

Celso Furtado e a integração econômica: uma nota

Hoyêdo Nunes Lins*

Resumo

A integração econômica supranacional, formalizada em acordos ou tratados, não tem presença recorrente na obra de Celso Furtado. Contudo, principalmente no seu período de trabalho na CEPAL, em Santiago do Chile, o autor “vivenciou” o tema: nos anos 1950, cresceu nessa instituição a ideia de que integrar representava um importante passo para a industrialização e o desenvolvimento dos países latino-americanos. Pode-se dizer que esse ambiente inspirou os principais escritos de Furtado sobre a questão. Este artigo objetiva situar, apresentar e discutir a sua percepção sobre a integração, assim como explorá-la, em alguns de seus aspectos, numa breve abordagem sobre um processo contemporâneo desse tipo, referente ao Cone Sul. Observou-se, entre outras coisas, que o autor deu grande ênfase ao problema da distribuição dos efeitos da integração, assim como à atuação do Estado com vistas a lograr avanços nesse aspecto e a contribuir para promover, em decorrência, o desenvolvimento nos países participantes.

Palavras-chave: Celso Furtado; integração econômica; América Latina; Cone Sul

Celso Furtado on economic integration: some comments

Abstract

Economic integration between countries, involving agreements or treaties, has no recurring presence in Celso Furtado's work. However, mainly during his period at ECLAC, in Santiago (Chile), he “experienced” the subject: in the 1950s, ECLAC registered the strengthening of the idea that integrating was an important step towards industrialization and development in Latin America. It can be said that this context inspired Furtado's main writings on the issue. This article aims to situate, present and discuss his perception about economic integration, and also explore some of its aspects in a brief approach on a contemporary process of this type, referring to the Southern Cone. It was observed that the author placed great emphasis on the distribution of the effects of integration, as well as on State action intended to achieve advances in this aspect and, consequently, to help promoting development in the member countries.

Key words: Celso Furtado; economic integration; Latin America; Southern Cone

Classificação JEL: F15, F53, O54

* Professor Titular aposentado da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e integrante, como voluntário, dos Programas de Pós-Graduação em Economia e em Relações Internacionais dessa universidade. E-mail: hoyedo.lins@ufsc.br

1 Introdução

Praticamente no mesmo período em que, convocado pelo governo brasileiro, Celso Furtado se ocupava da questão nordestina, fermentava na então Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) a ideia de que a integração supranacional haveria de contribuir fortemente para impulsionar o crescimento econômico e o desenvolvimento no subcontinente. Uma concretização foi o surgimento, em 1960, da Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC), envolvendo Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai, signatários do Tratado de Montevideu. Mais tarde, Colômbia, Equador, Venezuela e Bolívia aderiram progressivamente.

Antes de mergulhar na problemática do Nordeste do Brasil, ao final da década de 1950, Celso Furtado atuou longamente na CEPAL, frequentando, portanto, ambiente que viu florescerem, na esteira do que ocorria em solo europeu, importantes reflexões e iniciativas sobre integração econômica regional. Desse modo, esse assunto esteve longe de ser estranho ao economista paraibano, mesmo que não fosse recorrentemente tratado por ele.

Com efeito, sua vasta produção intelectual não deixou de reservar espaço à questão, problematizando-a e chamando a atenção para as repercussões da integração nos países externos ao centro do capitalismo. Assim procedendo, Furtado explorou para países mais pobres aspectos vistos como cruciais nas discussões a respeito em outras latitudes. E, fiel ao espírito que marcou grande parte da sua obra, o autor procurou destacar a importância da ação do Estado para promover os resultados positivos da integração e atenuar ou evitar os negativos. Pelo menos dois livros merecem realce, por apresentarem abordagens específicas sobre integração: *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, cuja primeira edição ocorreu em 1967, e *Economic development of Latin America: historical background and contemporary problems*, conforme o título da edição inglesa de obra lançada em 1969.

O presente estudo tem um duplo objetivo. De um lado, sistematizar as ideias de Celso Furtado sobre integração econômica contidas nos livros mencionados. De outro, após assinalar que o contexto atual – de globalização, com grande fragmentação dos processos produtivos e intenso comércio de bens intermediários – difere muito do observado naqueles escritos e é especialmente desafiador, olhar para a experiência do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) sob inspiração de algumas daquelas ideias.

Inicia-se pela atenção dada à integração no âmbito da CEPAL, moldura básica das abordagens de Celso Furtado sobre o assunto. Depois exploram-se as considerações do autor

nos dois livros indicados. A última parte antes das considerações finais é dedicada à problemática do MERCOSUL.

2 A Cepal e a integração econômica na América Latina

As contribuições de Celso Furtado ao debate sobre integração econômica, desdobradas nos escritos aludidos, viram a luz cerca de um decênio após a CEPAL divulgar um documento-marco sobre a importância do referido processo na escala latino-americana. Em 1959, a pluma de Raul Prebisch disponibilizou, como material de autoria coletiva da CEPAL, “O mercado comum latino-americano”, o primeiro capítulo do qual foi incorporado ao volume 1 da coletânea *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*, organizada por Bielschowsky (2000a).

A teorização mais geral sobre integração econômica, estribada na observação da experiência europeia iniciada no início dos anos 1950, postulava que o mercado comum representa um alto patamar de regionalização, precedido de etapas exibindo níveis crescentes de complexidade (BALASSA, 1964). Assim, segundo o mencionado texto cepalino, o mercado comum latino-americano seria objeto de uma implantação progressiva, desde os passos iniciais da redução tarifária entre os países.

Essa regionalização, uma vez desencadeada, deveria operar como um importante vetor para a expansão econômica no subcontinente, induzida pela intensificação do comércio recíproco. Ao mesmo tempo, considerava-se que o funcionamento do mercado comum seria condicionado pelo grau de vigor do crescimento registrado na região. Numa palavra, existiria, para a CEPAL, “[...] uma estreita interdependência entre o mercado comum e a aceleração do desenvolvimento econômico.” (CEPAL, 2000a, p. 352).

Essa aceleração revelar-se-ia indissociável da industrialização, a presença da qual representava condição para que os países latino-americanos participassem da propagação mundial do progresso técnico e reduzissem a distância que os separava dos países centrais. Tal atribuição convergia, diga-se, com o *zeitgeist* do imediato Segundo Pós-Guerra, de incidência ampla (cf., p. ex., Wallerstein, 2002). De fato, a industrialização, escreveu Prebisch em 1949, “[...] não constitui um fim em si, mas é o único meio de que [...] [esses países] dispõem para ir captando uma parte do fruto do progresso técnico e elevando progressivamente o padrão de vida das massas.” (PREBISCH, 2000, p. 72).

Entendia-se que as desigualdades que crivam a América Latina historicamente – quer se fale em territórios, grupos sociais ou processos produtivos – constituíam impedimentos à propagação do progresso técnico. Para a CEPAL, as dificuldades enfrentadas por esses países

para participar do movimento mundial dessa propagação, célere desde o Segundo Pós-Guerra, perfilavam-se na base dos obstáculos enfrentados na América Latina quanto ao desenvolvimento, de um modo geral. Associada a esses entraves figurava uma continuada tendência de deterioração dos termos de troca.

Chamou a atenção para esse aspecto o *Estudo econômico da América Latina, 1949*, também redigido por Prebisch e divulgado como obra coletiva (CEPAL, 2000b). Esse trabalho foi publicado em 1951, e alguns de seus trechos foram aproveitados na mencionada coletânea organizada por Bielschowsky (2000a). Aponta-se naquele documento que, no indicado contexto, o desenvolvimento industrial haveria de repercutir positivamente, contribuindo para mudanças. E o processo de integração, estimulando investimentos até pelos acenados ganhos de escala propiciados pelo aumento do mercado, cumpriria, esperava-se, um importante papel.

