

América Latina: integração sem desintegração?*

Pierre Salama**

Livre comércio e protecionismo são objeto de numerosas teorizações. Este não é o caso da integração — provavelmente porque a integração regional é um compromisso entre liberalismo e protecionismo, e os argumentos a favor de tal ou qual tipo de integração (zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica¹) chamam atenção para o paradigma

* Tradução de Maria Elena Knüppeln de Almeida.

** Professor da Universidade de Paris XIII e Diretor do GREITD-CEDI, França.

¹ Talvez seja útil lembrar sucintamente o que distingue as diferentes formas de integração, por ordem crescente de sua intensificação. A preferência aduaneira é a forma mais simples, logo seguida pela zona de livre comércio. Esta consiste em eliminar todas as formas de proteção (tarifárias e não tarifárias) entre as partes interessadas e em coordenar e tentar harmonizar as políticas macroeconômicas. A união aduaneira é uma forma mais avançada de integração, uma vez que ela institui uma proteção comum *vis-à-vis* ao Exterior. O mercado comum adiciona a essa forma de integração a livre mobilidade dos fatores de produção entre os países envolvidos e uma política comercial comum visando a uma harmonização mais completa das políticas. A união econômica constitui a forma mais avançada do processo de integração: a soberania monetária, já atenuada, deve desaparecer com a implementação de uma unidade monetária comum. É conveniente, todavia, não se deixar conduzir, em excesso, pelas designações. Um mercado comum pode apresentar uma evolução liberal, o exemplo da Europa revela-o a cada negociação, seja no que diz respeito à transferência parcial da soberania nacional em benefício de um centro (política-social, moeda comum, etc.) ou de negociação envolvendo o GATT. Até dezembro de 1994 (crise financeira mexicana e propagação dessa crise em várias economias que haviam optado por uma saída liberal da crise), o exemplo do Mercosul é igualmente edificante. De um lado, a Argentina convertida ao ultra-liberalismo, de outro, o Brasil engajando-se de um modo mais hesitante na via liberal, parecendo confinar esse mercado comum em construção a uma zona de livre comércio com opção por um alargamento dirigido aos Estados Unidos. O mesmo acontece com a constituição aduaneira entre os países andinos (Pacto Andino). A tarifa exterior comum, implementada no começo de 1995, sofre algumas exceções, uma vez que um país pode acertar unilateralmente uma redução da proteção aduaneira em relação a terceiros países e criar uma zona de livre comércio (foi o que fizeram a Colômbia e a Venezuela, membros do Pacto Andino, com o México).

liberal e/ou intervencionista. A insistência com a qual são utilizados os argumentos pertencentes a um ou outro paradigma explica, por seu turno, as derivadas (teóricas) liberais² ou protecionistas da integração. Esta aparece, então, como um objeto teórico em si, o que ela não é, abstração feita das condições nas quais ela aparece.

Várias observações devem ser feitas.

- É inconveniente discutir a integração de maneira abstrata e sem considerar a história. Enquanto para o Mercado Comum Europeu a liberalização do comércio foi progressiva e seguida, bem mais tarde, da liberalização financeira, as integrações regionais implementadas, na atualidade, na América Latina operam, quase simultaneamente, o “desarmamento” aduaneiro e a liberalização financeira. Depois de uma quinzena de anos, a integração regional insere-se em um contexto mundial nitidamente favorável a ela. A adesão ao GATT (OMC) de alguns países acionou políticas de ajustamento, sobretudo no final dos anos 80, **reforçando o caráter liberal das integrações e enfraquecendo seus aspectos mais intervencionistas**. Dito de outra forma, pode-se considerar que toda a integração é um composto de liberalismo e protecionismo; o toque liberal parece decorrer, nos dias atuais, do contexto internacional.

- De fato, a transmissão internacional das crises de câmbio de um país para outros que façam, ou não, parte da zona é muito rápida.³ A evolução importante do comércio entre os países do Mercosul e a aparição de saldos negativos na balança comercial da Argentina face ao Brasil revelaram a dificuldade de tornar compatíveis os lucros de uns e de outros no momento em que a taxa de câmbio nominal estabilizada (Argentina) devia enfrentar uma taxa de câmbio nominal submetida a fortes variações (Brasil). A abertura súbita do México às trocas exteriores, o progresso rápido de uma brecha comercial importante e a fragilidade de seu sistema financeiro e bancário provocaram uma crise cambial de grande amplitude nos fins de 1994, que se expandiu para outros países da região. A questão das taxas de câmbio central, consequen-

² Por exemplo os estudos dirigidos para o “desvio de mercado” produzido pela integração, em detrimento de terceiros países.

³ As repercussões da crise mexicana sobre os movimentos de capitais no Brasil e na Argentina são a manifestação dessa globalização financeira, ultrapassando as zonas delimitadas pela integração pesquisada.

temente a globalização financeira, possibilita a manifestação de sua intensidade de forma ainda mais nítida. O contexto internacional funciona como um constrangimento original e potente, que não havia sido conhecido pelas economias européias quando do lançamento do Mercado Comum. A explicação talvez esteja na globalização internacional, mas, então, o interesse de constituir um mercado comum dissipa-se nessa internacionalização total, ou seja, nas medidas de protecionismo financeiro (controle dos movimentos de capitais pela homogeneização da regulamentação) tomadas ao nível da zona, e, no caso de integração, a percepção é mais forte.

- As discussões teóricas, e são limitadas as teorias sobre a integração regional, trazem, em geral, sobre a integração “em si” abstração das políticas econômicas e dos regimes de acumulação dominante, em tal ou qual momento, nos países envolvidos. Conseqüentemente, os argumentos a favor de uma ou de outra forma de integração (simples zona de livre comércio ou mercado comum) não são independentes da escolha realizada sobre o regime de acumulação e das políticas econômicas que lhe estão ligadas. Pode-se conceber, por exemplo, que um país que decide favorecer o desenvolvimento de suas exportações prioritariamente a uma reforma fiscal dinamizadora do mercado interior opte por uma liberalização do comércio exterior e por uma retirada do Estado com o propósito de deixar atuar o mercado e otimizar a alocação de seus fatores. A zona de livre comércio é, então, preferida. Entretanto pode-se também conceber o inverso: a expansão pode ser compreendida como o resultado de uma política industrial visando ajudar os fatores de produção a se alinharem sob critérios de competitividade tais que se sobressaiam sobre o mercado mundial. A integração sob forma de um mercado comum pode, então, ser preferida, uma vez que não exclui o papel do Estado, ou do poder supranacional, na economia. O protecionismo seletivo e temporário é, então, praticado para abrir a economia em condições julgadas favoráveis.

- Tal como foi praticada até o presente, a integração na América Latina é **excepcional**. Ela reforça as desigualdades e não gera uma significativa oferta de emprego. A abertura intempestiva das fronteiras, sem praticamente nenhum acompanhamento por parte do Estado para ajudar as empresas insuficientemente competitivas a se reestruturarem, implementa um processo de “destruição criadora”, onde a destruição impele para a criação.

Como é insuficiente o aumento da taxa de acumulação, os investimentos dirigem-se à expansão, e a produtividade cresce significativamente em alguns

setores. A destruição do emprego não é compensada pela criação de novos empregos em número suficiente, registrando-se, de um lado, um divórcio entre o crescimento da taxa de formação bruta de capital fixo e da produtividade e, de outro, o da destruição do número de empregos na função pública, seguida de uma retirada do Estado e da modernização de seus aparelhos. Enfim, a liberalização financeira, brutal, não induz a transformação dos mercados financeiros emergentes, de perfil relativamente fraco, em fornecedores de capitais para o investimento e acentua seu aspecto especulativo.

A integração liberal não é, entretanto, a única forma possível de integração. Tal como é praticada até agora, a integração regional encontra numerosas dificuldades. Estas são de natureza a reatualizar as políticas protecionistas defensivas e, sobretudo, não combinadas, que poderiam conduzir a uma implosão da integração já realizada, a menos que outras formas de integração regional não sejam implementadas. A crise financeira importante que afetou a maior parte das economias semi-industrializadas latino-americanas após dezembro de 1994 foi um prenúncio, com efeito, de uma submissão provável à política liberal seguida e de um retorno do Estado possível. As zonas de livre comércio, a forma mais liberal de integração, induzem a constituição de uniões aduaneiras, vias de mercados comuns efetivos, mais intervencionistas. Acompanhada, por vezes, de um peso crescente dos Estados no econômico e no social, de uma delegação parcial da soberania desses Estados em favor de um poder supranacional, a integração poderia, então, ajudar a minimizar as desigualdades e a impulsionar um crescimento sustentado e menos destrutivo do emprego. Dito de outra maneira, a globalização tanto tecnológica quanto financeira, que ataca subitamente a maior parte da formação social desses países, não pode ser contornada eficazmente por um retorno ao protecionismo individual que já se insinua. Não é possível se isolar com o propósito de construir, a partir de seus próprios recursos, dos bens (e sobretudo dos processos de produção) substitutivos, a alta tecnologia tal como a produzida pelos países mais avançados. Do mesmo modo, é um pouco ingênuo não ver, no funcionamento dos mercados financeiros, a especulação. O contexto internacional impôs a integração. Os limites da integração liberal podem conduzir a diferentes formas de integração. É o que será demonstrado depois de ter lembrado as especificidades da integração latino-americana, insistindo mais particularmente sobre o caso das grandes economias semi-industrializadas.

