

AS VISÕES TEÓRICAS DA INTEGRAÇÃO: DO FUNCIONALISMO AO COMÉRCIO ESTRATÉGICO – UMA VISÃO CRÍTICA DO CONFRONTO ENTRE LIBERAIS E REALISTAS

Theoretical views of integration: from functionalism to strategic trade - a critical view of the confrontation between liberals and realists

João Miguel Barcellos

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar sob o guarda-chuva teórico da Economia Política Internacional (EPI), ou seja, pela relação entre economia e política, riqueza e poder, Estado e mercado, a questão da integração como instrumento para o desenvolvimento das nações. Abordaremos no nível teórico as tendências do liberalismo (funcionalismo, neofuncionalismo, institucionalismo e regionalismo aberto) e do nacionalismo (realismo, desenvolvimentismo e comércio estratégico). O artigo dividir-se-á em duas partes, mais uma introdução e conclusão. Na primeira, analisaremos criticamente a visão liberal de integração e suas máximas, tal como o “jogo de soma positiva” e outros. Na segunda, investigaremos a perspectiva realista da integração.

Palavras-chave: Integração; Liberalismo; Realismo.

Abstract: The aim of this paper is to analyze under the theoretical umbrella of International Political Economy (EPI), that is, by the relationship between economy and politics, wealth and power, state and market, the issue of integration as an instrument for the development of nations. We will address at the theoretical level the tendencies of liberalism (functionalism, neofunctionalism, institutionalism and open regionalism) and nationalism (realism, developmentalism and strategic trade). The article will be divided into two parts, plus an introduction and conclusion. In the first, we will critically analyze the liberal view of integration and its maxims, such as the “positive sum game” and others. In the second, we will investigate the realistic perspective of integration.

Key-words: Integration; Liberalism; Realism.

1. INTRODUÇÃO

Ao longo da nossa história moderna, em que o desenvolvimento capitalista industrial moldou esse sistema interestatal, as nações guerrearam e as vencedoras buscaram moldar uma ordem de poder que constrangesse as mais fracas conformando uma hierarquia que apenas era e é abalável pela guerra.

Fiori (2015) advoga que o processo de desenvolvimento sempre foi uma dinâmica de poder e riqueza exclusiva das potências que lograram vencer obstáculos históricos e

sistêmicos. Concordando com Fiori acerca da estratégia mercantilista, Ha-Joon Chang (2002), inicia o segundo capítulo do seu clássico livro: “Chutando a Escada”, analisando, com ironia, o desenvolvimento das nações ricas a partir do instrumental liberal. Livre comércio, abertura comercial e pouca intervenção do Estado seriam pilares de sustentação do progresso técnico e da mudança estrutural (CHANG, 2002). Para além da proteção tarifária à indústria nascente, Chang (2002) afirma que outras políticas implementadas pelo Estado foram decisivas no processo de *catching-up*, como direito de monopólio, subsídios, planejamento dos investimentos, câmbio e outras.

Em diapasão próximo, Susan Strange (1970) propõe que, em função de uma “negligência mútua”, as transformações ocorridas na economia internacional não foram percebidas ou acompanhadas pelas Relações Internacionais deixando assim lacunas teórico-interpretativas. Para a autora britânica, o poder é uma realidade “estrutural”, isto é, aquele capaz de influenciar as estruturas da economia global na qual Estados e outros atores operam e deve ser percebido como algo além da capacidade militar (força). Exemplo disso é o poder dos Estados Unidos no pós-Segunda Guerra, contexto em que a ordem global foi profundamente alterada e condicionada aos instrumentos econômicos da superpotência ocidental – como o uso do dólar como moeda internacional, principalmente a partir dos anos 1970 (STRANGE, 2015). Assim, Strange coloca a economia em outra perspectiva, qual seja a de possuir amplo poder de influência nas relações internacionais.

Esta breve apresentação histórica e teórica das relações internacionais - no nível político e econômico – tem como função apresentar a estrutura desigual de poder no sistema interestatal capitalista como pano de fundo da análise das teorias de integração. Desse modo, buscaremos analisá-las e confrontá-las vistas sob a ótica convencional (RI) e da Economia Política Internacional. Como os teóricos pensaram e pensam a integração como parte de uma estrutura de poder mundial que se move em duas direções - quais sejam, a globalizante liberal, que tende a reduzir os Estados Nacionais a meros facilitadores dos fluxos de comércio e bens - e a realista ou nacionalista, que percebe o desenvolvimento muito além do comercialismo e do “financismo” liberal, buscando reconhecer no Estado o indutor e árbitro dos ganhos e benefícios que a sociedade nacional pode auferir mediante o comércio estratégico e a integração produtiva?

