

Um comentário sobre as limitações à cooperação econômica entre países em desenvolvimento: lições da experiência latino-americana *

CARLOS VON DOELLINGER **

1 — Introdução

A experiência histórica de integração na América Latina parece retratar grandes dificuldades políticas para se chegar a uma solução “positiva” dos conflitos que surgem durante o processo de cooperação econômica entre países em desenvolvimento. A acumulação de conflitos não resolvidos dessa natureza leva a um colapso virtual dos compromissos e à estagnação da estrutura internacional. Todavia, devido ao fato de prevalecer uma “conspiração de silêncio” entre os governos, a discussão aberta desse fracasso é evitada.

A principal razão desse insucesso parece ser de caráter ao mesmo tempo político e institucional. As fórmulas de integração concordadas mostraram-se incapazes de preservar o pré-requisito mais importante para que tal processo de integração ocorresse, ou seja, uma tendência garantida para um crescimento equilibrado no grupo de países associados. Na verdade, ocorreu exatamente o contrário: não se fez nenhuma tentativa no sentido de evitar ao menos os principais sinais de crescimento desequilibrado que caracterizou a economia latino-americana durante a década de 60 e início dos anos 70.

* Trabalho apresentado na Conferência “Entwicklungsländer” (Frankfurt: 24-25 de novembro de 1978).

** Do Instituto de Planejamento do IPEA.

O presente trabalho tem por objetivo ilustrar as dificuldades envolvidas no processo de integração, e está organizado da seguinte maneira: a Seção 2 apresenta algumas informações sobre as origens da integração na América Latina; as Seções 3, 4 e 5 analisam a *criação, o desenvolvimento real e os problemas* da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC); as Seções 6 e 7 analisam as mais recentes abordagens da integração na América Latina: o retorno aos acordos bilaterais e o surgimento do “Grupo Andino”; a última seção apresenta algumas informações adicionais sobre a experiência dos países da América Central, que parecem corroborar as conclusões básicas tiradas da experiência da ALALC.

2 — Origens da integração latino-americana

Esforços no sentido de uma integração na Europa tiveram bastante influência sobre os países menos desenvolvidos, principalmente na América Latina, onde debates sobre esse tópico haviam ocorrido anteriormente sob os auspícios da CEPAL. Segundo um importante grupo de economistas desse órgão, não há lugar no mundo desenvolvido para economias de exportação de produtos primários. A industrialização deve ser “forçada” através da ação conjunta do Estado e da iniciativa privada, dentro de uma estrutura de proteção tarifária. Em meados da década de 50 essa discussão tornou-se um assunto “quente” nos círculos acadêmicos e governamentais.

A espinha dorsal desse processo era a realização de economias de escala. Devido ao fato de os mercados internos da maior parte dos países da América Latina raramente serem bastante grandes para sustentar a operação econômica de indústrias modernas, supôs-se que a industrialização não poderia ocorrer sem ajuda de um mercado comum latino-americano, ou ao menos de uma zona de livre comércio que incluísse o volume de comércio envolvendo produtos industriais.

Além dessa base acadêmica, havia motivos mais urgentes para justificar os esforços de integração. Com relação a isso, as primeiras

tentativas concretas nasceram de um entendimento entre os países do chamado “cone sul” do continente (Brasil, Argentina, Uruguai e Chile).

Essas tentativas baseavam-se na necessidade urgente de expandir e solidificar os *fluxos de comércio existentes*, regulamentados até o início da década de 50 por centenas de acordos bilaterais. Esses tratados tiveram que ser rompidos em consequência da multilateralização do comércio internacional, estimulada pelo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade — GATT). Como resultado, os fluxos de comércio dentro do “cone sul” diminuíram substancialmente durante a década de 50 (Tabela 1).

Embora zonas de livre comércio e mercados comuns se chocassem parcialmente com os princípios liberais do GATT e do FMI, eram aceitos na esperança de que pudessem eventualmente levar ao desejado “mundo de livre comércio”. Além disso, havia o precedente da OCDE, que se tornou um estímulo significativo para os esforços de integração no mundo inteiro.

3 — A criação da ALALC

Partindo dessas diversas motivações, os países do sul entraram em negociações para estabelecer uma área de comércio preferencial. A eles se juntaram gradualmente os outros países da América do Sul: Peru, Colômbia, Paraguai, Equador e, por último, Bolívia e Venezuela. O México, mais interessado em estabelecer uma conexão com a América do Sul do que com outros países da América Central, foi também um dos primeiros a se filiar à ALALC. Em fevereiro de 1960 foi assinado o Tratado de Montevideu, que constitui a fundação jurídica inicial da ALALC. Reduções tarifárias entre os países foram implementadas a partir de 1961.

