nos termos do Quadro 3.

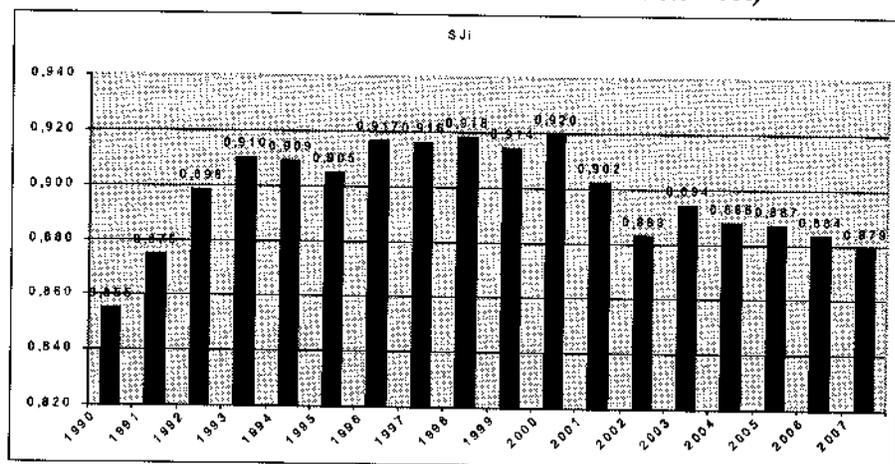
QUADRO 3
Índice de Intensidade Relativa do Comércio Intra-Regional
(Introversion Trade Index – ITI)

	Indicadores
Si	Mercosul, comércio intra-regional / Mercosul, comércio total
Vi	Mercosul, comércio extra-regional / Resto do mundo, comércio total
HLi	Si / Vi
HEi	(1-Si) / (1-Vi)
HJi	HLi / HEi
SJi	(Hji - 1) / (Hji + 1)

Fonte: Iapadre (2003).

No período 1990-2007 o Índice de Intensidade Relativa do Comércio Intra-Regional do Mercosul (ITI) informa incremento extraordinário da integração comercial intra-regional no período 1990-93 e forte tendência de aumento em todo o período 1990-2000, como mostra o Gráfico 4. No entanto, a partir de 2000 a tendência é de redução do índice de integração regional no âmbito do Mercosul. Ou seja, a trajetória de integração comercial no âmbito do Mercosul assemelha-se ao formato de um “pires invertido”. A “base do pires” é formada, em grande parte, pelos últimos anos do século XX.

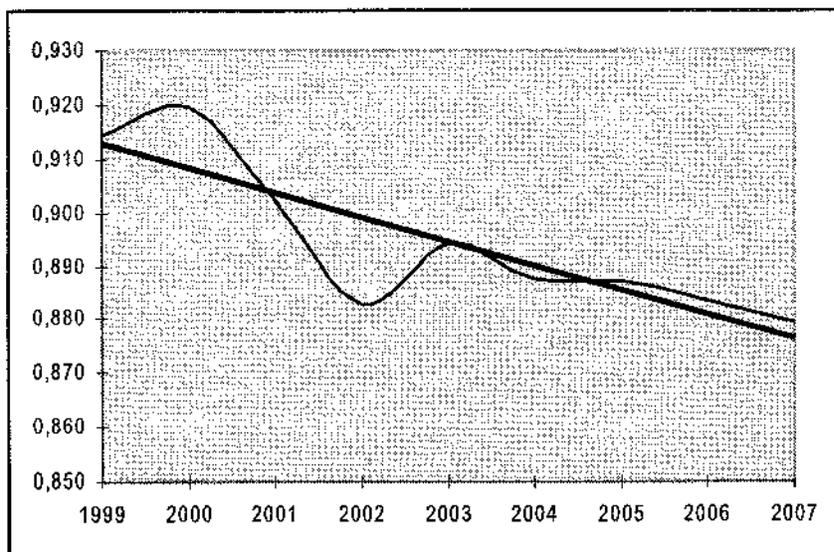
GRÁFICO 4
Mercosul – Índice de Intensidade Relativa do
Comércio Intra-Regional: 1990-2007
(Variável SJi – Introversion Trade Index – ITI)



Fonte: Elaboração do autor. Com base em dados da Organização Mundial do Comércio. Disponível: <http://stat.wto.org/StatisticalProgram/WSDBStatProgramHome.aspx?Language=E>.

