

INTEGRAÇÃO REGIONAL LATINO-AMERICANA: DESAFIOS E ALTERNATIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO INTEGRADO.

Latin-American regional integration: Challenges and alternatives to integrated development.

Juliano Alves Lopes¹

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Muitos desafios se apresentam diante da construção de um efetivo processo de integração regional na América Latina. Debate histórico, o pan-americanismo, ideal unificador da herança cultural do continente, percebe-se constantemente reinterpretado, objeto de manipulação de acordo com necessidades políticas imediatas ou estratégias ideológicas e geopolíticas divergentes de sua finalidade original. Este desvio de propósitos na aplicação do ideal integracionista poderia ser facilmente compreendido como um reflexo de múltiplas necessidades, de diversas e conflitantes identidades. Ainda assim, parece mais adequado relacioná-lo à falta de coerência no próprio projeto americano, pois este, ao salientar exclusivamente a importância da cooperação e as diversas similaridades do continente, afasta algumas condições indispensáveis para a formação de um projeto realista.

Frequentemente fala-se em cooperação e integração entre os países latino-americanos, entretanto, poucas são as iniciativas que, de fato, alcançam este objetivo. A existência de uma infinidade de acordos de cooperação não parece ser suficiente, considerando que muitos destes não possuem um mecanismo prático de aplicabilidade.

¹ Graduado em direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Bolsista da Fundación Botín no Watson Institute of International Studies da Brown University (Providence, Estados Unidos). Especialização em andamento em política internacional na PUCRS. Participante do NEROI, núcleo de estudos sobre relações e organizações internacionais, na mesma universidade. E-mail: lopes@post.com

Criam-se instituições de todo tipo, buscando cooperação em diversos níveis de interesse público: militar, econômica, acadêmica, em infraestrutura e no combate à pobreza. No entanto, poucas destas instituições têm uma estrutura administrativa sustentável, com disponibilidade orçamentária, profissionais qualificados, área de jurisdição e competências legalmente definidas e devidamente protegidas, dentre outros aspectos que seriam fundamentais à composição institucional e sua efetiva funcionalidade.

Não obstante, é possível observar uma série de outros desafios ao processo de integração latino-americano, decorrentes da constituição histórica do continente e de suas características estruturais. Ainda assim, é preciso dedicar-se a conhecer profundamente estes desafios e buscar originalidade na concepção de soluções. A intensificação das relações internacionais e da democratização do conhecimento nos coloca em peculiar posição de vantagem na discussão das necessidades e oportunidades do desenvolvimento integrado. Esta posição privilegiada nos traz uma série de responsabilidades e devemos, portanto, agir conscientes de nossa capacidade de participação e transformação.

O IDEAL INTEGRACIONISTA

Não é recente a teorização do ideal de integração dos países americanos. Desde o final do período colonial, diversas iniciativas foram concebidas como estratégias para a cooperação continental. De acordo com Bueno e Cervo (2011), o início da teorização do ideal integracionista na América Latina poderia ser identificado na obra de Pablo de Olavide que, já em 1795, considerava que o processo de independência das colônias americanas deveria ocorrer de forma coordenada, em conjunto, formando uma única nova unidade administrativa. Conforme salientam os mesmos autores, também Simon Bolívar acreditava na constituição de um sistema americano como modelo universal de independência e união. Em 1826, por iniciativa de Bolívar, reuniu-se o Congresso do Panamá, com o “intuito de criar um ordenamento jurídico supranacional, que unificasse a conduta externa e garantisse o entendimento das nações americanas” (Bueno; Cervo, 2011).

Nenhuma destas iniciativas, entretanto, obteve sucesso prático. O Congresso do Panamá, por exemplo, ocorreu sem a presença de importantes lideranças regionais, como o Brasil e Argentina, e limitou-se a firmar acordo de “amizade perpétua” entre as nações americanas. Desde então, reuniram-se diversos congressos e conferências para discutir a necessidade de uma política coordenada, a maioria deles conduzidos de acordo com os interesses da política externa dos Estados Unidos, conforme salienta Azevedo (2000). A consolidação dos Estados latino-americanos a partir do processo de independência e o fortalecimento dos governos locais seriam aspectos decisivos para a constituição do atual sistema latino-americano. Em consonância com a análise de Bueno e Cerro (2011), observa-se que, progressivamente, desenvolveram-se as identidades nacionais e a autonomia política dos novos Estados em relação aos seus vizinhos continentais. Enquanto isso, se intensificavam as relações de dependência econômica entre estes países e as potências dominantes do sistema internacional, nomeadamente Inglaterra e Estados Unidos, fato que determinava ainda maior ausência de coordenação política entre os recém-formados países latino-americanos.