Como indica sua própria denominação, o tratado criou uma “zona de livre comércio” cujo objetivo inicial era liberar o comércio intra-

regional quase inteiramente em 12 anos (1972). Contudo, essa data foi prorrogada várias vezes (para 1975, depois 1980 e agora 1985).

Apesar de o tratado recomendar que “os países contratantes envidariam todos os esforços para orientar suas políticas no sentido de promover condições favoráveis ao estabelecimento de um mercado comum latino-americano” (art. 54), em termos concretos nunca houve nenhum compromisso formal para uma tarifa externa comum nem para a harmonização gradual das políticas econômicas e livre trânsito de fatores de produção. Nesse sentido, a estrutura institucional para a integração econômica na América Latina nunca foi além dos limites de uma zona livre de comércio.

Conseqüentemente, as normas do tratado foram restringidas à área dos acordos viáveis na época de sua constituição. Os compromissos assumidos eram basicamente os seguintes:

i) Eliminação gradual das tarifas e outras restrições ao comércio mútuo através de *Listas Nacionais* de concessões, negociadas anualmente entre as partes contratantes com uma cláusula apresentada pela *nação mais favorecida*. Cada país se comprometia a efetuar reduções tarifárias anuais de pelo menos 8% dos níveis médios aplicados aos outros países, até que os itens essenciais de comércio estivessem completamente isentos de impostos. Na verdade, isso só aconteceu até 1969/70. Após essa data, o cancelamento anual de acordos negociados anteriormente foi mais freqüente do que novas adições às listas.

ii) Redação de uma *Lista Comum*, incorporando produtos cujos gravames e demais restrições as partes contratantes se comprometeriam a eliminar integralmente para o comércio recíproco ao final de 12 anos. Como já indicamos, parece haver pouca possibilidade de que essa lista realmente seja aceita num futuro previsível.

¹ iii) Além dos termos acima, o tratado estabelecia acordos de complementação industrial, com negociações setoriais específicas e exceções estipuladas pelas cláusulas do país mais favorecido, e concessões especiais às nações com “um nível relativamente menor de desenvolvimento econômico”: Paraguai, Uruguai, Bolívia e Equador.

4 — Progressos reais

A Tabela 1 mostra que a ALALC aparentemente conseguiu estabilizar — e mesmo aumentar ligeiramente — o comércio intra-regional. Além disso, cerca de 20 acordos industriais foram concluídos e, não menos importante, aumentou o hábito de colaboração e intercâmbio de idéias entre os países da América Latina. Entretanto, uma comparação dos resultados da ALALC com os observados na CEE mostra que o desempenho da América Latina está longe de ser satisfatório (Tabela 2).

O comércio intra-regional é responsável por pouco mais de 13% do total de exportações da América Latina, em comparação com quase 50% nos países da CEE. Isso indica um desempenho relativamente fraco, apesar de um melhoramento visível a partir de 1960. Mas, o que é mais importante, parece que o objetivo não é mais o *mercado comum* inicialmente planejado. Na verdade, as contínuas dificuldades e as crises periódicas que impediram a ALALC de progredir a partir de 1970 e ganhar novo impulso despertam questões fundamentais: Será essa realmente uma boa estratégia para países em desenvolvimento? Será que a ALALC necessita de uma transformação radical para sobreviver?

TABELA 1

*Comércio intra-zonal da ALALC
(exportações)*

Anos	Milhões de Dólares	Comércio Total da AL (%)
1950	338	7,05
1960	358	4,92
1966	730	7,34
1970	1.280	10,20
1972	1.630	11,43
1975	3.960	13,28

FONTES: UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics*; e ONU, *Yearbook of International Trade Statistics*.

Comércio nos países da CEE

(exportações)

Anos	Milhões de Dólares	Total de Exportações da CEE (%)
1956	20.710	34,14
1960	29.730	34,48
1966	52.640	44,13
1970	88.510	48,92
1972	123.580	49,81
1975	295.768	49,34

FONTE: ONU, *op. cit.*

A próxima seção deste trabalho aborda os principais problemas da ALALC, que sugerimos serem de natureza política.

5 — Os principais problemas da ALALC

Talvez a origem da maioria dos problemas enfrentados pela ALALC desde o início seja a diferença entre os estágios de desenvolvimento e o efeito que isso tem em termos de interesses conflitantes em vez de complementares. O próprio Tratado de Montevideu menciona a gravidade desse problema quando reconhece a existência de países em estágios relativamente mais baixos de desenvolvimento.