A nítida tendência de queda do ITI do Mercosul no período pós-2000 é apresentada no Gráfico 5. A equação de tendência tem elevado coeficiente de correlação e a inclinação da curva tem alta significância estatística.¹⁰ De fato, há queda abrupta do ITI em 2000-02, elevação em 2003 e tendência de queda a partir de 2004.

GRÁFICO 5
Mercosul – Índice de Intensidade Relativa do
Comércio Intra-Regional: 1999-2007

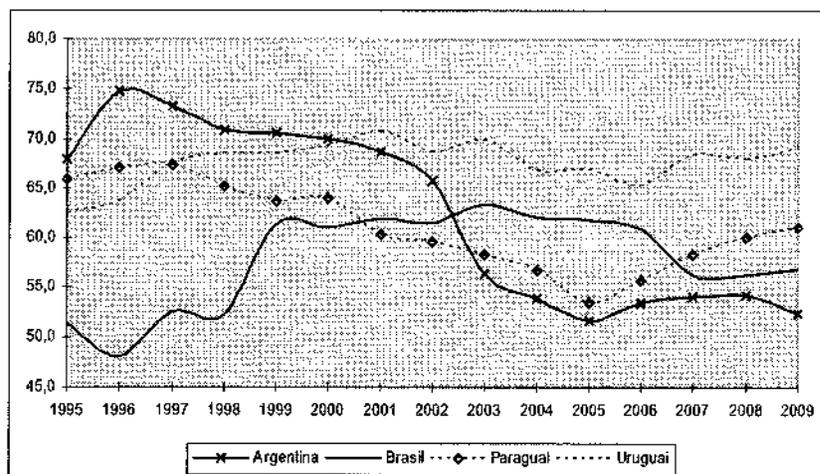


Fonte: Elaboração do autor. Com base em dados da Organização Mundial do Comércio. Disponível: <http://stat.wto.org/StatisticalProgram/WSDBStatProgramHome.aspx?Language=E>.

Nota: O índice é o Introversion Trade Index – ITI.

O argumento central deste texto é que a divergência de estratégias de desenvolvimento de longo prazo resulta em recuo do processo de integração no Mercosul. Esta divergência de estratégias está expressa na evolução do ILE dos países-membros do Mercosul, como mostra o Gráfico 6. Como visto anteriormente, a Argentina tem se engajado em uma trajetória não-liberal, enquanto o Uruguai, que tem o ILE mais elevado do Mercosul, persiste em um modelo livre-cambista. Brasil e Paraguai, por seu turno, persistem em versões próprias do Modelo Liberal Periférico.

GRÁFICO 6
Índice de Liberalização Econômica: Mercosul
1995-2009



Fonte e notas: Elaboração do autor a partir de dados do Index of Economic Freedom da Heritage Foundation.

No período de retrocesso do Mercosul (pós-2000), nos casos do Uruguai (Modelo Livre-cambista) e Paraguai (Modelo Liberal Periférico) a evolução do ILE mostra ausência de tendência a partir de 2000 ainda que os índices tenham aumentado no passado recente (a partir de 2005-06). Por outro lado, verifica-se a forte queda do ILE da Argentina cuja estratégia de desenvolvimento sofreu mudança extraordinária após a crise sistêmica de 2001-02. Esta crise foi provocada, em boa medida, pela inserção internacional passiva dos anos 1990. Em resposta à crise, o país passou a ter um modelo mais focado na geração de *policy space* com viés anti-liberal.

O ILE do Brasil mantém a trajetória de elevação até 2003, fica relativamente estável até 2006, cai em 2007 e estabiliza em 2008-09.¹¹ Na medida em que o governo Lula segue a “linha de menor resistência” – com a manutenção do Modelo Liberal Periférico – ele mantém as diretrizes básicas e as políticas do governo FHC. O país tem um padrão de inserção passiva no sistema econômico internacional e, portanto, mantém-se com elevada vulnerabilidade externa, principalmente estrutural (FILGUEIRAS E GONÇALVES, 2007).