Com efeito, como escreveu Prebisch em 1959, o avanço industrial exige “[...] abordar indústrias cada vez mais complexas, nas quais a dimensão do mercado é um fator primordial de produtividade.” (CEPAL, 2000a, p. 351). Assim, a intensificação do comércio entre os países latino-americanos articular-se-ia, na perspectiva cepalina, com o processo de substituição de importações – pelo embutido encorajamento aos investimentos industriais – e com a decorrente diversificação da pauta exportadora. Daí que “Na segunda metade dos anos 1950 [a CEPAL] esteve envolvida na criação da ALALC.” (BIELSCHOWSKY, 2000b, p. 30).

Todavia, a problemática das desigualdades pairava sobre a própria maneira de conceber esse processo de integração. Prebisch não deixou de assinalar que

O mercado comum deveria dar oportunidades iguais de aceleração do desenvolvimento a todo e qualquer país latino-americano. Mas, como as situações relativas dessas nações são desiguais, em virtude de seus diferentes graus de evolução, impõe-se um tratamento diferenciado para conseguir, na medida do possível, essa igualdade de oportunidades em relação ao mercado comum (CEPAL, 2000a, p. 350).

Essa literatura surgiu na fase da trajetória da CEPAL que Bielschowsky (2000b) situou entre 1948 e 1960 e designou como de atenção privilegiada à industrialização. A produção intelectual da agência nesses anos firmou o uso do método histórico-estruturalista, associado ao interesse em examinar a particular transição econômica para o modelo urbano-industrial experimentada no subcontinente. Nos termos das análises protagonizadas, a forte herança do modelo primário-exportador obstaculizava mudanças profundas.

A divulgação desse método no meio acadêmico europeu foi talvez auxiliada pela publicação, em meados dos anos 1960, de um artigo de Furtado em prestigioso periódico francês. O autor mostrou nesse texto que os problemas latino-americanos encontravam-se ligados às “[...] particularidades das estruturas socioeconômicas, o que nos permite generalizar

o enfoque estruturalista que, aliás, prevalece no pensamento econômico contemporâneo da América Latina, e de esquematizar numa explicação teórica as características do processo de desenvolvimento [...]” (FURTADO, 1966, p. 2, nossa tradução).

É também ilustrativo desse enfoque o que Celso Furtado assinalou em livro de 1961, intitulado *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, cujo capítulo 4 foi parcialmente inserido na coletânea de Bielschowsky (2000a): “A estrutura econômica da região onde penetrou a empresa capitalista [...] não se modifica, necessariamente, como consequência dessa penetração.” (FURTADO, 2000a, p. 254). A rigor,

[...] a resultante foi quase sempre a criação de estruturas híbridas, uma parte das quais tendia a comportar-se como um sistema capitalista, a outra, a manter-se dentro da estrutura preexistente. Esse tipo de economia dualista constitui [...] o fenômeno do subdesenvolvimento contemporâneo. (FURTADO, 2000a, p. 253).

O período do florescimento daquela literatura, isto é, a primeira fase da periodização dos trabalhos da CEPAL proposta por Bielschowsky (2000a), coincide em boa medida com o da passagem de Celso Furtado por aquela instituição, que se prolongou, segundo Tenório e Wanderley (2018), de 1949 a 1957. Portanto, o que o economista paraibano escreveu sobre integração econômica, longe de constituir um reflexo fortuito do seu envolvimento intelectual e técnico com a problemática mais geral da América Latina, há de ter sido profundamente influenciado pelo amadurecimento das reflexões cepalinas sobre o assunto.

3 Integração econômica em Celso Furtado

Em *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, Celso Furtado dedicou todo um capítulo à integração econômica. Trata-se do capítulo 23, intitulado “Integração regional” (FURTADO, 1983). No capítulo seguinte o autor apenas assinalou, ao abordar a evolução da economia internacional desde o fim da Segunda Grande Guerra, que a preparação então exibida pelos países mais industrializados para enfrentar uma intensa e disseminada concorrência levaria, “[...] em sua fase superior, [...] à formação de ‘mercados comuns’ e à busca de formas de ‘integração econômica’.” (FURTADO, 1983, p. 236).

Ao que parece, encontra-se no indicado capítulo 23 o que de mais elaborado o autor produziu em termos teóricos sobre a temática da integração econômica supranacional. Com efeito, embora curto, tal escrito contém observações importantes com respeito aos países externos ao centro do capitalismo que se envolvem em processos integracionistas, constituindo

blocos com fronteiras internas porosas por conta de relações lubrificadas pelos termos de diferentes acordos ou tratados.

Mas, como apontado na introdução, também em *Economic development of Latin America: economic background and contemporary problems*, surgido dois anos após o livro anterior, Furtado se debruçou sobre o assunto (FURTADO, 1976). Uma parte inteira, intitulada “Relações intrarregionais”, foi dedicada ao tema, com capítulos voltados às experiências da América Central (capítulo 20) e do binômio Área de Livre Comércio da América Latina – Grupo Andino (capítulo 21). A tônica combinou a contextualização dos respectivos processos, inclusive mencionando aspectos de índole histórica, a descrição dos procedimentos e dos avanços até a formalização da integração e, ainda, a análise do funcionamento e dos resultados.

É importante assinalar, antes de considerar esses escritos, que o contato de Celso Furtado com a problemática da integração econômica há de ter precedido a sua vivência na CEPAL. O autor doutorou-se em Paris em 1948, e a estada europeia certamente lhe permitiu observar mais do que o frenesi da reconstrução (da economia, das infraestruturas) que marcou países daquele continente no Segundo Pós-Guerra. Com efeito, sua passagem pela Europa como estudante também coincidiu, ao menos em parte, com o processo de amadurecimento do ideário referente à integração naquele continente.

Em solo europeu, pensadores e autoridades, notadamente franceses e alemães, solidificaram o entendimento de que a integração contribuiria para arrefecer o espírito de nacionalismo e as asperezas de relacionamento que tinham ajudado a provocar duas guerras mundiais. Assistiu-se assim à criação, em 1952, da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, e, em 1957, tanto da Comunidade Europeia da Energia Atômica como da Comunidade Econômica Europeia, a segunda exibindo como objetivo de médio prazo a criação de um mercado comum. Inicialmente com os mesmos seis membros (Alemanha, Bélgica, França, Holanda, Itália e Luxemburgo), esta magnetizou outros países europeus desde então.

O respectivo debate sobre a integração foi intenso e se refletiu em produção acadêmica e técnica que se prolongou nas décadas seguintes. Importantes autores marcaram presença, teorizando e procurando discernir as consequências da criação de áreas de livre comércio, uniões aduaneiras e mercados comuns, notadamente. Não deixou de participar o orientador de Celso Furtado, que advertiu, dez anos após o doutoramento do economista brasileiro, sobre a necessidade de políticas coordenadas entre os países para lidar com as desigualdades de desenvolvimento geradas ou aprofundadas pela integração (BYÉ, 1958). Esse problema chamava a atenção na Europa desde os anos 1940, conforme, por exemplo, Giersch (1949).

Assim, tem sentido postular que as considerações de Furtado sobre integração econômica, apresentadas no referido capítulo 23 de *Teoria e política do desenvolvimento econômico* e na sétima parte de *Economic development of Latin America*, estão impregnadas também da influência da vida na Europa, além da referente, a experiência na CEPAL. Mas, inclusive pela natureza do contato com o tema, os anos em Santiago do Chile hão de ter sido mais consequentes.