Países num estágio de industrialização mais avançado (Brasil, Argentina e México) não estavam dispostos a subordinar suas políticas econômicas aos interesses da ALALC. Aqueles numa posição "intermediária" (Chile, Venezuela, Peru e Colômbia) experimentaram dificuldades em estabelecer novos setores industriais internos em vista da competição dos países mais avançados. Por exemplo, algumas das reduções tarifárias negociadas no início da década de 60

tornaram-se nocivas alguns anos mais tarde no sentido de que prejudicaram as políticas de substituição de importações nos setores industriais afetados.

O caso de países num estágio de desenvolvimento relativamente mais baixo talvez seja mais dramático. Devido ao fato de que antes da existência da ALALC eles importavam a maioria de seus bens manufaturados de consumo de fornecedores internacionais mais competitivos, era mais provável que ocorresse um “desvio” de comércio — segundo a definição de Viner — em vez da desejada “criação” de comércio.

Surge imediatamente uma questão: dada a posição desfavorável enfrentada por esses países, por que concordaram logo em se juntar à associação? Por três motivos. Primeiramente, o apelo político de tal instituição na época em que foi criada não podia ser ignorado. Nenhum país queria ficar fora do amplo processo de integração. Em segundo lugar, esperava-se que a longo prazo o processo traria mais benefícios do que custos a essas economias. Segundo essa crença ingênua, os “benefícios” futuros em termos de oportunidades de mercado para as exportações compensariam os custos temporários causados pelos desvios de comércio. Na verdade, esses países eram até mais dependentes da América Latina, pois seus próprios mercados eram muito reduzidos para sustentar um processo de industrialização. Terceiro, a introdução do direito de veto no tratado, que foi usado como um instrumento de defesa contra o poder dos três grandes: Brasil, Argentina e México.

Durante os primeiros anos as tensões permaneceram latentes, enquanto as negociações continuaram a preencher a função mais imediata de facilitar o comércio já existente, ratificando assim interesses complementares. Ao mesmo tempo, os países concordaram mutuamente em eliminar gravames e demais restrições dos produtos que não conseguiam produzir ou não planejavam produzir no futuro próximo, e tais concessões geralmente consistiam em reduções tarifárias mínimas.

Após a desaceleração desse progresso, que tornou os primeiros anos de negociações altamente dinâmicos, o ritmo das concessões tarifárias quase parou em 1971, um ano antes da data projetada para cumprimento do mercado comum regional.

Em 1963, foram negociadas 4.347 concessões (Listas Nacionais); em 1968, 989; em 1969, 487; em 1970, 149; e, em 1971, 31. Na verdade, em 1971 os cancelamentos foram mais numerosos do que as novas concessões. Somente umas poucas e esporádicas concessões foram feitas em 1972.

Por trás desse fracasso está o próprio fato de que o processo de integração agravou os desequilíbrios internos entre os países associados. O hiato econômico entre os países relativamente mais industrializados e os mais pobres aumentou. Quase não há dúvida de que os programas regionais beneficiaram principalmente as economias dos três grandes.¹ Por exemplo, Brasil, Argentina e México aumentaram sua taxa relativa de comércio intra-regional de 46% em 1961 para 66% em 1973, devido principalmente às exportações de manufaturados resultantes das reduções tarifárias. A maior parte dessas exportações resultou obviamente de desvios de comércio nas economias menores.

A Tabela 3 mostra os números para o PNB dos países associados: de 1958 (antes da criação da ALALC) a 1975 a participação dos três grandes aumentou de 68,8 para 76,8%, enquanto o grupo de tamanho médio continuou abaixo dos 20% (26,4% em 1958).

Esses desenvolvimentos indicam claramente uma tendência para a concentração de comércio e poder econômico nas economias maiores, particularmente Brasil e México. Não há dúvida de que essa concentração foi prejudicial ao processo de integração.

Por um lado, a maioria dos países associados da ALALC perceberam que um tipo desigual de tendência econômica estava prevalecendo; mas, por outro, não houve nenhuma tentativa por parte dos países maiores para contrabalançar esse processo de concentração. O resultado final foi o fracasso do próprio processo de integração.

Deve-se acrescentar que os grupos empresariais nos vários países nunca apreciaram muito a ALALC, com exceção de alguns multinacionais. Tal atitude era de se esperar em países com forte proteção tarifária. Se o mecanismo institucional das negociações estivesse na mão desses grupos, não restaria outra alternativa aos governos a não ser aceitar a estagnação completa de todo o processo.

