

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM  
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

---

A CONSTRUÇÃO ESCALAR DO REGIONALISMO TRANSNACIONAL

Claudete de Castro Silva Vitte (UNICAMP)

Elói Martins Senhoras (UNICAMP)

## A CONSTRUÇÃO ESCALAR DO REGIONALISMO TRANSNACIONAL

“Não há verdades definitivas, apenas interpretações sobre a realidade, condicionadas pelo ponto de vista de quem as propõe.”

**Friedrich Nietzsche**

### Resumo

O conceito da *região* tem tido uma grande significância na história do pensamento geográfico, enquanto um dos conceitos que estruturou a disciplina em um campo de estudos, e enquanto conceito que permanentemente esteve associado à renovação da própria geografia, conforme os seus diferentes usos e interpretações. O artigo pretende fazer uma releitura escalar do conceito “região” sob uma dimensão internacional, a fim de demonstrar que enquanto processo formal ou informal, o regionalismo transnacional pode adquirir diferentes formas institucionais e diferentes níveis de profundidade, o que confere ao regionalismo *lato sensu* a característica de ter se tornado um fenômeno centrípeto, que envolve o movimento de países em direção a uma maior integração mútua. Com essa discussão pretende-se fornecer os subsídios adequados para a garantia de pluralidade e o aprofundamento do debate sobre a construção territorial e o planejamento espacial por meio dos processos regionais que têm especial poder explicativo nas relações interestatais cada vez mais confluentes e interdependentes.

**Palavras chaves:** *escala, integração regional, regionalismo transnacional.*

### 1 - Introdução a uma Discussão Escalar

As profundas transformações nas temporalidades e espacialidades do sistema capitalista apresentam uma série de desafios para a análise da expressão geográfica das densas e rápidas mudanças em curso, que impõem uma ampla e complexa agenda de análise trans-escalar a respeito das metamorfoses do movimento da acumulação de capital em sua dimensão espacial.

Se por um lado, as construções relacionais das escalas geográficas tradicionalmente têm sido discutidas de maneira tripartite, segundo um recorte *local/regional, nacional e internacional*, de maneira mecanicista e hierarquizada na geração e apropriação de riqueza;

por outro lado, é recorrente a identificação de que o sistema capitalista aperfeiçoou seus instrumentos, com o manejo mais ágil das escalas e a capacidade de utilização do espaço construído em novas escalas, pois, a natureza desigual da acumulação engendra um espaço múltiplo.

A simplificação hegemônica do entendimento da *exploração* e da *produção da riqueza* no sistema capitalista nas escalas local e regional merece uma devida reflexão crítica, para tratar adequadamente esses processos que acontecem de forma transescalar.

As escalas geográficas *per se* não são boas ou ruins ou únicas, são apenas instâncias transversais e simultâneas onde acontece a dialética da acumulação. Portanto, nenhum recorte espacial é natural ou dada *à priori*, pois as escalas são construções históricas, econômicas, culturais, políticas e sociais cujas forças capitalistas têm inerente capacidade de manejar bem simultaneamente e muitas vezes de forma articulada (Brandão, 2001).

Segundo Smith (1988), o capital não somente produz o espaço em geral, mas também produz as reais escalas espaciais que dão ao desenvolvimento desigual a sua coerência, pois aprimorou sua capacidade de ser transescalar, em seu próprio benefício, isto é, o do ganho rápido e sem constrangimentos escalares.

Assim sendo, as escalas são produzidas e não dadas ontologicamente *à priori*, pois são conteúdos e relações fluidas, contestadas e perpetuamente transgredidas, como observa Swyngedouw (1997) ao analisar vários eventos que ocorrem em uma escala e têm implicações e conseqüências em outras, uma vez que muitas vezes, independentemente de qual é o sítio em que ocorre um evento, seus efeitos são sentidos em diferentes níveis escalares.

Apesar de fluidas e interpostas entre si, toda escala é central e decisiva, material e politicamente, para estruturar os processos dialéticos da acumulação, por isso o artigo pretende mostrar a importância de uma escala relevante, mas com insuficientes estudos, que é o *regionalismo transnacional*.

Com o crescente processo de globalização, os tradicionais estudos regionais baseados, nas particularidades, têm cedido espaço para outras “regiões”, articuladas a escalas mais abrangentes de caráter internacional.

Dentro desse contexto e devido aos controversos significados e instrumentalizações do conceito região na geografia, o presente artigo pretende fazer uma releitura teórica do termo região por meio do referencial da geografia das relações internacionais, através dos conceitos de *regionalismo*, *regionalização aberta* ou *integração regional transnacional*, que são processos multifacetados de formação de blocos de países que compartilham os mesmos valores ou objetivos, a partir de ações engendradas pela lógica econômica do mercado e/ou

dos Estados-Nações soberanos, ao estabelecerem voluntariamente instituições para governança coletiva.

Enquanto processo formal, a integração regional transnacional pode adquirir diferentes formas institucionais e diferentes níveis de profundidade, podendo ir de uma zona de livre comércio, passando por uma integração aduaneira, e finalmente podendo alcançar a integração econômica e integração física e talvez a política, o que confere ao regionalismo a característica de ter se tornado um fenômeno centrípeto, que envolve o movimento de países em direção a uma maior integração mútua.

Tabela 1 - **Tipologia de Regionalismos Transnacionais**

<i>Acordo de livre-comércio</i>	Ausência de barreiras tarifárias e não-tarifárias entre os países. Nesse tipo de acordo os países participantes podem concordar em abolir totalmente todas as barreiras internas ao comércio entre eles.
<i>União aduaneira ou alfandegária</i>	É um passo adiante em relação à área de livre-comércio, pois estabelece tarifas externas comuns para produtos importados de terceiros países
<i>Mercado comum</i>	É um passo além da união aduaneira, uma vez que estabelece a livre circulação de trabalhadores, serviços e capitais e implica maior coordenação das políticas macroeconômicas, além da harmonização das legislações nacionais (trabalhista, previdenciária, tributária, etc)
<i>União econômica</i>	Prevê uma moeda e um Banco Central único para os países do bloco. Para o seu funcionamento efetivo, os países devem possuir níveis compatíveis de inflação, déficit público e taxa de juros; as taxas de câmbio se tornam fixas entre esses países
<i>Integração física</i>	Prevê a construção de infraestrutura transnacional a partir de redes integradas de base logística e energética compartilhadas entre diversos países de uma região.
<i>União política ou confederação</i>	É o grau máximo de integração, onde os poderes legislativo, executivo e judiciário dos Estados-membros são vinculados ao abrir mão de suas soberanias individuais para dar lugar a uma nova nação soberana que é o somatório das nacionalidades.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Beçak (2000).