De fato, já no início do texto de 1967 emerge uma questão que o escrito de Prebisch de 1959 sobre o mercado comum latino-americano colocara em destaque: representava irrecusável adversidade para os países do subcontinente uma dimensão de mercado incapaz de viabilizar, por não sinalizar possibilidades em eficácia e nível de retorno, investimentos industriais diversificados e efetuados sob as exigências tecnológicas que então se apresentavam. Em relação a isso residiria, aliás, um importante argumento em favor da integração: “É [...] natural que se tenha pensado em contornar esse obstáculo mediante formas diversas de integração de economias nacionais.” (FURTADO, 1983, p. 231).

Em seguida, Celso Furtado volta-se para a localização das atividades industriais nos espaços supranacionais em integração. O autor fala sobre o papel exercido pelos custos de transporte na determinação dessa localização – quanto maiores forem, mais forte seria a tendência à disseminação dos investimentos –, assinalando, todavia, que os primeiros interferem em combinação com o fator representado pela escala de produção, fonte de economias internas para as empresas. Do jogo entre tais determinantes, emergiria a geografia industrial no seio daqueles espaços.

Essa questão tem grande importância, pois a inscrição espacial da atividade produtiva pode repercutir em outras decisões locacionais, cumulativamente. Isso produz aglomerações representativas de externalidades para novos investimentos, o processo como um todo se refletindo em surgimento ou ampliação de desigualdades socioespaciais. Com efeito, no período posterior à Segunda Guerra Mundial, particularmente nos países que davam seus primeiros passos na industrialização, “[...] a redução progressiva dos custos relativos dos transportes veio acelerar [...] a tendência à concentração [geográfica] da atividade industrial.” (FURTADO, 1983, p. 232).

Note-se que tal assunto mostrou-se caro aos europeus, como sugerido pela criação, em 1975, do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), destinado a financiar a promoção do desenvolvimento econômico nas áreas mais deprimidas do espaço onde se desenrolava aquele processo de integração. Esse surgimento não ocorreu por acaso, pois a questão das desigualdades de desenvolvimento é uma das mais espinhosas na integração

econômica, podendo representar vetor de erosão do próprio processo. É sugestivo da sua importância o fato de, ao longo do tempo, esse tema ter recebido a atenção de diferentes autores, interessados ou não na experiência europeia, como Krugman (1991), Planque (1990), Puga e Venables (1998), Vaitos (1979), Venables (2003) e Wionczek (1966).

Celso Furtado tinha plena consciência dessa relevância. Nas suas palavras, “[...] ao decidir sobre a localização econômica, também se decide sobre a distribuição da renda. No caso das políticas de integração multinacional, esse problema adquire particular importância.” (FURTADO, 1983, p. 232). O autor desenvolveu esse ponto mais amplamente num texto apresentado em conferência realizada em Nova Delhi, também publicado em periódico de circulação internacional, no qual discutiu particularmente – explorando o tema da localização industrial – o aspecto da “[...] conciliação entre os objetivos de desenvolvimento nacional com os do bem estar regional.” (FURTADO, 1967, p. 13)

Atenção especial a esse respeito deve ser dispensada às situações de integração entre “economias subdesenvolvidas”, no dizer de Furtado. Quando os países implicados são pouco ou quase nada industrializados, logo, com economias reféns de mercados pequenos, a própria integração pode desencadear a industrialização em setores tipificados por economias de escala reduzidas, nutrindo tendência de aglomeração espacial pelas vantagens incrustadas. Ora, “Os mesmos fatores que provocam a concentração das indústrias dentro de um país levariam à sua concentração dentro de uma região formada por um grupo de países.” (FURTADO, 1983, p. 232-233). Assim,

[...] deve-se ter em conta que esse tipo de integração apoiado principalmente nas vantagens da aglomeração tende a favorecer desigualmente os países que se integram, ou exige um planejamento amplo, coordenado – incluindo política fiscal, de salários e preços –, se se pretende evitar a tendência à concentração geográfica dos frutos do desenvolvimento. (FURTADO, 1983, p. 233).

De outra parte, quando os países participantes são heterogêneos em termos industriais, o processo de integração faz com que economias de aglomeração e economias de escala se revelem articuladas. Isso ocorre, frisa Furtado (1983, p. 233), “[...] favorecendo, de preferência, o país mais industrializado. É mesmo concebível [...] que ocorra uma regressão da economia menos desenvolvida [...]”.

Outra possibilidade diz respeito à integração entre economias menos desenvolvidas que apresentam semelhança nos seus patamares de industrialização. Nesses casos, “Se são similares os níveis de industrialização, a integração favorecerá de preferência o país onde se localizam as indústrias que mais se beneficiam de economias de escala de produção.” (FURTADO, 1983, p. 233). O contexto desse tipo de resultado seria mormente aquele em que prevalece o tipo de

divisão espacial do trabalho designada por Massey (1979) como “especialização espacial setorial”, em que é bastante forte a relação (ou a articulação) entre setores industriais “completos” e territórios (permitindo falar, por exemplo, em áreas ou territórios têxteis).

Furtado diz que as indústrias ou setores de transformação de produtos primários são os que ostentam a maior representatividade das economias de escala. Assim, quando se trata de regionalização envolvendo economias menos desenvolvidas, “O país ou os países em que se concentram indústrias desse tipo são os principais beneficiários da integração econômica.” (FURTADO, 1983, p. 233).

Celso Furtado termina o capítulo 23 de *Teoria e política do desenvolvimento econômico* com o parágrafo abaixo.

A integração econômica é, no essencial, um esforço visando a maximizar as economias de escala de produção, em função da tecnologia disponível sem reduzir as economias de aglomeração, ou compensando adequadamente os efeitos negativos dessa redução sobre determinadas coletividades. A teoria econômica corrente fundada numa análise estática dos custos comparativos pouca luz projeta sobre esse problema que é essencialmente dinâmico. [...] Desta forma, a teoria da integração constitui uma etapa superior da teoria do desenvolvimento e a política de integração uma forma avançada de política de desenvolvimento. O planejamento da integração surge, assim, como a forma mais complexa dessa técnica de coordenação das decisões econômicas. Em se tratando de economias subdesenvolvidas, a integração não-planificada leva necessariamente ao agravamento dos desequilíbrios regionais, isto é, à concentração geográfica da renda. Por outro lado, pelo fato mesmo de que favorece a elevação do coeficiente de capital, a integração pode atuar no sentido de agravar os problemas estruturais básicos [...]. Em si mesma, ela contribui para aumentar a concentração funcional da renda. Se se tem em conta que a adoção de políticas de tipo *qualitativo*, para não falar de reformas estruturais em profundidade, será sempre mais difícil num sistema multinacional integrado que numa economia nacional, cabe reconhecer que o processo integracionista pode, em certos casos, tornar ainda mais difícil a superação do subdesenvolvimento. (FURTADO, 1983, p. 233-234, grifado pelo autor).

Observando o cenário latino-americano de meados dos anos 1960, Celso Furtado concluiu, de todo modo, que o processo de integração haveria de cumprir um papel muito importante no desenvolvimento de economias com diminutas dimensões. A última frase do explorado capítulo 23, com efeito, assinala não existir “dúvida [...] que no caso de pequenas nações como as centro-americanas, ele [o processo integracionista] constitui requisito prévio à formulação de uma política eficaz de desenvolvimento.” (FURTADO, 1983, p. 234).

No capítulo 20 de *Economic development of Latin America*, cujo foco é a América Central, o autor informou, de fato, que o Mercado Comum Centro-Americano (o Tratado Geral de Integração Econômica Centro-Americana foi assinado em 1962 por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua) traduziu-se não só em forte expansão do comércio intrarregional. Ocorreu também crescimento industrial, implicando setores exportadores tradicionais (FURTADO, 1976).