¹ Ver, por exemplo, "Evolución de las Ideas sobre la Integración Latinoamericana", in *Comercio Exterior* (México, janeiro de 1977).

TABELA 3

Produto Nacional Bruto dos países da ALALC
(milhões de dólares, preços correntes)

Países	1958	(%)	1975	(%)
Brasil.....	13.206	27	93.729	35,5
Argentina.....	10.582	21,7		
México.....	9.832	20,1		
Venezuela.....	5.301	10,9	22.622	8,6
Colômbia.....	3.202	6,6		
Chile.....	2.672	5,5	10.623	4
Peru.....	1.665	3,4		
Uruguai.....	1.139	2,3	7.702	2,9
Equador.....	701	1,4		
Bolívia.....	324	0,7	10.476	4
Paraguai.....	217	0,4		
Total.....	48.841	100	263.896	100

FONTES: UNCTAD, *op. cit.*; e ONU, *International Financial Statistics*, 1978.

6 — A nova abordagem

Dado o fracasso do processo de integração, ao menos quanto aos seus objetivos iniciais, duas alternativas têm sido adotadas: Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai retornaram aos acordos bilaterais. Um outro grupo de países, o chamado "Grupo Andino" (Chile, Peru, Colômbia, Bolívia, Equador e Venezuela), começou a procurar suas próprias opções na esperança de encontrar uma fórmula de integração mais efetiva. Essa busca resultou na formação do Pacto Andino.

O retorno ao bilateralismo tem por objetivo superar as dificuldades de comércio através de negociações de grandes acordos, ou "pacotes", em que acordos comerciais aparecem junto a empreendi-

mentos bilaterais nos setores de energia e transporte. Um exemplo disso é o recente esforço por parte do Brasil para melhorar os laços econômicos com o Paraguai e a Bolívia. Do lado do Brasil, o motivo principal é a energia. Paraguai e Bolívia estão interessados principalmente na oportunidade de aumentar as exportações e receber ajuda financeira e investimento direto do Brasil. A construção da maior barragem hidrelétrica do mundo, Itaipu, na fronteira entre Paraguai e Brasil, fará do Paraguai o maior exportador de energia do mundo e contribuirá substancialmente para as necessidades de energia da região Centro-Sul do Brasil. Quase não há dúvida de que isso tornará a economia do Paraguai extremamente dependente do Brasil, mas um grande número de importantes concessões econômicas foi feito pelo Brasil. Da mesma maneira, os investimentos em larga escala do Brasil na Bolívia destinam-se a levar gás natural (abundante nesse país) e outras matérias-primas para o centro industrial do Brasil.

Se essa abordagem bilateral for bem sucedida, ratificará a idéia de amplas barreiras político-institucionais à cooperação entre um grupo maior de países em desenvolvimento, mesmo que esses países tenham em comum o mesmo *background* cultural e histórico.

Na verdade, como a experiência recente indica, os países costumam favorecer acordos bilaterais em que as concessões importantes estão "ao largo", e é impossível fazer tais concessões dentro da estrutura ampla da ALALC.

A seção seguinte aborda o desenvolvimento do Grupo Andino, que constitui a outra abordagem alternativa na procura de novas soluções para o problema de integração na América Latina.

7 — O Grupo Andino

Já mencionamos que existem acordos de complementação industrial dentro da ALALC, com o objetivo de ser uma espécie de "mecanismo auxiliar" de integração numa tentativa de estimular esse processo.

Como funciona esse mecanismo? Um determinado setor industrial abrangendo um grupo de indústrias é distribuído entre dois ou mais países, e seus produtos são trocados com isenção de impostos. Isso garante um mercado conjunto e economias de escala por meio de competição restrita. Poucos acordos foram realmente implementados, e em geral resultaram da combinação de interesses de empresas multinacionais que, tendo subsidiárias nos diversos países da ALALC, fazem uso desse esquema de forma a aproveitar os benefícios de um mercado conjunto.

Contudo, um desses acordos, o Acordo de Complementação Industrial Petroquímica, assinado em 25 de julho de 1968 pela Bolívia, Colômbia, Chile e Peru, tinha maiores implicações. Pela primeira vez na ALALC uma norma específica foi estabelecida para a distribuição de novos investimentos no setor. Ao mesmo tempo, foi criada a Corporação de Promoção Andina, associação multi-governamental destinada a fornecer apoio técnico e financeiro aos projetos concretos associados ao mercado regional. A constituição formal do grupo teve lugar em maio de 1969, após longas negociações.