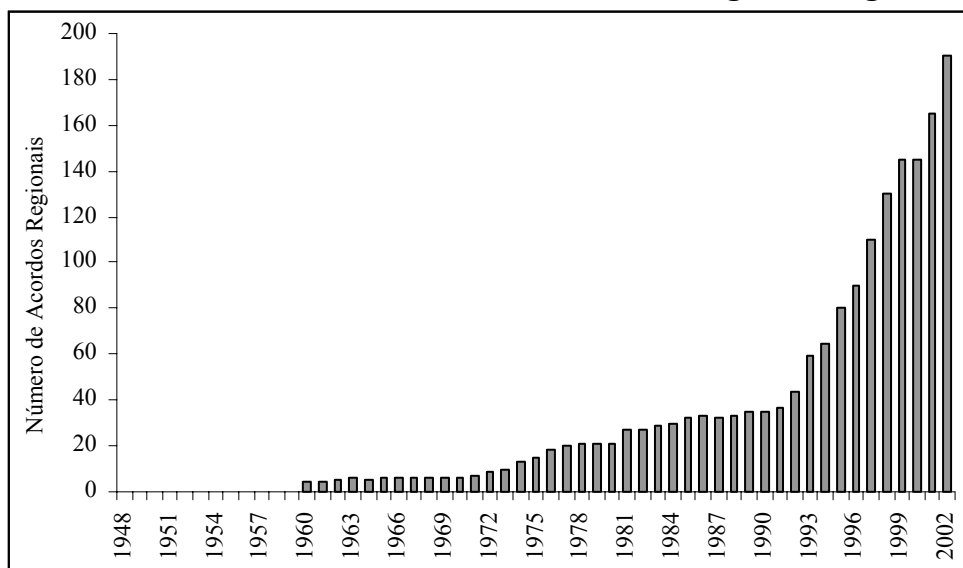
O crescimento dos blocos regionais tem origem anterior ao exponencial desenvolvimento marcado nos anos 90, pois em verdade, o fim da Segunda Guerra Mundial contribuiu, politicamente, para a formação de regionalismos na medida em que a dissolução da *Pax Britânica* se consolidou, vindo acompanhada da emergência de uma hegemonia bipolar e posteriormente multipolar e de outras ameaças mais difusas e de diferente natureza.

Com a criação de uma nova arquitetura institucional destinada a organizar o novo cenário internacional, a evolução dos processos de integração regional, a partir da Segunda Guerra Mundial se desdobrou em duas ondas.

A primeira geração de regionalismos seria consequência da vontade dos países subdesenvolvidos em diminuir a dependência política e econômica que possuem com relação aos países avançados. A adoção de acordos preferenciais seria um modo de desencorajar as importações e encorajar o desenvolvimento das indústrias nacionais. Este tipo de acordo, sem dúvida, levou ao desvio de comércio internacional.

A segunda onda surgiu profundamente diferente da primeira, pois as novas iniciativas regionais representaram uma tentativa dos membros em facilitar a sua participação na economia mundial, ao invés de se isolarem, como no caso anterior. Estes novos processos regionais, que envolveram tanto países desenvolvidos como países em desenvolvimento, podem ser caracterizados como estratégias para liberalizar e abrir as economias através da implementação de políticas *export* e *foreign-investmente-led*, ao invés da promoção de estratégias de substituição de importações.

**Gráfico 1 - Evolução Histórica dos Acordos de Integração Regional**



Fonte: Elaboração própria. Baseada nos dados da WTO (2003).

É possível descrever os antigos acordos regionais como sendo acordos firmados entre países que possuíam quase o mesmo grau de desenvolvimento e que geralmente se encontravam muito próximos geograficamente uns dos outros. Além disso, estes primeiros tipos de acordos concentravam-se na redução das barreiras tarifárias e não tarifárias para promover maior comércio entre os países. O antigo regionalismo era utilizado basicamente como um instrumento de suporte das políticas nacionais de desenvolvimento, procurando superar a restrição de mercado.

Se desde o final da Segunda Guerra Mundial, algumas iniciativas de integração regional foram desenvolvidas na Europa, América Latina e Ásia, somente, em uma segunda onda, na última década do século XX, é que se verificou uma verdadeira expansão da integração regional, envolvendo todos os continentes do planeta.

A partir dos anos 90, a integração regional aparece como um processo que deve ser compatível e subordinado ao processo mais amplo de abertura multilateral, defendido e estimulado pelos organismos internacionais, como o Banco Mundial e o FMI, e negociado no âmbito da Rodada Uruguai do GATT, que originou a criação da OMC.

## **2 - Marcos Teóricos do Regionalismo Transnacional**

Levando em consideração as contribuições das teorias (neo)realistas, (neo)liberais e (neo)marxistas, as respostas teóricas fornecidas sobre o regionalismo internacional variam de acordo com os pressupostos teóricos e as visões sobre a realidade de cada corrente.

Para a corrente teórica realista, que coloca o seu foco de estudo na competição interestatal pelo poder, os processos de regionalismo internacional lhe custam caro no balanço de poder de perdas e ganhos. Pensar a integração regional sob esta ótica é possível, mas esbarra no nível de aprofundamento do processo e por isso há uma visão estática que considera a integração regional como o resultado de uma comunidade política.

As negociações regionais acontecem somente quando as expectativas de cooperação implicam na possibilidade de ganhos recíprocos, mas sem a alteração negativa dos equilíbrios alcançados previamente, cuja interpretação realista sugere que a situação de concentração de poder de ganhos e perdas acaba pondo em risco a sustentação do processo de integração no longo prazo (Tullo & Veiga, 1996).

