



Texto para Discussão 031 | 2017

Discussion Paper 031 | 2017

Modelos de integração econômica regional na crise: Repensar um modelo de sociedade para a América Latina

Alexis Saludjian

Professor do Instituto de Economia da UFRJ.

Membro do Grupo de Análise Marxista Aplicado (GAMA) do IE-UFRJ.

E-mail: saludjian@ie.ufrj.br

This paper can be downloaded without charge from

<http://www.ie.ufrj.br/index.php/index-publicacoes/textos-para-discussao>

Modelos de integração econômica regional na crise: Repensar um modelo de sociedade para a América Latina¹

Novembro, 2017

Alexis Saludjian

Professor do Instituto de Economia da UFRJ.

Membro do Grupo de Análise Marxista Aplicado (GAMA) do IE-UFRJ.

E-mail: saludjian@ie.ufrj.br

¹ Elementos desse texto foram apresentados no Grupo de Trabalho Integração regional e Unidade latino-americana do CLACSO coordenado pelo Prof. Carlos Eduardo Martins no Rio de Janeiro (IFCS/UFRJ, Out. 2014) e Medellín (CLACSO, Nov. 2015). Agradecemos todos os integrantes do GT e a revisão do texto pelo bolsista PIBIC/UFRJ Hugo Dahlin, ficando responsável pela opinião expressada aqui.

Introdução

A integração regional ganhou força nos anos 1990 quando o número de acordos regionais aumentou em relação às décadas anteriores. A construção da União Europeia foi vista como um caso de sucesso e a experiência do Cone sul-americano, ainda que incompleta, se projetava nesse modelo econômico. Com a crise ocorrida a partir de 2007/2008 e as suas consequências econômicas, políticas e sociais a partir de 2010, o modelo de desenvolvimento europeu começou a ser visto com mais cautela. Essas lições da União Europeia podem ajudar para uma análise crítica da integração latino-americana.

O artigo tratará numa primeira parte de algumas lições do processo de integração econômico europeu (parte 1), numa segunda parte, serão apresentados alguns elementos de análise sobre o processo de integração latino-americano na atual crise do capitalismo mundial (parte 2) e, finalmente, numa terceira seção, discutiremos a dificuldade analítica do processo de integração econômica regional (parte 3).

1 O processo da integração europeu e suas sucessivas ampliações: “exemplo de sucesso” dos anos 1950 a 2010.

Durante décadas o caso da integração europeia e o processo de ampliação da UE (Espanha, Portugal, Grécia nos anos 1980 e a última incorporação de dez países em 2004) foi apresentado pelas instituições oficiais (Comissão Europeia) ou autores liberais como o melhor exemplo de uma integração bem-sucedida, permitindo o aumento do PIB per capita e um aumento do nível de vida da população. Autores ligados à heterodoxia econômica (keynesianos ou políticos a favor de um maior peso estatal) chegaram a discutir a orientação liberal do projeto da União Europeia, mas sempre no marco do desenvolvimento capitalista². Porém, recentemente, visões mais críticas questionam o tipo de integração regional europeu. Xabier Arrizabalo Montoro (2013, 2014) aponta para uma crítica mais profunda e mais frontal contra o liberalismo, mas também contra a forma de desenvolvimento capitalista que o projeto de integração europeu promoveu desde os anos 1950. A Espanha, por exemplo, entrou tardiamente na União Europeia (UE), somente em 1986, e a forma da integração dela foi vista como um exemplo bem sucedido de expansão do bloco e da capacidade da Europa promover um desenvolvimento para países menos industrializados.