A evidência empírica discutida até aqui mostra dois resultados: divergência de estratégias de desenvolvimento de longo prazo e retrocesso da integra-

ção regional no Mercosul. Esta evidência é consistente com a literatura sobre integração econômica que destaca a convergência de estratégias como condição básica para os ganhos e avanços do processo de integração regional. E, *contrario sensu*, a divergência de estratégias causa o retrocesso do processo de integração.

Naturalmente, o argumento geral não impede a apresentação de argumentos relativos a fatores específicos. Não há dúvida que fatores como, por exemplo, desalinhamento e volatilidade cambial, são determinantes específicos importantes. Entretanto, parte expressiva de fatores específicos está relacionada direta ou indiretamente às estratégias de desenvolvimento e de inserção internacional.¹² Por exemplo, regime de câmbio flexível e liberalização dos fluxos internacionais de capital são medidas mais compatíveis com modelos liberais. Modelos não-liberais tendem a ter preferência por regimes de câmbio administrado e controle de capitais. No contexto da “trindade impossível”, governos não-liberais têm preferência revelada por independência monetária e estabilidade cambial e, portanto, abrem mão da liberalização financeira. Estes governos têm que fazer uso do câmbio administrado e do controle de capitais internacionais.¹³

4. Conclusão

O processo de integração regional transcende, naturalmente, a esfera econômica em geral, e a esfera comercial em particular.¹⁴ De fato, este processo tem diferentes dimensões cuja quantificação requer indicadores multidimensionais (LOMBAERDE e LANGENHOVE, 2003). No caso da integração econômica regional a análise empírica torna-se mais robusta não somente com o uso de indicadores mais consistentes de comércio intra-regional de bens como também com o uso de indicadores de comércio de serviços, grau de mobilidade de capital e de mão-de-obra, importância das instituições supranacionais, e coordenação de políticas monetária e fiscal (OECD, 2003; GENNA, 2005). Ademais, cautela deve ser redobrada no caso da quantificação dos processos de convergência/divergência econômica entre países (CASTRO, 2003)

No caso da América do Sul e, mais especificamente em relação ao Mercosul, pode-se qualificar a análise apresentada neste texto com base em avanços ou retrocessos, por exemplo, nas dimensões da política (inclusive, política externa), da integração energética e do financiamento. Para ilustrar, tem havido exemplos de divergências marcantes entre as posições dos países-membros do Mercosul em fóruns internacionais como a Organização Mundial de Comér-

cio.¹⁵ Posições diametralmente opostas existem em relação às instituições financeiras multilaterais (FMI e Banco Mundial).¹⁶ Também parece haver divergências significativas em relação às visões sobre integração energética na América do Sul que implicam “balanço não favorável”.¹⁷ E as divergências não são menos expressivas em relação às questões financeiras como, por exemplo, a criação do Banco do Sul.¹⁸ Ademais, o balanço entre a análise quantitativa e a avaliação qualitativa é desafio sempre presente.

Levando em conta os *caveats* acima, este artigo analisa a hipótese de que divergências de estratégias de desenvolvimento de longo prazo causem retrocesso dos processos de integração econômica regional. A análise empírica mostra fortes divergências de modelos na América Latina em geral, e no subconjunto dos países que formam o Mercosul em particular. A divergência de modelos de desenvolvimento e de padrões de inserção no sistema econômico internacional tem aumentado na região, principalmente a partir de 2000.

A análise empírica da evolução do grau de integração comercial intra-regional (bens) no âmbito do Mercosul também é conclusiva: houve retrocesso relativo do comércio intra-regional, principalmente no período pós-2000. O fato a destacar é que o Índice de Intensidade Relativa do Comércio Intra-Regional (ITI) do Mercosul retorna, em 2007 (ITI = 0,879), ao mesmo nível do ano de criação deste acordo em 1991 (ITI = 0,875). Praticamente duas décadas após a criação do Mercosul, o ITI retrocede ao nível existente quando da criação deste acordo.

Naturalmente, a relação de causalidade entre processos de desenvolvimento e processos de integração regional deve ser vista com cautela na medida em que outros fatores (e.g., vontade política e contexto internacional) também são determinantes da integração.¹⁹ Entretanto, mantidas ou acentuadas as significativas diferenças atualmente existentes quanto aos modelos de desenvolvimento de longo prazo e às estratégias de inserção internacional, é muito provável que o processo de integração regional no Mercosul continue em trajetória de retrocesso no futuro. Este argumento também pode ser estendido, com pequena probabilidade de erro, para o restante da América do Sul.