Segundo os realistas as integrações regionais só podem ser pensadas como uma alternativa temporária dos Estados perante as dificuldades de inserção internacional, sendo portanto, somente plataformas intergovernamentais de diálogo e nunca estruturas supranacionais que impliquem em cessão de parcela da soberania.

Para a corrente liberal o regionalismo é explicado pelos próprios fundamentos teóricos de cooperação do liberalismo clássico que permeou a ciência econômica e a ciência política, em cuja a liberdade é o melhor caminho para a alocação racional dos recursos.

Sob o ponto de vista da corrente liberal, a interdependência é tida de forma muito clara como condição fundamental para a integração, o que a distancia da corrente realista, ao assumir uma postura de otimismo em relação à possibilidade de cooperação dentro do sistema

internacional, e ao considerar que os Estados percebem na integração cooperativa uma forma de aumentar os ganhos individuais absolutos.

As interpretações liberais *intergovernamentais* e *supranacionais* colocam, respectivamente que os Estados e uma pluralidade de atores transnacionais buscam instrumentalizar os processos de integração regional para seus próprios objetivos políticos e econômicos, segundo um comportamento racional que busca maximizar as suas vantagens sem eliminar as vantagens de *partners*.

Nesse arcabouço teórico, o surgimento do regionalismo tem sido interpretado de forma bifurcada, por impulsos econômicos e comerciais de agentes privados e por impulsos de cooperação política interestatal; e quanto ao funcionalismo dos blocos regionais, a divisão se processa pelo formato institucional supranacional e pelo formato intergovernamental.

**Tabela 1 - Formatos Teóricos de Formação Histórica dos Blocos Regionais**

<i>Formação Passiva ou Subordinada</i>	Os processos de integração regional seriam respostas de amadurecimento do mercado. Nesta formação histórica, os Estados seriam instituições com a missão mínima de permitir que o mercado realize sua tarefa natural. Nesse viés passivo ou subordinado da política em relação à economia, a formação histórica demonstra que os países se acoplaram passivamente aos blocos hegemônicos que se formam, independente de uma ação política diretiva.
<i>Formação Ativa ou Política</i>	Os processos de integração regional seriam produtos de ações engendradas no plano político. Nesta formação histórica, os regionalismos seriam uma reação dos Estados Nacionais às intempéries do mundo econômico globalizado. Portanto, apesar de serem processos influenciados por corporações multinacionais e respaldados por Organizações Mundiais, os regionalismos se formaram a partir da ação política dos países-membros.

*Fonte:* Elaboração própria. Baseada em Ferrer (1996) e Oman (1994).

Dentro da corrente liberal surgiu ainda um sub-campo específico com particular destaque, o funcionalismo, cujas teorias foram elaboradas explicitamente para explicar os casos de integração regional *vis-à-vis* às correntes liberais, realistas e marxistas que fizeram adaptações de suas teorias mais amplas na teorização dos processos regionais.

O conceito funcionalista de *spillover* é basilar na teorização, pois reconhece o papel do Estado nas relações internacionais, sugerindo ao mesmo tempo que a consolidação dos processos de integração depende da participação de atores sociais, políticos e econômicos.

O *spillover* supõe a existência de um núcleo funcional com capacidade autônoma de provocar estímulos integracionistas, incorporando ao longo do tempo novos atores e setores relevantes. Este fenômeno ocorre quando políticos e elites percebem que a integração pode produzir mais benefícios econômicos do que sacrifícios, e tentam por isso influenciar suas instituições centrais.

“A idéia contida nesse conceito é que a integração, ao se aprofundar, mobiliza grupos de interesse existentes na sociedade contra ou a favor do processo. A sociedade não se limita apenas a respeitar os acordos

feitos entre os governos, buscando formas de melhor intervir e participar das negociações. Esse interesse dinamiza o processo de integração, tornando-o menos dependente da vontade política dos governos” (Mariano, 2002: 16).

Para os funcionalistas a atividade funcional do Estado poderia reorientar a ação internacional e contribuir para a paz mundial, porque o avanço da cooperação no plano técnico-burocrático levaria à integração internacional que tenderia a promover uma unificação econômica que, por sua vez, poderia levar em última instância à unificação política.

As teorias neofuncionalistas colocam as integrações regionais como formas de aumentar o potencial político na balança internacional de poderes por um lado e de otimizar a capacidade econômica dos Estados por outro. Conforme as decisões são tomadas e suas conseqüências tornam-se mais evidentes, a integração é paulatinamente incorporada na vida doméstica das nações envolvidas por efeitos de transbordamento - *spill-overs* -, pois tende a criar interesse e envolvimento crescentes na sociedade, acarretando a participação de instâncias governamentais e atores que inicialmente ficaram marginalizados.

Para as ramificadas correntes neomarxistas, os fenômenos de regionalização internacional, superpostos e interligados, expressam formas de acumulação do capital e formas de distribuição do poder que reorganizam espacialmente a economia e a política no plano mundial.

Segundo Camargo (2002), a formação de esquemas regionais está diretamente ligada à configuração geopolítica e geoeconômica do sistema global em que os Estados e uma pluralidade de empresas transnacionais estão inseridos. Isso significa que a emergência de blocos econômicos traduz as transformações espaciais por meio de processos de desterritorialização e de reterritorialização do atual sistema-mundo, ambos movimentos fundamentados na lógica capitalista da competição global.

É consenso entre as interpretações neomarxistas que os fenômenos da globalização e o da regionalização, superpostos e interligados, expressam formas de acumulação do capital e formas de distribuição do poder que reorganizam nas relações internacionais a economia e a política.

Segundo esse entendimento, a emergência de um princípio novo de organização mundial, atestada pela hipermobilidade do capital e pela cessão de autonomia política que se transfere para o emergente sistema comandado pelas grandes corporações, torna a integração regional um meio para administrar com mais facilidade o paradoxo global dos Estados Nacionais que têm que se mover e barganhar entre o impulso voltado para a consolidação e



ampliação dos interesses nacionais, de um lado, e a promoção da mobilidade do capital, de outro.

As interpretações teóricas sobre o regionalismo internacional corroboram para o entendimento que existem diferentes ângulos de análise sobre um mesmo fenômeno, com proposições diferenciadas de influência na formulação da política de Estado entre liberais e realistas, e com níveis de profundidade diferenciados de análise, desde uma percepção internacional do sistema de acumulação do capitalismo até percepções centradas no relacionamento de atores como Estados, Empresas e Instituições Internacionais.

