

Regimes internacionais e o regionalismo aberto da Cepal

Carolina Moulin Aguiar*

RESUMO

Este artigo pretende discutir o modelo de integração regional proposto pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), à luz das premissas da escola funcionalista de regimes. Desde inícios da década de 1990, a Comissão defende uma estratégia de transformação produtiva com equidade social para as economias da América Latina, baseada no regionalismo aberto. É nossa intenção demonstrar em que medida a integração regional cepalina implica a formação de regimes internacionais promovidos pelos Estados latino-americanos. Para tanto, partiremos da interpretação funcionalista dos regimes internacionais, distinguindo-os de meros arranjos cooperativos.

Palavras-chave: Regionalismo; Desenvolvimento; Integração; Equidade; Regimes internacionais; Cooperação; Estado.

O presente artigo procura analisar o modelo de integração regional proposto pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal)¹ durante a década de 1990 e oficialmente denominado “transformação produtiva com equidade social”, tendo como referência os parâmetros da escola funcionalista de regimes. A partir dessa análise, será possível verificar se o regionalismo cepalino fornece incentivos para a cooperação entre países, com a conseqüente criação de regimes internacionais.

* Graduanda em Relações Internacionais pela PUC Minas.

¹ A Comissão Econômica para América Latina e Caribe é órgão das Nações Unidas, criado em 1948, e tem como objetivo estudar e propor alternativas de desenvolvimento econômico e social para os países da região, observadas as peculiaridades nacionais e a histórica trajetória de inserção econômica dependente do continente na economia mundial.

De início, far-se-á uma breve introdução à temática do regionalismo cepalino e dos regimes internacionais. Em seguida, procurar-se-á esboçar as principais correntes teóricas que trabalham atualmente as relações internacionais a partir do *framework* dos regimes internacionais. Uma vez explicitado o quadro teórico do presente trabalho, passaremos à análise do papel do regionalismo na perspectiva de transformação produtiva com equidade social. Dessa maneira, será possível verificar a relação entre a concepção cepalina de integração regional e algumas de suas principais propostas e a possibilidade de formação de regimes internacionais no cenário latino-americano.

Nossa hipótese, em princípio, é a de que o modelo de regionalização proposto pela Cepal, a partir dos anos noventa, implica a formação de regimes internacionais, isto é, de instituições e arranjos cooperativos entre os Estados latino-americanos.

Entender essa relação e verificar sua validade justifica a relevância do presente trabalho, na medida em que todo regime internacional pressupõe cooperação, mas nem todo arranjo cooperativo implica a formação de um regime. A cooperação “requer que as ações de indivíduos e organizações – que não estejam previamente em harmonia – sejam colocadas em conformidade umas com as outras através de um processo de coordenação de políticas” (Keohane, 1988, p. 281; trad. da autora).

Para que exista cooperação, é necessário que os atores coordenem suas ações. Por outro lado, um regime internacional depende não só da cooperação, mas sobretudo da existência de um padrão de comportamento que garanta aos atores previsibilidade sobre a conduta dos demais. Os regimes internacionais são instituições que perduram no tempo e que possuem um conteúdo consistente. Com isso queremos dizer que regimes internacionais não se confundem com acordos cooperativos transitórios, tampouco estão relacionados com arranjos cooperativos que, embora institucionalizados, não são observados pelos atores que deles participam. O Mercosul, por exemplo, ainda que estruturado sobre um conjunto de acordos e tratados internacionais, não constitui um regime, mas reflete uma forma de cooperação internacional. Isso ocorre porque os Estados-membros do Mercosul ainda não criaram padrões de comportamento resistentes e duradouros, não seguem de maneira eficaz os acordos estabelecidos nem demonstram interesse em coordenar suas ações em áreas cruciais, como política cambial. No Mercosul, inexistente uma dinâmica comportamental repetitiva e consistente que faça com que os seus membros respeitem, de fato, as regras acordadas, permitindo, dessa maneira, a redução das incertezas e uma maior previsibilidade nas relações regio-

nais. Arranjos cooperativos de curto prazo e alianças estratégicas específicas também não constituem regimes. É o caso das alianças militares realizadas em épocas de guerra, quando o objetivo é predatório: eliminar ou subjugar o inimigo. Nesse tipo de arranjo, a cooperação é o meio para prevalecer no conflito.

A ESCOLA DE REGIMES INTERNACIONAIS

O estudo dos regimes internacionais, entendidos como categorias de instituições internacionais, assumiu grande relevância na produção acadêmica atual. Isso ocorreu, por um lado, em função dos crescentes níveis de interdependência entre os atores internacionais e do processo de difusão do poder entre os Estados, com a multilateralização das negociações e dos processos de tomada de decisão. O rompimento do paradigma bipolar vivido durante a Guerra Fria, com a ascensão de novos atores e de potências médias e regionais, impôs desafios teóricos às premissas tradicionais de análise das relações internacionais. Nessa linha de raciocínio, o surgimento de novas formas de tecnologia que permitem a célere troca de informações conferiu às relações sociais, no âmbito internacional, uma nova dinâmica, demandando ajustes no modo de compreender essas relações.

Os regimes devem ser entendidos, para os fins da presente análise, como:

Conjuntos de princípios, normas, regras e processos de decisão, implícitos ou explícitos, para os quais convergem as expectativas dos atores em uma área determinada das relações internacionais. Princípios são convicções sobre a realidade, causalidade e integridade. Normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. Regras são prescrições e provisões específicas para a ação. Processos de tomada de decisão são práticas prevaletentes para a formação e implementação de escolhas coletivas. (Krasner, 1995, p. 1; trad. da autora)

O modelo desenvolvimentista cepalino atual, oficialmente denominado transformação produtiva com equidade social, pressupõe, para o alcance de seus objetivos, a cooperação dos Estados entre si e destes com os diversos atores sociais não estatais. Os regimes internacionais representam, antes de mais nada, o mecanismo pelo qual os atores internacionais institucionalizam os processos cooperativos em determinadas áreas temáticas, facilitando o intercâmbio de idéias e informações, bem como a negociação e a conclusão de acordos. Os regimes fornecem aos seus membros os instrumentos capazes de garantir a aderência dos demais participantes às regras e procedimentos estabelecidos. Por essa razão, uma orga-

nização cooperativa que tenha como base o sistema de idéias da Cepal envolve a formação de um ou vários regimes entre os países latino-americanos sobre os diversos temas que fazem parte da questão do desenvolvimento.

A teoria de regimes trabalha com uma série de variáveis capazes de explicar a emergência e persistência das instituições internacionais, bem como o modo pelo qual afetam o comportamento dos atores que nelas se engajam. Em função da ênfase dada a essas variáveis (dentre as quais destacam-se poder, interesse e conhecimento), ou seja, ao “grau de institucionalismo”² que apresentam, Hasenclever, Mayer e Rittberger (1997) dividem a teorização sobre os regimes em três escolas de pensamento: realistas, neoliberais e cognivistas.

Os realistas consideram a variável “poder” (mais especificamente, as capacidades relativas de poder) como central na análise de estruturas tanto conflitivas quanto cooperativas. Os Estados, percebidos como atores centrais das relações internacionais, são vistos como racionais, procurando maximizar suas utilidades na busca incessante dos seus próprios interesses. Os ganhos absolutos e relativos são tomados como simultaneamente importantes no cálculo racional de ação dos Estados. Como os atores se preocupam não só com seus próprios ganhos e capacidades, mas também com os ganhos e capacidades de seus competidores, a distribuição de poder torna-se determinante para a formação e continuação dos regimes. O sistema internacional é, para os realistas, altamente conflitivo e o espaço para arranjos cooperativos é muito reduzido, em função da própria natureza maximizadora dos Estados.

Os neoliberais apropriam-se dos pressupostos teóricos do realismo clássico para demonstrar que, ainda que considerada a natureza egoísta, auto-interessada, maximizadora e racional dos Estados, a formação e a perpetuação de regimes são logicamente possíveis e almejadas pelos Estados, pois evitam que a ação coletiva produza resultados insatisfatórios. Isso quer dizer que a cooperação não é inviabilizada pelo egoísmo dos atores, ao contrário, é por eles percebida como meio eficaz para o alcance de um fim, qual seja, a maximização de resultados, a percepção de frutos que individualmente não poderiam ser obtidos. No mesmo sentido, a cooperação impacta positivamente o curso da ação coletiva, já que os atores passam a se conduzir em conformidade com as normas ou segundo a lógica comportamental que rege o regime, sob pena de responsabilização internacional com os conseqüentes efeitos reputacionais.