Somente mais de um século depois, com a criação da ALADI, Associação Latino-Americana de Integração, em 1980, surge uma iniciativa de integração continental com relativo sucesso. Após esta iniciativa, e também como fruto dela, consolidaram-se alguns blocos econômicos no continente (Mercado Comum do Sul, Comunidade Andina, Mercado Comum Centro Americano, etc) nenhum deles, entretanto, conta com a participação integral dos países da América Latina. Ainda assim, conforme salienta Bouzas (2011) a partir deste marco institucional é que se intensifica o contemporâneo processo de integração na região, mesmo que através de iniciativas isoladas. Entre sucessos e fracassos, o ideal integracionista na América Latina continua vivo, motivando gerações de líderes e estudiosos latino-americanos.

IDENTIDADE LATINO-AMERICANA

Devido à força retórica do conceito, é possível observar, constantemente, a manipulação do ideal latino-americano de integração através da ênfase das semelhanças entre os povos do continente, da existência de uma identidade comum.

Este argumento é, de forma alguma, equivocado, apenas tende a fornecer um caráter de obviedade a algo que, de fato, deveria ser objeto de máxima atenção. A importância do conceito de “identidade”, de nossa busca incessante por ela, favorece a sua utilização errônea como justificativa máxima de quaisquer ações praticadas em nome do ideal de integração. Entretanto, como ressaltam Castañeda e Vieira (2009), na América Latina, “o que se observa é um grande desconhecimento das particularidades da região que impede qualquer reflexão sobre aspectos comuns ou diferenças a serem superadas ou reafirmadas”.

A questão da identidade latino-americana se apresenta repleta de antagonismos, pensá-la na ausência destes é apenas distanciar nosso olhar da realidade. Um projeto coerente de integração regional não pode simplesmente ignorar as diferenças entre seus Estados membros em nome da suposta existência de uma identidade comum. Contrariamente, deve analisar estas diferenças atentamente, tomando-as como referências para a execução de um plano de ação e como ponto de partida para a sua estratégia de transformação coletiva, pois em qualquer processo de transformação, conhecer plenamente os limites e dificuldades internas é pressuposto fundamental.

Não basta, portanto, assumir que a existência de uma herança cultural comum possa conformar uma identidade coletiva. Conforme salientam Nye (1971) e Anderson (1989), existem outros fatores que influem neste processo, sendo especialmente relevante a existência de um “sentimento de pertença” relativamente àquele determinado grupo. Como observam Castañeda e Vieira (2009), as relações internacionais do continente são permeadas por grandes desconfianças, e este é um obstáculo a ser superado. Parece improvável, neste contexto, conceber qualquer forma de percepção grupal na ausência de um conhecimento consistente do grupo em si.

Difícilmente um cidadão de origem chilena, por exemplo, relacionar-se-á em termos de profunda empatia com um cidadão da Costa Rica, considerando-se que não saiba nada sobre seu modo de vida, hábitos ou conduta social. Imaginemos um cenário distinto: o mesmo cidadão chileno diante de um cidadão de origem equatoriana. Provavelmente, o primeiro saiba tão pouco sobre o segundo como no cenário anterior, entretanto, se supormos que conhece minimamente a geografia da região, observaremos

que, naturalmente, surge uma identificação em torno de uma situação comum, por exemplo, a cordilheira dos Andes. Talvez a identificação inicialmente não passe deste nível precário, mas se o conhecimento mútuo for aprofundado, seja motivado por um ato de mera curiosidade ou por interesses econômicos, a tendência é de que, em pouco tempo, estes cidadãos estejam dispostos à cooperação, observando na alteridade não um objeto de receio, mas de amizade ou oportunidade. No encontro com o outro, ambos se transformam.

É evidente em todas as iniciativas de integração latino-americanas um objetivo comum: modificar a realidade, construir um continente melhor, próspero, com justiça e bem-estar social. Ainda assim, assumir a herança cultural coletiva, particularmente vinculada com o sistema colonial, como ponto de subsistência do sistema é um equívoco. Precisa-se compreender o processo de integração em todo o seu dinamismo, desvinculando-o de uma base meramente retórica e executando ações verdadeiramente transformadoras.

Não se pretende, com isso, ignorar a importância do desenvolvimento histórico do continente, mas afirmar a necessidade de utilizar o conhecimento de nossa história para estabelecer um projeto coerente e realista, expandindo a base de cooperação cultural, sem utilizar-se do conhecimento histórico exclusivamente como fundamento para a manipulação política do ideal integracionista, como tantas vezes vê-se no discurso político de alguns líderes regionais. Conforme sugerem Castañeda e Vieira (2009), a solução para tal problema deveria “envolver a criação de sistemas de comunicação integrados”, o qual promoveria “sensação de pertencimento à comunidade regional que supere a sensação de pertencimento às unidades nacionais”. O conhecimento mútuo deve ser, portanto, ampliado e democratizado, possibilitando aos latino-americanos o exercício efetivo de cidadania, bem como o empoderamento dessa comunidade em relação à sua própria identidade, sendo dever dos Estados membros, em proteção ao interesse público, tomar iniciativas em tal sentido.