### **3 - O Regionalismo e as Dinâmicas da Integração Regional**

Entende-se por novo regionalismo, regionalização aberta ou integração regional o processo de formação de blocos de países economicamente integrados, em maior ou menor grau, que é estimulado, e ao mesmo tempo, estimula o comércio intra-industrial e o aproveitamento de economias de escala, capacitando as economias para o desenvolvimento e para inserções mais dinâmicas no cenário capitalista global.

“A terminologia integração traz em sua essência a idéia de unidade, surgindo da necessidade de união de forças no combate a ameaças externas e no revivescimento do Estado, da economia e da sociedade, nos momentos em que demonstram sinais de enfraquecimento” (Beçak, 2000).

Para Fishlow e Haggard (1992), o conceito de regionalismo é utilizado para expressar dois diferentes fenômenos. O primeiro seria um processo econômico no qual os fluxos de comércio e de investimento dentro de uma dada região (intra-região) crescem mais rapidamente do que em relação aos fluxos da região com o resto do mundo. O segundo fenômeno seria a formação de grupos ou blocos políticos que objetivam a redução de barreiras intra-regionais para incentivar os fluxos de comércio e de investimento (cooperação política), via de regra, pouco significativos. A rigor, as duas definições podem ser complementares, uma vez que a partir de decisões políticas e da institucionalização do processo, cria-se um ambiente propício para o avanço da integração econômica.

O importante incremento de comércio intra-regional durante os anos 90 demonstra que não houve uma redução de comércio entre as diferentes regiões do mundo, mas justamente o contrário, através de uma dinamização complementar entre regionalismo e multilateralismo

pois todas as regiões do mundo demonstraram um incremento do comércio inter-regional com a maioria do resto das regiões do mundo.

**Tabela 2 - Crescimento Anual das Exportações por Região Econômica (1990-2000)**

<i>Origem/ Destino</i>	<i>Mundo</i>	<i>América do Norte</i>	<i>América Latina</i>	<i>Europa Occidental</i>	<i>Europa Oriental</i>	<i>África</i>	<i>Oriente Médio</i>	<i>Ásia</i>
<i>Mundo</i>	6.21%	8.54%	10.35%	4.12%	6.76%	3.14%	4.78%	8.17%
<i>América do Norte</i>	7.33%	8.95%	12.00%	4.54%	1.91%	2.92%	5.19%	5.60%
<i>América Latina</i>	9.35%	12.69%	11.64%	3.74%	-8.57%	4.05%	1.82%	4.35%
<i>Europa Occidental</i>	4.08%	7.45%	6.45%	3.53%	7.64%	0.89%	2.71%	5.21%
<i>Europa Oriental</i>	9.90%	16.27%	7.09%	9.68%	11.13%	2.75%	8.99%	5.97%
<i>África</i>	3.35%	5.28%	11.01%	1.84%	-6.75%	5.97%	3.27%	11.92%
<i>Oriente Médio</i>	6.95%	8.17%	-4.41%	2.86%	-7.54%	9.69%	6.89%	8.94%
<i>Ásia</i>	8.36%	7.30%	11.76%	6.49%	0.82%	7.39%	7.14%	10.00%

Fonte: WTO (2001).

Considerando o incremento significativo dos acordos de regionalismo aberto no mundo durante os anos 90, o incremento no comércio mundial pode ser um indicador de como o regionalismo aberto pode apoiar um novo multilateralismo.

Devido a esses dados, o regionalismo tem sido justificado conceitualmente como um instrumento de integração econômica compatível com as modernas teorias explicativas do comércio, além de ser complementar ao processo histórico de progressiva liberalização, em curso no capitalismo contemporâneo.

Esse processo descrito como novo regionalismo diferencia-se profundamente daquele descrito no subsequente pós-Segunda Guerra Mundial, principalmente pelo fato desses novos acordos serem mais abertos e mais abrangentes.

Os blocos regionais surgem como uma resposta politicamente organizada à globalização, buscando, através de um compromisso formal entre diversos Estados, assegurar uma maior estabilidade econômica e melhor inserção de seus integrantes nesse novo cenário mundial.

Desta forma, a velha controvérsia sobre os méritos relativos do regionalismo e do globalismo tornou-se crescentemente obsoleta, na medida que as organizações regionais atuais constituem um desdobramento natural da cooperação internacional, compatível e até mesmo fundamental para o multilateralismo e para o sistema das Nações Unidas.

**Tabela 3 - Motivações do Novo Regionalismo**

<i>Motivação política</i> ou <i>Motivação de jure</i> <i>(formal)</i>	A constituição dos novos acordos regionais é a expressão política ou formal ( <i>de jure</i> ) para respaldar a integração econômica <i>de facto</i> , conduzida por forças centrípetas pelos Estados via acordos políticos de redução de barreiras.
<i>Motivação</i> <i>microeconômica</i> ou <i>Motivação de facto</i> <i>(real)</i>	A constituição de novos acordos regionais significa um desdobramento lógico do desenvolvimento capitalista contemporâneo, sendo a expressão da integração econômica <i>de facto</i> . Conduzida por forças centrífugas do atual estágio do capitalismo mundial, caracteriza-se como um fenômeno essencialmente microeconômico, em que a estrutura concorrencial e as estratégias de empresas transnacionais desempenham papel essencial.

*Fonte:* Elaboração própria. Baseada em Oman (1994).

A novidade dos processos atuais de regionalização em blocos, em face processo de crescente integração global, é a complexidade cada vez maior do cenário das negociações internacionais que apontam para um gradualismo na constituição destas *instituições intergovernamentais* ou *supranacionais*, pois a agenda de negociação emergente passou a incluir áreas tradicionalmente consideradas como pertencentes ao âmbito das políticas domésticas.

Da apresentação da tipologia dos blocos regionais, verifica-se que cada espécie pressupõe, em graus diferenciados, o comprometimento dos Estados participantes em torno de objetivos comuns, principalmente aqueles de ordem econômica, mas também incluídos os aspectos políticos, jurídicos e sociais, que requerem a formação de instituições multilaterais endógenas ao bloco para a regulação e formação de normas e procedimentos de negociação.