² O grau de institucionalismo refere-se à importância dada pelas diferentes escolas ao papel das instituições internacionais; assim, os realistas podem ser entendidos como institucionalistas fracos.

A variável central na perspectiva neoliberal é o interesse, pois os regimes internacionais são mecanismos através dos quais os atores são capazes de promover a realização de interesses comuns, coordenando ações, comportamentos e políticas. Contudo, conforme salienta Hasenclever (1997), as preferências e interesses são tomados aprioristicamente e, portanto, são dados de caráter exógeno. Wendt (1992) critica os neoliberais pela ausência de problematização de interesses e identidades, porquanto o próprio significado dos componentes subjetivos (discursos políticos, tipos de conduta etc.) e objetivos (capacidade militar, financeira etc.) do sistema internacional depende e é diretamente determinado pela interação entre os atores e pelo modo como percebem uns aos outros. Nesse sentido, o autor afirma que:

As pessoas agem em função de objetos, incluindo outros atores, de acordo com os significados que esses objetos têm para elas. Estados agem de forma diferente em relação aos inimigos e aos amigos, porque os inimigos representam uma ameaça e os amigos não. O poder militar dos Estados Unidos tem um significado diferente para o Canadá e para Cuba, apesar de que suas posições estruturais sejam semelhantes; assim como os mísseis britânicos têm um significado diferente para os Estados Unidos em comparação com os mísseis soviéticos. (p. 135; trad. da autora)

Embora essa crítica demonstre as limitações teóricas do neoliberalismo no que tange à sua capacidade explicativa, cabem algumas considerações. A opção que os neoliberais fazem, em especial os adeptos de sua versão funcionalista, é metodológica e não substancial. Os neoliberais não negam a importância do processo de formação de interesses e preferências, mas definem esses dados como exógenos, porque a tese que procuram defender independe da determinação dessas variáveis. Pouco importa como os Estados constituem seus interesses, o que interessa é se, uma vez considerados a natureza egoísta e racional desses atores e os pressupostos realistas sobre o sistema internacional, existirão possibilidades de se chegar à cooperação. Hasenclever et al. (1997) esclarecem esse ponto ao afirmarem que autores neoliberais consideram suas próprias teorizações incompletas, por não analisarem a formação de idéias e a construção de identidades, deixando claro, contudo, que esse é um objeto que, por ora, não pretendem estudar.³ Por isso, os autores dizem que:

³ "This is a major reason why Keohane does not consider his theory a complete theory of cooperation and regimes. In particular, this theory does not, and is not meant to, account for the effects of learning and ideas on how actors define and understand their interests" (Hasenclever, Mayer e Rittberger, 1997, p. 32).

Parte de sua contribuição (da teoria cognitivista) pode ser vista como complementar ao *mainstream* neoliberal racionalista na análise de regimes, tentando suprir a lacuna das teorias baseadas em interesses ao adicionar uma teoria de formação de preferências. (p. 5; trad. da autora)

Os cognivistas, por seu turno, procuram entender como as preferências e interesses são formados e tentam verificar a existência de uma relação de causalidade entre práticas institucionalizadas e interesses. O cognitivismo baseia sua análise nas variáveis conhecimento e idéias, considerando que estas impingem aos atores a necessidade de constante reavaliação de seus interesses, o que confere enorme dinamicidade ao estudo das relações internacionais. Os cognitivistas propõem que entre a escolha e a ação há sempre interpretação, sendo esta determinada pelo conjunto de conhecimentos e idéias que “moldam a percepção da realidade e informam o tomador de decisões sobre as relações entre causas e efeitos e, por conseguinte, entre meios e fins” (Hasenclever, Mayer e Rittberger, 1997, p. 140; trad. da autora). Assim, o conhecimento adquirido por um ator define o seu modo de ver e interpretar as ações dos outros, bem como determina o tipo de conduta que irá seguir, ou seja, o conhecimento molda comportamentos e expectativas.

Adotaremos, neste artigo, as premissas básicas da escola neoliberal de regimes e, para tanto, a questão da efetividade e resistência dos regimes adquire importante papel. Um regime é efetivo quando seus membros seguem as normas e regras prescritas ou quando é capaz de alcançar os seus objetivos e/ou atender os fins para os quais foi criado. Um regime é resistente quando sobrevive às mudanças e ameaças externas e/ou quando a moldura institucional anteriormente criada afeta as escolhas e comportamentos coletivos no futuro (Hasenclever, Mayer e Rittberger, 1997, p. 2). As duas variáveis (efetividade e resistência) são consideradas como conceitualmente independentes.

Young entende a relação entre resistência e efetividade de maneira diferente ao afirmar que “a efetividade das instituições internacionais é função da resistência dos mecanismos de opção social empregados” (Young, 2000, p. 242). Isso quer dizer que os princípios e regras que pautarão a conduta dos atores sociais precisam resistir às alterações da realidade em que estão inseridos, bem como proporcionar os instrumentos capazes de fazer com que os resultados propostos sejam alcançados, a fim de tornarem efetivas as instituições criadas. A resistência envolveria, pois, duas esferas: a persistência e o ajustamento. A persistência refere-se à capacidade de um regime resistir às modificações exógenas perturbadoras. Young a toma como equivalente à idéia de estabilidade. O ajustamento refere-se à elasticidade do regime, à habilidade em adequar-se às mudanças ocorridas no ex-

terior sem alterar-se radicalmente, mantendo, portanto, seus *core principles*. Assim, ao contrário do que afirma Hasenclever, para Young a efetividade depende da resistência da instituição,⁴ ainda que esta possa dar-se tanto por meio da persistência quanto por meio do ajustamento às perturbações exógenas.

Partindo da análise de Krasner, o ajustamento promoveria uma mudança dentro do regime e não propriamente uma mudança de regime, pois não alteraria os princípios e normas que constituem e refletem a natureza e as características essenciais do regime.

Princípios e normas fornecem as características definidoras básicas de um regime. Podem haver várias regras e processos de tomada de decisão consistentes com os mesmos princípios e normas. Mudanças nas regras e nos processos de tomada de decisão são mudanças dentro dos regimes, já que os princípios e normas permanecem inalterados. (Krasner, 1995, p. 3; trad. da autora)

A escola neoliberal de regimes, em sua vertente funcionalista,⁵ cujo grande expoente é Robert Keohane, sobretudo em sua obra **After hegemony**, considera que os regimes são resistentes, pois perduram mesmo quando as condições que lhe deram origem cessam de existir. Ainda, os regimes são eficientes, já que o autor parte da premissa de antecipação racional, segundo a qual os atores podem prever as conseqüências de determinado comportamento, antecipando seus efeitos.⁶ Logo, a antecipação de efeitos só é possível porque as instituições internacio-

⁴ O termo “instituições internacionais” tem sido recorrentemente usado na literatura como sinônimo de regimes internacionais (Hasenclever, Mayer e Rittberger, 1997, p. 1). Assim, ao longo deste trabalho, quando aludimos a instituições, estaremos nos referindo a regimes. Quando não for o caso, a referência à instituição será especificada.

⁵ Hasenclever, Mayer e Rittberger incluem na escola neoliberal baseada em interesses outras correntes além da keohaniana, como a teoria da barganha institucional de Young e a teoria do problema estrutural (*problem-structural approach*).

⁶ Essa premissa pode parecer ilógica se considerarmos o grau de incerteza existente no sistema internacional. Entretanto, uma vez inserida na quadratura conceitual da teoria funcionalista dos regimes, a hipótese de antecipação de efeitos ganha sentido, pois as instituições surgem para superar deficiências. Suplantados os obstáculos, torna-se possível aos atores auferir ganhos recíprocos. Assim, os Estados podem perceber falhas no sistema e, através de instituições, promover mecanismos de cooperação. Tais mecanismos aumentam a previsibilidade e reduzem as incertezas, garantindo aos atores condições de predizer comportamentos e resultados com certa margem de segurança. Logo, o comportamento cooperativo é visto como potencialmente gerador de benefícios (efeito antecipado) em determinada área deficiente. O funcionalismo da teoria reside justamente na vinculação explicativa entre efeitos e causas. Segundo Keohane (1984, p. 83), “institutions are formed as ways to overcome deficiencies that make it impossible to consummate even mutually beneficial agreements. Their anticipated effects – whether these are welfare gains (...) or benefits accruing to governments from being able to concert their actions in the world political economy – explain their causes”.

nais podem fornecer informações confiáveis e, através dos princípios, regras e normas por elas definidos, os Estados poderão determinar, em termos gerais, os tipos de conduta e linhas de ação que deverão ser seguidos por eles próprios e pelos demais membros do regime.