1 - Uma integração desigual

a) A América Latina, até poucos anos atrás, estava pouco aberta ao comércio internacional, em seqüência às políticas de substituição de importações impostas pela grande crise dos anos 30, confirmada, a seguir, pela política industrial de certos países. Ela se abriu, marcadamente, ao comércio mundial na última década e, mais particularmente, depois do início dos anos 90.

As exportações extra-regionais⁴, relativamente importantes, mantiveram-se, sendo acrescidas, em percentagem de suas exportações totais, nos principais países latino-americanos — México, Brasil, Argentina (Tabela 1) —, a exceção do México, que conhecia uma redução relativa do seu comércio com o Japão e a CEE. Os déficits comerciais com os Estados Unidos foram nitidamente ampliados no México e na Argentina, e os excedentes do Brasil diminuíram sensivelmente, embora a participação dos Estados Unidos nessas exportações tenha aumentado irregularmente (Tabela 2).

O estudo de R. Buitelaar, retomado pela CEPAL, analisa as transformações que se produziram na América Latina, com a ajuda de uma classificação original — treze países (dentre os quais o México, que tem poucos liames com a América Latina e muitos com os Estados Unidos) e 28 setores industriais em cada país — obtendo-se, assim, um total de 344 setores. Estes são classificados segundo dois critérios: (a) o fato de a produção ser principalmente destinada ao mercado interno ou externo, e (b) segundo a orientação das exportações intra-regional ou extra-regional⁵. Compara-se o estado das regiões em 1979 e em 1989.

Observa-se que atores (174 sobre os 344) produziu para o mercado interno em 1979, o que parece bastante lógico, uma vez que essas economias estavam relativamente fechadas em 1979 e pouco exportavam (55) para o exterior da América Latina. Ao contrário, os setores que produziam essencialmente para o mercado externo eram em número mais reduzido (70), mas eles produziam proporcionalmente mais para os mercados extra-regionais (34) que no caso precedente (Quadro 1).

⁴ Para a América Latina evidentemente. O comércio regional do México, mas, nesse caso, no sentido da América do Norte, é muito importante.

⁵ Lembre-se que a região é a América Latina. O México possui um comércio marginal e decrescente com essa região (ver Tabela 1).

Tabela 1

Participação percentual das exportações para os EUA, o Japão e a CEE no total das exportações do México, do Brasil e da Argentina — 1980-1992

DISCRIMINAÇÃO	ESTADOS UNIDOS			JAPÃO			CEE		
	1980	1985	1992	1980	1985	1992	1980	1985	1992
México	66	66,8	71,1	4,8	7,1	3,2	16,5	16,9	12,9
Brasil	18,6	28,8	20,8	6,1	5,5	6,4	27,2	24,3	29,6
Argentina	9,5	12,9	11,5	2,6	4,3	3,1	27,6	20,9	30,6

FONTE: MANUAL de Estatística de Comércio Internacional e de Desenvolvimento (1994). CNUCED.

Tabela 2

Evolução dos saldos das balanças comerciais com os Estados Unidos do México, do Brasil e da Argentina — 1988-93

DISCRIMINAÇÃO	1988	1989	1990	1991	1992	1993
México (1)	-750	-2 600	-3 540	-7 930	-12 360	-9 015
Brasil	4 870	3 860	3 229	990	2 041	1 963
Argentina (2)	298	294	293	-253	-1 877	-2 969

FONTE: DIRECTION OF TRADE STATISTICS; yearbook (1994). Washington: FMI.

NOTA: As exportações são em FOB, e as importações, em CIF.

(1) O México não incluía as exportações e as importações de suas *maquilhadoras* até pouco tempo. Estas estavam registradas em sua balança de serviços. As séries não foram recalculadas, razão pela qual, no que concerne ao comércio total com os Estados Unidos, tenha-se preferido utilizar os dados dos Estados Unidos, recalculando, como é usual, o valor das exportações e das importações segundo a modalidade: as importações CIF provenientes do México, reduzidas de 10%, serão consideradas como representativas do valor FOB das exportações do México para os Estados Unidos. Inversamente, as exportações desse país, aumentadas de 10%, serão consideradas como representativas do valor CIF das importações do México provenientes dos Estados Unidos. Observa-se, enfim, que, após a violenta desvalorização sofrida por esse país, no fim de 1994 e começo de 1995, o saldo da balança comercial voltou a ser positivo, inclusive com os Estados Unidos (de janeiro a maio de 1995 ele aumentou para US\$ 2,300 milhões — Fonte: Economista, 5.9.95). (2) Com a ajuda de uma forte recessão, a Argentina passou igualmente por uma modificação espetacular em sua balança comercial (ela voltou a ser positiva em agosto de 1995), mas, diferentemente do México, seu saldo, ainda que mais diminuto, permaneceu negativo com o NAFTA (e sobretudo com os Estados Unidos), uma vez que, nos seis primeiros meses de 1995, ele atingiu US\$ 555 milhões (Fonte: Clarin, 5.10.95).

Quadro 1

Abertura das economias latino-americanas

<p style="text-align: center;">A</p> <p>O mercado interno predomina para 219 setores com exportações para o mercado regional.</p> <p style="text-align: center;">144 SEM VARIAÇÃO</p>	<p style="text-align: center;">C</p> <p>O mercado externo predomina para 46 setores com exportações para o mercado regional.</p> <p style="text-align: center;">16 SEM VARIAÇÃO</p>
<p style="text-align: center;">32 SEM VARIAÇÃO</p> <p style="text-align: center;">B</p> <p>O mercado interno predomina para 55 setores com exportações extra-regionais.</p>	<p style="text-align: center;">29 SEM VARIAÇÃO</p> <p style="text-align: center;">D</p> <p>O mercado externo predomina para 34 setores com exportações extra-regionais.</p>

FONTE: BUITELAAR, R. (1994). El regionalismo abierto en America Latina. *Revista de la CEPAL*, Santiago/Chile: Nações Unidas. p.37.

A situação muda em 1989. Dos 219 setores onde predominava o direcionamento para o mercado interno e a vocação regional, só 144 permanecem nessa situação, 48 exportam (daí para frente) sobretudo para o exterior da América Latina, 19 continuam a exportar para a região, mas mudam de posicionamento, tornando-se dependentes especialmente dos mercados externos, e oito trocam igualmente de direção, porém exportam daí em diante para o exterior da região. Dezoito dos 55 setores que têm vocação para o mercado interno, mas também exportam para o exterior da região, modificaram suas exportações em favor do mercado latino-americano, reforçando, assim, a integração entre essas economias, e nove, continuando a exportar para esses mercados, tornaram menos internacionalizados, dependendo mais do mercado interno.

Dos 70 setores fortemente internacionalizados em 1979, 45 permanecem na mesma situação, e 23 adquiriram essa posição entre 1979 e 1989, entretanto 18 a perderam. Entre os setores internacionalizados, a orientação das exportações para os mercados extra-regionais, já elevada, reforça-se.

A internacionalização é real, mas relativa, pois, embora essencial, é ainda dominada pela dinâmica do mercado interno. A orientação dos setores faz-se sobretudo a favor dos mercados extra-regionais. Essas conclusões interessantes devem, entretanto, ser destacadas. O período escolhido é caracterizado por uma crise econômica demasiado profunda, a qual grande parte das economias só conseguiram superar a partir do fim dos anos 80. Seria interessante observar se a evolução para as economias extra-regionais se seguiu então, mesmo que as políticas de integração tenham se tomado mais efetivas, o que leva a uma segunda observação. Multiplicar os setores industriais pelo número de países conduz a uma imagem deformada da internacionalização, tendo em vista que essa operação não é ponderada. Ora, a internacionalização de um setor no Brasil, a orientação de suas exportações para os mercados regionais ou não, não tem o mesmo significado — do ponto de vista da integração efetiva — que aquele que poderia produzir-se no mesmo setor no Equador, em conseqüência do diferente peso desses setores nos dois casos. Ora, o estudo confere-lhes o mesmo significado.

b) Diferentemente dos países europeus, as grandes economias latino-americanas comercializavam muito pouco entre elas antes de iniciarem as políticas de integração regional. A um nível absoluto, a explicação reside no fraco grau de abertura dessas economias para a economia mundial, seguido das políticas de substituição de importações acionadas dos anos 30 aos anos 60 ou 70. A atração de alguns (México) pelos Estados Unidos e a de outros pela Europa encontram suas raízes na colonização e no tipo de formação social profundamente moldados pelos

costumes do centro, particularmente para as classes médias e superiores, e, seguramente, na proximidade geográfica. Este último fator exerce uma influência considerável para o México, "tão perto dos Estados Unidos e tão longe de Deus", e para as pequenas economias. O México não exporta a não ser 6,1% do total de suas trocas para a América Latina (mas 65,3% delas ocorrem com os Estados Unidos); o Brasil, 18,1% (ou seja, uma porcentagem próxima da que transaciona com os Estados Unidos); e a Argentina, 23,6% em 1980 (Tabela 3). Diferentemente dos grandes países, os pequenos países conhecem-se melhor. Essas porcentagens não evoluem muito, à exceção da Argentina (Tabelas 3 e 4), mas aumentam em relação aos Estados Unidos. Em conseqüência, seria errôneo considerar que não tenha havido, em alguma época, uma intensificação do comércio entre os países latino-americanos, porque a taxa de abertura dessas economias aumentou profundamente nos anos 80. De 1980 a 1992, o volume das exportações da América Latina cresceu 87% (isto é, 5,3% em média anual), com um aumento em valor que não supera os 43% (3% anuais), enquanto o PIB estagnou (1,5% a.a. sobre o conjunto no período) — Tabela 3 e 4.