**Tabela 4 - Modelos de Instituições dos Processos de Integração**

<i>Modelo</i> <i>Supracional</i> ou <i>Maximalista</i>	O Modelo Supracional ou Maximalista envolve instituições subregionais com <i>status</i> legal internacional e poderes transcendentais aos dos países membros. As instituições tipicamente incluem algum tipo permanente de poder de decisão e corpos executivos. Exemplo: União Européia e Comunidade Andina.
<i>Modelo</i> <i>Intergovernamental</i> ou <i>Minimalista</i>	O modelo minimalista assenta-se no poder de decisão e na autoridade de coordenação intergovernamental outorgados pelos países-membros, de forma a excluir instituições supranacionais com <i>status</i> legal de independência, o que proporciona proteção à soberania, retenção de poder e iniciativa de decisão e ação ao Estado Nacional. Exemplos: Nafta e Mercosul.

*Fonte:* Elaboração própria. Baseada em IADB (2002) e Guedes de Oliveira (2001).

Evidentemente, a importância de instituições regionais reside na capacidade de absorver os prismas da cooperação e do conflito entre os países, fazendo das regras do jogo um lugar de consenso entre os interesses nacionais e os interesses do bloco diante de diferentes dinâmicas de atuação político-econômica segura no mundo globalizado.

#### 4 - Contribuições do novo regionalismo para o desenvolvimento?

Contrapondo as origens do novo regionalismo às bases dos processos regionais de proteção e das estratégias de substituição de importações do período da Guerra Fria, a onda regionalista da atualidade tem sua força motriz nos processos de fortalecimento das instituições internacionais, da cooperação e do globalismo.

Se as primeiras iniciativas de integração econômica realizadas no pós-guerra na América Latina (ALALC, MCCA, Grupo Andino e CARICOM) se inseriam na estratégia de substituição de importações, onde o regionalismo era um *meio* complementar para o desenvolvimento nacional, o novo regionalismo ou regionalismo aberto dos anos 90 tem sido complementar às estratégias de inserção na economia mundial, e portanto um *fim* em si para os países se desenvolverem.

Como o papel primordial da integração no velho regionalismo dos anos subseqüentes ao pós-Segunda Guerra Mundial foi deslocado da sua contribuição ao avanço do processo de industrialização para uma nova onda de regionalismo nos anos 80 e 90, o incremento do comércio exterior passou a se constituir no motor de crescimento dinâmico das economias, pela geração de recursos externos em moeda forte para as necessidades de importação, ou pelo aumento de eficiência e de produtividade.

A integração regional seria o instrumento chave para a constituição de estruturas produtivas mais complementares e com maiores escalas de produção, atuando como uma plataforma de exportações para os países. Em menor medida estimularia acordos de cooperação e coordenação política nos fóruns internacionais.

A opção pelas exportações como motor de dinamismo, em detrimento da industrialização por substituição de importações, explica a transformação da preocupação com a busca de competitividade internacional e da adoção dos instrumentos necessários para a obtenção do desenvolvimento.

O conceito de regionalismo aberto busca, portanto, desmistificar o debate regionalismo versus multilateralismo, tratando os dois fenômenos como partes integrantes de um todo que embasa o desenvolvimento através da via internacional.

Nesse contexto, a crescente pressão competitiva externa, exercida por um nível reduzido e decrescente de proteção tarifária e não-tarifária, bem como pelo manejo adequado da política cambial, é o principal instrumento de uma política de competição e de estímulo à busca de competitividade.

Dessa forma, os ganhos de competitividade seriam decorrentes das estratégias de especialização e de complementaridade produtivas e da transferência tecnológica a partir dos centros avançados.

Dentro do conceito de regionalismo aberto ou novo regionalismo não seria mais o desenvolvimento de uma base tecnológica endógena que promoveria vínculos produtivos e tecnológicos em nível regional. Ao contrário, a integração e a abertura comercial seriam os fatores que facilitariam a incorporação de progresso técnico com o aumento do rendimento das atividades de inovação, ao reduzir as barreiras comerciais, favorecer a padronização de normas e regulações, fomentar a criação de centros de excelência e reduzir os custos da pesquisa pura e aplicada.

A rigor, não é apenas a ordem de causalidade que é redefinida dentro desse novo conceito de integração, mas o próprio padrão e a importância do desenvolvimento tecnológico. A idéia de um desenvolvimento tecnológico endógeno, se não foi abandonada, teve seu alcance reduzido, uma vez que a transferência de tecnologia que a abertura comercial traz consigo é um componente fundamental de suas perspectivas de crescimento.

No paradigma da globalização, os blocos regionais possuem um papel impactante nas características assimétricas das relações internacionais e na interdependência complexa, pois são nestas instituições que os países podem formar coalizões e alterar suas relações de poder.

“Conforme os blocos aumentam, os custos de oportunidade de permanecer fora de todos eles aumentam. Os *outsiders* percebem ser cada vez mais necessário pesar se a perda de autonomia formal devido à participação não compensada por um ganho na capacidade de influenciar o conteúdo das regras do bloco. A expansão dos blocos econômicos reflete as pressões da assimetria, que tanto estão aumentando os riscos econômicos de permanecer fora dos blocos como minando a realidade da autonomia política da opção de permanecer independente” (Keohane, 1992: 176-77).

Diante desse contexto, os laços de integração constituem um mecanismo de defesa, uma forma eficiente para construir uma comunidade organizada com justiça social e solidariedade, proporcionando condições para que todos aproveitem os benefícios da globalização; promovendo o desenvolvimento humano e a equidade na região.