Keohane defende que tal separação entre os elementos característicos dos regimes (princípios, normas, regras e processos de tomada de decisão) pode levar a conclusões equivocadas, como as de mudanças do ou dentro do regime. Existiria um alto grau de conexão entre esses componentes e, na prática, é justamente essa ligação que confere legitimidade às instituições. A essência dos regimes estaria na injunção entre princípios, regras e normas, implícitas ou explícitas, específicas ou não, cujas alterações e violações fossem perceptíveis aos atores politicamente relevantes. Assim, combina-se a *linkage* entre os componentes básicos do regime à sua natureza política.

A escola funcionalista adota uma perspectiva racionalista. Isso significa que, primeiramente, os Estados centram sua ação nos seus próprios interesses e objetivos, visando a maximizar suas utilidades. Assim, as instituições internacionais, dentre elas os regimes, seriam decorrência do cálculo racional de vantagens dos atores. Em segundo lugar, as variações no comportamento individual e coletivo ocorrem apenas como resposta a constrangimentos externos, isto é, a mudanças no ambiente decisório internacional. Logo, alterações no grau de institucionalização do sistema internacional representariam, para Keohane, hipóteses de transformação na linha de ação dos Estados. Tem-se como resultado a estabilidade das preferências nas dimensões temporal e intersubjetiva. Entende-se essa estabilidade como consequência da premissa de que identidades e interesses são dados exógenos, ou seja, as preferências não se alteram no tempo nem em função das diferentes interações que ocorrem entre atores.

Por outro lado, aplicar a teoria da escolha racional pode induzir o estudioso à percepção de que as ações dos Estados seriam puramente voluntaristas, ou seja, que em sua lógica racional, os governos teriam a liberdade de escolher voluntariamente o comportamento a ser adotado em determinada situação. Keohane (1984) mostra que o processo de constituição dos regimes envolve a imposição de constrangimentos e a barganha na tomada de decisões. Tais constrangimentos derivam tanto dos fatores contextuais e ambientais quanto da distribuição de poder. Assim, a participação de um ator em determinado regime internacional pode resultar da imposição de um ator hegemônico ou de sua maior necessidade de ingressar no acordo.

Ainda, na esteira das premissas realistas, Keohane considera que a incerteza é elemento característico do sistema internacional, desde que objetivamente

apreendida. Não são consideradas na análise as incertezas decorrentes da (dis)posição individual dos atores, ou seja, as incertezas subjetivas. Há o claro objetivo de demonstrar que, mesmo partindo-se de uma moldura sistêmica realista, existem condições adequadas para a realização da cooperação internacional, em especial a formação e perpetuação de regimes internacionais.

Cooperação, para esse autor, não se confunde com harmonia. Uma situação harmônica é aquela em que as políticas e ações adotadas por determinado ator são intrinsecamente capazes de produzir os resultados almejados e atender a seus interesses, independentemente do comportamento dos outros atores. É como se o resultado ótimo derivasse automaticamente da ação implementada. Assim, a cooperação se faz desnecessária e o uso da política, da negociação e do jogo de influências também. Ao contrário, em situações de discórdia, parece existir um sentimento de culpa recíproca, pelo qual cada ator considera que a ação do outro impõe limites à realização de seus próprios interesses. A simples existência do outro, combinada à sua atuação no sistema, restringe a maximização de utilidades dos atores (Keohane, 1984, p. 51). Nesse caso, devem buscar coordenar suas ações de forma a alcançar benefícios mútuos. Entretanto, se não for possível o ajustamento do conflito, imperará a discórdia. A cooperação, por seu turno, envolve mudanças comportamentais de modo a adaptar as diferentes ações individuais a um sistema coordenado em que os ganhos possam ser recíprocos. Através de uma coordenação de políticas, o modo de agir do outro pode ser visto como favorável ao alcance de seus próprios interesses. Em outras palavras:

Cooperação requer que as ações separadas dos indivíduos ou organizações – que não estejam em harmonia – sejam colocadas em conformidade umas com as outras através de um processo de negociação (...). A cooperação intergovernamental ocorre quando as políticas realmente adotadas por um governo são consideradas pelos seus parceiros como facilitadoras da realização de seus próprios objetivos, sendo resultado de um processo de coordenação política. (Keohane, 1984, p. 51; trad. da autora)

A cooperação pressupõe o conflito, em oposição à harmonia, e é fruto da busca de soluções para superá-lo. Keohane afirma ser possível a resolução de um conflito através de processos meramente adaptativos. Mas essa não parece ser, de forma alguma, a tendência prevalente no sistema internacional, que envolve barganha, complexos processos de negociação, concessões mútuas e, por vezes, retaliações a determinados tipos de prática, em uma intrincada rede de interações que se prolonga durante um amplo lapso temporal e que demanda modificação das estruturas de comportamento e não sua mera adaptação.

A estrutura conflitiva do sistema internacional (e conflito aqui implica a redução do espaço de cooperação, conforme estabelece o realismo) é marcada pela incerteza, assimetria no acesso de informações e anarquia. Para Keohane, os regimes internacionais seriam uma alternativa para a solução das deficiências do sistema internacional, pois

cumprem as funções de estabelecer padrões de confiabilidade legal, prover informações relativamente simétricas e ajustar os custos de barganha de forma a facilitar a realização de acordos específicos. Regimes são desenvolvidos em parte porque os atores no cenário político internacional acreditam que com tais ajustes eles serão capazes de estabelecer acordos mutuamente benéficos, que em outras circunstâncias seriam difíceis ou impossíveis de obter. (Keohane, 1984, p. 88; trad. da autora)

Regimes internacionais reduzem os custos de transação porque inibem ações violadoras dos padrões de comportamento, conferindo maior legitimidade às práticas de negociação e certeza às expectativas de comportamentos futuros. Ganhos de escala também são auferidos em função dos regimes, pois “o custo marginal de lidar com cada tema adicional será menor do que na ausência/inexistência de um regime” (Keohane, 1984, p. 90).

Os regimes internacionais tendem a uma constante evolução. Isso ocorre porque os custos para manter o regime são mais do que compensados pelos ganhos que este gera em termos de informação, transação e capacidade de negociação. E isso se verifica em todos os tipos de regime, sendo contudo mais evidente nos ligados a questões econômicas. A economia de escala nos regimes estimula o cálculo racional entre custo e benefício. Ainda, os gastos de criação de regimes são muito maiores do que os necessários à sua manutenção, justificando muitas vezes alterações dos regimes de forma a ajustá-los à nova realidade em detrimento de seu completo abandono.

Logo, os regimes internacionais facilitam a cooperação e a negociação de acordos reciprocamente benéficos, reduzindo a incerteza entre os atores no sistema internacional, facilitando o acesso à informação e a avaliação da reputação e da performance de cada ator,⁷ bem como promovendo a conexão entre diversas

⁷ Keohane afirma que a redução das assimetrias de informação no sistema internacional se dá pela melhoria do nível geral de informação disponível a todos os atores. Em geral, as organizações internacionais têm um importante papel no que tange à questão informacional, já que fornecem aos Estados-membros estatísticas, relatórios, avaliação dos padrões de comportamento nas mais diversas áreas de atuação pública etc.

áreas temáticas.⁸ Essa conexão favorece a maior adesão dos Estados aos elementos normativos do regime, uma vez que a violação de regras de um regime específico pode e provavelmente irá ter reflexos em outro regime. Vistos os pressupostos básicos da teoria neoliberal de regimes, necessário se faz entender a proposta de regionalismo cepalina para verificar se, teoricamente, a sua possível implementação implicará a formação de um regime internacional no continente americano. Para tanto, procuraremos entender o que é o regionalismo no modelo de transformação produtiva com equidade social, algumas de suas políticas e os impactos destas sobre a construção de regimes internacionais.