O objetivo deste trabalho é analisar sob o guarda-chuva teórico da Economia Política Internacional (EPI), ou seja, pela relação entre economia e política, riqueza e

poder, Estado e mercado, no problema da integração como instrumento para o desenvolvimento das nações. Neste trabalho abordaremos as tendências teóricas do liberalismo (funcionalismo, neofuncionalismo, institucionalismo e regionalismo aberto) e do nacionalismo (realismo, desenvolvimentismo e comércio estratégico).

2. O LIBERALISMO E A CONSTRUÇÃO DA FALÁCIA DO JOGO DE SOMA POSITIVA NAS TEORIAS DE INTEGRAÇÃO

O liberalismo econômico clássico que tem seu início com Adam Smith e David Ricardo propunha – e ainda o faz, tal qual uma panaceia - uma especialização das nações conforme suas vantagens absolutas e comparativas. Uma divisão internacional do trabalho seria o resultado de uma espécie de “distribuição” de funções na produção econômica mundial, uns produziram bens de alto valor agregado, industriais, portanto, e outras nações exportariam produtos primários. Com isso a ordem econômica mundial se equilibraria e todos ganhariam, afinal, estariam aproveitando suas “vantagens naturais competitivas” e participando de um comércio mundial que visa o desenvolvimento das nações até a constituição de uma sociedade internacional pautada por leis e costumes semelhantes e por regras econômicas iguais. Em princípio, isso permitiria a tão desejada paz universal, fruto da prosperidade dos povos. Todavia, as relações internacionais se dão no nível do poder, das desigualdades e assimetrias (MEARSHEIMER, 2001).

Como citado em nossa introdução, a estrutura do sistema interestatal capitalista é conflituosa, hierarquizada e desigual. Esses atributos não seriam naturais, mas desdobramentos da constante luta de poder travada pelas nações ao longo do tempo. Assim, o liberalismo e o livre comércio seriam instrumentos de dominação dos países que se desenvolveram a exemplo da Inglaterra do final do século XVIII e início do XIX, ou dos Estados Unidos que após a IIGM trabalha para alcançar o poder global (FIORI, 2014).

Neste sentido as teorias de integração de cunho liberal têm características semelhantes, como o livre comércio, desregulamentação financeira, redução do papel do estado na condução do desenvolvimento, supressão da soberania nacional e outras. Robert Gilpin descreve o processo de integração idealista como um “federalismo” que tem na teoria Funcionalista e Neofuncionalista seus exemplos (GILPIN, 2001). Ambas crêem na cooperação econômica como fundamento da integração política no nível regional

inicialmente e no global subsequentemente. A primeira, tem em David Mitrany seu autor principal e propõe que a integração tem o seu início em função dos problemas técnicos compartilhados pelos estados da região, conduzindo a uma aproximação das chamadas “elites técnicas”. Essa aproximação entre as elites técnicas com a aquiescência e vontade governamental, geraria um estímulo para a cooperação em diversas áreas trazendo resultados positivos à integração e suprimindo a soberania estatal em função da criação de instituições regionais (MITRANY, 1948).

Se Mitrany foi importante na criação do funcionalismo, Ernst Haas vai propor um neofuncionalismo que concentra sua análise dos grupos de interesse doméstico, seu principal foco é nos fatores que conduzem a integração, atividade dos grupos de interesse nos níveis europeu e nacional e o papel dos governos e instituições supranacionais (HAAS, 1958). A pergunta chave para os neofuncionalistas é se e como a integração econômica conduz à integração política - e se sim – que tipo de unidade política resultará? Para os neofuncionalistas, a integração econômica fortaleceria os estados envolvidos conduzindo-os à integração política. Todos ganham nessa relação político-econômica. Dois seriam os principais mecanismos de fortalecimento integracionista, o *spillover* e a *elite socialization*, o primeiro funcionaria como um transbordamento de práticas e comprometimento de variados atores em determinado tema influenciando decisões e ações, já o segundo consistiria na preocupação do desenvolvimento de lealdades supranacionais pelos participantes como funcionários e políticos no processo decisório (HAAS; SCHMITTER, 1964).