**Tabela 5 - Principais Características do Novo Regionalismo**

<i>Opção direta de desenvolvimento</i>	Os acordos regionais deixam de ser uma política de suporte ao desenvolvimento e passam a ser utilizados diretamente como uma opção de desenvolvimento, promovendo a maior competitividade dos países signatários dos acordos e levando à efetiva inserção destes países na economia internacional.
<i>Flexibilidade</i>	Os novos acordos regionais não mais adotam regras específicas quanto ao nível de integração, que passa a ser definido pela abrangência dos itens negociados, tais como bens e serviços, e pela profundidade dos compromissos adotados pelos países.
<i>Multiparticipação dos países em acordos regionais</i>	A participação simultânea dos países em vários acordos regionais é uma característica comum da pró-atividade dos países. Esta sobreposição de participações com o aumento do número de acordos que um país possui com seus parceiros comerciais criou situações em que países realizam negociações paralelas, tornando o processo de adoção de regras um item cada vez mais complexo.
<i>Negociações Norte-Sul</i>	O surgimento de negociações entre países desenvolvidos e em desenvolvimento levou à superação da simples relação de preferências unilaterais com relação aos bens negociados para a adoção de acordos que abrangeriam maior número de áreas, assim como a adoção de medidas de <i>deep integration</i> . Um exemplo deste tipo de acordo seria o Acordo de Livre Comércio da América do Norte mais conhecido pela sigla inglesa NAFTA, firmado entre os Estados Unidos, o Canadá e o México.
<i>Negociações block-to-block</i>	Uma novidade que define o novo regionalismo é a tentativa de se negociar acordos regionais entre blocos comerciais, ou seja, o surgimento de <i>block-to-block negotiations</i> , por exemplo, o acordo de livre comércio sendo negociado entre o Mercosul e a União Européia.
<i>Acordos transgeográficos</i>	A proximidade geográfica não mais passou a ser um fator determinante para pertencer a um acordo regional, uma vez que estão sendo firmados acordos entre países das mais variadas regiões do globo.
<i>Criação de Instituições de Direito Internacional</i>	Existe uma série de iniciativas dos grupos regionais em perseguir uma política externa comum para melhorar o poder de barganha dos países membros nas negociações internacionais. A maioria dos blocos regionais constituídos por países em desenvolvimento está criando instituições para facilitar a condução conjunta das negociações internacionais.

Fonte: Elaboração própria.

O novo regionalismo ou regionalismo aberto constitui uma proposta para alcançar uma economia mundial mais aberta e integrada, capaz de assegurar a prosperidade dos países que dela participam, significando uma estratégia para conciliar a disciplina determinada pela liberalização das economias com o tratamento preferencial dos acordos intragovernamentais da região, ajustando-se às exigências de desenvolvimento dos países.

Os blocos regionais permitem a elaboração de uma concorrência multilateral, interblocos, buscando um planejamento mínimo, para a anarquia do mercado, pois descartando a falácia da mão invisível, proposta por Adam Smith, esta arregimentação nos blocos visa, em grande parte, garantir a divisão e preservação dos mercados nacionais dos países do interior de cada um dos blocos em bases institucionais internacionais onde prevaleçam as relações de cooperação e ganhos relativos em relação à concorrência selvagem.

Dessa forma, os esquemas de regionalização, em suas diferentes modalidades e devido as suas características, trazem transformações políticas e econômicas no sistema internacional

e atingem os Estados nacionais em seus processos de desenvolvimento e de tomada de decisões, isto é, em sua autonomia, e seus cidadãos, em seu princípio de identidade.

Por isso, a integração regional aberta pode ser entendida como o processo econômica no qual os agentes políticos de várias áreas nacionais procuram transferir as suas lealdades, expectativas e atividades políticas para um centro novo e mais abrangente, cujas instituições possuem ou pretendem jurisdição sobre os preexistentes Estados Nacionais.

## **5 - À Guisa de Últimas Considerações: O Regionalismo na América Latina**

Os tratados de integração regional têm sido um dos maiores movimentos nas relações internacionais, pois praticamente todos os países do globo são membros de um bloco, e muitos pertencem a mais de um, de forma que quase dois terços do comércio mundial se dá por meio desses “mercados comuns” (Hilaire e Yang, 2003).

O regionalismo tem se tornado um fenômeno centrípeto que envolve o movimento de países em direção a uma maior integração mútua, que tanto pode ser caracterizado por um processo formal, dirigido por forças políticas, motivadas por preocupações econômicas, de segurança ou quaisquer outras, como também pode resultar de um processo informal, guiado pelas mesmas forças microeconômicas que conduzem ao multilateralismo.

Mas o regionalismo na América Latina não pode ser considerado um fenômeno recente. É um processo que se iniciou na década de 60 e se divide em duas fases. O processo de intensificação do regionalismo que se tem observado recentemente no cenário mundial é fruto da transição de um regionalismo antigo para a consolidação de um novo regionalismo.

“O que na primeira metade do século [XX] eram experiências tímidas e prenes de indagações sobre seu futuro sucesso, na segunda metade proliferaram. Proliferaram baseadas no espírito de imitação – do sucesso das experiências européias – e na necessidade de aumentar a dimensão dos mercados. Na América Latina a Cepal foi a matriz ideológica desse movimento” (Baptista, 1998: 15).

A primeira fase do regionalismo inicia-se nos anos 50 e 60, quando a Europa começava o processo de construção da União Européia e a CEPAL liderava o pensamento sobre ao desenvolvimento da região latino-americana.

Essa concepção de desenvolvimento regional estava alinhada com as teorias da CEPAL, em que a estratégia de desenvolvimento baseava-se no modelo de Substituição de Importações (SI). Entretanto, existia um obstáculo que impediria esse modelo de alcançar o

êxito: o tamanho limitado dos mercados internos. A partir dessa proposição, passa-se a considerar a integração regional como meio de se alcançar economias de escala.

Nesta primeira fase, presencia-se a criação da Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), do Mercado Comum Centro Americano (MCCA) em 1960 e do Pacto Andino em 1969.

Mesmo que se tenha observado algum progresso nas relações econômicas e políticas regionais nas décadas de 60, 70 e 80, o resultado geral desses acordos foi muito aquém das expectativas. Foram vários os eventos que contribuíram para minar esses acordos, como os golpes militares que ocorrerem nos anos 60 e 70, as duas crises de petróleo (em 1973 e 1979) e a crise da dívida nos anos 80.

Em meados da década de 80, a maioria dos países na América Latina havia abandonado o modelo de SI e adotado um novo paradigma desenvolvimentista que se baseava na promoção das exportações, liberalização do mercado, privatização, democracia, adoção de políticas para atrair o Investimento Direto Estrangeiro (IDE) e em uma segunda geração de integração, o regionalismo aberto.