Talvez o retrocesso da integração econômica regional na América do Sul não seja um problema e, nem mesmo, um desafio. Ao fim e ao cabo a questão central é: Qual é a importância da integração regional para o desenvolvimento futuro de cada um dos países da região? Para muitos a integração regional na América do Sul pode ser vista como uma questão irrelevante ou secundária: (i) no Uruguai há os que defendem a maior aproximação relativa com os Estados Unidos via acordo de livre comércio; (ii) na Argentina há grupos dirigentes que

optaram por um projeto de desenvolvimento baseado na maximização do *policy space*, que é restringido pelos arranjos de integração regional; e, (iii) no Brasil há aqueles que se opõem ao Modelo Liberal Periférico e à vulnerabilidade externa estrutural que deriva deste modelo, e defendem a estratégia do “Brasil se integrar em si mesmo”, onde a integração regional é um objetivo secundário que se realiza na dimensão bilateral.

Abstract

This article aims at analyzing the hypothesis that divergences of long-term development strategies imply the regression of regional economic processes. The empirical analysis shows significant divergences in relation to economic models in Latin America in general and in the Mercosul in particular. The divergence of both models and patterns of insertion in the international economic system has increased in the region, mainly since 2000. The empirical analysis of the time evolution of the trade introversion index for the Mercosul is also conclusive: there has been a relative regression of the intra-regional trade of goods, mostly since 2000.

Keywords: Models of development; regional integration; Mercosur; Introversion Trade Index.

Referências

- BAUMANN, R., CANUTO, O., GONÇALVES, R. *Economia Internacional. Teoria e Experiência Brasileira* Rio de Janeiro: Ed. Elsevier/Campus, 2004.
- BLEJER, M. I. Economic Integration: An Analytical Overview. In: IADB. *Economic and Social Progress in Latin America*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank, 1984.
- BOSCO, J. M. M. *Mercosul: Processo de Integração. Origem, evolução e crise*. Rio de Janeiro: Ed. Aduaneiras, 2000.
- CASTRO, J. L. *Indicators of Real Economic Convergence. A Primer*. UNU-CRIS *e-Working Papers*, W-2004/2, 2003. Disponível: <http://www.cris.unu.edu/UNU-CRIS-Working-Papers.19.0.html>
- DEOS, S. ; WEGNER, R. Da integração comercial e regionalismo aberto à cooperação financeira e regional pós-liberal: o caso do Mercosul. XIV Encontro Nacional de Economia Política, São Paulo, junho 2009.
- FILGUEIRAS, L. *A História do Plano Real: Fundamentos, Impactos e Contradições*. São Paulo: Editora Boitempo, 2003.
- FILGUEIRAS, L., GONÇALVES, R. *A Economia Política do Governo Lula*. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 2007.
- FURTADO, F. Integração financeira da América do Sul. Banco do Sul: mais do mesmo ou oportunidade histórica? *Oikos. Revista de Economia Heterodoxa*, Ano VII, No. 9, 2008, p. 173-190. Disponível: www.revistaoikos.org.