Montoro critica essa ideia bastante comum e aponta elementos analíticos críticos consistentes, tratando, a partir dos textos originais da criação da UE (Tratados, Leis, etc.) e de uma análise marxista (discutindo a Lei da Tendência à queda da Taxa de Lucro), das temáticas da dívida, da soberania nacional e do papel de instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional e da Moeda Única (Euro). Por essa análise, Montoro consegue mostrar como o objetivo muitas vezes apresentado pelos apoiadores do desenvolvimento da UE não se sustenta, ainda mais com a profundidade e a duração da crise (econômica, política e, sobretudo, social) na UE e especialmente nos países como Espanha, Portugal ou Grécia. A integração à UE desses países significou o avanço do capital sobre o trabalho e o empobrecimento não só dos trabalhadores nativos, mas

² Ver por exemplo : MAZIER J., E OUTROS (2002), «Mémorandum 2002: De meilleures institutions, des règles et des moyens au service du plein emploi et du bien être social en Europe, rédigé par Les Economistes Européens pour une Politique Alternative en Europe», Página internet.

também do conjunto da UE (seja através da diminuição da renda ou ainda a redução de diretos sociais). O autor também assume corretamente a importância de tratar da construção da UE na sua dimensão político-estratégico (relação com a OTAN, ou seja, com o capitalismo norte-americano). Em outro livro publicado recentemente sobre a mesma temática e com a mesma visão crítica da UE, Cedric Durand³ apresenta o debate dos anos 1970 entre dois autores marxistas - E. Mandel e N. Poulantzas. A construção europeia é o resultado de uma rivalidade interimperialista entre o capital (e os capitalistas) de diversos países europeus e o capital (e os capitalistas) dos EUA? Existe uma correspondência perfeita entre as formas da organização do capital e a forma do Estado⁴? Certamente a discussão convencional (seja ela mais liberal ou mais estatizante) não aborda esses temas nem os considera devido à mobilização quase absoluta nas “leis do mercado e as vantagens comparativas da “ciência” econômica neoclássica maximizadora de “utilidade”. Nas ciências sociais, acreditar em milagre (o milagre do *boom* da Espanha depois de integrar à UE) é quase sempre sinônimo de ignorância ou pelo menos de um desconhecimento culpável quando não interessado.

Se o papel do FMI é corretamente apresentado por Montoro no texto, não podemos nos esquecer da responsabilidade dos autores e atores locais/nacionais. Novamente o texto de Durand apresenta elementos interessantes que poderiam complementar a crítica à promoção do desenvolvimento capitalista da UE. O ordoliberalismo, corrente teórica do (neo)liberalismo criado na Alemanha nos anos 1930 e promovido por Ludwig Erhard, primeiro ministro da economia da RFA no pós Segunda Guerra Mundial, será homenageado por Mario Draghi, então presidente do Banco Central Europeu (Ver C. Durand, 2013, p.25 e 29). Essa visão do liberalismo promove a independência política do Banco Central e promove a “economia social de mercado” e deve muito às teses de F. Hayek como nota Durand (ibid. p. 28).

A moeda única parte dos mesmos princípios da “ciência” econômica neoclássica (R. Mundell) e a criação *ex-nihilo* dessa moeda beneficiou muito mais o capital do que os trabalhadores. O *trabalho* foi a variável de ajuste, nota Durand. As regras de

3 Cédric Durand (org.), En Finir avec l'Europe, Ed. La Fabrique, 2013. Ver o primeiro capítulo : “Introduction : Qu'est-ce que l'Europe ?”, p. 7-47.

4 Sobre o Estado ver (Salama, 2015b).

“convergência” para poder utilizar essa moeda fizeram do “equilíbrio orçamentário” um fetiche para justificar cortes nos direitos sociais adquiridos ao longo de décadas de lutas sociais e políticas. Com esse fetiche, o peso da dívida e a fragilidade macroeconômica voltam ao centro do debate dos ortodoxos, justificando e legitimando os cortes sociais⁵. Durand critica corretamente também como Tratado de Maastricht, a moeda única e o Pacto de Estabilidade e Crescimento foram impostos pelas elites políticas, negando a soberania dos povos de vários países. Por exemplo, o povo francês rechaçou por referendo o projeto de Constituição Europeia em 2005, atingindo o patamar de 54,9% de rejeição que tentava institucionalizar a Europa liberal, assim como a Holanda. No entanto, em 2008, o Tratado de Lisboa, que se inspirou nesse projeto de Constituição Europeia, foi aprovado por voto no parlamento francês (Assembleia Nacional e Senado reunidos). Certamente a soberania dos povos está sendo desprezada e as “elites europeístas” (Comissão Europeia e Banco Central Europeu), em conjunto com os lobbies por trás do liberalismo europeu se apoiaram no FMI para impor a sua visão. Outrossim, não se deve desprezar a importância das elites locais nos rumos desse processo.