Essas observações poderiam finalmente conduzir a conclusões errôneas, como as que consistiriam em deduzir que a integração seria pouco reforçada na América Latina (tomada em seu conjunto), porque o desenvolvimento do comércio intra-regional não teria uma expressão mais importante do que a taxa de abertura ao comércio mundial.

Esses dados são, entretanto, demasiado globais tanto ao nível da região quanto ao macroeconômico. É conveniente considerar as integrações no interior da América Latina e aquela que diz respeito a uma das suas economias com os Estados Unidos e o Canadá. No seio de cada "região", as taxas de crescimento do comércio podem ser particularmente importantes, tal como se pode observar no Mercosul (Tabelas 5 e 6), desde o fim dos anos 80.

c) Ainda que detalhados, esses dados poderiam conduzir a subestimar a integração em curso. A estrutura das exportações modificou-se profundamente nesse período (Tabelas 7 e 8), em favor do setor manufatureiro e em detrimento dos produtos primários, uma vez que 62,5% das exportações em 1992 foram compostas, em 12 países latino-americanos, por produtos industriais, contra apenas 50% em 1970-74. Ela se transformou mais ainda no que se refere às exportações destinadas à América Latina (74,3% contra 47,2%), entretanto um pouco menos para as que se dirigiam para o mercado dos Estados Unidos (Tabela 7). A porcentagem de exportações das indústrias intensivas em capital, ainda que débil, igualmente foi acrescida e compreende exportações de indústrias de tecnologia elevada no conjunto das exportações destinadas aos Estados Unidos e nas dirigidas para a América Latina.

Tabela 3

Porcentagem das exportações da Argentina, do Brasil do Paraguai, do Uruguai e do México para os EUA e para a América Latina — 1980 e 1991

DISCRIMINAÇÃO	1980		1991	
	Estados Unidos	América Latina	Estados Unidos	América Latina
Argentina	8,9	23,6	10,4	29,3
Brasil	17,4	18,1	20,2	16,5
Paraguai	5,5	45,8	4,7	46,7
Uruguai	7,8	37,3	10,1	40,7
México	65,3	6,1	64,7	4,7

FORNTE: BUITELAAR, R. (1994). El regionalismo abierto en America Latina. *Revista de la CEPAL*, Santiago/Chile: Nações Unidas. p.25.

Tabela 4

Exportações intra-regionais dos países latino-americanos — 1991

(% das exportações de cada país)

ORIGEM	MERCADO COMUM CENTRO-AMERICANO	MERCO-SUL	GRUPO ANDINO	CARICOM (1)	AMÉRICA LATINA E CARIBE	PAÍSES LIMÍ-TROFES (2)
Argentina .	0,3	16,5	5,6	0,2	29,3	21,5
Brasil	0,4	7,3	3,8	0,3	16,5	10,7
Chile	0,4	9,3	5	0,0	15,5	6,1
Colômbia .	1,5	1,3	10,7	0,3	21,6	11,3
México	1,8	1,5	1,5	0,4	6,7	0,8
Total	1,6	7,3	4,3	1	18,6	-

FORNTE: BUITELAAR, R. (1994). El regionalismo abierto en America Latina. *Revista de la CEPAL*, Santiago/Chile: Nações Unidas. p.53.

NOTA: A parcela do comércio da Argentina, do Brasil, do Chile, da Colômbia e do México com os Estados Unidos, igualmente em 1991, é de 10,4%; 20,2%; 14,8%; 38,8%; e 64,7% respectivamente (Tabela 3).

(1) Inclui Brabados, Guiana, Jamaica, Trinidad e Tobago. (2) Da Argentina são: Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai; do Brasil, Argentina, Bolívia, Colômbia, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela; do Chile, Argentina, Bolívia e Peru; da Colômbia, Brasil, Equador, Peru e Venezuela; do México, Guatemala.

Tabela 5

Evolução do comércio de mercadorias dos países do Mercosul — 1981-1993

DISCRIMINAÇÃO	1981	1985	1990	1991	1992	1993
Exportações totais (US\$ milhões)	33 946	35 191	46 403	45 896	50 489	54 151
Taxa de crescimento (%)	15	-3,2	-0,3	-1,1	10	7,3
Exportações intra-regionais (US\$ milhões)	3 023	1 952	4 127	5 103	7 216	10 027
Taxa de crescimento (%)	-11,6	-15,1	7,6	23,6	41,4	38,9
Porcentagem do comércio intra-regional	8,6	5,5	8,9	11,1	14,3	18,5

FONTE: EL MERCOSUR contra viento y marea (1994). **Comércio Exterior**, México: Banco Nacional de Comércio Exterior, v.44, n.11, p.998, nov.

Tabela 6

Exportações dentro do Mercosul — 1985-93

ANOS	ARGENTINA		BRASIL		PARAGUAI		URUGUAI		TOTAL	
	Total (US\$ milhões)	(%)	Total (US\$ milhões)	(%)	Total (US\$ milhões)	(%)	Total (US\$ milhões)	(%)	Total (US\$ milhões)	(%)
1985	667	8,0	989	3,9	82	27,0	229	25,8	1 967	5,6
1986	894	13,1	1 175	5,3	133	57,3	394	34,9	2 596	8,5
1987	768	12,1	1 305	5,0	127	36,0	340	27,0	2 541	7,5
1988	875	9,6	1 642	4,8	155	30,4	334	24,1	3 008	6,7
1989	1 428	13,9	1 368	4,0	388	38,4	526	32,9	3 710	7,8
1990	1 833	14,8	1 318	4,2	379	39,6	591	34,9	4 122	9,9
1991	1 977	16,5	2 309	7,3	259	35,2	551	34,4	5 096	11,1
1992	2 327	19,0	4 128	11,4	246	37,5	622	36,5	7 323	14,4
1993	3 684	28,1	5 395	14,0	276	39,8	699	42,5	10 054	18,6

FONTE: BUSTOS, Pablo (1995) **Mas alla de la estabilidad**. Washington: BID/INTAL/Fund. F. Ebert. p.231

NOTA: Com a estabilização dos preços no Brasil em 1994, as importações aumentaram incisivamente, e a balança comercial, expressivamente excedentária, tornou-se deficitária. A Argentina, principalmente, beneficiou-se dessa mudança: suas exportações dentro do Mercosul aumentaram de 89,1% (Fonte: CEDEI - 1995) durante o primeiro semestre de 1995, com relação ao primeiro semestre de 1994. Será necessário esperar por medidas protecionistas — com relação a seus associados do Mercosul — pelo começo de uma recessão, para que o Brasil comece a redirecionar seu saldo comercial

Tabela 7

Composição das exportações de 12 países latino-americanos para os Estados Unidos, a América Latina e o Caribe — 1970-74 e 1992

DISCRIMINAÇÃO	(%)			
	ESTADOS UNIDOS		AMÉRICA LATINA E CARIBE (1)	
	1970-1974	1992	1970-1974	1992
PRODUTOS PRIMÁRIOS (AGRÍCOLAS, ENERGIA E MINERAIS)	47,7	39,4	52,6	25,4
PRODUTOS INDUSTRIAIS	51,9	59,2	47,2	74,3
Semimanufaturados (2)	38,4	21,8	22,2	24,2
Manufaturados	13,5	37,4	25,0	50,0
Indústrias tradicionais (3)	5,4	8,4	4,5	8,3
Indústrias de produtos intermediários (4)	1,8	4,6	4,7	10,9
Indústrias novas com intensiva utilização de mão-de-obra (5)	4,2	11,3	8,7	13,3
	(6)2,0	(6)4,1	(6)2,9	(6)4,3
Indústrias novas com utilização intensiva de capital (7)	2,2	13,0	7,1	17,6
	(6)0,4	(6)1,7	(6)1,4	(6)1,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: POLÍTICAS para mejorar la inserción en la economía mundial (1994). Santiago/Chile: CEPAL, p.82.

(1) A América Latina aqui agrupa Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Guatemala, Honduras, México, Paraguai, Uruguai e Venezuela. (2) São constituídos de alimentos: bebidas, tabaco, produtos de madeira, petróleo refinado e derivados de petróleo e de carvão. (3) Agrupam têxteis e vestuário, couro e produtos de couro, vidro, cerâmica. (4) Compreendem os produtos plásticos, diversos produtos minerais não-metálicos, ferro e aço, metais não ferrosos. (5) Compõem-se de móveis, impressoras, máquinas elétricas e não elétricas. (6) Percentual das novas indústrias com elevado conteúdo tecnológico. (7) Compreendem fármacos e os produtos químicos, produtos metálicos, equipamento de transporte e equipamento profissional e científico.