O REGIONALISMO CEPALINO

Embora ainda muito discutido, podemos considerar que o conceito de regionalismo refere-se à existência de um nível crescente de interdependência econômica e cultural entre sociedades localizadas em regiões geograficamente próximas. Segundo Hurrel (1995, p. 26), o regionalismo poderia ser dividido em cinco categorias que, embora analiticamente distintas, encontram pontos de convergência nas práticas de integração regional modernas. Essas categorias são: a regionalização, a consciência e identidade regionais, a cooperação regional entre Estados, a integração econômica regional promovida pelo Estado e a coesão regional.

Na perspectiva do modelo de transformação produtiva com equidade social proposto pela Cepal⁹ e nos termos do processo de regionalismo que esse modelo propugna, evidenciam-se características de todas as categorias elencadas por Hurrel, como se verá a seguir.

Em primeiro lugar, a Cepal delimita a função da identidade histórica entre os povos latino-americanos ou, como denomina Hurrel, a noção de consciência regional, quando ressalta a existência de um modelo de desenvolvimento similar aplicado nos países da região, o modelo de substituição de importações, mesmo efetivado de acordo com especificidades nacionais. Isso significa dizer que os países latino-americanos adotaram estratégias de desenvolvimento similares, obser-

⁸ "Issue-areas are best defined as sets of issues that are in fact dealt with in common negotiations and by the same, or closely coordinated, bureaucracies, as opposed to issues that are dealt with separately and in uncoordinated fashion" (Keohane, 1984, p. 61).

⁹ Diante da necessidade de uma exploração mais condensada da temática, já que se trata de artigo, não detalharemos aqui o modelo de transformação produtiva com equidade. Para uma visão abrangente do tema, vide Cepal (1994a), Cepal (1996a), Cepal (1996b) e Aguiar (2002).

vadas as nuances nacionais, e desembocaram em problemas sociais e econômicos semelhantes, que o modelo cepalino procura solucionar ou, ao menos, minimizar. Também são fatores de grande impacto sobre a identidade regional a existência de um legado histórico-cultural comum e o fato de que potenciais rivalidades políticas reduziram-se consideravelmente com o fim dos regimes militares nos anos 80. O regionalismo proposto pela Cepal é pautado por estratégias setoriais, ou seja, a integração deve ocorrer primeiramente entre setores econômicos cujas produções tenham certo grau de complementaridade, de forma a atender de maneira mais célere às necessidades desses setores e alcançar melhores níveis de competitividade para a economia como um todo. Além disso, o regionalismo toma como base algumas experiências históricas recentes de integração latino-americana, o que demonstra a importância da identidade histórica desses países para a conformação de um novo modelo de integração.

O regionalismo que prevaleceu na América Latina até os anos oitenta era classificado pela comissão como um “regionalismo fechado”. Seu “fechamento” originava-se de um modelo voltado para o desenvolvimento interno dos países, pelo projeto de substituição de importações, cujo foco era a necessidade de industrializar-se, de perder a vocação agrária, libertando sua produção das amarras da constante e crescente deterioração dos termos de intercâmbio. De fato, a pauta de exportações das economias latino-americanas concentrava-se em produtos primários, de baixo valor agregado, ao passo que as importações resumiam-se basicamente a produtos industrializados, resultando numa perda constante de divisas nas relações comerciais entre a América Latina e os países desenvolvidos. Para fazer face a essas perdas, os países latinos passaram a adotar estratégias de integração econômica regional com vistas a ampliar o mercado regional, que serviria como alavanca e válvula de escape dos bens nacionalmente produzidos e pouco competitivos em termos mundiais. Nesse sentido, o modelo partia de dentro e fechava-se na própria região, vista como mera extensão do mercado interno (Schwarzer, 1993). Diante do claro insucesso dos modelos de integração adotados na América Latina (nas décadas de 60 e 80), dentre os quais destacam-se a Alalc e a Aladi, a Cepal procurou estruturar uma nova proposta de regionalismo, capaz de permitir o avanço do sistema de trocas comerciais no continente e fazer face aos novos desafios de desenvolvimento numa economia globalizada.¹⁰

¹⁰ Os primeiros trabalhos na Comissão que sinalizavam essa construção são os de Fajnzylber (1983 e 1990).

A proposta atual é de um regionalismo aberto, realizado a partir de acordos interestatais, procurando fazer com que a região lide melhor com os problemas decorrentes da atual conjuntura global da economia. A integração serviria como instrumento para uma melhor inserção das economias da América Latina no cenário internacional e não apenas na própria região. O regionalismo é percebido como um instrumento do Estado para alcançar o desenvolvimento sustentável e a equidade social, ao alavancar os níveis de competitividade e produtividade em escala regional, ao promover e explorar as complementaridades econômicas entre os países do subcontinente e permitir uma harmonização de políticas e de normas que garantam um melhor acesso de suas economias ao mercado mundial. Essa proposta depende da realização do projeto de concertação estratégica, pelo qual os agentes privados devem estar integrados aos agentes públicos quando da discussão, elaboração e implementação das políticas, incluindo as voltadas para a regionalização. Em verdade, a concertação estratégica é pressuposto básico, requisito de exequibilidade da proposta de regionalismo cepalino atual, pois é ela que informa acerca das áreas, diretrizes e necessidades que deverão ser atendidas pela integração, cria as redes de vinculação entre produtores, usuários e Estados, bem como permite que a integração seja setorializada, na medida em que os mercados e a iniciativa privada participam do processo. Assim, ainda que os agentes privados assumam significativa importância na condução e execução da proposta de regionalismo, cabe aos Estados a função primordial de captar as necessidades de seu mercado interno, negociar os acordos de integração, além de regulamentar, fiscalizar e implementar as principais políticas a ela referentes, incluindo as que conduzem à própria participação dos agentes de mercado no processo.

No mesmo sentido, a “contraposição a um outro externo” (Hurrel, 1995, p. 27) que serviu como elo na formação da consciência regional, tal como ocorreu na relação América Latina e nos Estados Unidos ao longo dos anos sessenta e setenta, perdeu espaço para um processo multilateral de negociações em que os grandes países latino-americanos tornaram-se *global traders*, devendo lidar com uma série de processos, normas, barreiras e políticas que dificultam a determinação de um “outro” capaz de servir como aglutinador dos nacionalismos e da consciência regional.

Em segundo lugar, a utilização de mecanismos de participação pluralistas e democráticos também no âmbito das políticas estatais de integração regional é particularmente relevante na categoria da regionalização, já que esta envolve “o crescimento da integração da sociedade em uma região e os processos muitas vezes não dirigidos de interação social e econômica” (Hurrel, 1995, p. 26). Contu-

do, mesmo se considerarmos como centro dessa dinâmica o processo de tomada de decisões puramente privado, ou seja, enfatizando a concertação estratégica intra-mercado e não deste com o setor público, parece-nos que a institucionalização dessas práticas depende, no mínimo, da convivência das estruturas estatais em prol da conformação de um regime internacional entre firmas.

Em terceiro lugar, a cooperação regional está intrinsecamente voltada para uma atuação positiva dos Estados, já que são eles que negociam, determinam os princípios e as bases dos acordos de cooperação ou mesmo impedem que arranjos cooperativos sejam criados. A teoria funcionalista de regimes procura mostrar que os Estados, não obstante sua natureza egoísta, racional e auto-interessada, tendem a buscar soluções cooperativas como forma de obter resultados mais benéficos no plano internacional. Essas soluções nem sempre envolvem a criação de estruturas formais para que sejam institucionalizadas, isto é, organizações e burocracias internacionais nem sempre resultam da criação de princípios, normas e regras de conduta comuns. Assim, a cooperação regional entre Estados envolve

a reafirmação e extensão da autoridade estatal como parte de um processo pelo qual os Estados estão cada vez mais dispostos a trocar determinado grau de liberdade de ação por uma influência prática maior sobre as políticas de outros Estados e sobre a gestão de problemas comuns. (Hurrell, 1995, p. 28)

O que Hurrell parece evidenciar nessa passagem é que o sucesso dos fenômenos de integração depende de uma noção de soberania compartilhada em determinadas áreas ou pelo menos nas áreas temáticas em que a cooperação esteja sendo buscada. Uma das críticas (Furtado, 1986; Figueiredo, 1990) ao modelo de regionalismo fechado reside justamente na incapacidade dos Estados latino-americanos de efetuar de maneira pragmática esse compartilhamento, do que resultou a excessiva burocratização dos processos de integração entre os anos 60 e 80.

