

Observatório da economia global

Textos Avulsos - nº 10 - Abril, 2012

A ECONOMIA POLÍTICA DA INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL NO MUNDO PÓS-CRISE

Pedro Paulo Zahluth Bastos¹

Introdução

Na década passada, o aprofundamento da integração econômica da América do Sul tornou-se objetivo prioritário de vários governos da região, particularmente depois do fracasso das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), em 2005. As crises financeiras e cambiais na virada do milênio haviam criado fortes tensões entre parceiros dos diferentes acordos de comércio no interior da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), à medida que iniciativas protecionistas eram tomadas diante de problemas de balanço de pagamentos e da redução das taxas de crescimento. Ao mesmo tempo em que as pressões econômicas aumentavam, porém, várias das coalizões de governo comprometidas com a agenda de liberalização do chamado Consenso de Washington foram substituídas por outras que rejeitavam, explicitamente, o programa neoliberal e a ALCA, entendidos como obstáculos à execução de políticas de desenvolvimento e comércio mais administradas pelos Estados soberanos.² Simultaneamente, iniciativas no plano político, cultural e de defesa introduziram vigorosamente, em alguns casos mais no

(1) Professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Uma versão bastante preliminar do artigo foi publicada pelo IPEA em livro organizado por CARNEIRO e MATIJASCIC (2011), com uma primeira versão digital publicada em 23/11/2010 [<http://www.iececon.net/foco.htm>]

(2) Sobre a chamada *Onda Rosa*, ver especialmente NATANSON, José (2008).



plano da retórica das boas intenções do que da prática efetiva, novas esferas de cooperação em uma região na qual, desde a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC) na década de 1960, até o regionalismo aberto na década de 1990, as iniciativas de integração sempre privilegiaram temas econômicos e, sobretudo, comerciais. Nesse sentido, um novo regionalismo vem se afirmando, caracterizado pela “redução da importância da dimensão comercial da integração e a ampliação da agenda para mais além da temática econômica”.³

No campo da economia, a rejeição dos princípios de livre-concorrência da ALCA, em nome de uma integração regional mais coordenada pelos Estados, aproximou alguns dos governos da região e resultou em iniciativas cooperativas efetivas e relevantes, particularmente no plano da integração física e energética. Se, antes do fracasso da ALCA, o lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA), em setembro de 2000, parecia privilegiar a criação de corredores regionais de exportação para fora da região, passou-se, gradualmente, a projetos de integração física, energética e de comunicações entre os mercados das próprias economias da América do Sul, e mesmo entre diferentes regiões de um mesmo país. O Brasil teve papel importante nessa mudança de enfoque. Em iniciativa autônoma em relação ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) acelerou, a partir de 2003, o financiamento da exportação de bens e serviços brasileiros articulados a grandes obras de infraestrutura em países da região – fato que foi encarado pela embaixadora dos Estados Unidos da América no Brasil como parte essencial da estratégia brasileira de, presumidamente, “reforçar os laços regionais e a fidelidade ao Brasil”, com vistas a assegurar “os objetivos políticos do Brasil, que incluem um papel de liderança na América do Sul por meio de um enfoque vigoroso no desenvolvimento e na agenda social, que às vezes colidem com interesses econômicos nacionais particulares (no

³ VEIGA, Pedro M. & RIOS, Sandra P. (2007), p. 93. Para relatos históricos sobre as experiências de integração na América Latina, ver MINDLIN, José (1973), ARAGÃO, José M. (1983), MENEZES, Alfredo M. (1990), MACADAR, Beky M.B. (1992), BARBOSA, Rubens (1996) e PRAZERES, Tatiana (2006).

Brasil)”.⁴ Independentemente de seu sentido geral, a oferta de financiamento pelo BNDES foi política que atravessou diferentes governos desde 1997, e continua ganhando força. Como para consolidar a mudança de enfoque na integração da infraestrutura regional, representantes diplomáticos e ministros das Comunicações firmaram, em Brasília, em fins de novembro de 2011, acordos para financiar, com diferentes fontes, carteira de projetos de valor superior a US\$ 13,7 bilhões, celebrados pelo negociador brasileiro como representativos da substituição da “lógica dos eixos de exportação pela dos eixos de desenvolvimento regional”.⁵

Paradoxalmente, a valorização do papel de coordenação dos Estados, e a cooperação para reduzir os desníveis de infraestrutura entre os países sul-americanos, não parecem ter sido acompanhadas por uma reversão semelhante da prática política coletiva (para além de diversas declarações de boas intenções), no plano das assimetrias produtivas e dos desequilíbrios comerciais. Segundo Medeiros (2008), o papel do comércio administrado e de mecanismos de mitigação de assimetrias produtivas e desequilíbrios comerciais continua muito limitado, se comparado ao ritmo de liberalização e expansão do comércio intra-regional, ao contrário do que propôs, por exemplo, Raul Prebisch (1959) no documento fundador do regionalismo estruturalista. Nos últimos anos, houve um aprofundamento da liberalização comercial na América do Sul, à medida que países participantes de diferentes Acordos de Alcance Parcial de Complementação Econômica (ACE, dentro do ambiente regulatório da ALADI) trocaram concessões mútuas, o que facilitou que parte importante da demanda externa gerada pela retomada do crescimento dos mercados internos nacionais, a partir de 2003, fosse capturada pelo comércio intra-regional. Como veremos, a vinculação comercial da região parece atender a um

(4) Trata-se de memorando escrito por Donna Hrinak, embaixadora no Brasil, em julho de 2003, vazado pelo Wikileaks em 2011 (<http://wikileaks.org/cable/2003/07/03BRASILIA2233.html#>), em tradução livre.

(5) *Apud* RITTNER, D. (2011b). Em reunião do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), em 28/11/11, o Ministro Antônio Patriota afirmou que o Brasil já financiou projetos na América do Sul no valor de US\$ 11,7 bilhões, entre 2003 e 2011 (BITENCOURT, R., 2011). Ver também COUTINHO, Luciano (2009), e PEREIRA, João M. (2011) sobre os financiamentos brasileiros. Antes de ser incorporada como fórum do Cosiplan, a IIRSA era financiada, além do BID, pela Corporação Andina de Fomento (CAF) e pelo Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata): ver ANTUNES, Antonio (2007).

objetivo geopolítico mais amplo, o de aumentar a cooperação Sul-Sul para fortalecimento mútuo, diante de agendas internacionais controladas pelos países desenvolvidos (liderados pelos Estados Unidos) e percebidas como ameaças seja à autonomia política, seja ao desenvolvimento econômico dos países periféricos. A meta de liberalização comercial também é importante na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), que, além de diversos objetivos econômicos e não econômicos, tem o objetivo de integrar e harmonizar vários dos acordos comerciais regionais, em direção a um único acordo constitutivo de uma área de livre comércio (e não de uma união aduaneira).⁶ Por outro lado, a despeito das considerações geopolíticas aludidas, não foi criado qualquer mecanismo de controle efetivo ou reversão de déficits comerciais na UNASUL, articulado ou não a um planejamento da complementação de cadeias produtivas em escala regional. Nesse sentido, as notícias sobre o surgimento de um modelo pós-liberal de integração regional parecem exageradas ou precoces, se mirarmos as relações comerciais em um contexto de vigorosas assimetrias de competitividade, e a ausência de foco em mecanismos que possam contribuir, efetivamente, para cuidar do problema. A não-agenda de uma instituição política é, às vezes, tão importante quanto a sua agenda, para caracterizá-la.⁷

O aprofundamento de acordos de livre comércio (sem mecanismos coletivos efetivos de administração de desequilíbrios) em uma região em que vários países são governados por governos à esquerda do centro político é, de certo modo, surpreendente, sobretudo se considerarmos que a retórica antiliberal foi amplamente usada para combater a ALCA, e que a cooperação política e financeira vem, de fato,

⁽⁶⁾ Para a descrição dos ACEs concluídos ou reformados entre 2004 e 2009, ver ALADI (2010). Na “Declaração sobre a Convergência dos Processos de Integração da América do Sul”, aprovada na I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações (Brasília, 30 de Setembro de 2005), a relação com a ALADI é evidente, uma vez que os presidentes decidiram: “Promover a convergência dos Acordos de Complementação Econômica entre os países da América do Sul... (com) o objetivo de conformar gradualmente uma zona livre de comércio sul-americana, bem como a complementação das economias dos países da América do Sul e a promoção de seu crescimento e desenvolvimento, levando em consideração a redução das assimetrias existentes e preservando os avanços alcançados na Resolução 59 do Conselho de Ministros da ALADI, no caso dos países-parte ou membros dessa organização”: Comunidade Sul-Americana de Nações (2005). Ver também PRAZERES, Tatiana (2006), e Ministério das Relações Exteriores do Brasil - MRE (2011).