A composição das exportações de produtos industriais evoluiu em favor das indústrias novas no Brasil e no México, entre 1970 e 1992. Uma tal evolução está ausente na Argentina e no Chile, onde, primeiramente, as indústrias de base assumem uma parcela um pouco mais importante e, em segundo lugar, se situam as indústrias tradicionais (que, entretanto, se apresentam relativamente sofisticadas) crescendo consideravelmente (Tabela 8). Em quase todo o conjunto das economias latino-americanas, a parcela das

exportações manufaturadas nas exportações totais aumentou. No Brasil e no México, que registraram, ambos, 77% de manufaturados do conjunto de exportações de toda a América Latina, o aumento tanto absoluto como relativo foi considerável (Tabela 7 e Gráficos 1, 2 e 3).

Tabela 8

Estrutura das exportações industriais na Argentina, no Brasil,
no Chile e no México — 1970-1992

DISCRIMINAÇÃO	ESTRUTURA (%)			EXPORTAÇÃO DE MANUFATURADOS	
	Indústria Tradicional	Indústria de Base	Indústrias Novas	Valor (US\$ milhões)	% das Exportações Totais
Argentina					
1970	25,9	16,8	57,3	232	13,1
1980	36,7	12,5	50,7	1 645	20,5
1992	28,4	22,2	49,4	2 892	23,6
Brasil					
1970	21,8	36,9	41,7	312	11,5
1980	23,6	17,4	58,9	6 740	33,6
1992	21,8	29	49,2	18 247	50,7
Chile					
1970	0,6	29,6	69,7	27	2,2
1980	6,4	40	53,6	241	5,3
1992	30,3	17,6	52,1	733	7,4
México					
1970	22,4	11	66,3	326	27,8
1980	22,5	6,7	70,7	1 469	9,5
1992	10,4	11,4	78,3	12 966	47,6

FONTE: POLÍTICAS para mejorar la inserción en la economía mundial (1994). Santiago/Chile: CEPAL. p.77.

Gráfico 1

A maior participação das exportações no PIB ...

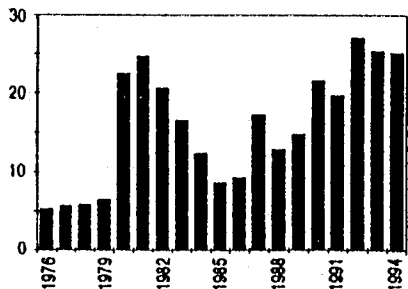


Gráfico 2

... já não depende do petróleo ...

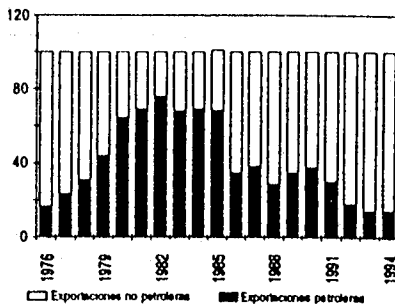
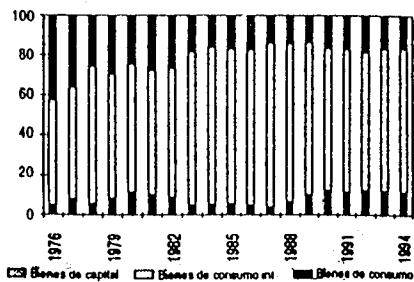


Gráfico 3

... e os bens de consumo intermediário seguem sendo o componente principal das importações .



FONTE: EXPANSÃO (1995). México, 29 mar.

Essa desagregação da estrutura das exportações permite relativizar as primeiras observações. A abertura mais pronunciada da América Latina em relação ao comércio mundial, em um momento em que se conhecia um crescimento rápido, acompanhado de um desenvolvimento proporcionalmente bem mais elevado do comércio de produtos industriais, foi sintoma de uma integração bem mais efetiva do que parecia. Ela recai sobre os produtos em que a elasticidade da demanda com relação à renda é mais favorável do que aquela concernente aos produtos primários de um modo geral, e, desse ponto de vista, a integração, tal como se realizou, corresponde a uma inserção mais positiva no comércio mundial. A liberalização do comércio exterior e a concretização desse quadro de políticas de integração regional favoreceram o progresso considerável do comércio de produtos industriais em numerosos países e reforçaram, dessa forma, a integração econômica. Assim, os efeitos começaram a ser significativos em algumas regiões, como o Sul do Brasil, e tanto mais positivos se demonstram dependendo de seu comércio com a Argentina. Essa observação pode, entretanto, ser estendida, em certa medida, com relação ao comércio com os Estados Unidos, uma vez que a composição das exportações latino-americanas evoluiu a favor dos produtos manufaturados (Tabela 7). Todavia duas observações devem ser feitas: essa evolução foi menos rápida do que na América Latina. Tendo em vista que os produtos industriais importados dessa região pelos Estados Unidos passaram de 51,9% para 59,2%, enquanto evoluíram de 47,2% para 74,3% em 12 países latino-americanos. A segunda observação refere-se à natureza dos produtos exportados pelo México para os Estados Unidos a partir de sua zona fronteira. As *maquilladoras* agregam muito pouco valor adicionado e têm efeitos de treinamento quase negligenciáveis, à exceção da indústria automobilística.⁶

⁶ Elas se constituem sobretudo em uma integração intra-indústria, obedecendo a uma lógica de grupo mais do que industrial, uma vez que os efeitos de "arrastre" são contrários, e os favoráveis são virtuais. A ausência desses efeitos — diferentemente do que se passou no Sudeste da Ásia, onde as políticas industriais, de implementação da infra-estrutura e principalmente de apoio científico e tecnológico foram acionadas — deixa pensar que esse tipo de especialização internacional e de inserção na divisão internacional do trabalho fica "empobrecedor", ainda que se traduza por um progresso do comércio entre ramos, sinal, em geral, de uma especialização "enriquecedora".

2 - Uma integração problemática

A integração econômica na América Latina, ainda que real e em claro progresso, é ainda tímida. Profundamente influenciados pelo conjunto de medidas liberais, tomadas com a adoção de políticas de ajustamento de segunda geração, no fim dos anos 80 os avanços da integração econômica foram ameaçados pelo desenvolvimento de brechas comerciais extraordinárias e pela expansão do capital especulativo.

A integração econômica é mais importante entre as economias da América do Norte. É por essa razão que se privilegiará nesta parte, a integração norte-americana. Os argumentos, desenvolvidos em favor de uma integração, caracterizam-se pela liberação das trocas externas e compreendem que trocas com terceiros países têm se revelado pouco consistentes pela demonstração dos fatos. Com relação à instauração de uma zona de livre comércio na América do Norte, havia freqüentes demonstrações de que o México deveria beneficiar-se mais do que os outros países, Estados Unidos e Canadá, com a integração e convergir para o nível de desenvolvimento destes últimos. Quanto ao Mercosul, a transformação em uma zona de livre comércio e a adesão, em seqüência, a um vasto projeto englobando o conjunto das economias da América, preconizado pelo Presidente Bush, seria desejável.

2.1 - Uma integração em perigo

Antes da assinatura do Acordo de Livre Comércio entre o México, o Canadá e os Estados Unidos (NAFTA) —, o México conheceu uma integração silenciosa com os Estados Unidos. Os Estados Unidos são, de longe, seu principal associado, embora o México não ocupe mais do que o terceiro lugar no comércio de seus vizinhos. Ele liberalizou seus mercados desde que entrou no GATT, em 1986, e deixou, assim, de proteger seu mercado interior, com algumas exceções, de tal modo que sua proteção aduaneira, relativamente uniforme, não era mais do que 9% em média (contra 4% para os Estados Unidos).

2.1.1 - Uma integração teoricamente vantajosa

É possível fazer interrogações sobre as razões dessa assinatura, levando em consideração o elevado grau de liberalização atingido e as perspectivas de acentuá-la, na medida em que esse acordo não visa constituir um mercado comum, mas uma zona de livre comércio. A teoria mais ortodoxa considera que, quando dois países de importância nitidamente desigual se associam, o pequeno país tira mais vantagens da integração do que o grande. A explicação é simples: partindo das hipóteses relativas ao modelo de Hechker-Ohlin (concorrência pura e perfeita identidade de funções de produção) e do método de aproximação própria a tais análises (estática comparativa, não de custo de transação⁷ na passagem de uma situação ótima de auto-suficiência a um equilíbrio ótimo com as mudanças, superior em termos de bem-estar ao precedente), considera-se que os termos de troca e de auto-suficiência do grande país são similares aos que resultarão da abertura comercial. O grande país possui uma estrutura de preços relativos que tenderá a se impor ao pequeno país. Pequena parcela das transformações decorrerá da abertura no grande país, uma vez que seus termos de troca evoluem pouco e a alocação ótima de seus fatores de produção, segundo as dotações originais, é pouco modificada. O crescimento em termos de bem-estar será um tanto mais reduzido do que a alteração dos termos de troca, seguida de uma abertura relativamente débil. A situação será diferente para o pequeno país, por razões rigorosamente inversas. Submetido a uma estrutura de preços relativos fortemente afastada de sua auto-suficiência, o pequeno país conhecerá uma profunda realocação de seus recursos e um ganho conseqüente de seu bem-estar muito significativo.