Outro aspecto que merece amplo realce nesses escritos é que, em todas as circunstâncias, o papel do planejamento e da política mostra-se essencial em face da ampliação das desigualdades ligadas à concentração geográfica dos melhores ou mais promissores resultados da integração. Trata-se de um importante aspecto sob quaisquer pontos de vista, pois o insucesso em lidar com tal problema costuma representar entrave ao próprio processo de integração e cevar a sua derrocada.

Por conseguinte, como Furtado indicou sobre a ALALC no capítulo 21 de *Economic development of Latin America*, o Tratado de Montevidéu tratou de abrir possibilidades para acordos setoriais que mirassem a coordenação produtiva em escala de bloco. “A ideia era facilitar a integração industrial permitindo aos produtores dividir atividades complementares entre si e, assim, ganhar acesso a um mercado maior.” (FURTADO, 1976, p. 235, nossa tradução). Todavia, passados alguns anos, os resultados desapontaram: “[...] muito pouco progresso foi feito nessa direção.” (Ibid., p. 235, nossa tradução).

A rigor, as realizações da ALALC, de um modo geral, revelaram-se bastante limitadas. A iniciativa do Chile em explorar o tema da integração regional em direção distinta parece ter sido um resultado de tal insucesso. Aquele país e mais Colômbia, Peru e Venezuela estabeleceram o Grupo Andino, pelo Acordo de Cartagena, assinado em 1969. A composição alterou-se posteriormente, com a saída de Chile e Venezuela e a entrada de Bolívia e Equador, formando a atual Comunidade Andina.

Furtado parecia otimista com a experiência andina que se desenhava. Redução automática das tarifas praticadas internamente, definição de tarefa externa comum frente ao exterior, planejamento coordenado, desenvolvimento de infraestrutura para favorecer o processo de integração e adoção de uma política comum para lidar com o capital estrangeiro figuravam com destaque no plano de ação. Vale sublinhar que “Um dos mais originais e pioneiros aspectos da política de integração do Grupo Andino é o sistema comum para o tratamento do capital estrangeiro [...]” (FURTADO, 1976, p. 239, nossa tradução).

Celso Furtado conclui sua análise sobre as experiências latino-americanas de integração com indicações encadeadas sob o subtítulo “Prospectos para o movimento integracionista”:

A criação de um mercado comum regional é um objetivo [...] da política econômica perseguida por todos os governos latino-americanos na atualidade. Essa *ideia força* [...] ganhou movimento rapidamente nos últimos poucos anos, largamente como um reflexo do entendimento de que países pequenos e isolados não podem lidar com os crescentes problemas criados pelo seu subdesenvolvimento. Entretanto, a experiência recente já demonstrou a enorme complexidade da tarefa[...]. (FURTADO, 1976, p. 239, grifado pelo autor, nossa tradução).

De fato,

[...] o problema real não é simplesmente uma questão de liberalizar o comércio, mas de promover a progressiva criação de um *sistema econômico regional* – uma tarefa longe de se mostrar fácil, tendo em vista a prévia orientação do desenvolvimento, as grandes discrepâncias nos atuais níveis de desenvolvimento, o risco de agravar a concentração geográfica das atividades econômicas e dos ganhos do desenvolvimento, a considerável autonomia com a qual poderosos consórcios internacionais que controlam, além das atividades de exportação tradicionais, também uma grande proporção do moderno setor industrial que operou até agora na região, as diferenças nas políticas nacionais que controlam a exploração dos recursos naturais, a não efetividade dos estados nacionais em controlar e orientar os processos econômicos e muitos outros [fatores] não menos importantes. (FURTADO, 1976, p. 239-240, grifado pelo autor, nossa tradução).

Não obstante, tem sentido considerar que integração econômica

[...] desencadeará um processo evolucionário envolvendo estruturas políticas, um desenvolvimento que corresponda às urgentes mudanças demandadas pelas relações internacionais. A necessidade de uma definição mais realista das suas relações com os grandes blocos de poder no mundo atual, particularmente com os Estados Unidos, levou os latino-americanos a atribuir um maior valor ao que possuem em comum e a se mover rumo à estruturação de um projeto regional que condicionará a evolução sociopolítica no plano nacional [...]. Para suplantar as dúvidas naturais de países com uma longa história de dependência externa, essa evolução exigirá uma definição clara dos objetivos de desenvolvimento no nível nacional. (FURTADO, 1976, p. 240, nossa tradução).

4 Integração em tempos de regionalismo aberto: explorando as ideias de Celso Furtado

A última década do século XX testemunhou movimentos de integração econômica em diversas regiões do mundo, tanto novos quanto de intensificação de processos já existentes. Por exemplo, na Europa avançou-se rumo ao estabelecimento de uma União Econômica e Monetária, ápice de um percurso iniciado nos anos 1950. No continente africano, foi criada a União Econômica e Monetária da África Ocidental. Em terras americanas, surgiram o *North American Free Trade Agreement*, envolvendo Canadá, Estados Unidos e México, e o MERCOSUL, fundado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Todas essas iniciativas, entre várias outras, ocorreram no marco da globalização. Sobre algumas, principalmente no continente americano, cabe falar em regionalismo aberto.

4.1 Globalização e regionalismo aberto

De utilização recorrente, e objeto de abordagens variadas e amiúde controversas, o termo globalização adentrou o léxico dos pesquisadores mormente desde meados dos anos 1980, na esteira de estudos como Levitt (1983). Em que pese a miríade de enfoques, não erra

quem o associa a aspectos contemporâneos como o aprofundamento do caráter internacional dos processos econômicos, a forte mobilidade do capital e o papel determinante das tecnologias (em controle dos fluxos, processamento de dados, comunicações), para só mencionar alguns traços de índole mais econômica.

Merece realce a divisão espacial do trabalho industrial que ganha vigor sob a globalização. Grandes empresas, sobretudo multinacionais, distribuem funções de gestão, produtivas e comerciais entre países e regiões de acordo com seus interesses no usufruto das condições ofertadas nos diferentes locais de operação. Isso ocorre de forma direta – mediante investimentos diretos no exterior – e indiretamente, via subcontratação ou terceirização.

Nessa geografia, diferentes atividades, tarefas ou etapas da produção, exibindo hierarquias (organizacionais, produtivas), são inscritas em diversos territórios sob o comando de grandes capitais. Em debates nos anos 1970 e 1980, Massey (1979) falava sobre isso com a expressão “hierarquias locacionais na produção”, e Lipietz (1983), com “circuitos de ramos”, exibindo especialização sincrônica dos múltiplos trabalhos ou processos, enfeixados nos setores, protagonizados em diferentes locais. De todo modo, como frisou Massey (1984), as estruturas espaciais da produção são muito variadas, seja entre setores ou num mesmo setor, conforme as circunstâncias e as características dos agentes envolvidos.

Sob o signo da globalização, ganharam proeminência as estruturas na forma de cadeias globais de valor, assim denominadas após anos de debates sobre suas características, incluindo as relações de poder internas e as estratégias das empresas líderes (GEREFFI; KORZENIEWICZ, 1994; BAIR, 2005). Esses arranjos são observados em diferentes setores e foram assimilados pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico à própria ideia de globalização (OECD, 2013). Seu vigor e seu nível de presença são indissociáveis do aumento da fragmentação internacional das atividades industriais nas últimas décadas (BALDWIN, 2012; FOSTER; STHERER; TIMMER, 2013; JONES; KIERZKOWSKI, 2005).