APROXIMANDO POLÍTICA E ECONOMIA

Diante desta breve análise da identidade continental sob o paradigma da “herança cultural” latino-americana, é preciso compreender a identidade comum que motiva a integração como algo de múltiplas manifestações – uma composição de múltiplas identidades concorrentes, mas coordenadas. Talvez seja necessário aplicar esta realidade também à área econômica, observando na dinâmica de interdependência econômica um dos pontos de maior fragilidade do sistema latino-americano.

Conforme salienta Mallmann, “considera-se que as assimetrias econômicas, juntamente com a instabilidade política, são os principais condicionantes negativos à integração”. Em uma rápida análise histórica, percebe-se que as bases econômicas dos países latino-americanos são muitos similares e, portanto, essencialmente concorrentes, tanto no sistema interamericano, como no sistema internacional, globalmente compreendido. Obviamente, tal constatação permite entender a motivação de constantes movimentos de liberalização comercial alternados por movimentos de protecionismo no sistema latino-americano.

É, de fato, uma regra bem simples: Se um país produz determinada mercadoria com custo inferior a outro que também a produz, para o primeiro será interessante a liberalização comercial, visto que os ganhos são garantidos, enquanto que para o segundo uma estratégia protecionista é mais conveniente para evitar as perdas que tal concorrência acarretaria ao sistema produtivo nacional. Assim, entre acordos não cumpridos ou parcialmente aplicados, movimentando-se conforme as circunstâncias mercadológicas, a integração latino-americana vê-se à deriva.

Seria utópico pensar em um modelo de integração exclusivamente político, desvinculado dos mecanismos econômicos. A política, no mundo globalizado, corresponde diretamente a uma série de grupos de interesses, estes inevitavelmente sensíveis aos fluxos mercadológicos. Em sua breve introdução à importância do estudo da economia, Diaz (2006) salienta a importância de um conceito básico que implica em afirmar que os desejos e necessidades individuais são ilimitados, porém os recursos de nosso planeta são escassos e, portanto, as coletividades são condicionadas a administrar

seus interesses em um sistema inerentemente econômico. As políticas públicas contemporâneas se aplicadas desconsiderando este princípio elementar das ciências econômicas arriscam a tornarem-se vazias: um eco de intenções perdidas e esforço mal direcionado.

A política eficiente deve compreender as necessidades econômicas e aliar-se a elas. Não se trata, contudo, de descaracterizar a política como tal e torná-la um fantoche das condições econômicas, mas apenas determinar uma aproximação realista da ideologia política em relação às práticas de mercado. O interesse público continua sendo o princípio máximo da política e não deve jamais ser substituído; a ação política, seus projetos e sua aplicabilidade, entretanto, devem vincular-se às possibilidades e oportunidades mercadológicas.

Assim, é completamente despropositada, por exemplo, a aprovação de uma lei que ao prever o pleno acesso ao sistema educacional de um país, não prevê os meios e recursos aplicáveis a sua consecução. Este tipo de política de “boas idéias” é simplesmente ineficaz no mundo contemporâneo e apenas consagra novas demandas não correspondidas. Um projeto de integração regional, da mesma forma, precisa ser concebido com sólida relação entre seus objetivos e os meios econômicos necessários para concretizá-los.

INICIATIVAS PÚBLICAS E PRIVADAS

Frequentemente restringe-se a análise dos processos de integração regional ao âmbito da cooperação estatal. Tal procedimento decorre, usualmente, do estudo da estrutura orgânica do mais bem sucedido modelo de integração regional contemporâneo, a União Europeia. Conforme sugerem Bassols (2010) e Brissot (2001), o modelo europeu baseia-se na relevante existência de iniciativas públicas de cooperação e no amplo financiamento estatal. Poucas são as iniciativas de cooperação de caráter exclusivamente privado. Estas, quando ocorrem, relacionam-se, principalmente, a transações de comércio exterior, sem quaisquer vinculações com a noção de interesse público.

Muito se discute o papel do Estado como agente regulador do sistema econômico. A participação estatal é um importante elemento na definição das normas e princípios do mercado e “permite, em diversos níveis, a contensão de seus fluxos e excessos, interferindo na própria lógica da sociedade capitalista em que o Estado se insere” (Hall; Ikenberry, 1993). Também exerce relevante atividade ao garantir os interesses sociais frente aos interesses puramente econômicos. Não obstante, executa políticas públicas que permitem, em maior ou menor intensidade, a condução da atividade privada, especialmente a econômica.

É exatamente na execução destas políticas que a atividade estatal coordenada pode apresentar-se mais valiosa aos ideais de integração regional. Não parece ser necessária, nem desejável, a atuação direta do Estado na total execução do projeto integracionista. Ainda que sua presença seja indispensável, talvez fosse mais eficiente se desenvolvesse uma estratégia de ação indireta, fornecendo apenas o impulso estrutural para o livre desempenho das iniciativas de integração privadas.