- GENNA, G. M. Measuring Regional Economic Integration: The Integration Achievement Score. University of South Florida, 2005. Disponível: http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/7/0/5/5/pages70550/p70550-1.php.
- GONÇALVES, R. *A Herança e a Ruptura*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2003.
- _____. *Economia Política Internacional. Fundamentos Teóricos e as Relações Internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Elsevier/Campus, 2005.
- HARNECKER, M. América Latina: Inventando para não errar. XXVI Semana Gallega de Filosofia, Pontevedras, abril 2009. Disponível: <http://www.rebelion.org/docs/84295.pdf>.
- HERITAGE FOUNDATION. *Index of Economic Freedom*. Disponível: <http://www.heritage.org/index/excel/DownloadRawData.xls>. Acesso: 15 junho 2009.
- HERNÁNDEZ-BARBARITO, M. A. La Integración Energética de América Latina y el Caribe. *Diplomacia, Estrategia e Política*, No. 9, janeiro-março, 2009, p. 229-247.
- IAPADRE, L. Regional Integration Agreements and the Geography of World Trade: Measurement Problems and Empirical Evidence. *UNU-CRIS e-Working Papers*, W-2004/3, 2003. Disponível: <http://www.cris.unu.edu/UNU-CRIS-Working-Papers.19.0.html>
- LAVAGNA, R. Argentina-Brasil: Un Proyecto Deseable y ¿Posible? *Diplomacia, Estrategia e Política*, No. 9, janeiro-março, 2009, p. 5-18.
- LOMBAERDE, P. DE; LANGENHOVE, L. VAN. *Indicators of Regional Integration: Conceptual and Methodological Issues*. *UNU-CRIS e-Working Papers*, W-2004/15, 2003. Disponível: <http://www.cris.unu.edu/UNU-CRIS-Working-Papers.19.0.html>
- MITTAINÉ, J.-F.; PEQUERUL, F. *Les Unions Économiques Régionales*. Paris : Armand Colin, 1999.
- OECD. *A Taxonomy of Statistical Indicators for The Analysis of International Trade and Production*. Organisation for Economic Co-operation and Development. 2003. Disponível: <http://www.oecd.org/dataoecd/61/38/2502020.pdf>.
- OMC. Base de Dados. Organização Mundial do Comércio. Disponível: <http://stat.wto.org/StatisticalProgram/WSDBStatProgramHome.aspx?Language=E>. Acesso: 15 junho 2009.
- RICOSSA, S. Livre-cambismo. In: N. Bobbio et al. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UnB, 1994, p. 716-720.
- TRANFAGLIA, N. Liberal-socialismo. In: N. Bobbio et al. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UnB, 1994, p. 705-708.
- UNCTAD. *São Paulo Consensus*. Genebra: United Nations Conference on Trade and Development, TD/410, 25 June 2004. Disponível: http://www.unctad.org/en/docs/td410_en.pdf.

Notas

¹ Para ilustrar, projetos de orientação socialista ("ser de esquerda") implica compromisso com distribuição de riqueza (maior igualdade possível na distribuição de riqueza, renda, poder e

conhecimento), controle social do estado (combater a apropriação do estado por grupos dirigentes e grupos econômicos) e uso social do excedente econômico (via tributação, planejamento e propriedade pública dos principais meios de produção).

² Neste texto o painel usado na análise empírica inclui o México, além de 10 países da América do Sul.

³ Tipologias sobre modelos de sociedade e taxonomias de experimentos concretos são sempre controversas. Por exemplo, ainda que destaque diferenças, Harnecker (2009) tem um entendimento extraordinariamente "ecumênico" e não convincente a respeito dos governos de esquerda na América Latina no passado recente. Ela considera como governos de esquerda: Venezuela (Hugo Chavez a partir de 1998), Chile (Ricardo Lagos em 2000 e Michelle Bachelet em 2006), Brasil (Lula em 2002), Argentina (Néstor Kirchner em 2003 e Cristina Fernández em 2006), Uruguai (Tabaré Vázquez em 2005), Bolívia (Evo Morales em 2006), Equador (Rafael Correa em 2006), Nicarágua (Daniel Ortega em 2006), Paraguai (Fernando Lugo em 2008) e El Salvador (Mauricio Funes em 2009). Aparentemente, na interpretação de Harnecker as "políticas de direita" implementadas por alguns dos "governos de esquerda" (segundo a classificação da autora) seriam explicadas pela correlação de forças desfavorável! Lamentavelmente, a autora não discute por que alguns "governos de esquerda" nada fizeram para mudar a correlação de forças e se submeteram aos setores dominantes.

⁴ A vulnerabilidade externa é a probabilidade de resistência a pressões, fatores estabilizadores e choques externos. O *policy space* (autonomia de política) é a probabilidade de determinado país realizar sua própria vontade (implementar políticas públicas) independentemente da situação internacional e dos compromissos derivados dos arranjos internacionais. O conceito de *policy space* (autonomia de política) é desenvolvido em UNCTAD (2004, p. 3). Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 35) discutem os conceitos de vulnerabilidade externa, inclusive, nas suas dimensões conjuntural, comparada e estrutural.