A experiência da União Europeia, em termos de integração regional, mostra-nos que as assimetrias entre os membros continuam (sem a tal convergência que muitos sonham), que uma moeda única não garante a estabilidade, aliás,-muito pelo contrário-, e que a burocratização (antidemocrática) liberalizante, a promoção do poder do setor financeiro e dos bancos geram impactos sociais significativos e extremamente devastadores.

5 Sobre a lógica da dívida ver os artigos e dados nas páginas do CADTM (Comité para a Anulação da Dívida do Terceiro Mundo) e do OID (Observatório Internacional da Dívida): <http://cadtm.org/Portugues> e <http://www.oid-ido.org/>

2 Integração na América Latina em tempos de crise

Podemos apresentar alguns elementos de comparação entre os processos de integração na Europa e na América Latina. Já no ano 2000, um seminário internacional organizado em Paris pelo GREITD (Grupo de Pesquisa sobre o Estado, a Internacionalização das Técnicas e o Desenvolvimento) discutia justamente a importância da comparação entre regiões (América Latina, África, Ásia, e Europa) para entender o processo de mundialização do capital e as suas consequências sociais em escala global⁶. O processo de liberalismo na América Latina durante a década de 1990 teve importantes consequências sociais (pobreza e indigência em todos os países do subcontinente) e o seminário chamava a atenção sobre as lições dessa etapa neoliberal do desenvolvimento capitalista na região. Nesse mesmo período dos anos 1990, o processo de integração econômica latino-americano avançou com a criação do Mercosul (1991) e a promoção do Regionalismo Aberto⁷. A promoção desse tipo de integração econômica segue os mesmos objetivos de economia de mercado e de promoção do liberalismo comercial. Supostamente, esse tipo de integração econômica deveria promover o crescimento e a proteção contra os choques externos. Esses objetivos são muito semelhantes aos da UE. Claro que não se trata de comparar simetricamente o caso da América Latina e da Europa (nível de desenvolvimento das forças produtivas), mas pensar que, no fundo, as justificativas econômicas foram as mesmas. Se bem que a proposta apresentada em Janeiro de 2014 de “nova integração latino-americana” a partir da CELAC⁸ apresenta diplomaticamente a vontade política de repensar a integração regional, ainda falta muito para que essa proposta se torne de fato uma via de desenvolvimento alternativa ao capitalismo⁹ e não uma mera declaração de boas intenções.

6 Ver a apresentação geral do seminário: <http://greitd.free.fr/presentationcolloque.html>

7 Ver Saludjian A., 2005. Del Mercosur al ALCA : Críticas al modelo liberal de Nuevo Regionalismo de la BID. Problemas del Desarrollo. , v.36, p.9 25.

8 Ver <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/ii-cupula-da-comunidade-de-estados-latino-americanos-e-caribenhos-celac-2013-28-e-29-de-janeiro-de-2014-2013-declaracao-de-havana>

9 Ver o ponto 5 da declaração de Havana : « 5. Promovemos una visión de desarrollo integral e inclusivo, que garantice el desarrollo sostenible y productivo, en armonía con la naturaleza, en aquellos ámbitos en los que podemos construir sinergias, particularmente en áreas como la energía, infraestructura, el comercio intrarregional, la producción de alimentos, las industrias intermedias, las inversiones y el financiamiento, con el propósito de alcanzar el mayor desarrollo social para nuestros pueblos. »