Estas conclusões partem da análise apresentada por Hall e Ikenberry (1993), a qual indica que a força de um Estado não depende tanto de sua capacidade de ação direta, mas, principalmente, da sua capacidade de operar através de outras fontes autônomas de poder e de colaborar com elas. Se compreendermos este princípio, fica evidente o motivo do sucesso no desenvolvimento de alguns países como os Estados Unidos ou o Japão, em que o Estado participa na criação das condições para o crescimento econômico e a adaptação industrial, mas não exerce controle direto sobre a estrutura econômica. Assim, conforme salientam os mencionados autores, “a força de um Estado pode ser grande se este respeita a autonomia de determinados grupos e trata de estabelecer um acordo entre eles, de tal modo que os agrupamentos com poder autônomo possam contribuir a um propósito comum” (Hall; Ikenberry, 1993).

É preciso aplicar esta realidade da capacidade de ação estatal também ao fenômeno da integração regional, visto que este se trata, em última análise, de uma extensão institucional das estruturas estatais envolvidas. As iniciativas públicas de cooperação e integração devem, portanto, desvincularem-se de uma concepção restritiva da atuação coletiva. Seria preciso que as iniciativas públicas se dirigissem

prioritariamente às questões de infraestrutura do sistema latino-americano, promovendo a ampliação da cooperação através de iniciativas privadas.

Para tanto, seria importante o estabelecimento de um modelo de integração com base em alguns pressupostos específicos, no qual as iniciativas estatais manifestem-se não apenas no investimento direto em cooperação interestatal, mas no fornecimento do correto incentivo à cooperação privada e ao dinamismo das relações comerciais. A partir de uma diversificação da economia continental, devidamente ancorada em mecanismos eficientes de reversão social do lucro, é possível conceber uma estrutura integrada completamente distinta da atual, muito mais competitiva e inovadora.

DESENVOLVIMENTO INTEGRADO

Qualquer expectativa de estabelecimento de um projeto de integração na América Latina deve observar as dificuldades que os países da região enfrentam em suas políticas de promoção do desenvolvimento econômico. Durante todo o século XX, o modelo de desenvolvimento utilizado preocupava-se objetivamente com a industrialização nacional, que deveria ser promovida de acordo com uma estratégia baseada na substituição de importações (Ramanzini; Vigevani, 2010). No começo da década de 1990, entretanto, fica evidente que este modelo tornou-se inadequado, porquanto a dinâmica de crescente interdependência, própria da globalização, impossibilitava a reprodução de certos padrões nas relações de consumo.

Atualmente, a competição no âmbito do mercado internacional demonstra-se tão intensa e complexa que, por vezes, o Estado é incapaz de determinar algumas políticas específicas para tornar mais atraente o consumo dos produtos nacionais. Políticas tributárias tradicionais, como a sobretaxação de produtos estrangeiros, por exemplo, podem não ser tão eficazes neste sentido como foram no passado. Alguns destes produtos estrangeiros possuem custos de produção tão reduzidos em relação aos custos dos produtos nacionais que esta sobretaxa, para obter os resultados desejados, deveria compor quantias centenas de vezes maiores que aquela do seu valor bruto. Isto, obviamente, acarretaria em uma prática desleal no comércio internacional, bem como no descumprimento de tratados e de normas de direito internacional.

Em uma análise geral, o atual paradigma do Estado gerencial, sob o qual os Estados latino-americanos estariam inseridos (Bueno; Cervo, 2011), também contraria a possibilidade de uma industrialização isolada, exclusivamente nacional, como promotora do desenvolvimento econômico. Em primeiro lugar, de acordo com a análise de Bueno e Cervo (2011), é preciso lembrar que este paradigma não permite uma atuação direta do Estado nas fontes de produção, mas determina uma série de importantes funções na infraestrutura produtiva. Em um segundo momento, deve-se reconhecer que o paradigma do Estado gerencial impossibilita a execução de políticas públicas isoladas, pois se trata de um modelo baseado na coordenação dos distintos interesses sociais, o que, portanto, inviabiliza a execução de uma política industrial de desenvolvimento econômico desconsiderando-se importantes demandas como aquelas da sustentabilidade ambiental e da redução das desigualdades sociais.

No século XXI, o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos deve ser considerado segundo alguns princípios específicos: (1) Diante da complexidade das relações transnacionais, o desenvolvimento econômico se torna uma questão de coordenação e cooperação internacional, caracterizando uma demanda de ordem multilateral; (2) A proliferação dos movimentos da sociedade civil suscita diversas novas temáticas nas relações internacionais e mobiliza a opinião pública e os governos através de diversas exigências, como a ampliação do bem-estar social, redução das desigualdades, aplicação de medidas de sustentabilidade, controle e transparência dos gastos públicos. As políticas de desenvolvimento devem, portanto, estar atentas a todas estas demandas, buscando, sempre que possível, contemplá-las; (3) Os elevados níveis de competição no sistema capitalista internacional exigem estratégias dinâmicas de desenvolvimento por parte dos Estados, que devem promover iniciativas com grande capacidade adaptativa, proporcionando condições favoráveis ao crescimento dos fluxos comerciais e à diversificação da produção industrial; (4) A instabilidade do sistema capitalista globalizado, identificada através das várias crises internacionais desde a segunda metade do século XX, evidencia a necessidade do estabelecimento de metas realistas, evitando propostas imediatistas, mas estabelecendo projetos de médio e longo prazo, o que determina, também, a necessidade de ponderação e continuidade das

políticas públicas de desenvolvimento, as quais devem se constituir em um ambiente altamente institucionalizado.