Nas operações dessas cadeias, papéis específicos têm sido atribuídos a países e regiões, incidindo na periferia e em partes da semiperiferia do capitalismo os representantes de menores recompensas (salários, lucros) e piores condições (de trabalho, de benefícios sociais), conforme assinalado por Arrighi (1997), entre outros. Isso rima com aumento ou pelo menos com manutenção das clivagens e desigualdades de desenvolvimento. Nesse contexto, notadamente fora das áreas centrais da economia mundial, o Estado se vê interpelado a agir para mitigar as adversidades. De fato, perante tal quadro Celso Furtado não deixou de salientar a importância do Estado principalmente em países que padecem de grandes e estruturais desigualdades sociais e regionais. “Num mundo dominado por empresas transnacionais, esses sistemas heterogêneos

somente sobrevivem e crescem por uma vontade política apoiada em um projeto com raízes históricas.” (FURTADO, 2000b, p. 44).

Essa urgência, contudo, depara-se com a contração das possibilidades de ação pública por conta de forças desarticuladoras – as quais, segundo Furtado (1996), fogem da capacidade explicativa das teorias existentes – robustecidas nas últimas décadas no seio da própria globalização. Merece realce a respeito o fato de que, segundo Furtado (2000b, p. 29), “[...] o sistema de poder dos Estados nacionais está [...] abalado, em prejuízo das massas trabalhadoras organizadas e em proveito das empresas que controlam as inovações tecnológicas. Já não existe o equilíbrio garantido no passado pela ação reguladora do poder público.”

Essa é a conjuntura mais geral em que teve lugar o ímpeto integracionista observado em várias regiões do mundo no final do século XX. No subcontinente latino-americano, a CEPAL manuseou analiticamente a expressão “regionalismo aberto” para examinar as experiências testemunhadas. O que se buscava referir com essa noção? Nada menos do que

[...] um novo processo resultante da reconciliação de dois fenômenos [...]: a interdependência que deriva de acordos especiais, preferenciais, e aquela que emerge basicamente dos sinais do mercado produzidos pela liberalização do comércio em geral. O que o regionalismo aberto procura realizar é fazer políticas explícitas de integração compatíveis e complementares com políticas que aumentam a competitividade internacional. [...] Um objetivo complementar é fazer da integração um alicerce de uma economia internacional mais aberta e transparente, em vez de torná-la um obstáculo a tal economia [...]. Isso significa que acordos de integração deveriam tender a eliminar as barreiras que se aplicam à maior parte do comércio em bens e serviços entre os signatários, em linha com suas políticas de liberalização comercial com respeito a terceiros países, ao mesmo tempo em que se tornaria mais fácil a entrada de novos membros nos acordos. (ECLAC, 1994, p. 12, nossa tradução).

O Tratado de Assunção, assinado em março de 1991 por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai para a criação de um mercado comum no Cone Sul, há de ser considerado no marco desse regionalismo aberto (TRATADO..., 1991). De fato, *pari passu* com o avanço desse processo integracionista, as economias da região, em primeiro lugar Argentina e Brasil, protagonizaram reformas entre as quais cintilava a liberalização do comércio com o resto do mundo. Assim, vetores de regionalização e de aderência à dinâmica da globalização operavam a um só tempo, articulados. Tal quadro nutriu a complexidade do cenário referente ao funcionamento do MERCOSUL.

4.2 O Mercosul e a atualidade do pensamento de Celso Furtado sobre integração

O MERCOSUL representa desdobramento da reaproximação entre Argentina e Brasil após o fim de seus regimes militares em meados dos anos 1980. Nesse movimento, vários

encontros governamentais e documentos formalizaram o interesse na integração, cujos precursores mais destacados – com abrangência subcontinental – eram a já mencionada ALALC, de 1960, e a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), surgida em 1980 sobre as bases da anterior. A ação tornou-se quadripartite com o envolvimento de Paraguai e Uruguai no curso do processo.

As expectativas não eram pequenas, como sugere a leitura do preâmbulo desse documento, onde se assinalou que o passo dado era visto pelos signatários do Tratado de Assunção como uma resposta adequada aos processos então observados na economia mundial. Sobre o significado da empreitada, Marini (1992, p. 143) chegou a dizer que “O Mercosul assume importância crescente no plano latino-americano, contrapondo-se à política direta de entendimento com os grandes centros [...]”. E a revista *The Economist* intitulou de “Remapeamento da América do Sul” uma grande matéria publicada pouco tempo após a entrada em vigor do MERCOSUL (REMAPPING..., 1996).

Iniciado como área de livre comércio e união alfandegária – e não como mercado comum, patamar referido no título do empreendimento – com alcances somente parciais no tocante às mercadorias cobertas, o MERCOSUL exibiu notável vigor comercial nos primeiros anos. As trocas intrarregionais expandiram-se sobretudo até o início dos anos 2000, em período que foi apontado de maneira estilizada como a *belle époque* dessa integração (LINS, 2013). De fato, a representatividade do bloco como destino das exportações de cada país membro só fez se robustecer.

Mas a assimetria tem sido a tônica na trajetória. Por exemplo, a importância do MERCOSUL para as exportações se fez notar principalmente no Paraguai e no Uruguai, seguidos com alguma distância pela Argentina. Para o Brasil, esse foi muito menos o caso em termos quantitativos, não obstante o fato de suas exportações para o MERCOSUL mostrarem-se mais sofisticadas do que as dirigidas ao resto do mundo. Assim, o caráter “regionalismo aberto” parece ter dito mais respeito ao Brasil e também à Argentina, refletindo o perfil e o vigor de suas estruturas produtivas e o escopo dos respectivos parceiros comerciais mundo afora, assim como as opções de política adotadas.

Foram igualmente marcantes as diferenças na entrada de investimentos estrangeiros. A Argentina exibiu o maior destaque no começo do percurso do MERCOSUL, mas o Brasil logo passou a sobressair, inclusive porque a economia do país vizinho foi duramente afetada por grave crise em 2001. Paraguai e Uruguai mostraram-se bastante distanciados, completando situação que reflete a profunda e histórica heterogeneidade econômica prevaiente no Cone Sul (LINS, 2013).

É significativo que nos movimentos do MERCOSUL as desigualdades no rebatimento dos impulsos de crescimento e nos seus resultados logo tenham chamado a atenção. Com mais ou menos sucesso na atribuição à dinâmica do MERCOSUL o que constataram de disparidades ou diferenciação, diversos autores falaram em aumento das desigualdades no interior do território em integração. Por exemplo, Blyde (2006) apontou intensificação dos contrastes entre os países e entre suas regiões na década de 1990. De sua parte, Traistaru-Siedschlag e Martincus (2006) e também Lo Turco (2007) observaram, para Argentina, Brasil e Uruguai, ter havido reorganização espacial da produção industrial consoante as vantagens comparativas, com evidências de alguma concentração relativa pró Brasil em termos setoriais e espaciais. É eloquente que em 2006 tenha passado a operar o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), para financiar infraestruturas e atividades produtivas aptas a fortalecer a competitividade e a coesão social nas áreas menos desenvolvidas, os países de economia mais forte contribuindo mais e usufruindo menos, e vice-versa (MERCOSUL, 2020).

Outro aspecto importante em qualquer processo integracionista refere-se às complementaridades entre atividades protagonizadas nos países envolvidos, refletidas, por exemplo, no comércio intraindustrial. Em todas as experiências, esse tipo de relação constitui fator (ou sintoma) de distribuição dos reflexos positivos da integração. É de integração produtiva que se trata aqui, motivo para estudos sobre o que se pode chamar de cadeias regionais de produção e troca. Representando a outra face da fragmentação das atividades, com divisão espacial do trabalho, a integração produtiva tem sido constatada e muito pesquisada principalmente na União Europeia (cf., p. ex., Kawecka-Wyrzykowska, 2009, e Zeddies, 2007) e em processos asiáticos (entre outros, Athukorala e Yamashita, 2007).