O fato de espalhar a ideia que Espanha, Irlanda, Portugal e Grécia estavam tendo resultados “satisfatórios” um pouco antes de uma crise tão profunda acontecer é outro exemplo em que a comparação é relevante. Em 1994, numa cúpula da Organização dos Estados Americanos (OEA), o então Presidente argentino C. Menem (peronista e liberal) era homenageado como sendo o melhor aluno do FMI na região. Poucos anos depois, o país entrava numa crise brutal (dezembro de 2001) da qual teve dificuldades para sair e sente os efeitos até hoje. Nos anos 1970, chegou a se falar em “milagre brasileiro”, contudo, poucos anos depois o país entrou em crise. Mais recentemente, o Brasil foi muitas vezes apresentado como o exemplo bem-sucedido em fóruns internacionais ou pelas instituições internacionais (Davos, ONU, até mesmo em instituições financeiras internacionais). Certamente a desigualdade diminuiu desde o final da década de 1990, mas ainda é arriscado apresentar o Brasil como se todos os seus problemas tivessem sido solucionados tão rapidamente.

Outra lição interessante está relacionada à questão da dominação da Alemanha (e da França em menor escala) sobre países da União Europeia, como Espanha, Portugal e Grécia. Essa tensão dentro do mesmo processo de integração econômico lembra as tensões que existem entre Brasil e os outros sócios do Mercosul, o que leva a se levantar o debate do subimperialismo brasileiro na América Latina. Montoro fala acertadamente da subordinação europeia ao imperialismo norte-americano, entretanto, poderia também discutir a dominação de alguns países da UE sobre os demais.

As discussões na Europa sobre o equilíbrio fiscal se assemelham à discussão sobre o superávit primário e o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (1998) no Brasil. O peso dos pagamentos da dívida representava mais de 40% do orçamento do Governo Federal em 2013¹⁰. Nesse caso, não é o FMI que impõe essas medidas, senão o próprio Estado Brasileiro, respeitando os interesses do lobby financeiro. As regras de Maastricht e o Consenso de Washington apontam para a mesma direção, uma direção socialmente inaceitável.

O papel da China e o tipo de relação econômica e política com a América Latina atualmente mudou de forma radical se se comparar à década de 1990. Nos anos 2000, a

10 Ver os estudos da Auditoria da Dívida Cidadã: <http://www.auditoriacidada.org.br>.

China se tornou o primeiro parceiro comercial e em termos de investimentos da América Latina. Porém, mostramos essa relação comercial e econômica não pode ser considerada plenamente favorável a um modelo de sociedade menos dependente e alternativo na América Latina¹¹. Um estudo recente apresenta um índice de dependência (visto como concentração do comércio entre os países de América Latina China em produtos "pobres" em Valor Agregado)¹². A dependência que a América Latina tem da China é muito elevada e aumentou muito entre o início da década de 2000 e 2014. O fim do *commodities super cycle* e a recente desaceleração da economia chinesa tornam mais elevado o risco de dependência e aumentam a vulnerabilidade das economias da região e da região como um todo.

Uma discussão crítica sobre os processos de acumulação é relevante tanto na Europa quanto no Brasil. Também poderíamos mobilizar o exemplo do acordo Norte Americano (NAFTA), no qual as assimetrias entre México, EUA e Canadá podem não ser as únicas responsáveis da situação econômica e social, mas certamente não ajudaram melhorar a situação preocupante em que se encontram ¹³.

11 Ver (Saludjian e Carcanholo, 2013).

12 Ver (Casanova e outros, 2015).

13 Ver sobre esse ponto o relatório da CEPAL publicado em outubro 2015 : <http://www.cepal.org/es/publicaciones/39100-desarrollo-social-inclusivo-nueva-generacion-politicas-superar-la-pobreza> . Segundo esse estudo mais de 50% da população mexicana vive abaixo da linha de pobreza.

3 A análise dos processos de integração econômica: entre modelo econômico e modelo de sociedade ¹⁴

A integração econômica regional deve ser tratada como objeto de análise complexo, com elevado grau de assimetrias entre membros e numa perspectiva com diversos níveis de análise e abstração. Assim, consideramos que para ser pertinente, deve-se ter em conta três níveis de análise :

- O primeiro nível se concentra sobre o tipo de política econômica (política comercial e política monetária);
- O segundo nível – intermediário - considera o modelo de desenvolvimento (articulação produtiva, política monetária, política de câmbio, política de investimento regionais, etc.);
- Finalmente, o terceiro e mais elevado, dever-se-ia olhar para o modelo de sociedade que está em consideração: Acumulação e relação capital/trabalho no nível regional ou a postura do bloco frente ao imperialismo do Centro, por exemplo.