Quais eram as verdadeiras intenções dos países do chamado "Pacto Andino", que agora inclui cinco países?² Uma comparação aproximada indica algumas semelhanças com a idéia de um mercado comum, mas submetido a um controle rígido na distribuição de novos investimentos. Estipularam-se tarifas comuns e proteção não-tarifária também em relação a outros países da ALALC, além de cláusulas para facilitar a mobilidade de fatores dentro do grupo.

Um tratamento conjunto do capital externo também foi objetivado, incluindo um programa de "nacionalização" a ser realizado dentro de 15 ou 20 anos, limitando todas as remessas a um máximo de 20% ao ano.

O progresso inicial do "Pacto Andino" foi tão promissor que se suspeitou que ele se tornaria um mercado comum em grande parte ou mesmo totalmente independente da ALALC (cujos membros aprovaram sua existência); como resultado final, países como o

² Peru, Bolívia, Equador, Colômbia e Venezuela. O Chile deixou o grupo em 1976, devido a divergências políticas relativas ao tratamento do capital externo.

Brasil, o México e a Argentina se veriam forçados a negociar com essa associação.

Na verdade, esse não é o caso. Após os distúrbios políticos que ocorreram no Chile em 1973 e no Peru em meados da década de 70, e após o surgimento de novas oportunidades econômicas na Venezuela e no Equador (petróleo), os diferentes pontos de vista em relação às concessões tarifárias e à alocação de investimentos nos países e, sobretudo, a impossibilidade total de se chegar a um acordo sobre um “tratamento conjunto” do capital externo limitaram o “pacto” a uns poucos acordos industriais negociados durante os primeiros anos. O pacto, entretanto, realmente ajudou a harmonizar e promover os interesses comerciais mútuos. No entanto, avaliações recentes do seu desempenho são tão pessimistas que levam a pensar até mesmo numa dissolução completa.³

8 — O Mercado Comum Centro-Americano

Outra experiência integracionista na América Latina começou em 1960 com o MCCA, compreendendo os seguintes países da América Central: Guatemala, Honduras, Nicarágua, Costa Rica e El Salvador.

A industrialização ainda era incipiente na região, o que num certo sentido podia facilitar os acordos institucionais devido ao fato de ainda não existirem interesses estabelecidos. Por outro lado, interesses multinacionais deram algum apoio a essa iniciativa, pois facilitava a alocação de investimentos e o acesso a mercados em diversos outros países.

Quanto aos fluxos de comércio antes da integração, eram praticamente nulos.

Dadas as circunstâncias, os governos decidiram adotar uma abordagem “federalizada”, através da criação de um “mercado comum”. Havia de fato o reconhecimento de que nenhum país podia levar adiante a industrialização por si mesmo, devido à falta de mercados e de recursos.

³ C. V. Vaitsos, “Crisis in Regional Economic Cooperation among Developing Countries: A Survey”, in *World Development*, vol. 6 (1978).

Conseqüentemente, além da quase total anulação das tarifas mútuas para quase todos os produtos industriais e substanciais reduções tarifárias para os produtos restantes, também foram estabelecidas tarifas externas comuns. Uma cláusula interessante do tratado é um conjunto de normas para orientar a alocação de novos investimentos, segundo as vantagens de custo interno nos diversos países. A semelhança com o Pacto Andino era, portanto, bastante forte para levantar a hipótese de que o "pacto" foi em grande parte influenciado pelo MCCA e seu aparente sucesso. Na verdade, o progresso inicial do MCCA até inspirou a ALALC durante meados da década de 60, a ponto de em 1967 ter sido proposto um mercado comum latino-americano em Punta del Este.

Entretanto, o "sucesso" dos anos iniciais do MCCA, como no caso da ALALC, se mostrou uma ilusão aritmética. Devido ao fato de as relações econômicas intra-regionais serem virtualmente inexistentes antes do tratado, é natural que as taxas de crescimento iniciais de comércio e investimento parecessem realmente muito altas. Após alguns anos, no entanto, esse processo de crescimento perdeu a força. Como no caso da ALALC, as transações entre os membros correspondem a uma proporção reduzida do comércio global (cerca de 15%).

Atualmente, a situação do MCCA é até menos otimista. Numerosos interesses conflitantes surgiram durante o processo, e a industrialização apresenta graves dificuldades na área. O comércio regional não está mais crescendo e os diversos países se acusam mutuamente de forçar um "desvio" dos fluxos de comércio mais convenientes para países na área.