No MERCOSUL, esse caráter tem pouca visibilidade, como assinalou Medeiros (2011). Fora algumas iniciativas especialmente no âmbito da indústria automotiva, envolvendo empresas multinacionais instaladas na Argentina e no Brasil, muito pouco é constatado (LINS, 2017). Não é desprovido de significado que, muitos anos depois da entrada em vigor do MERCOSUL, um livro inteiramente dedicado ao assunto tenha sido organizado no seio da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ALVAREZ; BAUMANN; WOHLERS, 2010). Vários de seus estudos, ao mesmo tempo em que diagnosticam o quadro da integração produtiva no bloco, argumentam ser necessário avançar nesses termos.

As ideias iniciais sobre a integração no Cone Sul salientavam a importância das complementaridades produtivas para distribuir os efeitos positivos e promover a dinamização conjunta das economias, como se constata nos documentos de base (cf. Lins, 2017). Todavia, devido a aspectos estruturais das economias do bloco e a opções governamentais representativas

de uma, por assim dizer, captura do MERCOSUL pela lógica quase que tão somente comercial – em detrimento da produtiva –, muito pouco se logrou atingir nesse aspecto (FERRER, 2007; BOUZAS, 2009).

Outro ângulo de observação das desigualdades no MERCOSUL diz respeito às regiões no interior das fronteiras nacionais. Vários pesquisadores se ocuparam do assunto, seja estudando diferentes países simultaneamente – como Calfat e Flôres Jr. (2001) e Souza, Oliveira e Gonçalves (2010) – ou examinando situações individuais, como Granato (2007) sobre a Argentina e como Haddad, Domingues e Perobelli (2005) sobre o Brasil. Em regra, mostram um envolvimento mais intenso com a integração, quer se olhe para comércio ou para investimentos, os espaços ou regiões mais dinâmicos e desenvolvidos economicamente.

Teria sentido dizer, assim, que o MERCOSUL pode ter contribuído para o aumento das disparidades de desenvolvimento dentro dos países. Essa possibilidade foi mencionada com inquietação por Laurelli e Montaña (1994) já no umbral do processo integracionista. As autoras opinaram que, pelo que se desenhava, a maior intensidade de contatos entre as áreas mais dinâmicas certamente teria como contrapartida a marginalização ou mesmo a exclusão, dos fluxos e impulsos ligados à integração, daquelas com menores atributos competitivos e menos atraentes.

No Brasil, debates e manifestações políticas focalizaram desde logo o problema dos espaços historicamente menos desenvolvidos. O Nordeste figurou com destaque, e o tom das abordagens indicava preocupação inclusive com a possibilidade de perturbação da própria integração no Cone Sul por conta do aprofundamento das desigualdades de desenvolvimento. Nessa linha, por exemplo, Barros (1997, p. 114) escreveu que a “[...] questão regional no Brasil já é muito séria e poderá comprometer a integração caso haja piora das desigualdades regionais por causa do Mercosul.” Ao mesmo tempo, parlamentares nordestinos propuseram cerrar fileiras na pressão sobre o Governo Federal para que se atuasse no sentido de evitar uma concentração ainda maior do desenvolvimento econômico no Centro-Sul do país, na esteira da integração (FÓRUM..., 1996).

Celso Furtado não parecia comungar desse pessimismo. Em entrevista publicada em 1997 na Revista Econômica do Nordeste – republicada em Furtado (2009) –, o autor respondeu, quando perguntado sobre como via a abertura do MERCOSUL, mormente os possíveis reflexos no Nordeste: “O Mercosul é vantajoso para todo o Brasil, merece apoio e até algum sacrifício para ser consolidado. O Nordeste tem que tirar partido disso, mesmo se por enquanto o Rio Grande do Sul é que mais se beneficia, pela proximidade física e cultural.” (FURTADO, 2009, p. 278-279). Detalhando a opinião, o economista assinalou: “O que importa é pensar

globalmente no Brasil. Se o Mercosul é bom para o Brasil, é bom para o Nordeste, pois se ele desenvolver mais o Sul do Brasil beneficiará a todos, já que o Sul é o maior mercado do Nordeste. O Brasil tem de ser pensado dessa forma [...]” (FURTADO, 2009, p. 279)

Estudos realizados durante o primeiro decênio do MERCOSUL sugerem a pertinência da visão de conjunto de Furtado. Considerando o comércio, Wanderley, Oliveira e Balanco (2003) apresentaram evidências para o Nordeste como um todo e para o Estado da Bahia, individualmente, seu objeto principal. Até o início dos anos 2000, as exportações nordestinas para o MERCOSUL, em particular as baianas, tinham crescido fortemente. Destacavam-se na pauta produtos industrializados, alguns dos quais com alto valor agregado, como químicos, plásticos e de metais.

Mas é fato que o peso do MERCOSUL nas exportações brasileiras é bem maior nas regiões mais industrializadas do país. Fala-se aqui não da participação nas vendas brasileiras para o bloco, enfoque que embutiria um “efeito volume”: os estados mais exportadores em termos gerais certamente se destacariam também nas relações com o MERCOSUL. O que deve ser considerado é a participação das exportações para o bloco nas exportações totais dos entes federados, pois fica assim indicada a relevância relativa dessa regionalização em cada caso. A Tabela 1, que recobre o período 1999-2019, fornece uma ideia sobre essa relevância.

Embora a percentagem das vendas para o MERCOSUL seja sempre decrescente – salvo entre 1999 e 2009 na Região Sul, pelos desempenhos de Paraná e principalmente Rio Grande do Sul –, situam-se na Região Sudeste e na Região Sul os destaques dos reflexos comerciais da integração. Na primeira, São Paulo sobressai inquestionavelmente: o MERCOSUL canalizava 1/5 das exportações estaduais em 1999; duas décadas depois, responde por 12,3%. No Sul, o Paraná mostra estabilidade, oscilando de 11,3% em 1999 a 10,3 em 2019; o estado gaúcho exibe crescimento até 2009 e forte declínio posteriormente; em Santa Catarina, a redução é suave no segundo decênio da tabela. Fora dessas regiões, dois casos merecem realce: os estados do Amazonas e de Pernambuco, com níveis muito elevados de presença das vendas para o MERCOSUL, o primeiro exportando principalmente motocicletas, lâminas metálicas, aparelhos de barbear e secadores de cabelo, e o segundo, sobretudo automóveis e componentes para veículos. Um quarto de século após sua entrada em vigor, o MERCOSUL permite observar o quanto são pertinentes as considerações teóricas de Celso Furtado sobre o problema da distribuição dos efeitos da integração.

A concentração dos impulsos mais dinâmicos provocados ou induzidos pelo processo nos territórios historicamente mais desenvolvidos tende a representar sinônimo de ampliação das clivagens e disparidades. Como assinalou Furtado ao falar sobre a integração entre países

bastante heterogêneos em termos industriais (cf. apresentado na Seção 3), as articulações entre economias de aglomeração e de escala na produção tendem a fazer dos espaços já mais industrializados (países, regiões) os destinos privilegiados dos novos investimentos.

Tabela 1: Brasil, macrorregiões e estados: exportações totais e para o MERCOSUL – US\$ milhões FOB (1999, 2009 e 2019).