Outra teoria de cunho liberal que vai influenciar o debate, não apenas sobre integração, mas sobretudo, sobre a institucionalização das relações internacionais é o neoinstitucionalismo capitaneado por Robert Keohane (2005). Esta visão teórica da EPI (igualmente considerada nas RI's) propõe que a relação de cooperação entre os estados crie uma conduta de constrangimento em várias áreas da agenda mundial. A criação de regimes internacionais nos mais variados campos como meio ambiente, desarmamento, não-proliferação nuclear e outros agiriam como leis, regras a serem seguidas pelos estados de forma a evitar arroubos de poder e força (KEOHANE, 2005).

Na periferia do sistema interestatal capitalista, mais especificamente na América Latina, houve uma brusca mudança de conduta a partir dos anos 1980 devido à agressiva política estadunidense conhecida como “diplomacia do dólar”(TAVARES, 1985) e

“Consenso de Washington”, políticas que visavam forçar o mundo a aceitar a supremacia estadunidense tanto no campo econômico como no político-estratégico. Os países da região – América Latina - se lançaram na enfadonha experiência neoliberal devido a uma mudança na própria conjuntura sistêmica. Os Estados Unidos conseguiram exercer uma pressão unilateral no mundo e impuseram a globalização financeira e cultural como (praticamente) única possibilidade nas relações internacionais. Destarte, a periferia do sistema passou a aderir passivamente as novas regras. Este processo de mudança se deu por meio de um deslumbramento das elites dirigentes periféricas regionais com a possibilidade da ascensão ao primeiro mundo quase que automaticamente caso aderissem ao Consenso de Washington.

A CEPAL¹, que antes havia desenvolvido uma visão estratégica do desenvolvimento por meio da industrialização nacional passava agora à condição de instituição “neoliberalizada” tendo no “regionalismo aberto” a nova panacéia do desenvolvimento regional.

Abertura econômica, flexibilização do controle de capitais, livre comércio e estado mínimo passam a ser o mantra a ser seguido na região. Países como Brasil e Argentina aderiam às novas regras quase que automaticamente, sem nenhuma contrapartida. Essa política resultou no desmonte do estado argentino e no quase desmonte do estado brasileiro. Neste país, o presidente Fernando Henrique Cardoso queria o fim da “era Vargas”. Juntamente ao “regionalismo aberto” surge o “novo regionalismo” proposto pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) que entende a integração regional apenas como etapa ao processo global, ou seja, propõe-se a participação dos blocos numa cadeia global de comércio em oposição ao “velho regionalismo” que seria protecionista e consistiria em desvio de comércio para dentro do bloco.

O “novo regionalismo” deveria servir de alavanca para uma inserção mais competitiva da região tendo em vista as reformas estruturantes de cunho neoliberal. Estas propostas advieram do processo de liberalização comercial internacional proposto pela Rodada Uruguaí do GATT² e forma exitosas na medida em que os países periféricos tidos como protecionistas aderiram passivamente à agenda e comprometeram consideravelmente sua autonomia decisória e seu processo de desenvolvimento nacional.

¹ CEPAL: Comissão Econômica para a América Latina.

² Da sigla em inglês: General Agreement on Tariffs and Trade.

Por fim, como última perspectiva de cunho liberal podemos citar o “monetarismo” que se propõe a coordenar as políticas macroeconômicas dos estados envolvidos na integração. Essa coordenação teria como finalidade facilitar o estabelecimento de uma moeda única. O maior exemplo dessa política é a União Econômica Monetária (UEM), em 1999 quando se estabelece o euro.

3. A INFLUÊNCIA POLÍTICO-ESTRATÉGICA DO REALISMO NAS TEORIAS DE INTEGRAÇÃO

A visão político-estratégica de cunho realista traz consigo a valorização do Estado Nacional como principal ator nas relações internacionais e submete a integração às demandas de desenvolvimento nacional. Tem por autores precursores no campo do desenvolvimento econômico e também político, Alexandre Hamilton e Friedrich List que se consagraram ao vislumbrar políticas estatais de cunho estratégico para lograr o acesso desenvolvimento autônomo nacional. Ambos os autores compreendem a lógica competitiva sistêmica e como a Inglaterra – principal potência mundial à época – buscava impor ao mundo o livre-comércio (HAMILTON, 2005; LIST, 1856) prática que a mesma só passou a adotar, com relutância, na segunda metade do século XIX (CHANG, 2002).