⁷ Dito de outra forma, supõe-se que a realocação dos recursos segundo as dotações relativas dos fatores se faça sem custo. O processo pelo qual se modificam as estruturas produtivas e o emprego dos trabalhadores é ignorado. A plasticidade do aparelho produtivo, a livre entrada e saída dos fatores de produção, quer dizer a flexibilidade, são um dado da análise.

Concebida em termos de estática comparativa, desenvolvida a partir de fortes hipóteses⁸, pressupondo o equilíbrio da balança comercial, uma vez que não se pode considerar a mobilidade internacional dos fatores de produção, essa tese — sem ser, contudo, a única — vai servir de matriz teórica dos modelos acerca dos ganhos de comércio sobre as negociações dos Estados Unidos com o México. Ela vai fundamentar as exigências com relação à abertura completa do mercado mexicano, a fim de abrir para os desempregados de certos setores norte-americanos os setores até então relativamente **protegidos** (é o caso de vários produtos agrícolas), de conformar-se à petroquímica e ao setor financeiro e de obter concessões suplementares da parte dos mexicanos no intuito de proteger postos de trabalho ameaçados nos Estados Unidos. Nesse “jogo”, a posição dominante é a dos Estados Unidos. Segundo J. Ros, com efeito, pode-se estabelecer uma estrutura de preferências para os Estados Unidos e para o México, que reflete os diferentes interesses desses dois países ao se associarem. Por razões evocadas precedentemente, os Estados Unidos consideram como prioritário obter concessões da parte dos mexicanos. Seu interesse decresce quando uma concessão não é possível, continua a baixar no caso de concessões mútuas, e, enfim, quando só eles devem fazer concessões. Inversamente, o México tem grande interesse no caso de concessões comuns ou de concessões norte-americanas. Seu interesse diminui no caso de concessões que deve fazer unilateralmente, mas é superior ao que registra na ausência mútua de concessões. Afetando a cada uma das escolhas, um número indica a grande satisfação de cada uma das partes, refletindo as duas escalas de preferência, donde se deduz a solução esperada: os Estados Unidos possuem uma estratégia dominante e obterão concessões mexicanas.

⁸ Concorrência pura e perfeita, logo, ausência, por vezes, de rendimentos crescentes de escala e de diferenciação de produtos, por hipótese, identidade das funções de produção em cada país. Não é propósito deste trabalho criticar esse posicionamento, onde o objeto consiste em definir condições para uma especialização ótima inter-ramos, enquanto, hoje, a especialização internacional é cada vez mais do tipo intra-ramos. Ela é profundamente estática, e as tentativas de introduzir o tempo e, em consequência, a dotação inicial de fatores são confinadas, com efeito, à passagem do curto ao longo período, a dinâmica estando, assim, reduzida à estática do longo prazo. Desse modo, esse enfoque não pode considerar as “preferências das novas estruturas” (a expressão é de J. Weilor) caras a List.

MÉXICO

		CONCESSÕES	NÃO CONCESSÕES
ESTADOS			
UNIDOS	CONCESSÕES	2;4	1;3
	NÃO CONCESSÕES	4;2	3;1

A principal concessão é, aparentemente, a abertura completa para os produtos dos Estados Unidos (à exceção de alguns produtos rigidamente discutidos) e aos investimentos estrangeiros, ainda que o país seja "subdesenvolvido", espécie de debilidade da "década perdida", e que inúmeras das suas produções sofram de um atraso tecnológico ponderável. Entretanto o essencial não é provavelmente isso, pois o México, ao aderir ao GATT em 1986, já havia baixado, consideravelmente, a proteção tarifária e não tarifária. O tratado insere-se em uma aproximação liberal e visa constituir uma zona de livre comércio e não um mercado comum. A retirada do Estado da economia deixa segmentos inteiros da indústria nacional sem possibilidade de resistir à concorrência norte-americana, sem que seja prevista uma ajuda, quer temporária, quer relativa, para iniciar e dar apoio a um processo de reestruturação. Em outras palavras, o mercado mexicano abre-se completamente aos capitais norte-americanos e a seus produtos sem que seja prevista nem uma política industrial nacional nem um centro supranacional suscetível de ajudar as indústrias locais a resistirem à concorrência proveniente do resto do Mundo. O México oferece, assim, um excelente mercado aos produtos norte-americanos, donde se deduz que a penetração é tanto mais fácil quanto a indústria é mais débil, a retração do Estado é significativa, há ausência de uma autoridade supranacional e, assim, uma excelente oportunidade aos investimentos "em carteira" a prazo norte-americanos.

2.1.2 - Uma integração perigosa

Do lado das trocas comerciais, o implícito concerne ao saldo nulo da balança comercial, que se demonstra rapidamente problemático.

As exportações aumentam consideravelmente, malgrado a valorização relativamente forte da moeda nacional e a redução rápida dos estímulos à exportação. Esse importante progresso vai originar a criação de empregos nos setores onde a competitividade repousa seja sobre os débeis salários (as indústrias *maquilladoras*), seja onde a competitividade se assenta sobre os custos unitários do trabalho, mais insignificantes que nos Estados Unidos. Inversamente, o progresso dessas exportações vai destruir alguns empregos nos Estados Unidos, menos, entretanto, do que estava previsto.⁹ Esse progresso vai agir sobretudo nos setores concorrenciais para os produtos mexicanos, gerando uma deterioração das condições de trabalho, tanto ao nível da progressão desacelerada dos salários quanto da própria organização do trabalho. Ele vai igualmente contribuir para a alteração da distribuição da renda do trabalho nos Estados Unidos.¹⁰ Esses mecanismos econômicos, entretanto, funcionaram de maneira moderada, já que o México ocupa um lugar pouco importante no comércio dos EUA. Inversamente, o peso dos EUA no México é mais importante.

As importações mexicanas cresceram muito mais rapidamente do que suas exportações, conseqüentemente, pode-se observar, em uma primeira etapa, que o déficit comercial com os EUA aumentou significativamente. A vantagem que os EUA retirou de sua associação com o México, ao menos no curto prazo, é mais importante do que a obtida pelo México, contrariamente ao que foi prognosticado. Essas importações substituem em parte a produção local e se constituem, assim, em fonte de destruição de emprego nas indústrias

⁹ Lembre-se que os EUA conhecem uma forte retomada da atividade econômica, por si mesma fonte de importações suplementares. O crescimento das importações provenientes do México não substitui integralmente uma produção local preexistente. Convém, assim, distinguir o efeito de substituição e os efeitos de renda para analisar o impacto dessa evolução sobre os empregos nos Estados Unidos.

¹⁰ Na medida em que a qualificação do trabalho se deteriora, os setores submetidos a uma concorrência acirrada conhecem uma deterioração da renda do trabalho.

insuficientemente competitivas. Entretanto essas importações, na medida em que se concentram no aporte de bens de equipamento, permitem, igualmente, melhorar a eficácia dos investimentos por duas razões: a primeira é a participação de tecnologias avançadas conhecidas pelos países desenvolvidos nos últimos anos e que são imprescindíveis para iniciar, em alguns ramos, um processo de *catching up*; a segunda razão, ligada à apreciação da taxa de câmbio, é a baixa relativa do valor unitário desses bens de equipamento e atua como um progresso da poupança do capital técnico (conforme J. Robinson). A natureza das importações não autoriza, todavia, um diagnóstico otimista, como o faria o Ministro da Economia do México ou da Argentina. O aparecimento, freqüentemente evocado, duma brecha comercial importante, como o preço a pagar por uma reestruturação do aparelho produtivo — condição para uma retomada consistente e saudável do crescimento —, é muito arriscado, porque, paralelamente, é preconizada uma retirada maciça do Estado da economia. As referências feitas ao Japão e à Grã-Bretanha sobre o alvorecer de suas industrializações são enganosas. O déficit comercial não traduzia em nada uma fragilidade da economia britânica nessa época, mas o lugar preponderante que ela ocupava na economia mundial, o que está longe de ser o caso dessas economias. O argumento segundo o qual o déficit comercial seria salutar porque o foi ao Japão e à Grã-Bretanha é falacioso. Certamente melhor seria um déficit comercial provocado pelo aumento das importações de bens de capital ou intermediários do que pela expansão das importações de bens de consumo, se o objetivo é consolidar o crescimento. Da mesma forma, mais vale um déficit causado pela expansão da produção e das rendas, e, mecanicamente a curto prazo, das exportações do que um excedente produzido por uma recessão. O debate ultrapassa essas considerações. É provável que um déficit comercial de longa duração, ainda que seja a expressão de um aumento das importações de bens de produção essenciais, participe de uma reestruturação do aparelho produtivo, de tal modo que a inserção na divisão internacional do trabalho seja mais positiva do que na situação anterior e sem política industrial? A resposta não é necessariamente positiva. Numerosas indústrias poderiam ser consolidadas em lugar de serem suprimidas, caso houvesse uma política industrial ativa, utilizando subvenções e um protecionismo temporário e negociado e fazendo-se menos importações, que poderiam ser substituídas pela produção.