Estas considerações permitem observar os benefícios recíprocos que as iniciativas de integração regional e os projetos de desenvolvimento integrado podem produzir. O desenvolvimento integrado caracteriza-se, essencialmente, pela coordenação institucionalizada das políticas públicas para o desenvolvimento econômico dos países-membros de determinado bloco, que irão, conjuntamente, estabelecer estratégias e objetivos comuns. Este novo modelo possibilitaria um rompimento com o modelo tradicional de desenvolvimento através da industrialização nacional por substituição de importações e indicaria uma transição para um modelo de desenvolvimento adaptado às realidades da transnacionalização do capital e das forças produtivas, bem como às distintas demandas da sociedade civil organizada.

INTEGRAÇÃO REGIONAL E CONFLITO DE MODELOS

Entre tantas críticas possíveis ao modelo de integração latino-americano, poucas são as sugestões criativas para sua viabilização. Alguns sugerem a adoção de um modelo estrangeiro, seguindo o sucesso de outras iniciativas, como a européia, por exemplo. Outros, por sua vez, opõem-se radicalmente a tal importação da estratégia de integração, alegando que é preciso adotar um modelo totalmente diferente, de acordo apenas com as necessidades locais.

Parece correta a posição intermediária, compreensiva à noção apresentada por Kroeber (1940), de que novas idéias não surgem espontaneamente do nada, mas desenvolvem-se transcendendo as idéias ultrapassadas e conformando uma iniciativa original, totalmente distinta. Assim, conforme defendem autores como Mallmann (2010), Mora e Kaltenhaler (2002), é realmente necessário adotar um modelo distinto de integração regional, propriamente latino-americano, contudo, sem deixar de observar e apreender com as experiências estrangeiras.

No processo de integração regional que conformou a atual União Européia é possível observar algumas características sistêmicas: alto grau de institucionalização e centralização das instâncias decisórias (Garcia, 2010); iniciativas de cooperação de

caráter eminentemente público, isto é, ocorrendo entre organizações governamentais ou de interesse público manifesto como determinadas organizações não governamentais e instituições de ensino; centralização da política econômica e monetária; financiamento decisivo da estrutura grupal a partir de um núcleo restrito de países com capacidade econômica avançada; e, finalmente, a existência de bases produtivas com relevante nível de diversificação (Brissot, 2004).

Desde logo, é possível identificar que muitas destas características não poderiam ser aplicadas ao modelo latino-americano, simplesmente porquanto a realidade de nosso continente e de sua tradição política é essencialmente distinta da realidade européia. Primeiramente, a aplicabilidade do alto grau de institucionalização e centralização das instâncias decisórias, apesar de interessante aos mecanismos de cooperação, é um objetivo complexo diante das inconstâncias políticas do continente. A centralização das instâncias decisórias dependeria, a princípio, de uma pré-disposição à cessão de competências decisórias, fato que inexistente na maioria dos países latino-americanos.

Conforme salienta Mallmann (2007), “a integração deveria contar com instâncias regionais capazes de, ao sobrepor-se aos poderes soberanos constituídos, assegurar, de forma legítima, a progressão do processo, preservando-o, pelo menos parcialmente, das vicissitudes políticas”. No entanto, nossa tradição jurídica, particularmente fundamentada na proteção ao princípio da soberania nacional, reforçado após a necessidade de constituição de autoridade local decorrente do final do período colonial, opõe-se naturalmente a qualquer cessão de autoridade, mesmo que esta seja exercida em um sistema cooperativo. As políticas governamentais dos países latino-americanos continuam reforçando a importância de seu poder decisório individual e constantemente pretendem o reconhecimento de seu exercício em suas relações externas, resumido o processo de integração regional a iniciativas de mera cooperação intergovernamental (Mallmann, 2007). Sem uma autoridade centralizada, supranacional, fica evidente que quaisquer tentativas de consolidação institucional regional tornam-se altamente ineficientes e desenvolvem-se, geralmente, de forma descoordenada.

Da mesma forma, parece inconcebível qualquer possibilidade de centralização da política econômica e monetária. Não apenas o argumento anteriormente apresentado

à questão da centralização de autoridade impossibilita tal centralização, mas, também, o distinto nível de desenvolvimento econômico dos países membros, bem como o manifesto fracasso de muitos deles em executarem estas políticas com autonomia. Assim, é justificável que países com maior nível de estabilidade econômica e monetária tenham receio de adotar medidas conjuntas com os demais, especialmente se estas medidas envolverem o risco de permitir a reprodução dos fracassos nacionais em âmbito regional.