⁽⁷⁾ Para o conceito de não-agenda, ver BACHRACH & BARATZ (1962).

avançando para mitigar a heterogeneidade da infraestrutura na América do Sul. É verdade que o combate aos desníveis de infraestrutura parece ser politicamente mais consensual do que a mitigação de assimetrias produtivas e desequilíbrios comerciais. Do ponto de vista do Brasil, ao contrário do que Donna Hrinak afirmou a propósito da possível contradição entre objetivos estratégicos do Estado brasileiro e interesses empresariais específicos (em memorando acima citado), parece haver pouca colisão imediata entre “os objetivos políticos do Brasil, que incluem um papel de liderança na América do Sul por meio de um enfoque vigoroso no desenvolvimento”, e “interesses econômicos nacionais particulares”, no caso específico do financiamento da infraestrutura regional. Afinal, o financiamento de obras por meio do BNDES passa pelo financiamento de exportações de bens e serviços brasileiros, de modo que há uma evidente composição de interesses estratégicos e empresariais. Ao revés, a tolerância das autoridades brasileiras, por exemplo, diante de episódios de protecionismo argentino, da nacionalização de ativos da Petrobrás pela Bolívia, de demandas paraguaias de revisão das compensações pela energia de Itaipu Binacional, ou ainda do regime uruguaio para atração de filiais automotivas, encontra forte rejeição na comunidade empresarial brasileira, amplamente divulgada pela imprensa e às vezes reverberada por intelectuais que já foram funcionários de Estado.⁸

Segundo Veiga & Rios (2007), as crises econômicas que afetaram os países em desenvolvimento entre 1997 e 2002, com fortes desequilíbrios cambiais e financeiros, levaram ao questionamento das estratégias de liberalização financeira e comercial realizadas de modo unilateral na década de 1990, e ajudam a explicar a eleição de coalizões políticas contrárias à nova rodada de liberalização proposta pelos países desenvolvidos na ALCA e na rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC). Se a crise econômica e os problemas de balanço de pagamentos trouxeram um recrudescimento do protecionismo e prepararam o terreno para a retomada do nacionalismo, a conjuntura de recuperação do crescimento econômico, a partir de 2003, ajudou a relaxar tensões protecionistas e facilitou o avanço da proposta de integração dos vários acordos comerciais na América do Sul, em direção a uma área de livre comércio. É digno de nota que a proposta de ampliação das preferências

⁸ Ver, por exemplo, BARBOSA, Rubens (2010).

comerciais regionais em torno ao que se tornaria a UNASUL, por meio da convergência e integração dos vários acordos existentes, foi feita inicialmente pelo Brasil em 2004, e nunca chegou a envolver as cláusulas OMC-*plus* (nas regras para compras governamentais, propriedade intelectual, incentivos a investimentos, regulação de capitais estrangeiros, dentre outras) que, como se discutirá adiante, eram exigidas pelos países desenvolvidos e foram rejeitadas por uma coalizão de países em desenvolvimento, tanto na ALCA quanto na rodada Doha.

Um argumento básico para rejeitar a rodada de liberalização OMC-*plus* foi a necessidade de proteger o espaço para execução de políticas de desenvolvimento que capacitassem as economias periféricas para maior diversificação da estrutura produtiva, e/ou que as tornassem menos vulneráveis à instabilidade dos fluxos de financiamento externo e dos preços de *commodities*. De todo modo, a partir de 2003, a expansão econômica da região esteve intimamente vinculada a um padrão de crescimento da economia mundial que vigorou até a eclosão da crise financeira de 2007-8 e que, segundo Silva (2008) e Carneiro (2009), criou uma nova divisão internacional do trabalho que reforçou o papel de várias economias sul-americanas como exportadoras de um conjunto pouco diversificado de *commodities*. Creio ser possível estilizar o padrão de crescimento mundial, em linhas gerais, por meio de uma sucessão de encadeamentos entre as diferentes regiões: enquanto a sinergia entre Estados Unidos, Europa e o Sul/Leste da Ásia se estabeleceu por meio de déficits no comércio exterior de bens manufaturados financiados nas moedas-reserva, o rápido crescimento asiático mudou as condições de rentabilidade e estimulou o crescimento das economias exportadoras de *commodities* primárias. Ao mesmo tempo em que o crescimento urbano e industrial acelerado da Ásia elevava o *quantum* importado de produtos básicos, a financeirização dos mercados futuros nas economias desenvolvidas reforçava o movimento altista de preços que beneficiou as exportações de básicos.⁹

Dentro da América do Sul, por sua vez, uma outra divisão do trabalho se consolidou (BASTOS, 2010): o crescimento do mercado interno dos países exportadores de produtos básicos aumentou a demanda de manufaturados, beneficiando o Brasil, que ampliou as exportações manufatureiras e o superávit

⁹ Sobre a financeirização dos mercados futuros de *commodities*, ver MAYER, J. (2010).

comercial na região. É claro que o crescimento da América do Sul não dependeu apenas do *boom* das exportações de produtos básicos, sendo incentivado por políticas econômicas orientadas a expandir os mercados internos, frequentemente em conjunto com programas de redistribuição da renda para grupos sociais menos favorecidos. De todo modo, pode-se dizer que se verificou um padrão de especialização comercial inter-setorial, com duas faces: a América do Sul como um todo depende de exportações de produtos básicos para fora da região para financiar importações intra-regionais, enquanto o Brasil aumenta significativamente suas exportações intra-regionais de bens manufaturados. Por um lado, o conjunto da América do Sul reverteu na última década os grandes déficits comerciais com o resto do mundo característicos da década de 1990. Por outro lado, o Brasil passou a acumular grandes superávits comerciais com os demais países da região, que são muito mais dependentes de importações intra-regionais do que ele próprio. Ou seja, o Brasil não é a locomotiva central do crescimento regional, mas aproveita os estímulos oriundos dos centros industriais asiáticos, diretamente (por meio de suas próprias exportações de produtos básicos) e indiretamente (por meio de suas exportações de produtos manufaturados para países exportadores de *commodities*, com crescimento rápido de mercados internos).

Os desequilíbrios comerciais na América do Sul não são facilmente reversíveis, mesmo se houvesse consenso político para revertê-los, pois resultam de assimetrias produtivas estruturais, isto é, da enorme desproporção de escala, produtividade e diversificação dos setores econômicos (indústria, agricultura, serviços e, em alguns casos, extração mineral) no Brasil *vis-à-vis* o de seus parceiros regionais (PANARIELLO, 2007). Apesar de crescerem, em geral, a taxas maiores que o Brasil no último ciclo, os demais países da região tampouco vêm convergindo para o grau de desenvolvimento da estrutura industrial brasileira. Por sua vez, os investimentos diretos externos (IDE) do Brasil em outros países da América do Sul buscaram, na última década, fontes de recursos naturais ou seguiram as exportações em busca de mercados, sendo muito maiores do que no sentido inverso – gerando um fluxo futuro crescente de lucros e dividendos que aumentará o superávit corrente brasileiro na região (HIRATUKA & SARTI, 2011).

Desse modo, o princípio de ampliação do espaço autônomo de realização de políticas nacionais, que tanta importância teve na retórica contrária à ALCA, tem sentidos muito diferentes entre os países da América do Sul. É claro que os países da região (Chile, Peru e Colômbia) que negociaram com os Estados Unidos acordos bilaterais contendo cláusulas *OMC-plus*, valorizaram mais a garantia de acesso preferencial ao mercado estadunidense do que a preservação de espaços para políticas de desenvolvimento. Para Brasil e Argentina, por sua vez, o princípio de ampliação do espaço de política ainda pode dizer respeito à capacitação industrial, mas para os demais países dirigidos por coalizões nacionalistas parece ter mais o sentido de proteger a capacidade de negociação soberana dos termos de associação e conflito com capitais estrangeiros (inclusive brasileiros), emprestados ou investidos em ramos de infraestrutura, insumos básicos e serviços, em especial. Por esse motivo, parece precoce a identificação de um regionalismo pós-liberal na América do Sul, particularmente no que tange às transações comerciais e aos acordos de liberalização – que ainda mantêm grande significância nas relações econômicas efetivas e nos projetos de integração regional, embora tenham perdido a centralidade (quase absoluta) que tinham antes de serem acompanhados por novas prioridades (econômicas ou não). O avanço da intervenção dos Estados para reverter assimetrias produtivas e desequilíbrios comerciais regionais não é objeto de consenso (a não ser, talvez, na Aliança Bolivariana para as Américas, a ALBA), e está distante de convergir, no plano da retórica e, menos ainda, no plano das iniciativas econômicas concretas, ao grau de importância adquirido pela dimensão da infraestrutura de energia, transporte e comunicações na cooperação regional.

Uma vez que o comércio intra-regional na América do Sul se expandiu de forma integrada ao modelo de expansão da economia mundial antes da crise de 2007-8, a crise da expansão mundial vem colocando tensões à reprodução do padrão regional de integração comercial e produtiva acima aludido. Embora os mercados internos e as exportações de produtos básicos da região tenham se recuperado rapidamente a partir do segundo semestre de 2009, o comércio manufatureiro intra-regional parece perder o vigor sob as ameaças da apreciação cambial e do acirramento da concorrência de importações oriundas de outras regiões, diante do baixo crescimento dos países desenvolvidos. Nesse cenário, fluxos de comércio intra-regionais vem sendo deslocados por exportações manufatureiras oriundas

particularmente da Ásia e, em especial, da China, mas também da América do Norte e da Europa. Por outro lado, à medida que a crise internacional se aprofundar, sobretudo na Europa, a probabilidade, não desprezível, de redução significativa de preços e quantidades nas exportações de produtos básicos pode voltar a prejudicar o crescimento econômico e o balanço de pagamentos de algumas das economias da região, com efeitos deletérios sobre o comércio e o investimento intra-regional. Uma nova rodada de crise das exportações de *commodities* pode gerar recrudescimento do protecionismo e conflitos comerciais amargos, sem coordenação das reações nacionais? Haverá consenso político para a tomada de iniciativas cooperativas que assegurem a expansão do mercado intra-regional em meio à crise mundial? Haverá alguma liderança regional capaz de conduzir a definição de quais seriam essas iniciativas?

Dada incerteza da atual conjuntura, tentar responder a essas perguntas pode ser um exercício frívolo, envolvendo alguma leviandade. Contudo, uma menção à história de algumas propostas feitas para estimular a integração econômica da América do Sul e dos conflitos pelos quais ela passou pode ajudar a refletir sobre essas questões.