Anos	1999			2009			2019		
	Expor. Totais	Expor. Mer-cosul	B/A * 100	Expor. Totais	Expor. Mer-cosul	B/A * 100	Expor. Totais	Expor. Mer-cosul	B/A * 100
Regiões/estados	(A)	(B)		(A)	(B)		(A)	(B)	
<i>Norte</i>	2.674	152	5,7	10.099	459	4,5	21.438	177	0,8
Acre	1	0,3	25,6	16	0,1	0,7	33	..	..
Amapá	45	2	4,4	183	..	..	261	0	0
Amazonas	428	100	23,3	872	367	42,1	731	152	20,8
Pará	2.135	42	2,0	8.344	82	1,0	17.841	7	0,04
Rondônia	55	8	15,4	391	10	2,5	1.304	15	1,1
Roraima	2	0	0	13	..	..	158	0	0
Tocantins	8	0,06	0,7	280	..	..	1.110	3	0,3
<i>Nordeste</i>	3.355	427	12,7	11.596	1.068	9,2	16.887	1.311	7,8
Alagoas	225	0,7	0,3	824	2	0,3	319	1	0,5
Bahia	1.581	265	16,8	7.005	789	11,3	8.168	667	8,2
Ceará	371	55	14,8	1.078	110	10,2	2.275	79	3,5
Maranhão	663	40	6,0	1.232	26	2,1	3.544	132	3,7
Paraíba	63	11	17,5	157	13	8,2	126	10	7,9
Pernambuco	266	40	15,0	815	112	13,7	1.466	409	27,9
Piauí	49	0,7	1,4	167	0,6	0,4	543	0,6	0,1
Rio G. do Norte	115	9	7,8	257	13	5,1	395	10	2,5
Sergipe	22	6	27,3	61	2	3,3	51	2	3,9
<i>Centro Oeste</i>	1.292	79	6,1	14.047	191	1,4	29.743	502	1,7
Distrito Federal	9	0,1	1,1	129	0,6	0,5	161	15	9,3
Goiás	326	20	6,1	3.609	37	1,0	7.133	79	1,1
Mato Grosso	740	16	2,2	8.419	20	0,2	17.206	24	0,1
M. G. do Sul	217	43	19,8	1.890	133	7,0	5.243	384	7,3
<i>Sudeste</i>	27.964	4.320	15,4	81.473	8.870	10,9	111.426	8.479	7,6
Espírito Santo	2.446	78	3,2	6.500	135	2,1	8.800	254	2,9
Minas Gerais	6.373	463	7,3	19.476	1.308	6,7	25.139	1.134	4,5
Rio de Janeiro	1.637	279	17,0	13.502	596	4,4	28.634	1.059	3,7
São Paulo	17.508	3.500	20,0	41.995	6.831	16,3	48.853	6.032	12,3
<i>Sul</i>	11.489	1.695	14,7	32.803	4.922	15,0	43.951	4.276	9,7
Paraná	3.931	445	11,3	11.196	1.324	11,8	16.454	1.698	10,3
Rio G. do Sul	4.995	874	17,5	15.201	2.948	19,4	18.545	1.719	9,3
Santa Catarina	2.563	376	14,7	6.406	650	10,1	8.952	859	9,6
Não declarada	753	43	5,7	948	87	9,2	1.937	1	0,05
Reexportação	48	24	50,0	393	24	6,1	0	0	0
Zona não declar.	0	0	0	555	81	14,6	0	0	0
Merc. nacionali.	370	29	7,8	998	121	12,1	0	0	0
TOTAL	47.946	6.769	14,1	152.911	15.823	10,3	225.383	14.746	6,5

Fontes: elaborado pelo autor com dados de Ministério da Economia (2020a) para as exportações totais e de Ministério da Economia (2020b) para as exportações dirigidas ao Mercosul.

..: corresponde a cifras inferiores a US\$ 100 mil.

Planejar coletivamente o processo de integração e conceber e executar políticas compensatórias e de promoção do crescimento econômico constituiriam, portanto, iniciativas fundamentais no Cone Sul. Isso, claro, se as intenções sobre benefícios conjuntos estampadas no preâmbulo do Tratado de Assunção tivessem mais do que o sentido de simples declaração de princípios, sem necessariamente representar comprometimento. Não é possível dizer que a trajetória cumprida permite afirmar serem genuínos aqueles propósitos, ou que, caso sejam, que resultados condizentes tenham sido observados.

5 Considerações finais

Pretendeu-se neste artigo sistematizar as ideias de Celso Furtado sobre integração econômica em processos de regionalização e lançar um breve olhar sobre a experiência do MERCOSUL com inspiração nessas contribuições. A iniciativa se justificava, pois, embora a integração não fosse tema recorrentemente tratado pelo autor, entendia-se que alguns de seus principais escritos a respeito – influenciados notadamente pelos debates no âmbito da CEPAL desde o final dos anos 1950 – representaram aportes ao debate merecedores de realce, quer em termos teóricos, quer em termos de análise de experiências latino-americanas.

Atenção particular foi dirigida por Furtado ao problema das desigualdades na distribuição dos efeitos da integração. Trata-se de questão salientada em estudos sobre diversos processos de integração, em diferentes regiões mundiais ou continentes. Ressaltando ser necessária a devida atenção para com tal problemática, tendo em vista que a incidência espacial desses reflexos há de repercutir em assimetrias e disparidades de desenvolvimento – as quais podem até nutrir sentimentos contrários à própria integração –, Furtado salienta o caráter estratégico do planejamento e da formulação e execução de políticas, quer dizer, do forte engajamento do Estado no trato com problemas dessa natureza.

Furtado afirmou, em sintonia com a correspondente discussão, que é preciso promover a criação paulatina de um sistema econômico regional nesses processos de integração, muito mais do que concentrar os esforços somente na liberalização das trocas. Sem dúvida, avançar nessa direção mostrar-se-ia crucial no MERCOSUL, como em outros processos integracionistas entre países fora do centro do capitalismo. Contudo, seria realmente possível lograr sucesso nessa empreitada no marco do regionalismo aberto? Como se articulariam as participações simultâneas dos países do MERCOSUL, e de suas regiões, em cadeias globais de valor, símbolo

talvez maior da globalização, e em estruturas representativas das operações de cadeias regionais? O quanto a primeira possibilitaria, de fato, a segunda?

Essas são perguntas em aberto, claro. Mas inspiram-se, ao término deste artigo, em observações importantes de Celso Furtado sobre os processos de integração. Tentar respondê-las e, mais ainda, atuar com vistas a lidar com os problemas colocados em relevo, não prescindiria de considerações sobre o efetivo envolvimento público em termos de análise, planejamento e concepção e execução de políticas, harmoniosamente e de forma concertada em escala de bloco.

Referências

ALVAREZ, R.; BAUMANN, R.; WOHLERS, M. (org.). **Integração produtiva: caminhos para o Mercosul**. Brasília: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, 2010.

ARRIGHI, G. **A ilusão do desenvolvimento**. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

ATHUKORALA, P.; YAMASHITA, N. Production fragmentation in manufacturing trade: the role of East Asia in cross-border production networks. Tokyo: Nihon University, Center for China and Asian Studies, **Working Paper Series** n. 003. 2007.

BAIR, J. Global capitalism and commodity chains: looking back, going forward. **Competition & Change**, v. 9, n. 2, p. 153-180, June 2005.

BALASSA, B. **Teoria da integração econômica**. Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1964.

BALDWIN, R. Global supply chains: why they emerged, why they matter, and where they are going. Hong Kong: The Fung Global Institute, **Working Paper FGI** – 2012-1. 2012.

BARROS, A. R. Os impactos do Mercosul no Nordeste brasileiro. In: BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Comércio internacional e Mercosul: impactos sobre o Nordeste brasileiro**. Fortaleza: BNB, 1997, p. 107-173.

BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000a. 2 v.

BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL – uma resenha. In: _____. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. V. 1. Rio de Janeiro: Record, 2000b, p. 13-68.

BLYDE, J. S. Convergence dynamics in Mercosur. **Journal of Economic Integration**, v. 2, n. 4, p. 784-815, 2006.

BOUZAS, R. Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina. In: SEMINARIO “REGIONAL INTEGRATION IN THE AMERICAS: THE IMPACT OF THE GLOBAL ECONOMIC CRISIS”, **Annals...**, Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Nov. 2009.