Com esses três níveis de análise, podemos pensar de maneira mais relevante a integração regional latino-americana entre 1990 e 2014.

A. Primeiro nível: Políticas econômicas

Pelo primeiro nível de análise/abstração, podemos entender como o neoliberalismo dos 1970/1990 já não é mais legítimo politicamente após a crise argentina e as eleições de governos “progressistas” na América Latina. As políticas econômicas desses governos foram divulgadas como o novo-desenvolvimentismo, aproveitando-se do ciclo das *commodities* e da demanda chinesa. Também nesse nível de análise, podemos ponderar os acordos de intercâmbio em moedas regionais, as tentativas de articulação produtiva regional. Todavia, os governos já não têm a capacidade de articulação produtiva e de acesso ao financiamento como era o caso da Industrialização por Substituição de Importação (ISI) nos anos 1950-1970. Desde a implementação das políticas econômicas

14 Os elementos empíricos já foram apresentados em (Saludjian, 2014).

neoliberais, é o setor privado que tem a iniciativa, influenciando a política monetária, promovendo a especulação financeira, pressionando a geração de um superávit primária elevado.

Existiram políticas econômicas diferentes entre os países de América Latina, mas nenhum modificando ou influenciando os dois níveis de análise mais elevados (modelo de desenvolvimento e modelos de sociedade). Continuaram as disputas comerciais entre países (dentro do próprio Mercosul, por exemplo), e ainda houve intervenção da OMC e de instituições externas à América Latina (caso da OMC no Mercosul e da falta de relevância das instituições regionais latino-americanas).

B. Segundo nível: Modelos de desenvolvimento

Considerando agora o segundo nível de análise, certamente existem diferenças regionais entre os modelos de desenvolvimento na Bolívia, Equador, e Venezuela (ALBA), no Chile, Colômbia, Peru (Aliança do Pacífico), na Argentina ou no Brasil.

Na sua grande maioria, o modelo de integração ligado ao modelo de desenvolvimento foi o Regionalismo Aberto, e em vários países as políticas sociais foram subordinadas às políticas macroeconômicas (no caso do Brasil com a manutenção e reafirmação do “Tripé liberal”: câmbio, juros e superávit). O projeto de infraestrutura latino-americano continuou sendo direcionado pelos princípios do Regionalismo Aberto e do desenvolvimento para fora seja através da IIRSA (quando era coordenado pelo banco Interamericano de Desenvolvimento - BID) ou na sua incorporação dentro do COSIPLAN (UNASUL).

Desde os anos 1990, os modelos de desenvolvimento continuaram a promover uma abertura que era em grande medida legitimada pelo ciclo dos preços das *commodities* e pela demanda da China¹⁵.

15 Ver (Saludjian, 2014).

C. Terceiro Nível: Modelos de sociedade

Finalmente temos o terceiro nível de análise, esse que determina em grande medida os outros dois, e que nos permite avaliar se os processos de integração econômica promoveram um projeto de modelo de sociedade alternativo, anticapitalista, anti-imperialista e socialista para a América Latina. As tentativas na Bolívia (Estado *plurinacional*), Equador e Venezuela através da ALBA (junto com Cuba) continuam sendo limitadas seja por pressão política (interna e/ou externa), seja por conta de acordos políticos entre os principais partidos ou por ausência de vontade política de câmbio profundo. Assim sendo, os modelos de sociedade se perpetuaram no Brasil, na Argentina ou no Uruguai. As instituições supranacionais, como a CELAC ou a UNASUL, não foram capazes e sequer mostraram uma clara proposta de projetos alternativos, mesmo que em várias oportunidades o discurso político parecesse apontar para um início de reflexão crítica sobre o atual modelo de sociedade capitalista e dependente.