O déficit comercial cresce, então, muito rapidamente e atinge uma dimensão considerável em porcentagem do PIB. A essa fenda comercial, é conve-

niente adicionar o serviço da dívida externa, as saídas de capital atribuídas às despesas feitas pelos turistas (muito importantes no México e na Argentina), de tal modo que as entradas massivas de capital possam permitir que tais déficits não tenham conseqüências imediatas e negativas sobre a taxa de câmbio. Essas entradas ultrapassam a necessidade de financiamento, conduzindo a uma avaliação importante da moeda nacional, ela mesma fonte de aumento da brecha comercial. Déficit, moeda supervalorizada e outros tantos elementos não são considerados no arrazoado conclusivo da vantagem, relativamente maior, retirada pelo pequeno país signatário de um acordo de livre comércio.

Do lado do movimento de capitais, à exceção dos investimentos diretos nas zonas fronteiriças fornecedoras de divisas, a parcela do valor adicionado mexicano é muito débil, e os investimentos no setor automobilístico, para os quais o valor agregado nacional é mais elevado, os investimentos diretos orientam-se sobretudo para o setor serviços e representam uma parte cada vez mais reduzida do conjunto de investimentos, depois que o essencial das privatizações foi consumado. Isso quer dizer que a maioria dos investimentos são em carteira e, na sua essência, investimentos altamente especulativos a um curtíssimo prazo e em dólares. Essa entrada maciça de capitais foi igualmente observada na maioria das economias latino-americanas até dezembro de 1994, data na qual os credores do vencimento de haveres financeiros, levados pela atrativa oferta de juros extremamente elevados, realizaram retiradas maciças de capitais, ou não renovaram investimentos cujo prazo havia vencido.

Com certo otimismo, poder-se-ia considerar que as economias latino-americanas se encontram em uma situação análoga à dos EUA em certos períodos da sua história recente, graças à globalização financeira e à liberalização de seus mercados financeiros. Como nos EUA, o déficit comercial alimenta a avaliação da moeda nacional via elevação das taxas de juros, a qual ela conduziu, ao invés de induzir a uma depreciação dessa moeda. Entretanto diferem, face ao débil peso de seu aparelho produtivo, o estreitamento dos mercados financeiros em rápido progresso com relação a alguns "produtos alvo", a incapacidade de restringir a lacuna comercial, a acumulação de erros de políticas econômicas, facilitadas pela vinda quase inexorável dos limites do modelo liberal de saída da crise, de um lado, e o desdobramento dos produtos financeiros e das inovações financeiras nos países desenvolvidos, de outro, acentuam a volatilidade dos movimentos

de capitais, ampliam seu caráter altamente especulativo e aceleram os riscos de mudança do ângulo do prestador (do requerente de empréstimo).

Raros são os modelos que tentam considerar os movimentos de capitais para avaliar os efeitos da integração. Mais raros, ainda, são os que o fazem levando em conta os investimentos em “carteira”. Difíceis certamente de formalizar, a entrada dos capitais e sua volatilidade eram, portanto, previsíveis, e os efeitos sobre a taxa de câmbio, estimáveis. Considerando que a liberalização financeira é quase total, poder-se-ia referir os ensinamentos extraídos de uma aproximação do tipo Mundell-Fleming para definir a política econômica a seguir. Quando existe uma situação de subemprego e perdura um déficit na balança comercial — caso da maioria das economias latino-americanas depois da implementação das políticas de ajustamento liberal do fim dos anos 80 —, a política econômica preconizada no caso de mudança flexível consiste em combinar uma política orçamentária restritiva a uma política monetária expansionista. Com efeito, quando há uma forte mobilidade de capitais, a política orçamentária restritiva conduz a uma depreciação da taxa de câmbio. Esta deveria estimular as exportações, oportunizando-lhes maior competitividade, e frear as importações por razões inversas. Depois de algum tempo, a balança comercial deveria conhecer uma evolução positiva de seu saldo, exceto em casos peculiares da natureza dos produtos e das divisas as quais suas vendas são vinculadas. A política orçamentária restritiva empurra a baixa da taxa de juros e induz os capitais a saírem do país, se o diferencial das taxas de juros se apresentam comparativamente desfavoráveis. A política monetária expansionista conduz igualmente a uma baixa na taxa de juros, de modo a reativar a atividade econômica, e isso tende a reduzir o subemprego. A combinação dessas duas políticas deveria, dessa forma, levar a uma redução do subemprego e da brecha comercial.

Evidentemente, sob tal enfoque, a taxa de câmbio é considerada um preço similar a outros preços e, conseqüentemente, não necessita de um juro particular. O mercado deveria, então, ser deixado livre, e seus movimentos não deveriam ser tolhidos. É a este preço que a política monetária pode reencontrar sua eficácia em câmbio flexível. Ora, a taxa de câmbio não é um preço como os outros e, se ela flutua consideravelmente, não é por falta de intervenção dos Bancos Centrais sobre os mercados de câmbio, mas por causa das suas incapacidades crescentes face à evolução tanto das inovações financeiras quanto da informatização da informação e à incapacidade de agir de maneira eficaz sobre essas evoluções. Mas o essencial da crítica não se situa a esse

nível. A liberação comercial abrupta conduz irremediavelmente a significativos déficits na balança comercial. A abertura dos mercados financeiros locais e a garantia dada ao livre repatriamento leva a massivas entradas de capitais, quando as oportunidades de investimentos (produtivos e, sobretudo, financeiros) se mostram mais lucrativas nessas economias do que nas economias dos países desenvolvidos. Uma política de taxas de juros elevadas anima as entradas de capitais e suscita uma valorização da moeda nacional. Duas vantagens são esperadas: ela permite compensar o déficit comercial ocorrido e fornece recursos para assegurar o pagamento dos serviços da dívida externa. Caso ela seja de um montante suficientemente elevado, conduz a uma valorização da taxa de câmbio¹¹, assim que ultrapassa a necessidade de financiamento da economia. Essa valorização desempenha um papel não negligenciável sobre o aumento de preços, uma vez que permite sua desaceleração¹². Por isso ela é pesquisada. Dito de outra forma, a política monetária é fortemente dependente da política de câmbio escolhida. Em vez de ser expansionista, a política monetária é fortemente restritiva.¹³ O objetivo pesquisado visa sobretudo reforçar a credibilidade *vis-à-vis* ao Exterior, atraindo, assim, capitais estrangeiros. Essa política orçamentária não suscita uma baixa das taxas de juros e, bem ao contrário, é acompanhada de uma política de taxas elevadas pelas razões aludidas.

A integração, em que domina o liberalismo, torna quase impossível atribuir à política monetária um papel ativo, além daquele que é o de atrair capitais estrangeiros com o risco de tornar mais difíceis os empréstimos para os investimentos produtivos, até mesmo para a tesouraria das empresas. Há muito mais do que uma simples limitação da soberania, como é possível constatar logo que uma integração regional é implementada.

¹¹ Ela mesma fonte de déficits crescentes do balanço de pagamentos. A gravidade desse déficit é subestimada pela facilidade com a qual é compensado pelas entradas de capitais num primeiro momento.

¹² A demonstração da relação entre valorização do câmbio e desinflação não pode ser realizada aqui. Em P. Salama e J. Valier (1990) é apresentada uma revisão da literatura.

¹³ Quando a criação monetária depende exclusivamente das entradas líquidas de capitais, a soberania monetária praticamente desaparece. A dolarização nominal da moeda argentina, quer dizer, sua forte valorização em termos reais, residuo do tempo necessário para reduzir o diferencial de inflação, conduziu a um estrangulamento da política monetária.

Com efeito, a integração econômica faz-se, hoje, em um contexto particular. A globalização financeira limita as margens de manobra dos governos e faz perceber mais cruelmente a ausência de medidas coordenadas em matéria de política de câmbio, ao menos a nível regional. A formação das integrações econômicas é muito diferente da que conheceram os principais países europeus. O Mercado Comum Europeu foi construído em uma época em que dominava o controle dos câmbios. Somente quando foram tomadas medidas para limitar as taxas de câmbio e deixar flutuar a cesta de moedas, elas se tornaram solidárias face ao dólar e ao yen. Só após a liberalização financeira, passou a ser vislumbrada a criação de uma moeda comum. O contexto internacional é totalmente diferente hoje. A liberalização financeira faz-se simultaneamente ao “desarmamento” do comércio exterior. É sobre esse pano de fundo da liberalização do conjunto de mercados que se constróem tanto os acordos de livre comércio quanto os mercados comuns latino-americanos. É por essa razão que a questão das taxas de câmbio adquire um papel particular e delimita mais claramente, do que na Europa, as margens de manobra das políticas econômicas.

Essas são as especificidades que tornam problemático o sucesso das integrações sob o domínio liberal e que, ao contrário, exigem a implementação de uma combinação de políticas mais intervencionistas.

2.2 - Uma integração necessária, mas diferente

A taxa de investimento e a taxa de poupança são muito débeis na América Latina. Elas foram reduzidas durante a “década perdida” dos anos 80. Ainda que, posteriormente, tenha havido um leve progresso, a taxa de investimento permanece ainda muito modesta, sobretudo quando comparada a dos países semi-industrializados do Sudeste da Ásia. A taxa de poupança permanece bastante insuficiente, e o crescimento da taxa de investimento tem sido financiado, em grande parte, por uma fração pouco importante da entrada de capitais. Além disso, as taxas de poupança nacional continuam extremamente fracas, muito distanciadas das exigidas por um esforço necessário para financiar um crescimento duradouramente forte e requerido por economias como o México e a Argentina.