Outro fator preponderante que demonstra a inadequação do modelo europeu à realidade latino-americana diz respeito ao financiamento do projeto de integração. Atualmente, poucas economias do continente possuem uma capacidade ampla de investimento estatal no exterior². Talvez nenhuma delas, isoladamente, possua recursos e vontade suficiente para assumir o financiamento de tal projeto, especialmente se este não representar uma contrapartida de vantagens econômicas satisfatórias. Por outro lado, os países que receberiam estes recursos demonstram-se, em sua maioria, contrários a permitir gerar as consequentes vantagens econômicas aos países financiadores, por justificado receio de integrarem-se sob uma nova forma de imperialismo.

Ampliam-se os problemas da integração latino-americana quando diante de todos estes desafios apresenta-se a realidade de pouca diversificação e dinamismo da base produtiva dos países membros. Além disso, conforme salienta Zilibotti (2008), “o potencial para crescimento através da adoção de tecnologias já existentes em indústrias e economias mais avançadas é limitado”, como consequência, o autor entende que a capacidade de inovação torna-se determinante para o desenvolvimento econômico, pois possibilita uma expansão além deste limite de crescimento preconcebido. Assim, fica claro que, para atingir um consistente e duradouro nível de desenvolvimento, o dinamismo da produção e a capacidade de inovação são fatores indispensáveis, mesmo ampliando as vantagens comparativas frente outras economias. Nos países latino-americanos, tradicionalmente vinculados a modelos produtivos que, geralmente,

² Se utilizarmos a medida do PIB nacional dos países latino-americanos em 2010, por exemplo, apenas Brasil e México aparecem com volume de produto semelhante às economias avançadas do restante do mundo, sendo que segundo os dados do Fundo Monetário Internacional, o PIB brasileiro corresponde a quase o dobro do mexicano.

reproduzem padrões tecnológicos concebidos em outras regiões, a necessidade de instituir um modelo organizacional direcionado à inovação é ainda mais premente.

Não apenas o dinamismo da produção é necessário para o desenvolvimento econômico na região: a diversificação da produção deve, também, ser objeto das políticas públicas. A ausência de complementariedade das economias latino-americanas é, atualmente, um dos maiores obstáculos para os processos de integração na região. De acordo com o mais recente balanço de política externa publicado pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil (2010), o governo brasileiro identifica justamente na falta de complementaridade econômica um dos principais motivos do fracasso da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). A existência de bases produtivas muito semelhantes intensifica a competição interna nos países da região, que passam a buscar parcerias estratégicas em outros países muito mais distantes. Observa-se que, ainda hoje, apesar de um importante aumento das trocas comerciais entre os países latino-americanos, seus principais parceiros comerciais se encontram em outras regiões; é, por exemplo, o caso do Brasil, cujo principal parceiro comercial é, atualmente, a China. Não havendo complementariedade entre a produção e a demanda questiona-se, até mesmo, a possibilidade de efetivo desenvolvimento econômico em um mercado comum, visto que haveria uma ampliação da concorrência e, conseqüentemente, poderia ocorrer uma indesejável crise estrutural nos centros de produção menos competitivos.

Provavelmente, a única característica sistêmica do processo de integração regional europeu reproduzida, com algum sucesso, no ambiente latino-americano, seja o caráter eminentemente público das iniciativas de integração. Até o momento, o processo de integração latino-americano desenvolve-se a partir do apoio governamental e de algumas entidades públicas, mas poucas organizações não governamentais. Interessantemente, diferente do que ocorre na Europa, as instituições de ensino de nosso continente pouco se envolvem nas iniciativas de integração regional, desenvolvendo suas atividades em termos basicamente bilaterais, de acordo com interesses prioritariamente privados.

A presença estatal é, de fato, indispensável ao desenvolvimento de um projeto de integração eficiente, principalmente se for concebida nos termos anteriormente

discutidos, de apoio à infraestrutura regional e ao desenvolvimento em parcerias com o sistema privado. Nosso continente, apesar de algumas raras exceções, possui a importante vantagem de ser um ambiente internacionalmente pacífico, composto por democracias e pela preponderância de Estados regulamentados por princípios humanistas de defesa social e ambiental. A partir de tais condições, pode-se considerar que o sistema latino-americano, mesmo pleno de contradições e dificuldades estruturais, se encontra particularmente disponível para iniciativas de cooperação.

ALTERNATIVAS

Diante do exposto, fica evidente a necessidade de estabelecer um modelo alternativo para o desenvolvimento no processo latino-americano de integração regional. Este é um debate que deve ser continuamente expandido, principalmente no ambiente acadêmico e na sociedade civil, de maneira geral. Neste intento, a presença ativa de uma nova categoria de lideranças é fundamental. Conforme salienta Ramanzini (2009), “o que atualmente parece caracterizar as principais forças políticas que estão no poder na maior parte dos países da região é o discurso de resistência aos movimentos globalizantes e às receitas ortodoxas de desenvolvimento”. Ao mesmo tempo, observa o autor, “esses grupos não apresentam projeto de desenvolvimento alternativo”. Tal fato indica que precisamos de líderes competentes neste processo e eles devem estar preparados não somente para contestar as injustiças da sociedade contemporânea, mas, principalmente, para lidar com a realidade das diversas demandas locais, regionais e globais.