Conclusão

Os estudos sobre a integração econômica regional sofrem de uma deformação original que tem a ver com a maneira como os economistas (ortodoxos, mas também a síntese neoclássica keynesiana) avaliam os resultados da integração a partir de um balanço entre efeitos de criação e desvio de comércio oriundos da integração regional. Esse tipo de avaliação carece de qualquer tipo de preocupação com os determinantes da produção e circulação dos bens e com geração de mais-valia na acumulação capitalista. A esfera de circulação (comércio de bens) parecer ser o único de interesse na grande maioria dos estudos sobre integração econômica regional. O primeiro nível de análise (política econômica e comerciais) termina sendo o principal ou o único nível de ação da maior parte dos governos da região. Os dois outros níveis (modelo de desenvolvimento e modelos alternativos de sociedade) raramente são discutidos de maneira crítica e, quando existe a crítica, ela se mantém no nível retórico (discurso político na procura de legitimidade política), sem buscar políticas econômicas alternativas alinhadas aos modelos de sociedade e de desenvolvimento alternativos ao sistema capitalista.

O processo de integração regional poderia ser mobilizado para dar coerência às ações nos três níveis discutidos anteriormente. O desafio consiste agora em pensar essa dinâmica de integração econômica regional alternativa em tempos de crise. Priorizar a qualidade de vida e de emprego das populações da região, garantindo uma maior autonomia (e menor dependência) para seguir caminhos alternativos de desenvolvimento econômico, político e social. Trata-se então, da subordinação da política econômica ao modelo de desenvolvimento e de sociedade e não o contrário.

O capitalismo nasceu e permanece mundial. A dinâmica da acumulação regional constitui um estudo pertinente para analisar essa dinâmica global.

Bibliografia

Carcanholo M. (2014), Desafios e Perspectivas para a América Latina do Século XXI, *Argumentum*, v.6, n.2, jul./dez. 2014. <http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/8207>

CADTM, Página internet www.cadtm.org. Acesso Novembro 2015.

Casanova C., le Xia , Romina Ferreira (2015) Measuring Latin America's export dependency on China, BBVA Research Working paper, Agosto.

CEPAL (2015), Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Outubro.

Cédric Durand (org.), (2013), *En Finir avec l'Europe, "Introduction : Qu'est-ce que l'Europe ?"*, Ed. La Fabrique, p. 7-47.

Evans T. (2011), The crisis in the Euro area. *International Journal of Labour Research*, vol. 3, no. 1, Maio 2011, pp. 97-113.

Gambina, J., Roffinelli, G. et Pinazo, G. (2010) Propuestas Alternativas para la Integración Regional: modelo de acumulación capitalista a comienzos del siglo XXI y la integración em procesos de cambio político. *Tiempo de Crisis – Revista de Economía Política Latinoamericana*, ano 1, n. 2, segundo trimestre, Caracas.

Luce M., (2011) A economia política do subimperialismo em Ruy Mauro Marini: uma história conceitual, Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH • São Paulo, julho. http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300921521_ARQUIVO_MathiasLuceArtigoAnpuhFinal.pdf

Montoro A. X., (2014), *Capitalismo y Economía mundial*, IME, Espanha.

Montoro A. X., (2013) , El Euro, caballo de Troya del FMI en Europa, *Argumentum*, v. 5, n. 2, p. 6-26.

OID, página internet www.oid-ido.org. Acesso Novembro 2015.

Salama P. (2015a), Eurogroupe – Grèce, Ce Que Révèle Cette Crise, Une Approche Théorique, *Contretemps*, n. 27, Paris.

Salama P. (2015b) L'Etat Et Ses Particularités Dans Les Pays Emergents Latino-Américains, in *Nature et forme de l'Etat Capitaliste*, ed Syllepse, Paris.

Saludjian, A. ; Carcanholo, M. (2013) Integración latino-americana, dependencia de China y sub- imperialismo brasileño en América latina. *Mundo Siglo XXI - Revista del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional*, v. 29, p. 43-62, <http://www.mundsigloxxi.ipn.mx/pdf/v08/29/03.pdf>

Saludjian, A. (2014) Integração Sul-Americana: Um Balanço Crítico. Argumentum (Vitória), v. 6, p. 76-102. <http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/8199>