1 Notas sobre a particularidade histórica da integração sul-americana

Segundo Medeiros (2008), três pares de conceitos podem ser usados para entender a especificidade e comparar diferentes processos de integração regional: 1) regionalismo ou regionalização; 2) livre-comércio ou comércio estratégico; 3) convergência macroeconômica formal ou existência de “locomotivas” do crescimento regional. Quanto ao primeiro par, o regionalismo seria um processo de integração liderado pelos governos e dirigido por instituições (normalmente associada à União Europeia e ao Mercosul), enquanto a regionalização, tipicamente associada ao Sul/Leste da Ásia, seria um processo liderado pelos mercados. O segundo par, por sua vez, distingue processos de integração que enfatizam a liberalização comercial e o nivelamento das regras do jogo, e processos que contam mais com a intervenção dos Estados para administrar fluxos comerciais e, mesmo, influenciar a alocação de investimentos na região, desnivelando o campo de jogo para mitigar assimetrias. O terceiro par diferencia regimes formais de convergência

de conduta macroeconômica entre os Estados, e circuitos regionais de gasto que integram efetivamente o funcionamento das economias pela existência de encadeamentos produtivos e “locomotivas” regionais.

De modo estilizado, a integração asiática seria uma regionalização com livre-comércio, sem regras de convergência, conduzida pela criação de cadeias produtivas regionais e por investimentos diretos externos (IDE) fortemente orientados para exportações extra-regionais. A União Europeia teria, inicialmente, sido conduzida pela criação de encadeamentos regionais orientados pelo comércio administrado (por exemplo, para os ramos de carvão, ferro, siderurgia e agricultura, além da alocação de fundos de convergência), com liberalização comercial gradual e, décadas depois, regras de convergência macroeconômica. Na América Latina, o regionalismo proposto pelos Estados, desde a ALALC na década de 1960, até o regionalismo aberto na década de 1990, sempre privilegiou temas econômicos e, sobretudo, metas de liberalização comercial. Segundo Medeiros, para tornar a integração mais dinâmica, a importância do comércio estratégico e de mecanismos de mitigação de assimetrias produtivas e desequilíbrios comerciais deveria aumentar, contudo permanece pequena, se comparada à expansão do comércio intra-regional regido por acordos preferenciais. Por outro lado, a região experimentaria uma macroeconomia da integração *sui generis*, em que o Brasil visaria a expansão de seu mercado de manufaturados, sem funcionar como locomotiva regional, mas crescendo menos e tendo superávits comerciais na região.

Esse tipo de crítica ao regionalismo liberal não é novo, tendo acompanhado o próprio processo histórico de integração e, mesmo, tendo sido antecipado por Raul Prebisch (1959) antes da criação da ALALC, como veremos. Segundo Barbosa (1996), a posição dos países a respeito da integração da América Latina se diferenciou entre as correntes de opinião “comercialista” e “desenvolvimentista”, desde os anos 1950.¹⁰ Enquanto os maiores e mais industrializados países da região, como Argentina, Brasil e México, concebiam a ALALC como um mecanismo de liberalização de

⁽¹⁰⁾ Uma distinção semelhante foi feita por José MINDLIN (1973), usando os termos países “maiores”, “intermédios” e “menores” de acordo com documento da Confederação Nacional da Indústria de 1969. Tatiana PRAZERES (2006) aceita o termo “comercialista”, mas substitui “desenvolvimentista” por “integracionista”, adjetivo que, a meu ver, não capta tão bem o sentido da divergência quanto à natureza da integração regional.

comércio que aumentaria suas exportações, os países de desenvolvimento intermédio e de menor desenvolvimento relativo a consideravam um instrumento “para complementar suas economias, pela reciprocidade de benefícios, e para impulsionar o desenvolvimento pela distribuição de indústrias e investimentos.” (*idem*, p. 141). Na verdade, o Tratado de Montevideu, que criou a ALALC em 1960, tinha metas para liberalização comercial, mas não estipulou metas para administração do comércio com vistas à alocação de investimentos para o desenvolvimento regional integrado. O incentivo concedido aos países de menor desenvolvimento relativo (Bolívia, Equador, Paraguai e Uruguai) praticamente se limitou à forma de listas especiais de concessões tarifárias (não-recíprocas), e os Estados deixaram à iniciativa privada, particularmente às filiais estrangeiras localizadas nos maiores mercados da região, a tarefa de operacionalizar acordos de complementação econômica.¹¹

Na década de 1960, conflitos irreconciliáveis atrasaram os cronogramas de desgravação tarifária e emperraram as negociações. Segundo Aragão (1983), e Macadar (1992), as ofertas iniciais de liberalização incluíam geralmente bens que já eram importados desde outros sócios em bases bilaterais, mas raramente reduziam a proteção de bens já produzidos internamente. Com isso, a ampliação da Lista Comum praticamente estagnou já na segunda negociação trienal do bloco, em 1967. Logo em seguida, os “desenvolvimentistas” se separaram dos “comercialistas” e formaram, em 1969, o Pacto Andino, reunindo Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru (a Venezuela associou-se em 1973, e o Chile saiu em 1976 ao converter-se a uma política comercial liberal). No mesmo ano, os “comercialistas” aceitaram a assinatura do Protocolo de Caracas da ALALC, mudando, de 1972 para 1980, o prazo para a conformação da zona de livre-comércio, que acabaria não ocorrendo. Segundo Prazeres (2006), a extensão de prazo visou basicamente acomodar posições inconciliáveis em torno ao ritmo e à profundidade da liberalização comercial e

(11) Ver FURTADO, C. (1969), cap. XXI, e MACADAR, Beky (1992). Segundo PAIVA, Donizetti & BRAGA, Márcio (2007, p. 63), além das listas especiais e os acordos de complementação econômica que envolviam os três principais países da associação (Argentina, Brasil e México), “nas *listas nacionais* eram inscritos os produtos para os quais cada país concederia redução de tarifas, e foi determinado que nas rodadas de negociações anuais cada país deveria apresentar uma lista de produtos e suas respectivas reduções tarifárias... Já as *listas comuns* continham os produtos cujas restrições seriam eliminadas dentro da zona de livre comércio, por todos os países, até 31/12/1980. Neste caso as negociações deveriam ser feitas a cada três anos, e as concessões negociadas deveriam ter caráter irrevogável.”

impedir que o bloco regional simplesmente acabasse. De todo modo, a *fuite en avant* não deu certo: ao longo da década de 1970, as negociações praticamente não avançaram, de modo que cerca de dois terços do comércio regional não era abarcado por concessões tarifárias mútuas; ademais, entre 1970 e 1974, “o intercâmbio dos produtos negociados (na ALALC) cresceu 109%, ao passo que o dos produtos não negociados teria aumentado 360%” (*idem*, p. 23). Em 1980, ao invés de ser concluída com a constituição da zona de livre-comércio, a ALALC foi substituída pela ALADI, com a justificativa de conferir maior flexibilidade ao esforço de integração ao permitir diferentes ritmos de liberalização entre agrupamentos diversos de países.

Embora os termos “comercialistas” e “desenvolvimentistas” possam ser usados para descrever a posição dos países nas negociações da ALALC, creio ser importante notar que eles não se confundem com a própria estratégia de crescimento almejada pelos diferentes países que participavam do bloco, estratégia essa que se identificava inicialmente à busca do desenvolvimento industrial. Foi preciso esperar pela década de 1970 para que um conjunto de países da América do Sul, em geral governados por ditaduras militares (Chile, Argentina e Peru), passasse a questionar o ideal industrializante e realizasse, sob influência ideológica de *Chicago Boys*, programas de abertura comercial unilateral (VILLARREAL, 1984). A diferença entre “comercialistas” e “desenvolvimentistas” na postura negociadora na ALALC estava em que, para os países cuja indústria já se desenvolvera com base em mercados internos maiores, era interessante, a curto prazo, um objetivo mercantilista: aumentar exportações manufatureiras por meio de um processo rápido de liberalização comercial intra-regional. A atitude não cooperativa, porém, reduziria o espaço para industrialização de economias menores e mais atrasadas. Para os países de desenvolvimento intermediário (Chile, Colômbia, Peru, Venezuela e Uruguai) e de menor desenvolvimento relativo (Bolívia, Equador e Paraguai), não interessava realizar abertura sem salvaguardas e sem um programa regional de promoção de investimentos, isto é, sem um alto grau de comércio administrado e complementaridade produtiva. Ou seja, para ambos os grupos, o objetivo industrializante era o fim, com meios diversos: para ampliar o desenvolvimento dos grandes, um regionalismo liberal bastaria (desde que mantido um alto grau de proteção contra importações extra-bloco); para iniciar um processo sustentado de

desenvolvimento dos menores, era necessário um regionalismo desenvolvimentista, ou estruturalista, senão antiliberal.

O paladino do regionalismo desenvolvimentista foi sem dúvida Raul Prebisch, a liderança da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Um ano antes da criação da ALALC, Prebisch (1959) havia alegado que a integração do mercado regional não deveria ser um fim em si mesmo, no sentido tradicional de maximizar a eficiência estática da alocação de recursos, em momento dado do tempo. Ela deveria apoiar, sim, um processo de desenvolvimento que, ao longo do tempo, incorporasse uma população ativa crescente em atividades com maiores ganhos de produtividade, diversificasse estruturas produtivas e reduzisse restrições cambiais ao crescimento econômico. Por isto, a abertura comercial não deveria iniciar-se em indústrias já existentes, pois ela teria impactos destrutivos sobre a capacidade instalada em países de menor desenvolvimento da produtividade e/ou de maiores salários (ou seja, com maiores custos unitários de trabalho). Além de gerar conflitos e reações protecionistas que poderiam pôr a perder o alargamento do mercado para a industrialização regional, a destruição de capacidade e o desemprego seriam, nos termos de Prebisch, antieconômicos (no sentido de desperdiçar recursos que poderiam não ser alocados em atividades de produtividade superior). Melhor seria vincular a abertura ao planejamento da instalação de *novas* indústrias, que contariam com o incentivo de um mercado regional ampliado. Os investimentos nas novas indústrias se associariam mais diretamente à dinâmica do processo de desenvolvimento aconselhado pela CEPAL, e aumentariam a demanda nas próprias indústrias pré-existentes, por causa dos efeitos de encadeamento entre ramos. A partir de então, as indústrias tradicionais poderiam se adaptar gradualmente ao mercado comum, em um ambiente de crescimento da demanda que permitiria a expansão da produção interna e, na margem, também das importações.