Na tentativa de composição de uma alternativa híbrida, pretende-se realizar a análise de algumas possíveis estratégias de integração que parecem mais adequadas à realidade latino-americana. Inicialmente, conforme sugere Raimundo Bassols (2010), a cooperação regional precisa ser fortemente expandida através de iniciativas de âmbito privado. O Estado possui, certamente, poder e responsabilidade de atuar em benefício do desenvolvimento integrado. Ainda assim, como salienta Michael Mann (1986), o Estado não é a fonte primária de toda a vida social; contrariamente, o Estado é apenas um reflexo desta. A vida social ocorre nos níveis mais simples de relações econômicas e

jurídicas, o Estado somente deve interferir nestas relações como um fator de equilíbrio normativo.

Mesmo as mais recentes iniciativas internacionais de cooperação para o desenvolvimento reconhecem a importância da participação estatal, mas, conforme fica evidente na redação do paradigmático Acordo de Busan, firmado em 2011 no âmbito da Organização das Nações Unidas, a participação do Estado no processo de desenvolvimento deve ser amplamente subsidiada por iniciativas de caráter privado. Neste sentido, o fluxo de integração deve surgir a partir de iniciativas privadas simples, da decisão de realizar negócios com outro país, do desejo de conhecê-lo, da possibilidade de intercâmbio acadêmico. Obviamente, o Estado possui uma grande capacidade de influenciar tais iniciativas e deve buscar fazê-lo (Hall; Ikenberry, 2010). Com este objetivo, as iniciativas públicas de institucionalização do processo de integração regional devem ser elaboradas com cuidado, buscando estimular a colaboração dos grupos de interesse privado autônomos e provendo a infraestrutura – física, econômica e jurídica – necessária ao desenvolvimento integrado.

Em recentemente debate entre Patrick Heller e Richard Snyder no Watson Institute of International Studies, a partir desta modificação estrutural do processo de integração latino-americano, do incentivo à cooperação privada como mecanismo de desenvolvimento, sugeriu-se que seria necessária uma análise atenta das alternativas que possam conduzir a uma diversificação da base produtiva do continente. Seriam iniciativas interessantes, por exemplo, a criação de acordos multilaterais definindo benefícios para áreas e atividades específicas que se encontrem atualmente subdesenvolvidas e o investimento em ampliação e melhoramento da rede de transportes continental. Neste mesmo sentido, Raimundo Bassols (2010), a partir de sua experiência no processo de integração europeu, afirma que o incentivo à cooperação tecnológica e acadêmica poderia, também, ser alternativa consistente para o desenvolvimento da pesquisa e indústria dos setores de ponta.

De acordo com Brito (2010), a doutrina identifica, ainda, a questão da harmonização tributária como “matéria prioritária e indispensável em qualquer processo de integração regional”. Alternativa interessante nesse sentido envolveria a

centralização da estrutura tributária. Esta possibilidade, apesar de restringir os movimentos econômicos internos dos países envolvidos, poderia ser utilizada como mecanismo de financiamento regional, a partir da criação de uma tributação com destinação específica à instituição regional, resguardando a competência arrecadatória de cada país-membro. Da mesma forma, uma política tributária centralizada permitiria a inclusão de possíveis benefícios tributários para áreas específicas que apresentem maiores dificuldades em seu processo de desenvolvimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ideal integracionista latino-americano, reforçado pelas demandas econômicas da contemporaneidade, enfrenta diversos desafios. Sua consecução depende da participação ativa da sociedade civil e da coordenação das práticas governamentais. Conforme apresentado, reivindica-se, neste sentido, a intensificação da participação da iniciativa privada, atuando conjuntamente com o Estado na construção de um projeto de integração efetivo. É preciso vencer a constatação apresentada por Nye (1965) que identifica em muitas das políticas de integração dos países subdesenvolvidos um frequente conteúdo simbólico e uma carga emocional inexistentes no sistema europeu, no qual tais políticas seriam tratadas como simples políticas de bem-estar, mas que em regiões como a América Latina assumem uma relevância geralmente associada às questões de segurança nacional.

As políticas de integração regional não devem ser executadas como se fossem excepcionais da política exterior dos países da região, mas como parte indissociável de suas políticas internas. A necessidade do desenvolvimento econômico, aliado a uma política de continuidade, é, neste contexto, cada vez mais presente. A busca por alternativas aos modelos atualmente existentes deve ser, portanto, intensificada, bem como a pesquisa dos mecanismos práticos de integração. Somente com criatividade e dedicação ao internacionalismo será possível tornar realidade a obtenção do desenvolvimento integrado e a constituição de uma América Latina unida e próspera.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Benedict (1989). **Nação e Consciência Nacional**. São Paulo: Ática.