A crítica contundente que todas as perspectivas realistas fazem é ao liberalismo e sua influência nos processos de integração. O pano de fundo da discussão se dá na submissão ou não dos países mais fracos aos mais fortes, ou seja, a integração faz parte do mesmo processo de dominação e controle da periferia pelo centro na medida em que este adere passivamente ao cosmopolitismo liberal. Todavia, os estados periféricos podem optar, não sem retaliações e constrangimentos, por confrontar esta estrutura de dominação ao construir as bases do desenvolvimento estratégico mediante políticas industriais e utilizando-se da integração como alavanca de poder rumo a autonomia.

O realismo, também chamado de nacionalismo ou mesmo mercantilismo (JACKSON; SORENSEN, 2003) na tradição da EPI tem no estado nacional seu núcleo central. Gilpin ressalta que o realismo não tem em si uma tradição teórica da integração, porém empresta importante arcabouço teórico como crítica ao idealismo comercialista que contamina os processos de integração mundo afora. Uma integração de caráter econômico e político exitosa aos olhos realistas deve ter por base a liderança de um ou mais estados poderosos dispostos a promover, conforme seus interesses, o processo integracionista. Os

estados mais importantes devem fazer algumas concessões, porém nunca a seus adversários em potencial. Haveria um “dilema de segurança econômico” (GILPIN, 2001) que impõe uma interpretação estratégica das relações comerciais intra-bloco. A integração, ou regionalização, seria, segundo Gilpin, uma extensão das preocupações e ambições nacionais, mais que uma alternativa ao sistema interestatal.

Exemplo desta visão é a análise que Milward (2000) faz da integração europeia, na qual o autor ressalta a otimização dos ganhos nacionais de cada estado membro do projeto integracionista. Teria havido um ato de vontade que se tornou um importante instrumento encontrado pelos estados europeus para se reestabelecerem da destruição após a Segunda Guerra Mundial, além é claro, da integração europeia representar uma tentativa de reconstrução do poder que outrora os estados do velho continente detinham. O autor salienta que não há necessariamente uma oposição entre soberania e integração, pois os estados, ao transferirem parcelas específicas de soberania, buscariam influenciar as instituições regionais com vistas a manutenção de um equilíbrio de poder. Deste modo, vê-se claramente a posição realista de Milward, que expõe com objetividade os interesses estatais na condução do processo integracionista, não se submetendo à onda liberalizante passiva dos modelos de integração então em voga.

Em um diapasão igualmente “estadocêntrico”, o estruturalismo cepalino se organiza como teoria após a Segunda Guerra Mundial, a partir das ideias de Raúl Prebisch, economista argentino que vai dirigir os primeiros anos da CEPAL. Ele parte da premissa de que as relações comerciais mundiais refletem as assimetrias de poder e mantém as nações divididas entre o centro dinâmico e desenvolvido e a periferia subdesenvolvida e cada vez mais empobrecida. Esta condição estrutural derivaria da divisão internacional do trabalho estabelecida entre os dois pólos. O centro dinâmico exporta bens de alto valor agregado financiando seu desenvolvimento e prosperidade, ao passo que a periferia “aproveitaria” suas vantagens comparativas e exportaria produtos primários gerando um problema crônico de restrição externa e balanço de pagamentos. Essa deterioração dos termos de troca, como ficou conhecida, apenas poderia ser superada pela industrialização.

Os estados periféricos, no caso latino-americanos, deveriam conduzir a nação ao desenvolvimento via industrialização e, inicialmente, substituição de importações. Antes ainda da constituição da CEPAL, o Brasil já havia experimentado esse processo exitoso com o governo Getúlio Vargas (1930-45). O processo de integração deveria ser, portanto,

estratégico. O desenvolvimento das nações, não o simples fluxo de comércio, deve ser o fim. Existindo esta estrutura dicotômica, de centro e periferia, e uma assimetria de poder no sistema interestatal, a integração deve ser pensada como instrumento de apoio e proteção na inserção mundial das nações menos favorecidas. Desse modo, a integração regional deveria buscar criar um mercado comum regional com um moderno parque industrial distribuído entre as nações do bloco. Isso geraria uma cadeia produtiva a ser alimentada e diversificada pelos seus membros de forma estrategicamente planejada aumentando a autonomia desses países, bem como ajudando a superar a dependência junto ao centro (PREBISCH, 1982).