O objetivo de Prebisch era, no fundo, o de vincular a diversificação industrial a um processo de substituição regional de importações, que aproveitasse os ganhos de escala e eficiência trazidos pelo mercado comum. Para ele, o processo de substituição de importações que caracterizou, com maior ou menor profundidade, a resposta das economias da América Latina à crise do velho esquema da divisão internacional do trabalho encontrava-se bloqueado pelo tamanho limitado dos

mercados nacionais. Mesmo para países grandes (para não falar dos menores), um processo de substituição de importações que contasse unicamente com o mercado nacional apresentava dificuldades para superar a etapa de substituição fácil de bens de consumo e bens de capital leves em direção à industrialização pesada, com eficiência, de bens de capital, automóveis, e insumos intermediários como aço. Vários ramos de produção intensivos em capital e escala só poderiam ser internalizados se o mercado-alvo abarcasse a região como um todo, de modo que liberalização e industrialização não seriam opostos, mas se condicionariam mutuamente, se o comércio fosse devidamente administrado dentro do bloco. Desde que níveis de proteção satisfatórios também fossem assegurados frente às importações oriundas dos países centrais industrializados, a liberalização gradual de preferências para os parceiros regionais seria uma condição mesmo para o avanço da industrialização. Por isso, o regionalismo desenvolvimentista envolveria um aprofundamento do comércio intra-setorial, ao contrário do comércio inter-setorial que caracterizava a relação com os centros industrializados.

Para Prebisch, o bloco deveria ter mecanismos específicos para apoiar a industrialização das economias pequenas da América Latina que, como todas as economias com mercados internos de escala inadequada, só poderiam se industrializar por meio de exportações (como, aliás, ocorreria mais tarde na experiência histórica asiática). Os mecanismos de redução de assimetrias contariam com ausência de reciprocidade na redução tarifária, e mudanças posteriores de tarifas para corrigir desequilíbrios comerciais que se verificassem: países persistentemente superavitários deveriam acelerar o ritmo de liberalização, enquanto países que experimentassem déficits explicados por motivos estruturais (e não por apreciação cambial a ser corrigida) deveriam retardar a liberalização. Em geral, a liberalização regional deveria ser feita com gradualismo prudente, e controle permanente dos governos para reverter as assimetrias que a liberalização poderia trazer, de modo a assegurar, nos termos de Prebisch, “a franca coincidência de interesses, a clara reciprocidade de vantagens concretas... pois temos encontrado com frequência defensores entusiastas (da integração) que pensam somente em suas exportações... e não nas exportações dos demais” (*idem*, p. 31, em tradução livre). A cooperação regional deveria, assim, evitar “reproduzir, no seio da América Latina, o

esquema prévio da divisão internacional do trabalho entre países de produção primária e industrial” (*idem*, p. 30).

Em 1964, Prebisch defendeu mais incisivamente a complementação produtiva regional, de maneira “...que as inversões sejam coordenadas e distribuídas entre os países associados de tal forma que, cada um receba vantagens equivalentes dentro do mercado comum” (1964, p. 166). Além de outorgar preferências comerciais temporárias “às exportações do país ao qual o programa tenha estipulado uma atividade industrial específica”, seria necessário recorrer também a “incentivos de caráter fiscal e de assistência técnica e financiamento a longo prazo às indústrias do programa, incentivos que não poderiam se estender, durante certo tempo, a outras semelhantes que quisessem estabelecer, no mesmo país, ou em outros da zona. Haveria, assim, uma vantagem inicial para aquelas indústrias do programa que teriam, contudo, de estar sempre alertas à concorrência potencial das outras, fora do programa” (*idem, ibidem*). Embora as indústrias dinâmicas se prestassem a maior abertura e complementação, “seria conveniente que os acordos de complementação se preparassem e negociassem simultaneamente para uma gama ampla e variada de atividades industriais, de modo que fosse mais fácil para cada país a obtenção da indispensável reciprocidade no desenvolvimento de novas indústrias capazes de competir no mercado comum”. (*idem*, p. 168). A curto prazo, antes das mudanças estruturais na alocação de investimentos dentro do bloco, mudanças compensatórias e assimétricas no ritmo de liberalização deveriam refletir os desequilíbrios comerciais verificados, enquanto acordos de pagamento deveriam dar tempo ao ajuste dos países deficitários, em condições de escassez de reservas cambiais. Também seria necessário coordenar os planos de desenvolvimento nacionais para assegurar a distribuição simétrica dos benefícios da industrialização da região, de modo que concessões tarifárias voltadas a distribuir investimentos para certos países não fossem sabotadas por políticas para induzir investimentos locais antes do que em parceiros regionais. Finalmente, Prebisch também era crítico do papel da filial estrangeira na integração regional. Considerava necessário apoiar empresas locais, que seriam mais sensíveis aos mecanismos cooperativos de alocação de investimentos para complementação produtiva do que as filiais estrangeiras. Estas gozavam de grande autonomia financeira e superioridade técnica, e tendiam a serem atraídas para os mercados nacionais maiores. Em outras palavras, se a

complementação produtiva ocorresse na América Latina, para Prebisch ela resultaria do regionalismo dos Estados e não da regionalização das filiais.¹²

Foram outros pensadores cepalinos, como Celso Furtado e Fernando Fajnzylber, que aprofundaram a discussão do papel das filiais em limitar a complementação produtiva e polarizar o desenvolvimento regional. É importante desenvolver um pouco mais esta questão, dada sua importância para as assimetrias produtivas e desequilíbrios comerciais que marcariam o processo de integração regional. Sintetizando argumentos dispersos em diferentes textos de Celso Furtado (1967, cap. XXIII; 1969, cap. XXI; e 1973, segunda parte) sobre a integração regional, o controle crescente de filiais sobre a escolha da tecnologia, decisões de produção e fluxos de comércio exterior na industrialização dos maiores países da América Latina teria o efeito de transferir, para centros de comando fora dos Estados nacionais, parte importante das decisões relevantes para o desenvolvimento nacional. No caso da integração regional, as filiais agravariam os desequilíbrios comerciais e a concentração geográfica da renda, ao trazerem pacotes tecnológicos prontos criados nas matrizes, e reproduzidos em plantas produtivas de grandes requisitos de escala e intensidade de capital que só poderiam duplicar-se, com redundância, nos maiores países da região. Mesmo depois de instaladas as plantas industriais, parte essencial do desenvolvimento tecnológico era preservado nas matrizes (não sendo duplicado pelas filiais), e transferido na forma do comércio intra-firma de bens de capital produzidos, em escala rentável, nas matrizes ou sob seu comando. O perfil das exportações também mudaria relativamente pouco e com lentidão nos países periféricos que se industrializavam com forte presença de filiais, pois a dependência tecnológica das filiais e sua subordinação às estratégias globais das matrizes limitavam sua penetração nos mercados desenvolvidos e nos ramos industriais de maior crescimento internacional. Assim, a contribuição das filiais para superar a

(12) “Foi muito difundido o temor de que a iniciativa estrangeira, por essa mesma superioridade (técnica e econômica) e pelo conhecimento de diversos mercados, aproveite melhor as amplas oportunidades comerciais dos países associados, e adquira um papel importante nos acordos de complementação e na zona em geral. Se não for afastado tal perigo, não se poderá avançar muito nesta grande empresa pelas enormes oposições que surgiriam. A solução fundamental encontra-se em apoiar a iniciativa latino-americana para que adquira impulso máximo na formação do mercado comum e faça frente à iniciativa estrangeira, a ela combinando-se em empenhos comuns ou competindo em pé de igualdade, pois a concorrência entre desiguais costuma apresentar o seguinte dilema: desaparecer ou submeter-se ao mais forte” (*idem*, p. 170).

vulnerabilidade externa dos países periféricos seria pequena ou, alguns momentos, até negativa, pois o perfil das exportações industriais, ao contrário das importações, continuaria muito concentrado em produtos de menor dinamismo e valor adicionado, enquanto a pressão sobre o balanço de pagamentos, advinda das remessas de lucros, dividendos e juros, aumentaria.