AZEVEDO, Francisco Nogueira de. (2000) **O Brasil no Pan-Americanismo**: Um estudo da Revista de História de América do Instituto Pan-Americano de Geografia e História. Anais do IV Encontro da ANPHLAC. Salvador, 2000.

BADIE, Bertrand. (1995) **O Fim dos Territórios**. Lisboa: Instituto Piaget.

BASSOLS, Raimundo. (2010) **Procesos de Integración Regional**. [s.l]: [s.e.]. Documento mimeografado

BORGES, José Souto Maior. (2005) **Curso de Direito Comunitário**. São Paulo: Saraiva.

BOUZAS, Roberto. (2011) Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina. CAETANO, Gerardo (Coord.). **Mercosur 20 años**. Montevideu, CEFIR.

BRASIL. **Balanco de Política Externa 2003-2010**. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/>>. Acesso em: 30/07/2012.

BRISSOT, Sandrine. (2001) **L'Union Européene dans le XXIe siècle**. Paris: Foucher.

BRITO, Valteir Marcos de. (2010) A Harmonização Tributária e a Solução de Controvérsias no Mercosul. **Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília**, v. 4, n.2, 2010.

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. (2011) **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora UNB.

CASTAÑEDA, Eugênia Cecília Gomez; VIEIRA, Vera Lúcia. (2009) **Identidade Latino Americana**: Dualismo ou integração. Disponível em: <<http://www.pucsp.br/cehal>>. Acesso em: 02/05/2012.

GARCIA, Ricardo Alonso. (2010) **Sistema Jurídico de la Unión Europea**. Pamplona: Thomson Reuters.

HALL, John A; IKENBERRY, G. John.(1993) **El Estado**. Madrid: Alianza Editorial.

HAESBAERT, Rogério; PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. (2005) **A nova ordem mundial**. São Paulo: Editora Unesp.

KALTENHALER, Karl; MORA, Frank O. (2002) Explaining Latin American Economic Integration: The Case of Mercosur. **Review of International Political Economy**, v 9, n. 1, março, 2002.

KROEBER, A. L.. (1940) Stimulus Diffusion. **American Anthropologist**. v.42, n.1, 1940.

MALLMANN, Maria Izabel. (2010) Análise Institucionalista da Integração Sul-Americana. **Civitas**, v. 10, n.1, 2010.

MALLMANN, Maria Izabel.(2007) Integração Regional: Instituições e Processo. **Meridiano**, n.87, outubro, 2007.

MANN, Michael (1986) Sources of social power: **A History of Power from the Beginning to AD 1760**. Cambridge: Cambridge University Press.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. (1996) **Direito Internacional da Integração**. Rio de Janeiro: Renovar.

NAÇÕES UNIDAS. (2011) **Acordo de Busan para a Efetividade da Cooperação para o Desenvolvimento**. Disponível em: http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf>. Acesso em: 14/05/2012.

NYE, Joseph S. Jr.. (1965) Patterns and cataclysts in regional integration. **International Organization**, v. 19, n.4, 1965.

NYE, Joseph S. Jr.. (1971) **Peace in parts**: integration and conflict in regional organization. Boston: Little, Brown.

NYE, Joseph S. Jr.; WELCH, David A.. (2011) **Understanding Global Conflict and Cooperation**: An Introduction to Theory and History. 8. ed. Nova York: Longman.

OPELLO, Walter C. Jr.; ROSOW, Stephen J.. (2004) **The Nation-State and Global Order**: A historical introduction to contemporary politics. 2. ed. Lynne Rienner Publishers, Londres.

RAMANZINI, Haroldo, Jr. (2008) As novas lideranças Latino-Americanas e a integração regional. **Meridiano**, n. 92. Março 2008.



Conjuntura Austral

RAMANZINI, Haroldo, Jr; VIGEVANI, Tullo. (2010) Pensamento Brasileiro e Integração Regional. **Contexto Internacional**, v. 32, n. 2, jul/dez, 2010.

ZILIBOTTI, Fabrizio. (2008) Economic growth through the development process. **CESifo Economic Studies**, vol. 54, n. 3, jul, 2008.

Artigo recebido dia 02 de julho de 2012. Aprovado em 06 de agosto de 2012.

RESUMO

Este trabalho busca apresentar uma análise concisa do atual estágio do processo de integração regional na América Latina, considerando suas fragilidades e propondo possíveis alternativas. Neste contexto, pretende-se avaliar a aplicabilidade do conceito de “desenvolvimento integrado” nas políticas da região, bem como o papel do Estado e da iniciativa privada na concepção de uma estratégia eficiente de integração regional.

PALAVRAS-CHAVE

América Latina, Integração regional, desenvolvimento.

ABSTRACT

This work aims to present a brief analysis of the current level of the regional integration process in Latin America, considering its fragilities and proposing possible alternatives. On this context, this article intends to evaluate the applicability of the concept of “integrated development” on the politics of the region, as well as the role of the State and the private sphere on the conception of an efficient strategy of regional integration.

KEYWORDS

Latin America, Regional integration, Development.