BYÉ, M. Localisation de l'investissement e Communauté Economique Européenne. **Revue Economique**, v. 9, n. 2, p. 188-212, 1958.

CALFAT, G.; FLÔRES JR., R. G. Questões de geografia econômica para o Mercosul. In: CHUDNOVSKY, D.; FANELLI, J. M. (coord.). **El desafío de integrarse para crecer: balance y perspectivas del Mercosur en su primeira década**. Buenos Aires: Red Mercosur – Siglo XXI Editores, 2001, p. 327-345.

CEPAL. O mercado comum latino-americano. In: BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. V. 1. Rio de Janeiro: Record, 2000a, p. 342-371. [1959].

CEPAL. Estudo econômico da América Latina, 1949. In: BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. V. 1. Rio de Janeiro: Record, 2000b, p.137-178. [1951].

ECLAC. **Open regionalism in Latin America and the Caribbean: economic integration as a contribution to changing production patterns with social equity**. Santiago, Chile: Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 1994. [LC/G.1801/Ver.1-P].

FERRER, A. El éxito del Mercosur posible. **Revista de Economía Política**, v. 27, n. 1(105), p. 147-156, 2007.

FÓRUM NOVOS PARADIGMAS DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL EQUILIBRADO, 1995. **Anais...** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1996.

FOSTER, N.; STEHRER, R.; TIMMER, M. International fragmentation of production, trade and growth: impacts and prospects for EU member states. Brussels: European Commission, **Economic Papers** 484. 2013.

FURTADO, C. Développement et stagnation en Amérique latine: une approche structuraliste. **Annales...** Economies, sociétés, civilisations, v. 21, n. 1, p. 1-31, 1966.

FURTADO, C. Intra-country discontinuities: towards a theory of spatial structures. **Social Science Information**, v. 6, n. 6, p. 7-16, 1967.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. [1967].

FURTADO, C. **Economic development of Latin America: historical background and contemporary problems**. 2.ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1976. [1969].

FURTADO, C. Os desafios da globalização. **Folha de S. Paulo**, p. 1-3, 1 dez. 1996.

FURTADO, C. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. In: BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. V. 1. Rio de Janeiro: Record, 2000a, p. 239-262. [1961].

FURTADO, C. **O Capitalismo global**. 4. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000b.

FURTADO, C. O GTDN e as exigências da atualidade. In: _____. **O Nordeste e a saga da Sudene**. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009, p. 267-283. [1997].

GEREFFI, G.; KORZENIEWICZ, M. (eds.). **Commodity chains and global capitalism**. London: Greenwood Press, 1994.

GIERSCH, H. Economic union between nations and the location of industries. **The Review of Economic Studies**, v. 17, n. 2, p. 87-97, 1949.

GRANATO, M. F. Spatial effects of regional integration. The Argentinean manufacturing landscape after Mercosur. In: XLII REUNIÓN ANNUAL DE LA ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ECONOMÍA POLÍTICA, **Anales...**Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur, nov. 2007.

HADDAD, E.; DOMINGUES, E. P.; PEROBELLI, F. S. Brazil-Argentina trade and its impacts in Brazilian states. **Investigaciones Regionales**, n. 7, p. 113-137, 2005.

JONES, R.; KIERZKOWSKI, H. International fragmentation and the new economic geography. **North American Journal of Economics and Finance**, v. 16, p. 1-10, 2005.

KAWECKA-WYRZYKOWSKA, E. Evolving patterns of intra-industry trade specialization of the new Member States (NMS) of the EU: the case of automotive industry. Brussels: European Commission, **Economic Papers** 364. 2009.

KRUGMAN, P. **Geography and trade**. Cambridge, Leuven: The MIT; Leuven University, 1991.

LAURELLI, E.; MONTAÑA, E. Los territorios del Mercado Común del Sur: propuestas y efectos esperados. **Revista Interamericana de Planificación**, v. 27, n. 106, p. 10-42, 1994.

LEVITT, T. The globalization of markets. **Harvard Business Review**, p. 92-102, May-June 1983.

LINS, H. N. Vinte anos de Mercosul: uma nota. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 34, p. 89-121, 2013.

LINS, H. N. Integração produtiva em processos de regionalização econômica: o Mercosul em questão. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 48, p. 84-106, 2017.

LIPIETZ, A. **Le capital et son espace**. 2.ed. Paris: La Découverte/Maspero, 1983.

LO TURCO, A. **South-South RTAs and industrial location**: is there asymmetric development? Siena: Università Politecnica delle Marche, 2007.

MARINI, R. M. **América Latina**: dependência e integração. São Paulo: Página Aberta, 1992.
MASSEY, D. In what sense a regional problem? **Regional Studies**, v. 13, p. 233-243, 1979.

MASSEY, D. **Spatial divisions of labour**: social structures and the geography of production. London: Macmillan, 1984.

MEDEIROS, C. A. de. A dinâmica da integração produtiva asiática e os desafios à integração produtiva no Mercosul. **Análise Econômica**, v. 29, n. 55, p. 7-32, 2011.

MERCOSUL. Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL. **Montevidéu: MERCOSUL**, 2020. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/temas/focem/>. Acesso em: 04 out. 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Séries Históricas**. Brasília, 2020a. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/series-historicas>. Acesso em: 07 set. 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **ComexStat**: Exportações e Importações – Geral. Brasília, 2020b. Disponível em: www.comexstat.medic.gov.br/pt/geral Acesso em: 08 set. 2020.

OECD. **Interconnected economies**: benefiting from global value chains. Paris: OECD Publishing, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264189560-en> Acesso em: 20 jun. 2014.

PLANQUE, B. Grand marché unique européen et développement régional: éléments de problématique. **Revue d'Economie Régionale et Urbaine**, n. 1, p. 27-57, 1990.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. V. 1. Rio de Janeiro: Record, 2000, p. 70-136. [1949].

PUGA, D.; VENABLES, A. J. Trading arrangements and industrial development. **The World Bank Economic Review**, v. 12, n. 2, p. 221-249, 1998.

REMMAPING South America. **The Economist**, Oct. 12th 1996. (A Survey of MERCOSUR). SOUZA, A. de M. e; OLIVEIRA, I. T. M.; GONÇALVES, S. S. Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul. **Texto para Discussão**, n. 1477, Brasília: IPEA, 2010.

TENÓRIO, F.; WANDERLEY, S. Celso Furtado: an economist in the service of public management (1943-1964). **Brazilian Journal of Public Administration**, v. 52, n. 3, p. 507-526, 2018.

TRAISTARU-SIEDSCHLAG, I.; MARTINCUS, C. Economic integration and manufacturing concentration patterns: evidence from MERCOSUR. **Open Economic Review**, v. 17, n. 3, p. 297-319, 2006.

TRATADO para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai. Asunción, 26 mar. 1991.

VAITSOS, C. V. Crisis en los procesos de integración económica. **El Trimestre Económico**, v. XLVI(1), n. 181, p. 35-128, 1979.

VENABLES, A. J. Winners and losers from regional integration agreements. **The Economic Journal**, v. 113, p. 747-761, 2003.

WALLERSTEIN, I. O conceito de desenvolvimento nacional, 1917-1989: elegia e réquiem. In: _____. **Após o liberalismo**: em busca da reconstrução do mundo. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 116-129.

WANDERLEY, L. A.; OLIVEIRA, M. J. L. de; BALANCO, P. A. de F. Relevância do Mercosul para as exportações baianas. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 30, n. 4, p. 321-340, 2003.

WIONCZEK, M. S. Integración económica y distribución regional de las actividades industriales. **El Trimestre Económico**, v. 33, n. 131, p. 469-502, 1966.

ZEDDIES, G. Determinants of international fragmentation of production in the European Union. Halle: Halle Institute for Economic Research, **IWH Discussion Paper** n. 15. 2007.