Tabela 9

Taxas de investimentos e de poupança da Coreia, de Taiwan,
da Argentina e do México — 1972-92

DISCRIMINAÇÃO	INVESTIMENTO BRUTO/PNB	POUPANÇA/PNB	PRODUTIVIDADE APARENTE DO CAPITAL (1)
Coreia	31	27	24
Taiwan	26	32	27
Argentina	22	20	2
Brasil	22	19	10
México	23	19	7

FONTE: LINKAGE DECD and major developing countries OCDE (1995), p.22.

(1) Calculada como sendo a relação da taxa de crescimento média superior, extraída no período, sobre a taxa de investimento bruto.

Tabela 10

Investimentos e poupanças como percentagem do PIB da América Latina,
da Argentina e do México — 1976-92

DISCRIMINAÇÃO	1976-79	1980-81	1982	1983-89	1990	1991	1992
Investimentos da América Latina	24,1	24,4	20,4	17,0	15,4	16,6	17,7
Argentina .....	...	23,7	19,2	17,0	13,3	15,3	18,5
México .....	...	27,9	21,8	17,0	18,9	19,5	20,7
Poupança interna da América Latina (1)	23,9	23,0	22,8	24,2	23,4	22,8	22,4
Poupança nacional da América Latina (2)	20,8	19,5	15,2	16,0	14,6	14,6	14,4
Argentina .....	...	19,6	17,0	15,1	14,7	13,6	13,7
México .....	...	20,9	18,7	17,4	15,5	14,2	12,2
Poupança externa da América Latina (3)	3,4	4,8	5,3	1,0	0,7	1,9	3,3
Entradas líquidas de capital da América Latina	4,9	4,7	2,6	1,0	2,2	3,8	5,6

FONTE: POLÍTICAS para mejorar la inserción en la economía mundial (1994). Santiago/Chile: CEPAL, p.201, 280-281.

NOTA: Percentuais baseados em dólares de 1980.

(1) É igual ao PIB menos o consumo. (2) Corresponde a renda Nacional menos o consumo, ambos em percentagem do PIB. A poupança nacional leva, assim, em consideração as transferências a título do serviço da dívida externa, mas também a deterioração dos termos de câmbio. (3) A poupança externa corresponde à soma das entradas de capitais e das variações da reserva nacional.

Tais taxas de poupança e investimento constituem um *handicap* para as economias, havendo um atraso tecnológico em numerosos setores e uma expressiva agudização de problemas sociais. A integração deve, então, ser analisada com relação a esses problemas, razão pela qual se colocam duas questões centrais.

As integrações regionais são de natureza a melhorar as condições de valorização do capital, de tal modo que as taxas de poupança e investimento aumentem sensivelmente nessas regiões?

A constituição de zonas de livre comércio é, por si só, suficiente, ou é preciso, por vezes, visualizar um retorno dos Estados nacionais na economia e a consolidação de poderes regionais definidores de políticas industriais e sociais?

A integração regional pode conduzir a uma melhoria das condições de valorização do capital e, ao fazê-lo, suscitar um aumento da taxa de formação bruta do capital fixo, porque ela é uma combinação de protecionismo e liberalismo. O debate entre protecionismo e livre comércio é muito antigo. Nos manuais de economia internacional, é a apresentação das teses de livre comércio que domina expressivamente. O protecionismo é, frequentemente, apresentado, a partir de um paradigma neoclássico, como associado a uma perda de bem-estar provocado por uma má alocação dos recursos escassos e por uma ineficiência ao nível das empresas — as quais preferem as rendas em detrimento da melhoria de sua competitividade. Esse custo do protecionismo é, por vezes, relativizado por considerações vinculadas à estrutura dos mercados, à aprendizagem dos agentes, às economias de escala, às externalidades e às indústrias nascentes. Recentemente, os ditos ensaios da nova teoria do comércio internacional sistematizam as considerações e concluem, em certos casos, pela proteção. Todavia tais conclusões são imediatamente relativizadas pela preocupação com represálias possíveis quando uma elevação tarifária (e não tarifária) é decidida. O protecionismo, menos oneroso em termos de bem-estar do que o liberalismo, quando é praticado de maneira seletiva e temporária, é justificado pelas razões anteriormente discriminadas e torna-se mais oneroso quando as represálias anunciadas são executadas e as chamadas respostas suscitam outras conseqüências encadeadas. Esse argumento, clássico, justificaria o *status quo* e a manutenção do livre comércio. Dessa forma, apesar dos avanços na teoria do comércio internacional, essas novas teses permanecem nos manuais, confinadas à explicação do comércio intra-ra-

mos,¹⁴ e o protecionismo continua a ocupar um lugar que, embora não seja débil, continua tímido e receoso. Como destaca Paul Bairoch (1994), há um paradoxo entre esse tratamento teórico do protecionismo e o lugar que ele ocupa na História. O livre comércio é exceção, mesmo que se tenha desenvolvido no Pós-Guerra e que o protecionismo domine há um século e meio e continue a se manifestar sob forma de proteção não tarifária nos países desenvolvidos.

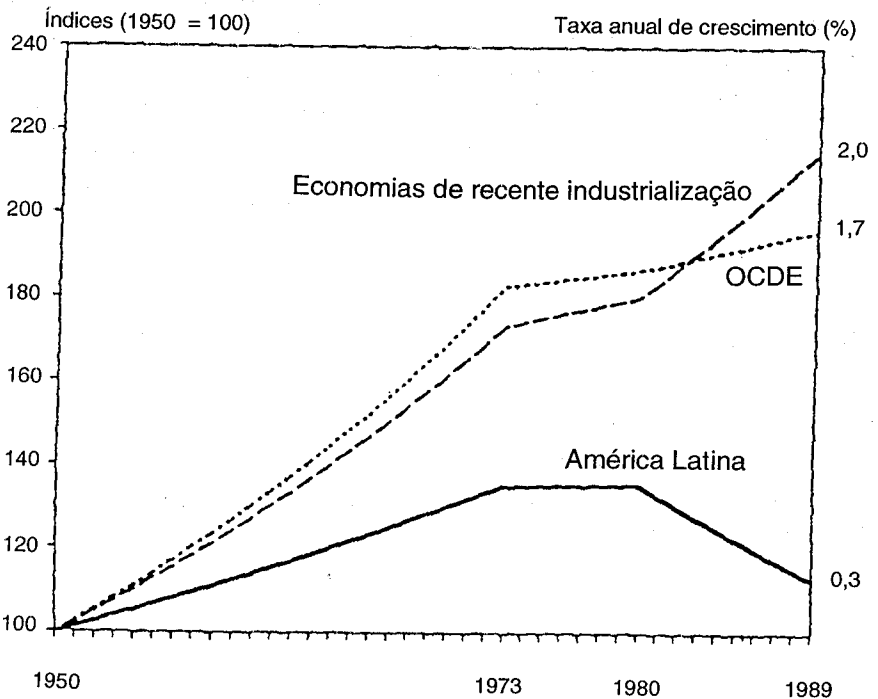
A integração econômica pode ter a vantagem de combinar os aspectos positivos do livre comércio e do protecionismo. Tal como se destaca, ela não se preocupa em preconizar um retorno ao protecionismo clássico, centrado na defesa dos interesses de uma nação face às outras. Estas ficaram demasiado diminutas em consideração às dimensões de seu mercado, para permitir uma valorização de seu capital nas condições de tamanho mínimo ótimo de suas ofertas, do lado de numerosas indústrias com forte coeficiente de pesquisa. E, caso não seja a dimensão das capacidades produtivas que constitua o obstáculo, é muito freqüente o aumento das dimensões do investimento requerido, em termos de pesquisa, para colocar no nível desejado os novos produtos e os processos que os acompanham. Sem desenvolver tal aspecto importante, sabe-se que, para numerosos produtos, a instabilidade da demanda impõe a multiplicidade da variedade de produtos, o que induz a utilização de equipamentos suficientemente flexíveis, onerosos em pesquisa e construção. Às economias de escala adicionam-se, então, estas da variedade, sob a condição de que tais ofertas possam existir. À época de a globalização tecnológica e de o desenvolvimento de produtos financeiros servirem de suporte à implementação dessas tecnologias, é difícil imaginar que um país subdesenvolvido, caracterizado por um vazio tecnológico mais ou menos importante, tendo atravessado um período de crise nos anos 80 e acentuado, assim, seus "atrasos", possa pensar em obter um desenvolvimento autônomo. Não é porque a dependência tecnológica e a liberalização comercial tenham favorecido a vinda de regimes de acumulação fortemente excludentes que se pode fazer abstração das

¹⁴ A diferença das teses inspiradas por Heckscher-Ohlin, que procuram legitimar uma forma de divisão internacional do trabalho e repousam sobre a especialização entre ramos, torna-se negligenciável no comércio mundial.

tecnologias avançadas. A integração regional, uma vez que expande os mercados solventes e oferece maior oportunidade ao desdobramento das economias de escala, porque aumenta os constrangimentos de produtividade, pode conduzir a um crescimento da produtividade e a uma contração da lacuna tecnológica.

Gráfico 4

Produtividade total dos fatores na América Latina, nas economias de recente industrialização e na OCDE — 1950-89



FONTE: HOFMAN, André A. (1992). Capital accumulation in Latin America: a six country comparison for 1950-89. **Review of Income and Wealth**, New York, v.38, n.4, p.365-401, dec.