Em quarto lugar, a proposta de regionalismo cepalino centra-se na integração econômica promovida pelos Estados, mas com a participação dos agentes privados. A moldura institucional criada é de cunho estatista, mas a existência de canais de participação é fundamental para o alcance dos resultados esperados. A interdependência econômica entre os países da região é essencial para a efetivação da transformação produtiva.

Em quinto lugar, a coesão regional é a finalidade última do processo de integração regional, porquanto significa que a região passa a ser capaz de definir melhor as relações entre os Estados e o resto do mundo e as políticas que irão adotar (Hurrell, 1995, p. 29). Implica, portanto, a harmonização de políticas e ações

não só entre os Estados da região, mas também com os demais atores do sistema internacional. Dessa forma é que se origina a percepção dos países integrantes da região como “bloco”, como um todo harmônico e congruente em termos de políticas e padrões de conduta internacional. A coesão regional nada mais é do que a convergência mencionada na definição de regimes internacionais e, para que se verifique, não é necessária a existência de interesses idênticos entre os Estados que fazem parte do grupo regional, mas é fundamental a confluência dos interesses em função de objetivos comuns. A convergência refere-se a um feixe de interesses, provenientes de atores diversos; no caso do regionalismo, tais interesses originam-se dos diferentes Estados que compõem a região. Esses distintos interesses convergem para um ponto comum e tal convergência só ocorre porque existe um fim compartilhado, cuja realização é almejada pelos Estados que integram a região.

A integração regional é entendida como fator propulsor do desenvolvimento e da transformação produtiva com equidade. Até 1980, o processo de integração baseava-se em preferências tarifárias e na coordenação de políticas em áreas pre-determinadas e para produtos específicos. Atualmente, esse processo deve ter como meta o regionalismo aberto, como

processo que surge ao conciliar ambos os fenômenos: a interdependência nascida de acordos especiais de caráter preferencial e aquela impulsada basicamente pelos sinais do mercado resultantes da liberalização comercial e geral. O que se persegue com o regionalismo aberto é que as políticas explícitas de integração sejam compatíveis com as políticas tendentes a elevar a competitividade internacional, e que as complementem. (Cepal, 1994a, p. 12; trad. da autora)

O modelo de integração proposto tem também como objetivo ampliar o processo de aprendizagem, incorporação e difusão de tecnologias, alargando mercados e promovendo sinergias, já que põe em contato empresas e instituições no nível regional. Potencializa-se a interação criativa entre agentes públicos e privados. A integração econômica regional seria facilitada pela similaridade da demanda dos países da região, pela existência de preferências e níveis de renda semelhantes, favorecida, ainda, pela reduzida distância geográfica e cultural, isto é, pela presença de uma consciência regional. Isso ocorre porque a integração regional gera ganhos de escala e complementaridade setorial. A especialização intra-setorial aumenta a eficiência produtiva porque as diferentes fases do processo distribuem-se por diversos países, com as indústrias especializando-se em determinado setor, sem parar suas operações, abastecendo concomitantemente o mercado interno e intrarregional.

A abertura comercial produzida até hoje no continente havia sido um processo basicamente unilateral (Cepal, 1994a): cada país negociava com seus parceiros e estabelecia as pautas de troca. A potencialidade de negociações conjuntas, aumentando ganhos e o poder de barganha, bem como reduzindo custos, deve ser considerada como uma nova estratégia de inserção internacional. A cooperação regional nos fóruns multilaterais de negociação potencializa o alcance de melhores resultados, ainda que relativos. Observa-se, entretanto, que tal cooperação pautar-se-á pelos princípios da adicionalidade e totalidade. Dito de outra forma, os ganhos auferidos devem ser adicionados aos que poderiam ser obtidos através de mecanismos multilaterais já existentes e devem se estender a todo o conjunto de países da América Latina.

A integração, por outro lado, permitiria, segundo a Comissão, a complementaridade das capacidades produtiva e tecnológica das economias, estabelecendo esquemas cooperativos em áreas e projetos comuns de pesquisa e desenvolvimento. Ademais, deve favorecer a difusão de tecnologias entre setores com níveis de desenvolvimento desiguais, a fim de reduzir a heterogeneidade produtiva, impactando positivamente os mercados. A integração empresarial dar-se-á através da concorrência e da interação entre empresas e núcleos de pesquisa e desenvolvimento (P&D), via cooperação. Essa é uma dinâmica bastante atrasada nos contextos nacionais e que, no plano regional, deve ser impulsionada com o objetivo de criar vinculações entre instituições científicas e setores produtivos, visando à criação de redes de informação e promoção de desenvolvimento tecnológico. Projetos conjuntos e financiamento empresarial às atividades de P&D são alguns dos instrumentos hábeis a facilitar e potencializar a modernização produtiva pelo desenvolvimento de uma capacidade tecnológica nacional diretamente vinculada ao sistema regional (Cepal, 1996a, p. 172).

O regionalismo aberto propõe uma liberalização ampla de mercado entre setores e países, objetivando reduzir os custos econômicos e a incerteza derivada de acordos contraditórios. De fato, a prevalência do bilateralismo nas negociações comerciais na América Latina envolveu a formação de uma rede de acordos, muitas vezes contraditórios, e cuja administração demandava elevados custos. Além disso, a estratégia do bilateralismo tornava as economias mais vulneráveis às assimetrias de poder, sobretudo para os países menores, que tendiam a adaptar suas estruturas produtivas a uma ou duas economias externas, reduzindo sua competitividade econômica internacional e concentrando ainda mais suas relações de dependência. Decorre dessa experiência histórica a assertiva cepalina de que os processos de integração atuais devam ser multilateralizados e de que as normas a

eles atinentes sejam claras e estáveis. Uma das conseqüências desse posicionamento reside na defesa de que os acordos sejam menos restritivos, ou seja, de que a redução de barreiras tarifárias e não tarifárias seja ampla, de que as listas de produtos sejam negativas¹¹ e de que as regras de origem sejam mais claras e flexíveis.

O cenário latino-americano requer, para a consolidação do regionalismo, a integração entre países de grandes dimensões e porte econômico (como Brasil, México e Argentina) e países pequenos (notadamente os da região do Caribe e América Central). Para que ambas as partes participem com igualdade de oportunidades das potencialidades da integração (Cepal, 1994, p. 85) e se beneficiem, cada uma em sua medida, dos ganhos da integração, é preciso que a abertura dos setores menos competitivos seja gradual e que os países mais desenvolvidos estejam dispostos a arcar com custos maiores. O exercício do poder regional pelas potências médias que lideram o processo de integração implica assumir uma responsabilidade maior e um leque mais amplo de concessões, garantindo que os países pequenos envolvidos no processo lhe confirmem maior legitimidade.

A Comissão atribui também, em seus estudos, enorme importância às medidas de extensão do tratamento nacional aos investimentos regionais.¹² Considera-se que essa estratégia incentivaria o aumento dos investimentos intrarregionais, a criação de projetos conjuntos e a reciprocidade. A coordenação de políticas, condição para a implementação e consolidação do regionalismo, requer maciça cooperação intergovernamental e participação das organizações representativas dos diversos setores sociais. A democratização do processo de integração, aliada à tendência a um marco econômico mais claro e mais estável na região e às medidas de liberalização já implementadas, confere maior eficácia e legitimidade ao processo de tomada de decisões em prol do regionalismo, embora o torne mais com-

¹¹ Em outros processos de integração ocorridos na região, as listas de produtos com desgravação tarifária e maior liberdade de circulação eram positivas. Isso significa que somente os produtos constantes da lista seriam alcançados pela liberalização, ou seja, a exceção prevalecia sobre uma regra geral de livre comércio para todos os bens. A Cepal defende que as listas de produtos sejam negativas, isto é, todos os bens, em princípio, são alcançados pelos benefícios da liberalização, à exceção daqueles constantes da lista. Assim, adota-se a regra geral em detrimento da exceção. Não obstante, é preciso criar mecanismos rígidos de controle para que os países não incluam um número por demais abrangente de exceções de modo a desvirtuar os propósitos das listas negativas, convertendo-as em verdadeiras listas positivas em função do grande número de exceções.