Carlos Medeiros segue na mesma esteira do pensamento desenvolvimentista estratégico, qual seja, o de vislumbrar o comércio e a integração como veículos transformadores capazes de gerar ganhos reais à periferia. O autor critica a construção de acordos de livre comércio liderada pelos Estados Unidos que contaminou as elites latino-americanas e periféricas em geral. Esse modelo de “integração” a exemplo do NAFTA e a proposta da ALCA seriam no fundo uma tentativa de colocar as empresas multinacionais como principais agentes do processo no qual o mercado e não o estado é o principal beneficiário. O comércio estratégico passa a ser a solução para a superação das assimetrias e evitaria a dominação por meio da naturalização das diferenças. Medeiros defende a ideia de regras diferentes e tratamento diferenciado, pois não é justo nem viável tratar os países periféricos da mesma maneira que os centrais no processo de integração. A “regionalização voltada ao comércio estratégico” entre as nações deve-se basear na noção de que o livre-comércio aprofunda as “diferenças tecnológicas entre países/regiões, concentrando os frutos do progresso técnico” (MEDEIROS, 2008) fazendo, portanto, necessário o planejamento e a cooperação entre os estados de maneira estratégica e autônoma.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou analisar as principais visões sobre integração tendo em vista a dualidade teórica liberalismo x realismo e livre-comércio x desenvolvimento. Esta dualidade é reflexo das assimetrias de poder no sistema interestatal capitalista e reforça a tese de que para alcançar o desenvolvimento os estados devem agir de forma planejada e estratégica forçando uma mudança sistêmica que supere a perversa dualidade constatada. A integração pode tanto ser instrumento de manutenção da dominação central sobre a

periferia como pode ser ferramenta de superação desta. No fundo, ao analisarmos os processos de integração ao longo do tempo, constatamos exatamente essa constante luta entre as nações que sempre existiu e expõe o caráter conflitivo das relações internacionais.

Em síntese, os nacionalistas, realistas e desenvolvimentistas vislumbram a integração como meio de superação das assimetrias de poder no sistema interestatal, ao passo que os liberais enxergam a integração apenas como um passo à abertura completa dos mercados o que faz que se mantenha a estrutura de dominação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATISTA JR, Paulo Nogueira. Nacionalismo e desenvolvimento. *Novos Estudos-CEBRAP*, n. 77, p. 29-35, 2007.

CHANG, Ha-Joon. *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*. Anthem Press, 2002.

FIORI, José Luis. *História, Estratégia e Desenvolvimento para uma Geopolítica do Capitalismo*. Boitempo Editorial, 2015.

GILPIN, Robert (2001). *Global Political Economy – Understanding the international economic order*. Princeton University Press, 2001.

HAMILTON, Alexander et al. *The federalist*. Hackett Publishing, 2005.

HASS, Ernst B. *The Uniting of Europe: Political Social and Economic Forces 1950-1957*. Stevens, 1958.

HASS, Ernst B., & Philippe C. SCHMITTER (1964). “Economic and Differential Patterns of political Integration: Projections about Unity in Latin America”. In *International Organization*, Vol. 18, No.4 (Autumn 1964), pp.705-737. University of Wisconsin Press: 1964.

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. *Introdução às Relações Internacionais – Teorias e Abordagens*. Zahar. Rio de Janeiro, 2003.

KEOHANE, Robert O. *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton University Press, 2005.

LIST, Friedrich; COLWELL, Stephen. *National system of political economy*. JB Lippincott & Company, 1856. (Versão eletrônica)

MEARSHEIMER, John J. The tragedy of great power politics. WW Norton & Company, 2001.

MEDEIROS, C. Os dilemas da integração sul-americana. Cadernos do Desenvolvimento, v. 3, n. 5, p. 213-254, 2008.

MILWARD, Alan S. The European Rescue of the Nation-State. Los Angeles: University of California Press, 2000.

MITRANY, David. The functional approach to world organization. International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-), v. 24, n. 3, p. 350-363, 1948.

PREBISCH, Raúl . “El Mercado Común Latinoamericano”. In Adolfo Gurrieri, La Obra de Prebisch en la CEPAL. México: Fondo de Cultura Económico, 1982.

STRANGE, Susan. International economics and international relations: a case of mutual neglect. International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-), p. 304-315, 1970.

_____. States and markets. Bloomsbury Publishing, 2015.

TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia norte-americana. Revista de Economia Política, v. 5, n. 2, p. 5-15, 1985.