As análises de caso feitas por Fernando Fajnzylber (1970a, 1970b, 1976) sobre o perfil do IDE orientado para o Brasil e o México confirmaram as hipóteses de Furtado, e mostraram que o impacto da operação das filiais industriais sobre os fluxos comerciais era ainda mais assimétrico sobre os países menores da América Latina. Uma vez duplicadas as plantas industriais nos países maiores (mesmo com grande relação capital-produto e/ou capacidade ociosa em cada mercado nacional protegido comercialmente), sua rentabilidade era defendida pela proteção contra importações de bens similares, que por sua vez eram exportados para os mercados dos menores países da região, de modo a minimizar a capacidade ociosa, aproveitando acordos comerciais preferenciais. A divisão geográfica das tarefas no interior das corporações internacionais tinha impacto significativo sobre a natureza e a direção dos fluxos comerciais entre matrizes e filiais, e entre países maiores de região (sede de filiais) e países menores (mercado regional para as filiais). As filiais eram importadoras de tecnologias oriundas dos países centrais, usadas na produção para o mercado interno, e exportavam volume pouco significativo da produção para os mercados dos países desenvolvidos. Quando exportavam para os países sede das matrizes, as filiais industriais se especializavam em linhas mais simples da gama de produção e nos mercados de reposição. Assim, as exportações para os países centrais continuavam concentradas em produtos básicos ou manufaturados intensivos em recursos naturais, produzidos sobretudo por empresas de controle nacional, com menor grau de importação de tecnologias. As filiais industriais, por sua vez, concentravam suas exportações nos mercados da América Latina, funcionando como base regional de operações da corporação internacional, mas praticamente não realizavam importações oriundas dos menores países da região.¹³

(¹³) Em suas palavras, no que tange ao caso brasileiro: "...as exportações provenientes de empresas importadoras de tecnologia destinam-se principalmente a países com um grau semelhante ou menor de desenvolvimento industrial (ALALC). Isto significa que a indústria do Brasil atua como um dos centros de distribuição regional da tecnologia importada dos países desenvolvidos; a

Assim, no que tange às decisões controladas pelas filiais, não eram criadas as condições para um planejamento da complementação produtiva regional que aumentasse a especialização e a eficiência dos sistemas industriais dos países maiores, e abrisse espaço para o desenvolvimento das economias menores. Pelo contrário, os países maiores defendiam ganhos mercantilistas nas relações intra-regionais e não interferiam para reverter o padrão de alocação de investimentos e fluxos de comércio que aumentava a polarização regional. Furtado alegou, por exemplo, que a negociação e a operação dos únicos quatro acordos de complementação econômica concluídos nos primeiros seis anos da ALALC foram deixados sob iniciativa de grupos privados, sobretudo filiais, e abarcaram uma parcela ínfima do comércio, concluindo que “os esquemas que se limitam à liberalização do comércio... (acabam) criando situações privilegiadas para os consórcios internacionais, que estão em condições de planificar o próprio desenvolvimento em escala regional; tais sistemas podem conduzir a formas de ‘integração’ que prescindem de centros nacionais de decisão, ou tendem a esvaziar estes, sem contudo dotar a região de um autêntico planejamento multinacional”.¹⁴

exportação de manufaturados do Brasil para os países desenvolvidos é proveniente, fundamentalmente, de empresas não importadoras de tecnologia e que aparentemente tampouco realizam desenvolvimento tecnológico autônomo... a maior parte das exportações destinadas aos países desenvolvidos feitas por empresas nacionais importadoras de tecnologias constitui-se de produtos nos quais a vantagem comparativa do Brasil baseia-se, principalmente, na disponibilidade do recurso natural ou serve de base à fabricação do produto...” (FAJNZYLBER, 1970b, pp. 191-2). E “as perspectivas de exportação destas empresas (filiais) para a ALALC estão condicionadas, em parte, pelas negociações entre os países e, até certo ponto, pela posição relativa das filiais instaladas no Brasil com relação a outras filiais das mesmas empresas localizadas em outros países-membros da zona. Além disso, ambos os fatores parecem estar relacionados entre si. Das vinte e uma empresas pesquisadas, somente em uma a filial localizada no Brasil exportava menos que outras filiais localizadas na ALALC. Em seis casos, em que várias filiais localizadas na ALALC empenham-se em atividades de exportação, a filial no Brasil é a mais importante em volume de movimento. Em oito casos há várias filiais na ALALC, embora somente a do Brasil exporte; em seis, a filial do Brasil é a única dentro da ALALC. Essa relação poderia ser interpretada no sentido de que, em geral, as filiais instaladas no Brasil ocupam uma posição de predomínio na área de exportações dentro da zona da ALALC... As filiais no Brasil parecem estar, em geral, em situação mais favorável quanto à escala de produção e quanto ao grau de sua elaboração do que as filiais das mesmas empresas instaladas em outros países da América Latina” (*idem*, pp. 249-251). Para o caso mexicano, ver FAJNZYLBER & TARRAGÓ (1976), caps. VI-VII, e pp. 361 ff.

⁽¹⁴⁾ A questão é sintetizada por TAVARES, Maria da Conceição & GOMES, Gerson (1998, p. 10): “*Por el prisma de la integración, el hecho de que la ampliación del mercado interno, asociada con el propio crecimiento de los años 60 y 70, haya sido liderada por las empresas multinacionales, involucró*

Se levarmos em consideração a divergência de interesses dos Estados e o padrão de operação das filiais industriais, o alto grau de ambição do regionalismo desenvolvimentista proposto por Prebisch destoava do escasso nível de cooperação na negociação da ALALC. É claro que a função de Prebisch era a de fazer propostas técnicas que poderiam, ou não, animar os atores envolvidos na negociação, mas ele evidentemente sabia não ter o poder político de induzir os diferentes Estados a cooperarem efetivamente para implementar suas propostas técnicas. Na prática, os países, sobretudo os maiores (que conseguiram se industrializar com base no mercado interno), não cooperaram como proposto: não se dispuseram a reduzir tarifas diante de problemas de balanço de pagamentos e/ou interesses protecionistas internos; não criaram qualquer mecanismo de coordenação e redução de assimetrias que assegurasse seja a distribuição racional de novas indústrias entre os países da região, seja o espaço para industrialização de países de menor desenvolvimento relativo; não coordenaram planos nacionais, e competiram pela atração de filiais tendentes a alocar plantas nos maiores mercados nacionais, em acordos diretos com governos os quais as preferiam em seu território que nos vizinhos. A presença de filiais estrangeiras, por sua vez, não explica por si só o perfil da integração e seus impasses, mas seu modo de operação obedeceu a lógicas avessas a mecanismos de coordenação para redução de assimetrias regionais. Em suma, as condições de execução do planejamento industrial e do comércio administrado regionalmente não se produziram.¹⁵

superposición, en el espacio económico regional, de estrategias de expansión, mercado y localización no coincidentes, en su lógica de competencia privada globalizada, con la lógica de integración y complementación industrial implícita en los planteamientos de la CEPAL. Eventualmente, por razones de intereses de la regionalización de las empresas transnacionales, se producen 'espacios de competencia' que permiten la exportación de manufacturas. (Fajnzylber, 1970 y Fajnzylber y Tarragó, 1976). Más recientemente, la industria automotriz sufrió un proceso de reagrupamiento y 'modernización' en las empresas de ensamblaje, que alimentó la expansión del comercio de manufacturas intrabloque Mercosur. Esto constituye un buen ejemplo de cómo estas empresas globalizadas reestructuran espacialmente su proceso de producción y de cómo el aumento del comercio en realidad representa, en su mayor parte, un aumento de las transacciones intraempresas, con incremento del coeficiente importado, bajo valor agregado y bajo nivel de empleo por unidad de producto".

(¹⁵) Na síntese de MACADAR, Beky (1992, pp. 154-5): "...o escasso nível de interdependência entre os países da área — tanto econômico como político —, a heterogeneidade nos níveis de desenvolvimento relativo, o nacionalismo exacerbado e a escassa vontade política de fortalecer os vínculos integracionistas por parte dos maiores países da região — Argentina, Brasil e México — praticamente inviabilizaram a ALALC. Uma vez que o mercado interno desses três países,

De todo modo, o raciocínio de Prebisch criava um programa de longo prazo para o regionalismo desenvolvimentista, pautado em incentivos comerciais, fiscais e financeiros para a complementação produtiva, e administração do comércio para mitigar assimetrias. E indicava algumas consequências previsíveis da falta de cooperação: a polarização regional do desenvolvimento industrial em países maiores, e o descontentamento inevitável dos países menores e mais atrasados.

Como já mencionado, a divergência de interesses, a heterogeneidade regional e a falta de conciliação quanto aos objetivos do regionalismo levaram, em 1969, à formação do Pacto Andino pelos “desenvolvimentistas” da ALALC, e a postergação do prazo de conformação da zona de livre-comércio para 1980. Neste mesmo ano, a ALALC foi substituída pela ALADI, o que impediu o fracasso total do projeto integracionista ao dar mais flexibilidade ao bloco regional. Os Acordos de Alcance Parcial de Complementação Econômica da ALADI consolidaram a transição para um regionalismo de diversas geometrias, uma vez que os compromissos assumidos por pares ou grupos específicos de países não precisariam estender-se aos demais países da região, como nos Acordos de Alcance Regional.¹⁶

através do mecanismo da concentração de renda, permitia sustentar taxas de lucro elevadas... tornaram desnecessária a ampliação dos mercados via integração. Desse modo, a acumulação de capital funcionava sem necessidade de abrir mão de graus de liberdade na gestão das políticas nacionais... A distribuição dos custos e benefícios entre os países subdesenvolvidos que são membros de um acordo de integração gera conflitos praticamente infranqueáveis, que bloqueiam o avanço do processo” (154-5).