⁵ O conceito de Liberalismo Livre-cambista é controverso. "O livre-cambismo é a versão mais pura e integral do liberalismo" (RICOSSA, 1994, p. 718). E, "a polêmica pró ou contra o Livre-cambismo se transformou cada vez mais em polêmica pela economia de mercado ou pela economia planificada." (Ibid, p. 717). Pode-se afirmar, ainda, que ele "defende a idéia de que o pleno exercício da liberdade individual levará necessariamente ao crescimento de toda a sociedade" (TRANFAGLIA, 1994, p. 706). E, "o liberalismo livre-cambista favorece a permanência e o aumento de situações de privilégio e de desigualdade, presentes na ordem capitalista." (Ibid).

⁶ O modelo é liberal porque é estruturado a partir da liberalização das relações econômicas internacionais nas esferas comercial, produtiva, tecnológica e monetário-financeira; da implementação de reformas no âmbito do Estado (em especial na área da previdência social) e da privatização de empresas estatais, que implicam a reconfiguração da intervenção estatal na economia e na sociedade; e de um processo de desregulação do mercado de trabalho, que reforça a exploração da força de trabalho. O modelo é periférico porque é uma forma específica de realização da doutrina neoliberal e da sua política econômica em um país que ocupa posição subalterna no sistema econômico internacional, ou seja, um país que não tem influência na arena internacional, ao mesmo tempo em que se caracteriza por significativa vulnerabilidade externa estrutural nas suas relações econômicas internacionais. E, por fim, o modelo tem o capital financeiro e a lógica financeira como dominantes em sua dinâmica macroeconômica.

⁷ A Heritage Foundation é *think tank* do pensamento conservador nos Estados Unidos. A metodologia do *Index of Economic Freedom* é descrita no sítio: http://www.heritage.org/Index/PDF/Index09_Methodology.pdf.

⁸ O *Fraser Institute* é outro *think tank* do pensamento conservador nos Estados Unidos e calcula o *Economic Freedom of the World Index*. Entretanto, só há série contínua para este índice a partir de 2000. Ver <http://www.fraserinstitute.org/researchandpublications/publications/6194.aspx>.

⁹ O índice da Heritage Foundation expressa, de modo geral, indicadores de liberalização econômica. Entretanto, em casos específicos as *proxies* usadas são questionáveis. No caso da questão monetária usam-se dois indicadores: a inflação média dos últimos três anos e a existência de controles de preços. Se, por um lado, este último indicador está evidentemente associado ao grau de liberalização econômica, por outro, não é clara a relação (inversa) entre taxa de inflação e grau de liberalização. Também não parece haver nenhum razão evidente para associar (inversamente) grau de corrupção com grau de liberalização. Sobre detalhes metodológicos a respeito do índice, ver http://www.heritage.org/index/pdf/Index09_Methodology.pdf.

¹⁰ A equação de tendência é $\ln ITI = 0,9173 - 0,0046 t$ ($R^2 = 0,7472$).

¹¹ No que se refere às estratégias de desenvolvimento e inserção internacional, contrapondo Brasil e Argentina, Lavagna (2009, p. 9) argumenta que “não houve sincronia na escolha de políticas que, ademais, foram de um e outro lado, decididas sem a menor consulta com o outro sócio [do Mercosul]. Quando um dos países [Argentina] foi flexível, menos ortodoxo e, portanto, mais autônomo em relação aos fatores externos, o outro [Brasil] optou por ser ortodoxo e preocupar-se prioritariamente com a opinião do mercado.”

¹² No Brasil as relações entre, de um lado, as políticas macroeconômicas, o padrão de inserção internacional e a vulnerabilidade externa, e de outro, o Modelo Liberal Periférico nos governos FHC e Lula são analisadas em FILGUEIRAS (2003), GONÇALVES (2003) e FILGUEIRAS E GONÇALVES (2007).

¹³ No contexto da “trindade impossível” governos liberais que focam na liberalização financeira e na independência monetária têm que optar pelo câmbio flexível, o que compromete a estabilidade cambial. Por outro lado, a opção da liberalização financeira com a estabilidade cambial requer o regime de câmbio fixo, o que compromete a independência monetária. Ver BAUMANN, CANUTO e GONÇALVES (2004) p. 299.

¹⁴ Por exemplo, análise do processo recente de integração financeira e monetária no Mercosul é feita por DEOS E WEGNER (2009).