Incremento da taxa de acumulação e aumento da produtividade do trabalho não se traduzem, necessariamente, por uma absorção do emprego produtivo suficiente, tanto mais que a elevação do investimento pode ser insuficiente e o aumento da produtividade do trabalho demasiadamente brutal. A tudo isso podem-se somar os efeitos sobre o emprego da incapacidade de segmentos inteiros do aparelho produtivo para responderem à concorrência do Exterior. O paradoxo é, em consequência, o seguinte: a integração é justificada de um ponto de vista econômico, porque permite aumentar a taxa de investimento e a produtividade, entretanto a integração não conduz a uma elevação significativa da taxa de acumulação, fragiliza as contas externas, reforça a dependência financeira externa, favorece o aumento das atividades especulativas e não suscita um aumento expressivo da taxa de poupança.¹⁵ Ainda que não seja aqui a oportunidade adequada para desenvolver soluções alternativas às que são praticadas, pode-se considerar que o fortalecimento da integração em uma perspectiva de constituição de mercados comuns, o retorno, por vezes, dos Estados na arena econômica e o aparecimento de um poder supranacional beneficiando delegações parciais de soberania nacionais, poderão aliar a pesquisa de produtividade ao aumento da poupança produtiva e do investimento, sem provocar as situações de profunda instabilidade produzida pela lógica das integrações seguida nos últimos anos.

Bibliografia

AGOSIN, M. R. (1994). Réformes des politiques commerciales et performances économiques. **Revue Tiers Monde**, Paris: IEDES, n.139

AKYÜS, Y.(1994). Libéralisation financière: mythes et réalités. **Revue Tiers Monde**, Paris: IEDES, n.139

¹⁵ Sem desenvolver esse ponto importante, que se constitui objeto de uma literatura destacável, chama-se atenção para o aspecto de que explicam em parte a debilidade da poupança fatores estruturais (enraizamento na História de uma desigualdade de rendas notável, mimetismo do consumo das camadas médias e superiores *vis à vis* aos países desenvolvidos) e conjunturais (aumento impressionante do valor dos patrimônios dos ativos financeiros, seguido da financeirização dessas economias durante os anos 80).

- AKYÜS, Y., FONTEINE, J. M., ed. (1994). L'ouverture hétérodoxe: politiques et réformes économiques pour les années 90. **Revue Tiers Monde**, Paris: IEDES, n.139.
- ALARCON GONZALEZ, D. (1994). **Changes in the distribution of income in Mexico and trade liberalización**. Mexico: Colegio de la Frontera Norte.
- AMADEO, J., BANURI, T. (1991). Policy? Governance, and the management of conflict. In: BANURI, T., ed. **Economic liberalization: no panacea**. Oxford University.
- BALASSA, B. (1961). **The theory of economic integration**. Allen et Unwin.
- BALDWIN, R. (1993). Measurable dynamics gains from trade. **Journal of Political Economy**, n.100.
- BANURI, T., ed. (1991). **Economic liberalization: no panacea**. Oxford University.
- BIZBERG, I. (1992). Ouverture commerciale, marché du travail et relations industrielles. **Problèmes d'Amérique Latine**. Special Mexique, n.5.
- BOUZAS, R., ROS, J. (1993). Integración económica norte-sur: desafíos de política para América Latina. **América Latina Internacional**, Mino y Davila/Flacso, v.1, n.1.
- BRAGA, C. A. Primo, BANNISTER G. (1994). East Asian investment and trade: prospects for growing regionalization in the 1990. **Transnational Corporations**, Nations Unies, v.3, n.1.
- BRANNON, J. T., LUCKER, G. W. (1994). Generating and sustaining backward linkages between maquiladoras and local suppliers in Northern Mexico. **World Development**, v.22, n.12.
- BUITELAAR, R., (1994). **El regionalismo en América Latina y el Caribe**. Santiago/ Chile: Naciones Unidas.
- BULMER-THOMES, V., CRASKE, N., SERRANO, M., eds. (s.d.). **Mexico and the North American free trade agreement who will benefit?** Mac Millan/ Institut d'Études Latino-Américaines/ Université de Londres.
- CASTRO, J. de (1992). Pressions protectionnistes pendant les années 90 et cohérence des politiques Nord-Sud. In: FONTEINE, J. M., ed. **Réformes du commerce extérieur et politiques de développement**. Paris: PUF.
- CORNELIUS, W., CRAIG, A., FOX, J., orgs. (1994). **Transforming state society, relations in Mexico**. San Diego/ LA: University of California.

- CRISTINA ROSAS, M. (s.d.). Crisis del multilateralismo clasico: politica comercial externa estadounidense y zonas de libre comercio.
- DORNBUSH, R. (1992). The case for trade liberalization in developing countries. **Journal of Economic Perspectives**, Nashville, v.6, n.1.
- ENSAYOS sobre coordinacion de politicas macroeconomicas (1992). Santiago/ Chile: CEPAL.
- EVANS, D. (1992). Contrôle des importations et périodisation des réformes du commerce extérieur. In: FONTAINE, J. M., ed. **Réformes du commerce extérieur et politiques de développement**. Paris: PUF.
- FELIX, D. (1994). Mobilité financière internationale: effets destabiliseurs et régulation. **Revue Tiers Monde**, Paris: IEDES, n.139.
- FITZGERALD, E. V. K. (s.d.). The impact of NAFTA on the Latin American economies. In: BULMER-THOMES, V., CRASKE, N., SERRANO, M., eds. **Mexico and the North American free trade agreement who will benefit?** Mac Millan/ Institut d'Etudes Latino-Américaines/ Université de Londres.
- FONTAINE, J. M. (1992). Les enjeux du débat. In: FONTAINE, J. M., ed. **Réformes du commerce extérieur et politiques de développement**. Paris: PUF.
- FONTAINE, J. M., ed. (1992). **Réformes du commerce extérieur et politiques de développement**. Paris: PUF.
- FORO Mercur - nafta, II (). **Cuadernos del Parlatino**, n.6.
- FRONTERA NORTE (1991). n.6.
- HUSSON, M. (1993). Economie mexicaine: le pari libéral. In: SCHAPIRA, M. F. Prévot, MOUROZ, J. Revel, ed. **Le Mexique à l'aube du troisième millenaire**. Credal-IHEAL.
- INDICADORES ECONÓMICOS FEE (1994). Porto Alegre, v.22, n.3. (Mercosul, desafios e integração).
- KRUGMAN, P. (1992). L'émergence des zones régionales de libre-échange: justification économiques et politiques. **Problèmes Économiques**, La Documentation Française, n.2289.
- MEIRELES, J. G. Porcile (1995). **Economic cooperation and integration between Argentina and Brazil, 1939 - 1992**. (Phd, London school of economics and political science; mimeo).

- MOUROZ, J. Revel (1993). La nouvelle frontière: au couer de l'integration aux Etas-Unis. In: SCHAPIRA, M. F. Prévot, MOUROZ, J. Revel, ed. **Le Mexique à l'aube du troisième millenaire**. Credal-IHEAL.
- POLITICAS para mejorar la insercion en la economia mundial (1994). Santiago/ Chile: CEPAL.
- REVISTA DE LA CEPAL (1993). Santiago/ Chile: CEPAL, n.50.
- RODRIK, Dani (1992). The limits of trade policy reform in developing countries. **Journal of Economic Perspectives**, Nashville, v.6, n.1.
- ROS, J. (s.d.). Mexico and NAFTA: economic effects and bargaining process. In: BULMER-THOMES, V., CRASKE, N., SERRANO, M., eds. **Mexico and the North American free trade agreement who will benefit?** Mac Millan/ Institut d'Études Latino-Américaines/ Université de Londres.
- SALAMA, P., VALIER, J. (1990). **A economia gangrenada, ensaio sobre a hiperinflação**. Paris: La Découverte.
- SANCHEZ, R. A. (s.d.). Nafta and the environment. In: BULMER-THOMES, V., CRASKE, N., SERRANO, M., eds. **Mexico and the North American free trade agreement who will benefit?** Mac Millan/ Institut d'Etudes Latino-Américaines/ Université de Londres.
- SCHAPIRA, M. F. Prévot, MOUROZ, J. Revel, eds. (1993). **Le Mexique à l'aube du troisième millenaire**. Credal-IHEAL.
- TAYLOR, L. (1991). Economic openness: problems to century's end. In: BANURI, T., ed. **Economic liberalization: no panacea**. Oxford University.
- VEGA CANOVAS, G. (1991). **Mexico ante el libre comercio con America del Norte**. Mexico: El Colegio de Mexico.
- VEGA CANOVAS, G. (1993). **Liberación economica y libre comercio en America del Norte**. Mexico: El Colegio de Mexico.
- VEIGA, Paulo Motta, org. (1991). **Cone Sul: a economia politica da integracion**. Rio de Janeiro: Funcex.
- VILASECA REQUENA, J. (1994). La integración economica y sus efectos en el desarrollo economico; comparación de los procesos latinoamericanos y la Comunidad Europa. **El Trimestre Economico**, México, n.243.
- WOOD, A. (1994). **North south trade, employment and inequality, changing fortunes in a skill -driven world**. Oxford: Claredon.