⁽¹⁶⁾ Em seminário comemorativo dos 50 anos do sistema ALALC/ALADI em 2010, o chanceler Celso Amorim explicou a diferença entre as duas iniciativas, e o modo como o Brasil usou a cláusula de habilitação da ALADI, junto ao GATT, para estender a rede de acordos regionais: “...o Tratado de Montevideu, de 1980, deu mais flexibilidade, pois o tratado inicial previa que qualquer concessão feita a um dos membros teria de ser estendida a todos os demais membros. Isso acabou engessando o processo de integração entre vários países... Havia um prazo, que era irreal, para se chegar a um mercado comum... Quando estes sonhos foram elaborados, transformados em documentos, talvez eles tenham criado ambições que não podiam ser concretizadas, mas graças a eles ... que houve o Pacto Andino, e graças a eles que se fez o MERCOSUL, e graças a eles que trabalhamos nos acordos do MERCOSUL com os países da Comunidade Andina e espero que graças a eles nós consigamos aprofundar o processo de integração de países como o México e os países da América Central com a América do Sul. O que era inicialmente ALALC e depois se transformou em ALADI, com esta pequena diferença apontada, foi o que criou os instrumentos capazes de tornar a integração possível. A maioria dos

A criação da ALADI abriu espaço para que, seis anos depois, Brasil e Argentina realizassem, entre si, aquilo que os países do Pacto Andino pediam da ALALC: um projeto de integração comercial gradual, associado a um programa de desenvolvimento regional com mecanismos de redução dos déficits comerciais e planejamento da complementação produtiva por setores. Segundo Bandeira (2003, caps. XIX-XX), a crise da dívida externa, o movimento de redemocratização e a guerra das Malvinas haviam aproximado Brasil e Argentina em um conjunto de agendas, afastando-os dos Estados Unidos e da Europa. Aliados, os dois países poderiam ampliar sua autonomia perante o sistema internacional, reagir à formação de blocos em outras regiões, funcionar como um polo de gravitação para outros países da América do Sul e reduzir a vulnerabilidade de suas economias. O equilíbrio geopolítico na região mudou radicalmente à medida que os rivais tradicionais falaram em institucionalizar o sistema de consulta bilateral, para conciliar posições diferentes e coordenar políticas externas, e passaram a cooperar em um conjunto de questões, inclusive atinentes à defesa. A gravitação da aliança sobre os demais países da região aumentou não apenas por causa do peso econômico e militar dos dois países, mas porque sua aliança retirava, dos demais, a possibilidade de obter vantagens com um movimento pendular (Uruguai, Paraguai e Bolívia) ou com uma aliança bilateral duradoura (Chile e Peru). Na Organização das Nações Unidas - ONU, contra os Estados Unidos, a Argentina passou a apoiar a proposta brasileira de desmilitarização do Atlântico Sul, ao mesmo tempo em que os dois países passaram a cogitar, publicamente, a hipótese de construção conjunta de submarino nuclear e de

países latino-americanos ... eram sócio-fundadores da OMC, ou melhor, do precursor da OMC, que era o GATT. Então tinham de seguir as regras do GATT e o GATT criava dificuldades para processos de abertura de comércio, que não fossem extensivos aos demais países. E foi exatamente a existência da ALALC, e posteriormente da ALADI, que foi protegida por uma cláusula pela qual, alias, o Brasil lutou muito também - para quem lê textos em inglês *Enable Clause*, a Cláusula de Habilitação do GATT - que permitiu a realização de acordos como o MERCOSUL e outros acordos que hoje vigoram em boa parte do continente, alguns abarcando um grande número de países da América Latina e do Caribe, outros limitados à América do Sul... O que gostaria de dizer, para não prolongar demais, e que a ALADI é o guarda-chuva... é este guarda-chuva que nos permite fazer os acordos - o acordo MERCOSUL, o acordo MERCOSUL com os países andinos, o acordo no MERCOSUL, se viermos a fazer, com o México. O que permite a existência desses acordos é exatamente a ALADI e a relação existente do processo ALADI com a cláusula de habilitação do antigo GATT, que continua existir... A ALADI é sim um instrumento fundamental para empurrar a América Latina e o Caribe" (AMORIM, C., 2010).

reator movido a plutônio. No mesmo terreno da Organização dos Estados Americanos (OEA), mas sem participação dos Estados Unidos, a “Argentina foi um dos países que incentivou a formação do Grupo do Rio, o Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política” entre oito países latino-americanos (VIDIGAL, 2007, p. 294).¹⁷

Para Bandeira (2003, pp. 467 *ff*), a aliança econômica também pretendia constituir, como na esfera política, um polo de gravitação que atraísse outros países da América do Sul, objetivo expresso tanto no discurso do presidente Raul Alfonsín, quanto no comunicado conjunto dos presidentes na assinatura da Ata para Integração Brasil/Argentina, que criou o Programa de Integração e Cooperação Econômica - PICE. Nessa esfera, a aliança envolveu um projeto conjunto de substituição de importações, com o objetivo de desviar importações extra-bloco para o outro parceiro, para minimizar capacidade ociosa em plantas existentes, aumentar escala para novos investimentos e economizar reservas cambiais por meio do Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) da ALADI.¹⁸ Entre 1986 e 1989, um conjunto de 24 protocolos foi incorporado ao PICE, em busca do comércio administrado e da complementação produtiva em bases setoriais. A cooperação econômica seletiva dava importância particular ao setor de bens de capital, considerado estratégico para o desenvolvimento em um contexto de mutação tecnológica acelerada. Seus resultados indicam o crescimento do comércio bilateral de bens de capital de modo equilibrado e caracterizado por especialização intra-setorial (SARTI, 2001, pp. 62 *ff*).

Em 1988, O PICE evoluiu para o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (TICD), que tinha o objetivo ambicioso de constituir, em 10 anos, uma zona de livre comércio que generalizasse o enfoque setorial do PICE. Isto não significou uma rejeição do enfoque desenvolvimentista, pois estava previsto um esforço de coordenação de políticas econômicas, algo irrealista no contexto de crise cambial e inflacionária aguda nos dois países. Contudo, se a zona de livre comércio foi planejada no bojo da ideologia desenvolvimentista, ela continuou sob influência

¹⁷ Sobre os determinantes políticos da integração, ver também HIRST, Monica (1990).

¹⁸ O CCR opera por uma câmara de compensações que liquida apenas os saldos não compensados a cada quatro meses, através dos Bancos Centrais (ver http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitec.nsf/VSITIOWEB/convenio_de_pagos_y_sml).

do neoliberalismo, com a vitória de Carlos Saul Menem e Fernando Collor de Melo nas eleições de 1989. Nos dois países, as reformas liberais do chamado Consenso de Washington passaram a orientar a estratégia de desenvolvimento, com retração da intervenção estatal, seja na regulação da livre concorrência, seja na propriedade de empresas. Em ritmos e profundidade diferentes, Brasil e Argentina implementaram programas de privatização, liberalizaram movimentos internacionais de capital, desregulamentaram setores, e promoveram abertura comercial unilateral, sem negociar contrapartidas nas negociações com países desenvolvidos na Rodada Uruguaí do Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT). Nessa rodada, os Estados Unidos lideraram o esforço de reforma concluído pela criação da OMC segundo o Tratado de Marrakech de 1994, modificando os regimes multilaterais de subsídios, investimentos (*Trade-Related Investment Measures - TRIMS*), direitos autorais e patentes (*Trade-Related Aspects of Intellectual and Property Rights - TRIPS*) e acesso a mercado (bens e serviços).

Segundo Chang (2002), o objetivo da ofensiva diplomática dos países desenvolvidos era limitar o espaço para realização de políticas desenvolvimentistas, de modo a “chutar a escada” pela qual o desenvolvimento havia sido perseguido por políticas de Estado anteriormente, impondo limites a políticas de atração e regulação de filiais (como oferta de subsídios e garantia de mercado em troca de demandas de transferência de tecnologia, *joint ventures*, desempenho exportador ou substituição de importações), e ao recurso à “pirataria”, subsídios e protecionismo para fomentar “indústrias nascentes”. Para Guimarães (1999), a intenção era congelar uma divisão internacional do trabalho com grandes assimetrias produtivas, tecnológicas e financeiras favoráveis aos países centrais. De acordo com Bastos (2004c), a difusão do Consenso de Washington pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial foi central para avançar essa agenda, ao enfraquecer a resistência de países em desenvolvimento (como Brasil, México e Argentina) tradicionalmente ativos no GATT, deixando a Índia praticamente isolada na defesa do espaço para realização de políticas desenvolvimentistas. Afinal, parte essencial das reformas liberalizantes foi implementada como condicionalidade técnico-financeira de programas de renegociação/securitização de dívidas apoiados pelo FMI, unilateralmente, e não como contrapartida a exigências dos países desenvolvidos na Rodada Uruguaí.

O reflexo da agenda neoliberal nas relações entre Brasil e Argentina foi imediato. Segundo Tavares & Fiori (1993), a adesão do sistema político argentino ao neoliberalismo foi mais completa do que no Brasil, onde a oposição ao programa liberal limitou sua profundidade e velocidade (ver também HIRST, 1994). Para Bandeira (2003), as reformas estruturais foram justificadas não apenas pela ideologia econômica neoliberal na Argentina, mas pela doutrina do realismo periférico, segundo a qual a Argentina maximizaria as vantagens de sua inserção internacional se evitasse conflitos inúteis com os países centrais, se alinhasse quase incondicional e automaticamente aos Estados Unidos nos fóruns multilaterais, e se concentrasse em construir a credibilidade perante investidores externos. Sob impulso dessas doutrinas, em julho de 1990, o prazo de conclusão da zona de livre comércio entre Brasil e Argentina foi encurtado de 10 para 5 anos, e o TICD tornou-se um esquema de liberalização simples, sem mecanismos de administração dos saldos comerciais setoriais ou agregados. Segundo Baumann (2001), o TICD pretendia ter efeito de gravitação sobre os sócios de outros acordos regionais da América do Sul, o que pode ser atestado não só pelo convite feito à participação de Uruguai e Paraguai, mas pelo fato de que o acordo ter sido assinado no âmbito da ALADI, prevendo a agregação de novos sócios.¹⁹