**Tabela 6 - Lista dos Principais Acordos Regionais na América Latina**

1960	Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)	Iniciada como processo para formar um mercado comum em 12 anos. Apesar deste objetivo não ter sido completado devido a persistentes diferenças entre os países-membros, o comércio intra-regional cresceu de 7.7% em 1960 para 13.8% em 1980.
<i>Acordos sub-hemisférico de integração regional desconectados da ALALC</i>		
1960	Mercado Comum Centro Americano (MCCA)	Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras e Nicarágua. Foi substituído em 1980 pela Associação Latino-Americana de Integração
1969	Comunidade Andina	Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela
1980	Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)	O objetivo da ALADI foi estimular a formação de acordos preferenciais de comércio entre os grupos sub-hemisféricos em substituição à ALALC
1994	Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA)	A área tripartite de livre comércio foi organizada para reduzir tarifas nos Estados Unidos, Canadá e México
1995	Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)	Designado para ser um mercado comum entre países em desenvolvimento: Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai (membros permanentes) e Bolívia e Chile (membros associados)

*Fonte:* Elaboração própria. Baseada em Brandão e Pereira (1996: 11).

Este paradigma se baseia no modelo neoliberal adotado pelo Consenso de Washington. Segundo esse modelo, a crise dos anos 80 era resultado das políticas populistas de intervenção estatal. Desse modo, a teoria postulava que a liberalização e desregulamentação do mercado corrigiriam os desequilíbrios e levariam a um novo processo de crescimento sustentável. Por



meio da inserção latino-americana no processo de globalização, os países da região alcançariam um grande progresso e se modernizariam.

O modelo neoliberal postulava que o desenvolvimento seria alcançado através da liberalização das forças de mercado e do abandono de práticas protecionistas, já que a intervenção do Estado era considerada contraproducente e sua atuação deveria ser reduzida de modo à simplesmente manter condições macroeconômicas estáveis e estabelecer um ambiente propício para o investimento privado.

Segundo Devlin & Ffrench-Davis (1998), os acordos regionais de integração de segunda geração na América Latina estão ligados ao processo de reforma econômica, principalmente no que diz respeito à liberalização das trocas.

É neste contexto de formação de acordos, que seguia uma nova lógica de construção regional baseada na liberalização comercial, que surge a segunda fase, conhecida como novo regionalismo. Esse regionalismo não é incompatível com os processos mais amplos de liberalização do comércio na escala multilateral. Muito pelo contrário, ele responde a princípios que são complementares aos objetivos multilaterais.

Isto ocorre porque a integração regional de hoje está inserida em uma estratégia mais ampla de abertura da economia mundial. Os países têm participado de múltiplos arranjos que permitem eliminar rapidamente as tarifas entre os parceiros em quase todas as trocas e que envolvem compromissos que vão além das disciplinas da OMC.

**Tabela 7 - Análise Comparativa entre o Velho e o Novo Regionalismo**

<i>Regionalismo Fechado</i>	<i>Regionalismo Aberto</i>
Funcionou sob a estratégia de substituição de importações para a ampliação de mercados protegidos	Funciona sob a estratégia de inserção na economia global - terceira via em direção à liberalização da economia global
Acordos entre países de graus de desenvolvimento similar	Acordos entre países desenvolvidos e menos avançados (Norte-Sul/Norte-Norte/Sul-Sul)
Integração superficial: Bens industriais e tarifas	Integração Profunda: Todos os produtos, serviços e investimentos
Restrições aos Investimentos Externos Diretos	Atração de IEDs
Âmbito econômico	Âmbito econômico social e político
Iniciativa governamental	Participação de governos e de empresas privadas

*Fonte: Jiménez (2003).*

A nova onda de regionalismo na América Latina deve ser analisada como tendo origens em dois processos simultâneos: a) na reestruturação do Estado-Nacional após a crise dos anos 80, e b) nos progressos das agendas de negociação do multilateral no sistema GATT/OMC.

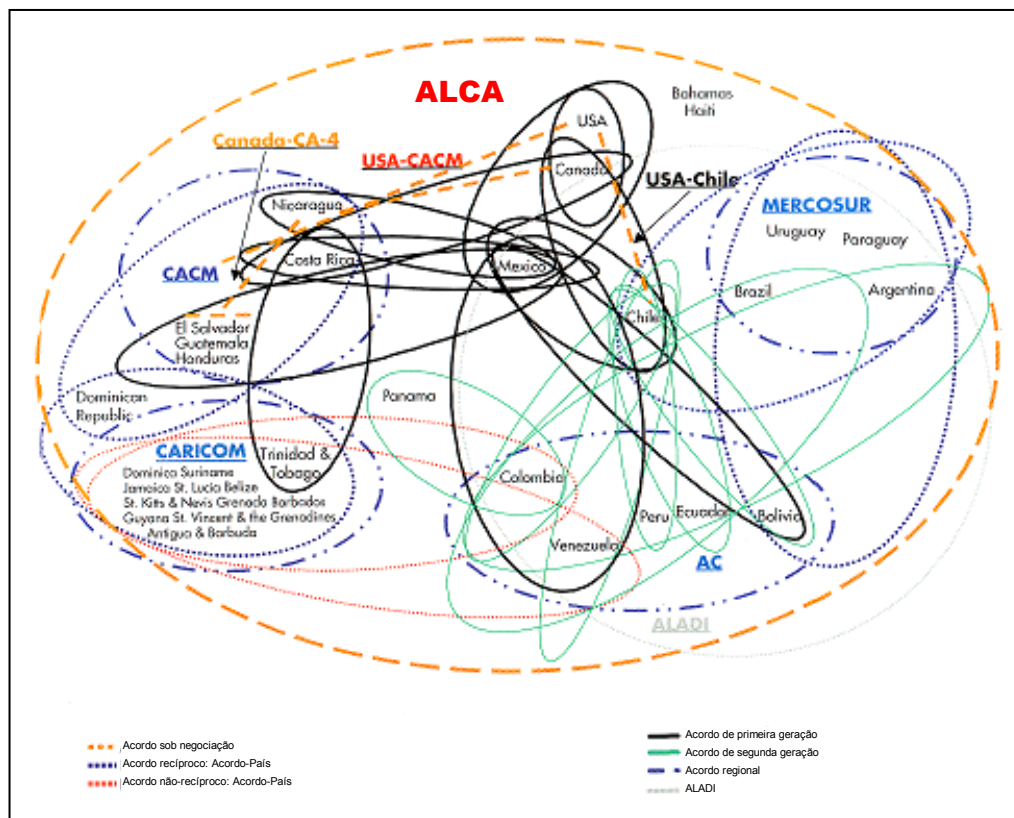
Observa-se, na segunda onda regionalista, a multiplicação dos acordos comerciais regionais, como consequência do processo de revitalização dos antigos acordos e do surgimento de novos acordos. O Mercado Comum do Sul (Mercosul), criado em 1991, e a transformação do Pacto Andino na Comunidade Andina (CA), em 1996, por meio da revisão do Acordo de Cartagena (o tratado que fundou o Pacto Andino) podem servir como exemplos da multiplicação dos novos acordos regionais.