¹⁵ Este foi o caso, por exemplo, das negociações comerciais multilaterais no âmbito da Organização Mundial do Comércio em agosto de 2008. Segundo Fátima Mello e Clarisse Castro, assessoras da Rede Brasileira Pela Integração dos Povos (Rebrip), uma das implicações é a seguinte: “A falta de compromisso do Brasil com os nossos vizinhos poderá ter repercussões políticas negativas nos processos de integração regional em curso na América do Sul.” Disponível: <http://www.brasildefato.com.br/v01/agencia/internacional/movimentos-sociais-comemoram-novo-fracasso-da-omc>.

¹⁶ O presidente Hugo Chávez da Venezuela anunciou sua intenção de retirar o seu país do FMI e do Banco Mundial. Ele também fez críticas ao G-20 que decidiu aumentar os recursos do FMI na reunião de abril de 2009. Segundo Chávez o FMI “é uma das grandes razões da crise” econômica e deve ser fechado. (<http://www.estadao.com.br/noticias/economia,chavez-critica-cupula-do-g20-e-diz-que-fmi-deve-ser-eliminado,349779,0.htm>). Na realidade, Chávez compartilha posição difundida internacionalmente de fechamento do FMI, inclusive, defendida por Edward Prescott, que ganhou o prêmio Nobel de Economia de 2004 (GONÇALVES, 2005, p. 169). Por outro lado, o presidente Lula anunciou a contribuição de US\$ 10 bilhões do Brasil para o fortalecimento do FMI em junho de 2009. Segundo a imprensa, o presidente Lula “comemorou o empréstimo do Brasil ao FMI” (<http://oglobo.globo.com/economia/mat/2009/06/12/lula-esta-semana-empresteius-10-bilhoes-ao-fmi-pega-ai-756316115.asp>).

¹⁷ No contexto da divergência de estratégias de integração energética regional na América Latina, segundo Hernández-Barbarito (2009, p. 243) o balanço não é favorável e “preocupa em particular que o Brasil tenha fortalecido sua aliança com os Estados Unidos por meio desta estratégia [etanol como substituto de derivados do petróleo] como se anuncia no protocolo de cooperação firmado

com os EUA." Vale notar que o então senador democrata Barack Obama criticou o protocolo de cooperação relativo à produção de etanol entre o Brasil e os Estados Unidos que foi assinado pelos presidentes Lula e Bush em março de 2007. Disponível: http://portalexame.abril.com.br/de gustacao/secure/de gustacao.do?COD_SITE=35&COD_RECURSO=211&URL. <http://portalexame.abril.com.br/economia/m0124386.html>.

¹⁸ O Banco do Sul foi criado por Argentina e Venezuela em fevereiro de 2007, com a adesão do Equador, Bolívia, Paraguai, Brasil e Uruguai no primeiro semestre de 2007. Há divergências marcantes entre, de um lado, a concepção do Equador e, de outro, a do Brasil. Segundo Furtado (2008, p. 184) "a presença do Brasil nas negociações vem dificultando o consenso entre os governos." A estratégia do governo brasileiro é no sentido de fortalecer seu poder regional por meio dos mecanismos próprios de financiamento (BNDES e Banco do Brasil), pois não quer "dividir esse poder com os outros países da região." E "fica evidente a opção estratégica do governo brasileiro com intenções "sub-imperialistas" de fortalecer o BNDES como agência de financiamento regional, garantindo a exportação do capitalismo brasileiro e a liderança do País na região." (Ibid, p. 183). O fato é que na perspectiva de fracasso do projeto do Banco do Sul, alguns países (Venezuela, Nicarágua, Cuba e Bolívia) firmaram acordo em janeiro de 2008 para a criação do Banco da ALBA.

¹⁹ Não se dever desprezar a lógica estritamente política como fator de convergência de interesses. Para ilustrar, um dos fatores determinantes do processo de integração na Europa Ocidental nos anos 1950 foi, sem dúvida alguma, a estratégia de auto-proteção frente ao contexto da Guerra Fria e do sistema bipolar de poder no mundo. Esta estratégia tinha dois eixos estruturantes: paz durável e reconstrução econômica. Nesta caso não há como minimizar a influência da vontade política de grupos dirigentes europeus de diferentes matizes políticos, principalmente, na Alemanha e na França. Não há também como negligenciar a lógica cultural como fator de convergência de interesses que resulta em arranjos de integração. Ver MITTAINÉ e PEQUERUL (1999), p. 11 e p. 28.