¹² Muitos países conferem tratamento privilegiado ao investimento nacional, garantindo a si uma série de benefícios fiscais, acesso privilegiado ao crédito, taxas de juros reduzidas etc. A Cepal, quando defende a extensão do tratamento nacional aos investimentos regionais, está propondo que tais benefícios concedidos ao capital de origem nacional sejam também fornecidos ao capital regional, incentivando os investidores a destinarem seus recursos à própria região e não única e preferencialmente ao próprio país.

plexo na medida em que envolve um maior número de interesses e conflitos a serem negociados. O regionalismo também favorece a difusão tecnológica, uma vez que facilita a mobilidade de pessoal qualificado, a reciprocidade de investimentos, o intercâmbio de informações técnicas e o uso compartilhado de infra-estruturas. A integração incentiva a imitação dos processos tecnológicos e a transferência de tecnologia, servindo como fase de aprendizagem para uma inserção internacional mais competitiva.

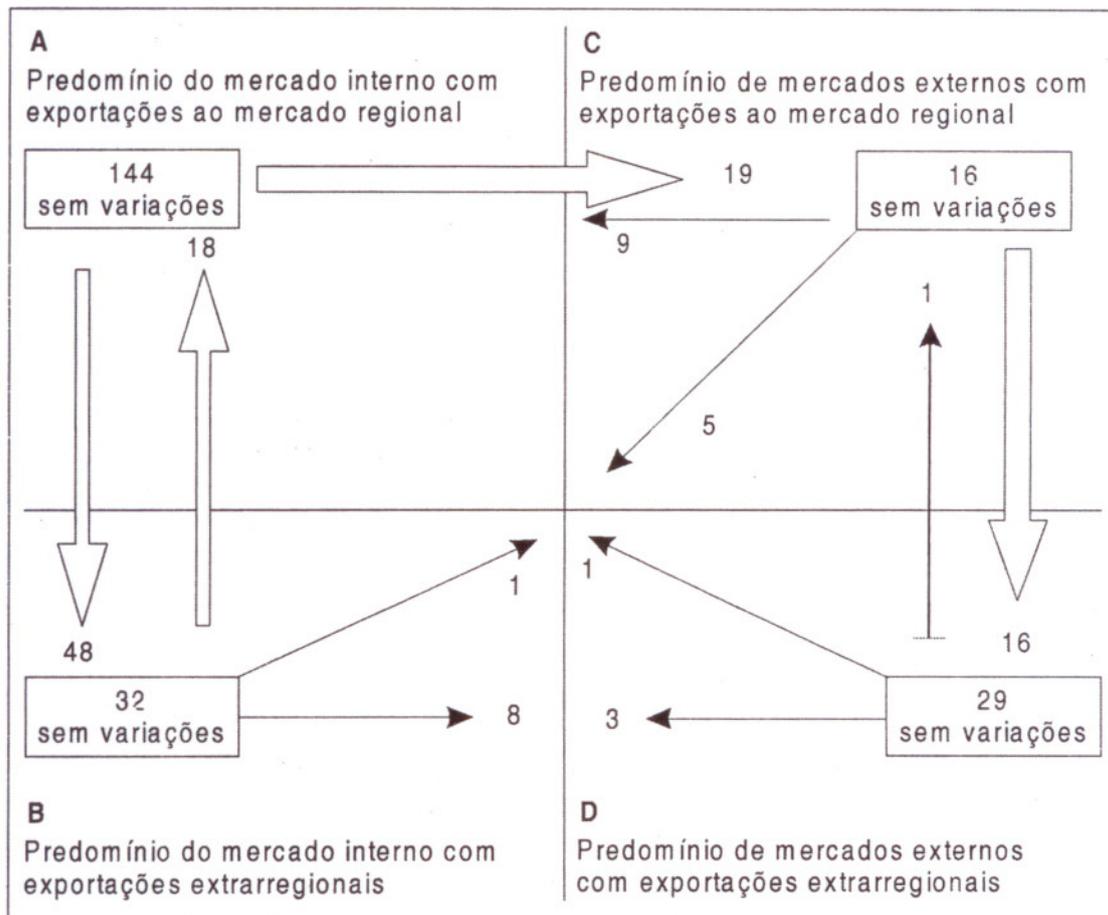
A exportação para mercados da mesma região pode oferecer uma possibilidade de aprendizagem prévia à incorporação dos mercados extrarregionais, sempre que a demanda regional chegue a ser mais importante que a interna. (Cepal, 1994a, p. 38; trad. da autora)

A importância do regionalismo como forma de aprendizagem dos processos produtivos em termos de incorporação de progresso técnico, mediante difusão tecnológica, ganho de competitividade e produtividade, permite agregar valor às exportações regionais e garantir uma melhor participação do hemisfério na economia mundial, assegurando o crescimento econômico e o desenvolvimento social. Essa tese resultou de um estudo comparativo (Buitelaar, 1993 *apud* Cepal, 1994, p. 36), que tipifica a situação e a evolução de 344 setores, segundo dois critérios: orientação da produção (se dirigida ao mercado externo ou regional) e exportações (se destinadas em sua maioria ao mercado externo ou regional). O Quadro 1 mostra os resultados obtidos, as setas indicando as transformações verificadas nos setores entre 1979 e 1989.

O quadro mostra que, em 1979, 219 setores produtivos de países da América Latina orientavam sua produção para o mercado interno e suas exportações para o mercado regional eram marginais (quadrante A). Em 1989, 48 desses setores redirecionaram suas exportações para mercados fora da região, mantendo como foco da produção os mercados nacionais (passando do quadrante A para o B). Isso ocorreu, por exemplo, com o setor moveleiro. Dezoito setores realizaram o movimento inverso, regionalizando suas exportações (do quadrante B para o A). No quadrante B, parece não ter ocorrido uma maior propensão a exportar, porquanto apenas cinco setores (dos 32) alteraram sua configuração produtiva para os quadrantes C e D.

Os setores mais competitivos, como a área química, estavam em 1979 concentrados no quadrante A, ou seja, canalizavam suas exportações para a região, embora centrassem sua produção para o mercado interno. Em fins da década de oitenta, essa situação alterou-se, com a reorientação da produção em função do

Quadro 1
Estudo setorial na América Latina (1979-1989)



Fonte: Cepal, 1994a, p. 36.

esforço exportador, abandonando o modelo de substituição de importações e tomando o mercado regional como alvo. Foi o caso de 19 setores que passaram do quadrante A para o C, sendo que sete deles estão vinculados aos setores químicos (Cepal, 1994a, p. 37). Segundo a Comissão, pode-se concluir que o quadrante C, de orientação da produção para exportação com ênfase no mercado regional, é uma fase intermediária, de aprendizagem, porque dos 46 setores situados nessa posição, 30 observaram mudanças, sobretudo com a alteração dos mercados de destino das exportações, que passaram a ser os extrarregionais (quadrante D). Decorre daí a afirmação de que a exportação para mercados da mesma região pode funcionar como uma importante etapa de aprendizagem para a posterior conquista de mercados externos.

Ora, o objetivo do regionalismo aberto é a colocação dos setores produtivos no quadrante C, já que nesse tipo de orientação de produção a tônica é exportadora e o mercado de destino é o regional. Neste estudo, verificou-se que os setores

englobados no quadrante C são os mais desenvolvidos e, portanto, detentores de maior competitividade internacional. A transferência de setores dos quadrantes A e B para C ocorreu como função direta da modernização produtiva e da reorientação da produção, permitindo que seus produtos se tornassem competitivos no mercado regional. Podemos inferir dessa dinâmica a seguinte conclusão: a adoção da proposta de regionalismo aberto poderia levar à incorporação sistêmica de progresso técnico e à articulação produtiva entre setores, promovendo a elevação da competitividade autêntica e da produtividade dos fatores e dos bens. A modernização e o ganho de competitividade permitiriam aos setores produtivos alavancarem suas exportações para o mercado regional, estimulando a transição desses setores dos quadrantes A e B para o C. A experiência de uma integração maior com o mercado regional poderá servir como base para uma posterior ampliação das exportações para mercados extrarregionais, ou seja, para uma mobilidade maior entre os quadrantes C e D. Assim, a proposta de regionalismo aberto encontra apoio na realidade produtiva do continente e está em sintonia com os propósitos da transformação produtiva com equidade social.

A VINCULAÇÃO ENTRE REGIMES E REGIONALISMO

Acreditamos que o regionalismo aberto não só favorece a formação de regimes internacionais, como depende, para a sua concretização, desses regimes. A integração regional nos moldes cepalinos envolve acordos cooperativos entre os Estados latino-americanos e o estabelecimento de molduras institucionais em diversas áreas, principalmente nas de produção, tecnologia, nas áreas sociais e de coordenação de políticas.