Além disso, observa-se nesse período a proliferação de acordos preferenciais de comércio, tais como o Foro de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC) em 1989, a Iniciativa para as Américas (*Enterprise for the America's Initiative*) em 1990 - que, a partir do Encontro da Américas em Miami em 1994, se transformou numa proposta de construção da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) - e o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA).

Os acordos de livre-comércio (ALC) têm predominado em relação às uniões aduaneiras. Vários países latino-americanos têm trabalhado na consolidação desses arranjos dentro e fora da região. México e Chile concluíram ALCs com inúmeros países e regiões que não são geograficamente contíguos, como por exemplo, a União Européia. Chile assinou um ALC com os Estados Unidos e outros foram negociados com o Canadá, a União Européia e outros países. Os países da América Central negociaram um ALC com os Estados Unidos, e o MERCOSUL está negociando com os Estados Unidos (ALCA) e a União Européia e tem planos para realizar acordos com a China, Rússia e a Índia.

Com relação a todos esses processos de integração regional, observa-se nas negociações um processo conhecido no mundo como *spaghetti bowl*, ou seja, um emaranhado superposto de acordos bilaterais e preferenciais de trocas que foi iniciado na década de 90 sob o movimento da liberalização comercial e tem sido intensificado pelas negociações à la carte da ALCA por todo o continente.

Figura 1 - *Spaghetti Bowl* dos Acordos de Integração na América



Fonte: IADB (2002: 64).

Entretanto, existe na América Latina um problema com relação à profundidade dos acordos regionais adotados na década de 90. A existência de disparidades nos graus de desenvolvimento entre os países participantes de acordos regionais e a falta de dinamismo regional provocou sérios conflitos distributivos em relação aos esquemas de integração.

Enquanto que o processo de integração das cadeias produtivas regionais é um dos principais fatores no fortalecimento do processo de integração regional, na América Latina as causas da notória falta de integração das cadeias produtivas são, principalmente, a falta de iniciativa dos governos em fomentarem tais esquemas, assim como a inexistência de outras políticas específicas para o desenvolvimento dessas cadeias, como uma adequada logística das exportações regionais.

## 6 - Referências Bibliográficas

ABUGATTAS, M. L. **Multilateralism, the New Regionalism and Development: Challenges confronting countries in a changing trading environment.** Genebra: UNCTAD, 2003.

- BAPTISTA, L. O. “Modelos de Solução de Controvérsias nos Processos de Integração Regional”. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. & OLIVEIRA, H. A. (orgs). **Relações Internacionais e sua Construção Jurídica**. São Paulo: FTD, 1998.
- BEÇAK, P. **Mercosul – uma experiência de integração regional**. São Paulo: Contexto, 2000.
- BRANDÃO, A. S. P. & PEREIRA, L. V. (eds.) **Mercosul: Perspectivas da Integração**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- BRANDÃO, C. A. “A Espacialidade da Riqueza: notas teóricas sobre as principais determinações da dimensão espacial do processo de desenvolvimento”. **Cadernos IPPUR**, ano 15, nº 1. Rio de Janeiro: IPPUR, 2001.
- CAMARGO, S. “O canto da Sereia: América Latina perante a ALCA”. **Revista São Paulo em Perspectiva**, vol. 16, nº 1. São Paulo: Fundação SEADE, 2002.
- CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe. **La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe**. Cepal: Santiago de Chile, 2000.
- DEVLIN, R. & FFRENCH-DAVIS, R. “Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s”. **Documento de Trabalho do Banco Interamericano de Desenvolvimento**, nº2. Washington: BID, 1998.
- FERRER, A. **Historia de la globalización**. México: FCE, 1996.
- GUEDES DE OLIVEIRA, M. A. **Mercosul e Política**. São Paulo: LTr, 2001.
- HILAIRE, A. & YANG, Y. **The United States and the New Regionalism/Bilateralism**. Washington: IMF, 2003.
- IADB - Inter-American Development Bank. **Beyond borders: The New Regionalism in Latin America**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002.
- JIMÉNEZ, E. M. **Geografía Económica de la Comunidad Andina. Regiones: Nuevos actores de la integración**. Secretaria General de la Comunidad Andina. Disponível em <[www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)>, 2003.
- KEOHANE, R. “Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica”. MOISÉS, J. A. (org.). **O futuro do Brasil: A América Latina e o fim da Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- MARIANO, K. L. P. “O Estado de São Paulo como um Ator Internacional”. **São Paulo em Perspectiva**, vol.16, nº 2. São Paulo, 2002.
- OMAN, C. **Globalisation et Régionalisation: quels enjeux pour les pays en développement?** Paris: OCDE-Centre de Développement, 1994.

- SMITH, N. **Desenvolvimento Desigual**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.
- SWYNGEDOUW, E. “Neither global nor local: ‘globalization’ and the politics of scale. In: COX, K. **Spaces of globalization**. New York: Guilford Press, 1997.
- VIGEVANI, T. VEIGA, J. P. “Mercosul: Interesses e Mobilização Sindical”. In: Zylberstajn, H. *et alii*. **Processos de Integração Regional e a Sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- WTO - World Trade Organization. **International Trade Statistics**. Geneva: WTO, 2001.
- WTO - World Trade Organization. “The changing landscape of RTAs”. **Seminar on Regional Trade Agreements and the WTO**. Geneva: WTO, 2003.