Com a incorporação de Uruguai e Paraguai em 1991, a zona de livre-comércio passou a chamar-se MERCOSUL, e seu conteúdo liberal se aprofundou. De acordo com Sarti (2001), o ideário do regionalismo aberto sintetizou o novo programa de liberalização regional, cujo objetivo não era mais aprofundar a substituição de importações, mas aumentar a eficiência da alocação de recursos por meio da pressão competitiva das importações, o que tornaria o sistema produtivo mais capacitado a capturar oportunidades de exportação na economia global. Por isso, a liberalização dentro do bloco deveria ser rápida e acompanhada pela liberalização para fora do bloco, de modo a reduzir a margem de preferência do acordo, e diminuir desvios de

⁽¹⁹⁾ Para Bandeira (2003), a formação do NAFTA (*North America Free Trade Area*) acelerou o objetivo “gravitacional” da aliança Brasil-Argentina como *building block* da integração sul-americana, o qual já estaria presente, de outra forma e noutro ritmo, desde o PICE em 1986. Nesse sentido, o anúncio da aspiração de alçar o Mercosul à condição de Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA), feito pelo presidente Itamar Franco e pelo ministro Celso Amorim em 1993, seria a explicitação mais acabada desse projeto, alcançado, de outra forma, apenas na década seguinte.

comércio que limitariam a pressão competitiva desejada. Nos termos do regionalismo aberto, o Mercosul tornou-se um projeto de união aduaneira cuja Tarifa Externa Comum (TEC) seria muito inferior às tarifas nacionais anteriormente praticadas, principalmente no caso brasileiro (SARTI, 2001, pp. 43 ff).²⁰

O problema do modo de gravitação proposto pelo MERCOSUL é que, ao contrário do regionalismo desenvolvimentista inerente ao PICE, ele não passava mais pela oferta de cooperação estatal para um programa regional de industrialização, mas pela atração que um mercado maior poderia ter para economias menores da América do Sul, particularmente do Pacto Andino (nomeado, a partir de 1996, Comunidade Andina de Nações). E com este método de atração, o MERCOSUL concorria diretamente com os Estados Unidos. De fato, ao mesmo tempo em que procuravam mudar os regimes multilaterais, os Estados Unidos aceleraram a negociação de vários acordos bilaterais, dentro e fora das Américas, que não eram regidos pela cláusula de nação mais favorecida, e que avançavam além das disciplinas negociadas na Rodada Uruguai na OMC. De acordo com Bastos (2004a), o acicate para a negociação dos acordos, muito assimétricos, era tanto pequenas concessões novas de acesso ao mercado estadunidense, quanto a ameaça de perder acesso relativo ou preferências bilaterais pré-existentes perante países que corresse para fechar um acordo bilateral primeiro, em movimento de liberalização competitiva. Além dos acordos com Canadá e México (integrados no NAFTA em 1992), o grupo de países do Acordo de Livre Comércio da América Central (CAFTA), além de Chile, Peru e Colômbia aceitaram as cláusulas OMC-*plus* que os Estados Unidos exigiram constar dos acordos. Estes países mostraram valorizar mais a garantia de acesso preferencial ao mercado estadunidense do que a preservação de

⁽²⁰⁾ Nas palavras de SARTI, Fernando (2001, p. 23) a respeito da doutrina do regionalismo aberto: “A crescente pressão competitiva externa, exercida por um nível reduzido e decrescente de proteção tarifária e não tarifária, bem como pelo manejo adequado da política cambial, seria o principal instrumento de uma política de competição e de estímulo à busca de competitividade. Os ganhos de competitividade seriam decorrentes das estratégias de especialização e de complementaridade produtivas e da transferência tecnológica a partir dos centros avançados. A integração regional seria um importante instrumento para viabilizar os ganhos de eficiência e de competitividade, através da obtenção de economias de escala e da redução das estratégias rentistas dos produtores domésticos (*rent seeking*). Estruturas mais especializadas, eficientes e competitivas promoveriam uma maior e crescente inserção internacional, reduzindo o grau de vulnerabilidade externa e otimizando o crescimento econômico.”

espaços para políticas de desenvolvimento, uma questão central a outros países em desenvolvimento na Rodada Doha. A opção de alguns dos países membros da ALADI de realizarem acordos envolvendo uma média tarifária baixa inviabiliza que os esforços de constituição de uma zona de livre-comércio na América do Sul evoluam para uma união aduaneira, dada a divergência significativa das tarifas extra-bloco entre os membros da ALADI.²¹

Segundo Bastos (2004a), a inauguração da estratégia de liberalização competitiva, fez-se antes da conclusão da Rodada Uruguai com o lançamento da *Iniciativa das Américas* pelo governo George Bush em 1990, logo após o início das negociações para realizar um acordo bilateral com o México. O modelo do acordo proposto emulava o acordo fechado com o Canadá em 1988, e poderia ser estendido, em direção ao Sul, aos demais países das Américas. Essa extensão ocorreria, primeiro, com base em acordos bilaterais que, depois, poderiam ser agregados e harmonizados regionalmente, no que seria eventualmente uma área de livre comércio das Américas, ou seja, a ALCA.²² Além de consagrar as restrições às

(²¹) Sobre os acordos bilaterais concluídos pelos Estados Unidos dentro e fora do Hemisfério Ocidental, ver LOPES, Valter (2005) e MARTINS, Francine (2006). Nas palavras de Bastos (2004a, p. 34): “A estratégia de ‘liberalização competitiva’ desequilibra as concessões oferecidas e exigidas pelo Representante de Comércio dos Estados Unidos (USTR) destes parceiros, prometendo aos que fecharem estes acordos um acesso privilegiado ao mercado estadunidense frente aos países que não os fecharem; ameaçando, por outro lado, com a perda de acesso relativo ao maior mercado do mundo aos parceiros que demorarem a iniciar a negociação destes acordos e/ou atrasarem sua conclusão ao exigirem concessões demais e oferecerem concessões de menos ao USTR. Com isto, os objetivos ofensivos e defensivos estadunidenses são alcançados mais facilmente do que na formação de equilíbrios multilaterais. Pois ao invés de obrigarem-se a estender preferências a todos os seus parceiros por meio da cláusula de Nação Mais Favorecida (NMF), típica do sistema multilateral de comércio, os Estados Unidos podem funcionar como o centro de acordos bilaterais em que seus parceiros competem para obter ou preservar preferências não estendidas multilateralmente, aceitando em troca exigências que o USTR não conseguiria avançar em negociações multilaterais.”

(²²) A indução da concorrência para fechar acordos com os EUA, como em um leilão público, foi afirmada pelo presidente George Bush em discurso no lançamento da *Iniciativa para as Américas* em 27/06/1990, apenas 16 dias depois do lançamento das negociações com o México: “...we must build on the trend we see toward free markets and make our ultimate aim a free trade system that links all of the Americans: North, Central and South... I’m announcing today that the U.S. stands ready to enter into free trade agreements with other markets in Latin American and the Caribbean, particularly with groups of countries that have associated for purposes of trade liberalization. And the first step in this process is the now-announced free trade agreement with Mexico” (Bush, G., 1990). Segundo GUIMARÃES, Samuel (1999, pp. 90-1), o principal objetivo da integração da América do Norte, a ser estendida para o Sul em seguida, “não era o de abrir o mercado mexicano (que já era aberto),

políticas desenvolvimentistas que sofriam resistências nas negociações da Rodada Uruguai, a extensão dos acordos bilaterais para o sul respondia à ameaça de aprofundamento da integração regional no âmbito da ALADI, independentemente dos EUA, a partir do polo de gravitação representado pelos tratados bilaterais entre Brasil e Argentina, ameaça aludida com frequência em documentos diplomáticos estadunidenses nos anos 1990.²³ Depois da conclusão da Rodada Uruguai, já no

mas sim o de procurar romper com certas teses de que o México era paladino, inclusive em relação ao tratamento diferenciado e à propriedade intelectual; ter acesso eventual ao petróleo mexicano e criar um ‘modelo’ de *success story* para convencer outros países, como o Brasil e a Índia, a mudarem suas posições tradicionais...”. Quanto ao Brasil, “o único possível rival à influência hegemônica dos Estados Unidos no Hemisfério Ocidental sul”, o objetivo central era impedir que “se desenvolva, econômica e militarmente, a níveis que possam torná-lo competitivo com os Estados Unidos, em termos de influência econômica e política, na região do Hemisfério Ocidental... A estratégia política americana em relação ao Brasil tem como seu principal objetivo apoiar governos brasileiros que sejam receptivos às iniciativas políticas americanas no Hemisfério... Como corolário desse objetivo maior, a estratégia americana procura evitar a articulação brasileira com outros Estados que possa pôr em risco a hegemonia e a capacidade de negociação americana” (idem, pp. 101-2).