Para que a incorporação de progresso técnico na cadeia produtiva seja sistêmica e regionalizada, devem existir estruturas cooperativas de integração e difusão tecnológica e de fomento e criação de núcleos endógenos de modernização. O regionalismo deve servir para impulsionar o intercâmbio não só de bens, mas sobretudo de idéias. A troca de conhecimento e informações seria capaz de gerar os meios necessários à criação de núcleos endógenos de produção e difusão tecnológica. Disso decorre a importância da cooperação nas áreas de pesquisa e desenvolvimento, da vinculação entre empresas e centros de estudo, bem como da troca de informações e pesquisadores entre os países da região, no sentido de compartilhar experiências, transmitir e propagar conhecimentos adquiridos e diminuir os custos de repetição.

Os custos de repetição são em realidade uma situação decorrente da inexistência de uma moldura institucional cooperativa, o que favorece a tomada de decisões individuais em detrimento de benefícios mutuamente maiores. De fato, a ausência de um regime regional sobre P&D e tecnologia inibe o alcance de resultados melhores para todos os países da região, pois aumenta as incertezas e limita o acesso à informação. A possibilidade de potencializar benefícios e reduzir custos induz os Estados à cooperação.

O regionalismo aberto implica, portanto, uma proposta tecnológica sistêmica e articulada para os diversos setores produtivos da América Latina. Como consequência, depende de regimes institucionais nessa área temática, negociados pelos Estados e agentes privados que atuam no setor tecnológico e produtivo, de forma a estabelecer as normas e regras que deverão pautar as condutas dos atores envolvidos, facilitando o contato e a troca de informações entre eles, reduzindo o custo de negociação de itens adicionais, eliminando barreiras aos investimentos recíprocos e à mobilidade dos fatores. Os ganhos auferidos pelo regime cooperativo mais do que compensam os custos de transação envolvidos, isto é, os custos políticos e econômicos que complicadas negociações implicam, de conceder certos benefícios, abrindo mão de ganhos individuais em prol de uma influência maior na política e na forma de ação dos demais Estados-membros do regime.

No mesmo sentido, a integração econômica regional, no que tange aos bens e serviços, depende da existência de regimes internacionais.¹³ A integração econômica proposta pela Cepal deve ser setorializada, mas garantindo a articulação produtiva de tais setores. Logo, não se trata de promover uma integração generalizada, rígida e indiscriminada, mas de atentar para as peculiaridades e necessidades de cada setor produtivo, estabelecendo políticas de integração capazes de dirimir seus problemas peculiares. A concertação estratégica é importante para definir as áreas que exigem a atuação do Estado. Ora, estabelecer uma integração requer a formação de um regime internacional, de uma moldura institucional para cada setor. E mais, requer que a partir desses regimes as políticas de Estado sejam coordenadas de modo a garantir resultados mais rápidos e eficazes. Pode parecer que a formação de tantos regimes quantos sejam os setores a serem integrados implica um custo por demais elevado para as estruturas estatais e produtivas. Con-

¹³ O internacionalismo dos regimes, no caso da proposta cepalina, é limitado pelo espaço regional latino-americano, isto é, o internacional refere-se aos países que integram a América Latina e o Caribe. Talvez fosse mais apropriado adotar o termo "regime regional", mas iremos nos ater à terminologia clássica, observada a ressalva aqui mencionada.

tudo, a teoria funcionalista considera que o custo marginal de formação de regimes adicionais é decrescente, isto é, como já existe uma experiência de negociação, estruturas cooperativas montadas e todo um aparato institucional formado, novos regimes seriam menos custosos e beneficiar-se-iam de ganhos de escala.

Desse modo, o regionalismo aberto envolveria a criação de uma rede de regimes para os grupos de setores produtivos a serem integrados. Ocorre que os regimes não são instituições estanques, ao contrário, inter-relacionam-se e afetam-se mutuamente. A criação de cada regime pode ser função direta das concessões e barganhas realizadas em outros regimes, de forma que o arranjo cooperativo criado ao final resulta do jogo de forças e dos processos de negociação que permearam toda a rede de regimes.

Essa conexão entre regimes de diferentes áreas temáticas é um dos fatores que inibe a defecção, ou seja, a possibilidade de algum de seus membros apresentar comportamentos desviantes, contrários ao que estabelecem os princípios e normas do regime. Isso ocorre porque para todo ato desviante há o risco de represália, sendo grande a possibilidade de que o Estado que infringe as regras venha a ser penalizado com sanções em outros regimes, principalmente naqueles em que auferir seus maiores ganhos. Esse é um risco que inibe atitudes antiooperativas e garante a efetividade do regime, esta entendida como a capacidade de um regime fazer com que seus membros se adaptem e ajam conforme suas regras, ou seja, que exista aderência ao regime.

Como vimos, os regimes têm que ser efetivos e resistentes. A Cepal, com sua proposta de regionalismo aberto, não se preocupa com a efetividade, na medida em que acredita que a integração regional é requisito para o desenvolvimento econômico sustentável, para o alcance da transformação produtiva com equidade social. Assim, considerando que é interesse de todos os Estados da região o crescimento econômico com equidade, pelo menos segundo as premissas do projeto de transformação produtiva com equidade, não há motivo para trabalhar com a hipótese de defecção e não-cooperação. Além disso, a formação de uma rede de regimes é mais um motivo que garantiria a efetividade dos arranjos cooperativos institucionalizados.

No que tange à resistência, a proposta de regionalismo da Cepal é clara ao afirmar que, diante de qualquer perturbação exógena, os países que integram o regime devem negociar as soluções, os modos de ajuste, observando o princípio da proporcionalidade. Isso quer dizer que, em face de modificações no sistema internacional que perturbem a estrutura do regime, os países devem abrir negociações, acordando sobre as alternativas e ações a serem empreendidas e, em função

das assimetrias que existem no cenário regional, os países que auferem maiores benefícios no plano global devem facilitar o acesso das economias deficitárias aos seus mercados, garantindo a estabilidade do sistema internacional. Nas palavras da própria Comissão,

diante de desequilíbrios intrarregionais e globais transitórios seria conveniente que as ações voltadas para enfrentá-los fossem decididas através de negociações e consultas prévias, para excluir assim a possibilidade de uma escalada de represálias. (Cepal, 1994a, p. 15; trad. da autora)

A Cepal assume implicitamente que a defecção gera uma contra-resposta na rede de regimes, dada a possibilidade de uma escalada de represálias. Ainda, a teoria cepalina compartilha com a teoria funcionalista a visão de que os regimes são um processo continuado de negociações que envolvem custos políticos e econômicos, sobretudo nos contextos de instabilidade intrarregional ou internacional.

Podemos afirmar que a Cepal explora um quadro internacional de geometria variável, um cenário em que as coalizões assumem determinada configuração em decorrência das questões colocadas em jogo, em que as articulações variam de acordo com as temáticas. A existência de uma agenda internacional aberta seria, portanto, um estímulo à ampliação da capacidade de negociação dos países latino-americanos na arena externa, orientada pelo princípio da busca de desenvolvimento econômico e social na órbita doméstica. A institucionalização de regimes de cooperação no hemisfério implica

uma medida de centralização dos poderes de decisão que possibilite colocar em prática as políticas industriais ou agrícolas comuns, como também o manejo coordenado dos indicadores com a finalidade de aplicar uma política macroeconômica conjunta. (Cepal, 1994a; p. 176)

A construção dos regimes internacionais na América Latina deve aproveitar os acordos já existentes entre países da região, alargando-os, consolidando-os e sobretudo tornando-os mais flexíveis e portanto mais aptos a lidar com a dinamicidade do sistema internacional contemporâneo. A flexibilidade e a proporcionalidade dos custos e benefícios são, sem dúvida, alguns dos princípios nos quais se baseiam os regimes vinculados à proposta cepalina.

As assimetrias e a potencialidade do conflito entre os atores regionais são minimizadas pela criação de tais instituições e pela possibilidade de ganhos e perdas relativos, decorrentes de um jogo repetitivo de concessões recíprocas. É o que mostra Keohane ao afirmar que:

Já que interesses comuns são associados com a cooperação, mas algumas vezes também com o conflito, podemos afirmar que a cooperação não é uma simples função de interesses. Especialmente quando o grau de incerteza é grande e os atores têm acesso diferenciado à informação, os obstáculos à ação coletiva e ao cálculo estratégico podem impedir que eles realizem interesses mútuos. A mera existência de interesses comuns não é suficiente: instituições que reduzam o grau de incerteza e limitem as assimetrias de informação devem existir. (Keohane, 1984, p. 12; trad. da autora)

A reiteração facilita o conhecimento da prática do outro e eleva a confiabilidade entre os parceiros. Como conseqüência, promove a difusão no sistema das informações e reduz incertezas. Esse é o entendimento da Comissão, ao considerar que o alcance da cooperação e de uma integração mais eficiente no âmbito regional depende de que

cada participante conheça as metas, restrições e enfoques de políticas dos demais, o que é possibilitado por uma interação reiterada; esta, sob certas condições, também permite que surjam mecanismos propícios ao aumento de credibilidade entre as partes. (Cepal, 1994a, p. 92; trad. da autora)

A Cepal entende, tal como Keohane, que a solução dos conflitos de interesses entre os países da região, objetivando a cooperação, dificilmente resultaria de processos meramente adaptativos. A solução adaptativa é aquela em que um país ajusta sua conduta, sem qualquer negociação nem concessões recíprocas, às transformações das condutas dos atores que integram o sistema (vide Keohane, 1984, p. 52). Esse tipo de ajuste adaptativo não leva em consideração os efeitos de uma alteração dos padrões de comportamento dos outros atores e tem poucas chances de ocorrer no sistema internacional, já que a cooperação aí é normalmente um processo induzido, que envolve barganha e negociação. Para Keohane,

a cooperação requer que as ações dos indivíduos separados ou das organizações sejam trazidas em conformidade umas com as outras através de um processo de negociação, normalmente designado como coordenação de políticas. (Keohane, 1984, p. 51; trad. da autora)

Assim, a coordenação de políticas é o processo pelo qual

cada país realiza determinadas ações que não são as que teria empreendido se atuasse de forma autônoma, sobre a consideração de que as outras partes modificarão seus instrumentos de política econômica de um modo que o favoreça. Nessa perspectiva, a coordenação já não seria uma mera adaptação recíproca de políticas, mas suporia a outorga de concessões mútuas com vistas a que as partes possam aproximar-se de seus objetivos. (Cepal, 1994a, p. 90; trad. da autora)

A rede de regimes ocorre não só na região, mas vincula-se a uma série de outros regimes internacionais.¹⁴ O processo de regionalização não funcionaria como entrave a uma economia internacional aberta; ao contrário, a regionalização faz parte do processo de incremento da competitividade, favorecendo uma melhor e maior inserção das economias latino-americanas no mercado mundial.

De fato, nos últimos tempos começou-se a reconhecer cada vez mais, tanto nos círculos governamentais quanto acadêmicos, que o ideal de uma economia internacional aberta, sem barreiras artificiais ao livre comércio de bens e serviços, não exclui necessariamente os compromissos integradores e que esses poderiam inclusive contribuir para a sua consecução e para a competitividade dos países envolvidos (...). Em outras palavras, a inserção internacional e a integração regional podem ser parte de um mesmo processo, sempre que orientadas ao alcance da competitividade internacional. (Cepal, 1994a, p. 34; trad. da autora)

Por todo o exposto, concluímos que o modelo de transformação produtiva com equidade envolve a priorização, pelos Estados latino-americanos, de políticas de integração regional, em conformidade com a proposta de regionalismo aberto. O regionalismo aberto, por seu turno, pressupõe o interesse das instituições governamentais no âmbito regional em conformar e consolidar arranjos cooperativos, implicando a formação de uma série de regimes internacionais no interior do subcontinente, negociados pelos Estados e com mecanismos de participação pluralista, que permitam o acesso dos diversos setores sociais ao processo de tomada de decisões. Além disso, os regimes internacionais referentes às áreas de produção devem ser setorializados, de forma a atender de maneira mais flexível às necessidades da iniciativa privada, garantindo uma intervenção estatal pautada por critérios de eficiência e seletividade.

Logo, os regimes internacionais são ao mesmo tempo pressuposto e instrumento da proposta de regionalismo aberto, permitindo uma integração regional destinada ao fortalecimento da capacidade de competição das economias latino-americanas nos mercados regional e internacional.

¹⁴ Regimes internacionais, nesse contexto, são os regimes multilaterais que incluem uma série de países fora da região; são regimes internacionais propriamente ditos, regimes mundiais.

ABSTRACT

This article aims at discussing the regional integration model proposed by the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (Eclac), in the light of the functionalist school of regimes. Since the early nineties, Eclac has defended a strategy of productive transformation and social equity for Latin American economies, based on the idea of an open regionalism. We intend to demonstrate to what extent Eclac's regional integration proposal implies the formation of international regimes promoted by Latin American states. In order to do so, we will consider the functionalist interpretation of international regimes, distinguishing them from mere co-operative arrangements.

Keywords: Regionalism; Development; Integration; Equity; International regimes; Co-operation; State.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Carolina Moulin. Estado, regionalismo, regimes internacionais e o modelo de transformação produtiva com equidade social: a proposta cepalina para a América Latina nos anos noventa. Belo Horizonte, Relatório final de bolsista (CNPq/ PUC Minas), 2002. 111 p.

CARCIOFI, Ricardo. El papel del sector público en el desarrollo latinoamericano. *Revista de la Cepal*. n. 63, 1997. p. 7-27.

Cepal. El regionalismo abierto en America Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago, Publicación de las Naciones Unidas, 1994a. 109p.

Cepal. La Cepal y el neoliberalismo: entrevista a Fernando Fajnzylber. *Revista de la CEPAL*, n. 52, p. 207-209, 1994b.

Cepal. Transformación productiva con equidad. Santiago, Publicación de las Naciones Unidas, 1996a. 185p.

Cepal. Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado. Santiago, Publicación de las Naciones Unidas, 1996b. 254p.

DERDERIAN, James. *International theory: critical investigations*. New York: New York University Press, 1995. p. 129-177.

FAJNZYLBER, Fernando. *La industrialización trunca de América Latina*. México: Nueva Imagen, 1983. 416p.

FAJNZYLBER, Fernando. *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "cassillero vacío"*. Santiago, Publicación de las Naciones Unidas, 1990. 176p.

- FIGUEIREDO, Fernando. As transformações do pós-guerra e o pensamento econômico da Cepal. **Revista de Economia Política**. v. 10, n. 4 (40), p. 138-150, 1990.
- FURTADO, André. Dinâmica socioeconômica da América Latina. **Novos estudos Cebrap**. n. 14, p. 16-30, 1986.
- HASENCLEVER, A.; MAYER, P.; RITTBERGER, V. **Theories of international regimes**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. 248p.
- HURRELL, Andrew. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. **Contexto internacional**. v. 17, n. 1, p. 23-59, 1995.
- KEOHANE, Robert O. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984. 290p.
- KEOHANE, Robert O. International institutions: two approaches. In: DER DERIAN, James. **International theory: critical investigations**. New York: New York University Press, 1995. p. 279-307.
- KRASNER, Stephen. **International regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1995. p. 1-21.
- LAHERA, Eugenio. El Estado y la transformación productiva com equidad. **Revista de la Cepal**. n. 42, p. 97-120, 1990.
- ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E. (Org.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Trad. Sérgio Bach. Brasília: Ed. UnB. 431p.
- ROSENTHAL, Gert. América Latina y el Caribe: bases de una agenda de desarrollo para los años noventa. **Pensamiento Iberoamericano**, n. 19, p. 55-64, 1991.
- ROSENTHAL, Gert. Reflexiones sobre el pensamiento económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Pensamiento Iberoamericano**. n. 24-25, p. 9-18, 1993.
- ROSENTHAL, Gert. El regionalismo abierto en la Cepal. **Revista de la Cepal**. n. 26, p. 47-65, 1995.
- SCHWARZER, Helmut. **A Cepal: a teoria clássica e a proposta de transformação produtiva com equidade social**. Curitiba: UFPR, 1993. 123p. (Dissertação, Mestrado).
- WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. In: DER DERIAN, James. **International theory: critical investigations**. New York: New York University Press, 1995. p. 129-177.
- YOUNG, Oran R. A eficácia das instituições internacionais: alguns casos difíceis e algumas variáveis críticas. In: ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E. (Org.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Trad. Sérgio Bach. Brasília: Ed. UnB, 2000. p. 219-262.