(²³) Para a sucessão de documentos, ver BANDEIRA (2003, cap. XXII). Não cabe alegar, porém, que os esforços de integração brasileiros na região foram uma reação ao avanço dos acordos bilaterais dos Estados Unidos em direção ao Sul. Para vários participantes das iniciativas brasileiros, o contrário é mais provável, uma vez que estas antecederam as estadunidenses. Em uma série de artigos entre fevereiro e outubro de 1997, o ex-presidente José Sarney rejeitou a insistente alegação estadunidense de que o Mercosul fora imaginado para evitar ou competir com a integração do Hemisfério como um todo, lembrando que os acordos entre Brasil e Argentina se iniciaram bem antes das iniciativas hemisféricas dos EUA, alegando terem como modelo, sim, a integração europeia: “A criação de um mercado comum no Cone Sul partiu de uma decisão política de acabar com as divergências entre Brasil e Argentina, nos moldes do que aconteceu na Europa, há mais de 40 anos, com o Tratado Franco-Germânico que pôs fim a uma confrontação secular entre França e Alemanha. O modelo que Alfonsín e eu tínhamos em mente era o Mercado Comum Europeu. Para nós, não bastava a existência de uma zona de livre comércio. Era necessária uma ação muito mais profunda: a integração latino-americana” (SARNEY, 1997b). Relembrou também que a aproximação entre Brasil e Argentina foi desde o início vista pelos EUA, erroneamente, como uma resposta ameaçadora aos interesses estadunidenses: “Quando criamos, eu e Alfonsín, o mercado comum Brasil-Argentina, os Estados Unidos julgaram ser uma iniciativa contra eles. Ficou tudo claro. Sermos a nosso favor é interpretado como ser contra eles.” (SARNEY, 1997a). E afirmou que o governo Clinton é quem reagia para isolar o Brasil, desestruturar o Mercosul e seu potencial autônomo de integração na América do Sul (SARNEY, 1997c). É claro que a interação passou a envolver reações mútuas. Em seminário ocorrido logo após o lançamento da Iniciativa das Américas, Celso Amorim (1990, pp. 36-38), então chefe do Departamento Econômico do MRE, afirmou que a reação brasileira deveria ser modulada pelos objetivos dos processos de negociação que *já estavam em curso* bem antes da Iniciativa: a Rodada Uruguai e “o processo de força de um mercado comum com a Argentina, posteriormente ampliado para Paraguai e Uruguai... em que o Brasil estava - e está - profundamente engajado”.

governo Clinton, a oferta de acordos bilaterais foi concretamente articulada pelos EUA, a partir da primeira Cúpula das Américas (Miami, dezembro de 1994), como um movimento gradual em direção à constituição de uma área de livre comércio nas Américas, que avançasse, por meio da liberalização competitiva, para os temas OMC-*plus*.

Pelo menos em tese, a oferta representada pela ALCA aos países da América do Sul, que estavam envolvidos no projeto do regionalismo aberto, não deveria amedrontá-los, mas atraí-los, uma vez que o aumento da pressão competitiva era, mesmo, um dos objetivos do regionalismo aberto. À diferença das hipóteses mais otimistas do neoliberalismo, porém, as consequências positivas esperadas pelo regionalismo aberto levariam algum tempo para se produzirem, à medida que os países envolvidos no bloco regional aproveitassem, presumidamente, os ganhos de especialização e escala trazidos pela liberalização gradual, antes de reduzirem radicalmente a tarifa externa comum em relação ao resto do mundo. Na prática, as consequências positivas começaram a demorar mais do que o esperado, uma vez que vários países da região, sobretudo os do Mercosul, experimentaram uma piora do saldo comercial, em particular com os Estados Unidos, à medida que realizaram uma abertura comercial rápida e, em vários casos, acompanhada de apreciação cambial (MEDEIROS, 1997; BANDEIRA, 2003, cap. XXII; PALMA, 2004). De acordo com Bastos (2004b), o fato que os Estados Unidos não pareciam dispostos a abandonar o protecionismo seletivo em torno a vários produtos de interesse sul-americano (como açúcar, soja, algodão, etanol, milho, carnes, suco de laranja, têxteis, calçados, aço,

Para isso, era necessário manter uma posição conjunta do bloco regional em formação, diante “de uma iniciativa de âmbito continental cujos contornos estão ainda um tanto fluidos... Era essencial evitar uma reação desordenada dos países envolvidos no processo de formação de mercado comum em nível sub-regional. Isso foi garantido em sucessivas reuniões... Esse esforço de coordenação era tanto mais importante quanto se tem presente que o processo de integração em que estão envolvidos os países do Cone Sul não se reduz a uma área de livre comércio, mas visa a um mercado comum que supõe a existência de tarifa externa comum, harmonização de políticas comerciais etc. A opção de um ou outro país por negociações individuais com os Estados Unidos, sobretudo se tendessem à formação de áreas de livre comércio – ainda que em horizonte distante – teria um efeito diluidor nos esforços de integração de grandes consequências. Assegurar que isso não ocorresse era um objetivo não desprezível ao se formular a estratégia negociadora brasileira... Além disso, a existência de uma comissão em que os quatro nações do sul do continente atuassem com uma única voz serviria também para aumentar o poder de barganha nas negociações com os Estados Unidos”.

fumo, laticínios, derivados de cacau etc.) tornava a ALCA ainda menos atraente, para os países que não competiram para fechar acordos bilaterais com os Estados Unidos.

O projeto liberal não estava interessado apenas em fluxos comerciais, porém, mas também em fluxos de investimentos, que teriam uma nova relação com a abertura comercial na globalização. Segundo Bastos (2003), uma novidade do neoliberalismo em relação aos argumentos liberais tradicionais foi o argumento de que a abertura comercial era uma necessidade colocada pela nova forma de internacionalização das corporações industriais, que estariam formando cadeias produtivas transnacionais, ou seja, com níveis de integração vertical, em cada país, muito menores do que na “época dos mercados nacionais protegidos”. Alegava-se que altos níveis de proteção do mercado nacional podiam, nestas novas circunstâncias, afastar investimentos destas “empresas-rede”, enquanto a abertura comercial, ao revés, atrairia investimentos que cobririam déficits correntes temporariamente trazidos pelo aumento de importações, e aumentariam a produtividade geral do sistema, em conjunto com a pressão competitiva das importações. Com o tempo, os ganhos de eficiência dos empresários locais, e os investimentos das filiais, que aproveitariam tecnologias e canais de comercialização das corporações globais, levariam a uma redução dos déficits correntes (FRITSCH & FRANCO, 1989; FRANCO, 1996; BARROS & GOLDENSTEIN, 1997).

A esperança se frustrou no caso brasileiro, como veremos, uma vez que o aumento do IDE e a desnacionalização de parte da estrutura industrial não trouxeram uma reversão do déficit comercial verificado a partir de 1995, muito embora as empresas tenham sido forçadas pelo aumento da pressão competitiva a “emagrecer” organogramas burocráticos, importar tecnologias e automatizar linhas de produção, onde possível. A liberalização comercial propiciou, em escala global, um aumento do IDE orientado para exportações manufatureiras em países em desenvolvimento, mas a concentração do IDE para esses fins, e o aumento resultante das exportações, limitou-se a um número muito pequeno de países, nitidamente concentrados na Ásia.²⁴

⁽²⁴⁾ Nas palavras de PALMA, Gabriel (2004, p. 410), “um resultado até certa medida inesperado da liberalização generalizada do comércio entre países menos desenvolvidos (PMD) foi um aumento da concentração das exportações em poucos países, particularmente as exportações de manufaturados – de fato, em 2002, apenas nove países são responsáveis por aproximadamente

Em geral, segundo Carneiro (2008), a América do Sul se integrou à globalização, na década de 1990, muito mais pela importação de capitais do que pelo aumento dos fluxos de exportações. Este tipo de inserção, dita *financeirizada*, foi diferente do perfil *produtivista* característico da Ásia em desenvolvimento, em que as filiais (de dentro e de fora da região) desenvolveram cadeias produtivas regionais que buscavam ganhos de eficiência e diferenciais da relação câmbio-salário favoráveis às exportações, ativando o comércio intra-regional de manufaturados a partir da demanda externa de manufaturados e do crescimento dos mercados internos à região. Na América Latina como um todo, o perfil *financeirizado* se diferenciaria pelo fato de que, no México e alguns países da América Central, as filiais estrangeiras estiveram interessadas em plataformas de montagem e exportação de produtos manufaturados, com baixos níveis de valor adicionado e insumos locais. No entanto, de acordo com Palma (2004), essas exportações tiveram efeitos de encadeamento insignificantes tanto para o mercado interno dos países receptores de IDE, quanto para o comércio com outros países latino-americanos. Na Ásia em desenvolvimento, ao contrário, as filiais montadoras e/ou seus subcontratantes geraram mais efeitos de encadeamento por meio da demanda de insumos, tanto no país receptor do IDE, quanto no comércio intra-industrial com países fornecedores de insumos na própria região. Embora a formação de empresas-rede com grande integração regional de operações tenha se iniciado com filiais japonesas, em busca de uma melhor relação câmbio/salários ainda na década de 1970, a expansão do IDE e de “novas formas de investimento” sem controle direto, através do comando à distância de redes regionais de fornecedores e subcontratantes especializados, ou do licenciamento de tecnologias e marcas, passou a contar crescentemente com o *outsourcing* de empresas da Coreia do Sul e de Taiwan.²⁵

90% de todas as exportações dos PMD... Os nove são: China (23%), Coreia (14%), Taiwan (13%), México (12%), Cingapura (11%), Malásia (7%), Tailândia (4%), Filipinas (3%) e Indonésia (3%)”.

(²⁵) A primeira formulação moderna do modelo dos “gansos voadores” para explicar os efeitos de criação de comércio regional do IDE japonês foi, provavelmente, de KOJIMA, Kiyoshi (1973). O estudo original das “novas formas de investimento” é talvez o de OMAN, Charles (1984).

Tabela 1
Relação IDE (inward)/exportações em %

	1990-92	1993-95	1996-98	1999-01	2002-05
Economias em desenvolvimento	47	81	112	123	80
América Latina	84	124	240	274	150
Ásia em desenvolvimento	41	74	84	88	64

Fonte: UNCTAD, FDI on line, *apud* Carneiro (2008).

Segundo Carneiro (2008), o peso do IDE orientado para fusões e aquisições, ao contrário do investimento em plantas produtivas (*greenfield*), também foi muito maior na América do Sul do que na Ásia em desenvolvimento, acompanhando a desnacionalização de empresas privadas e o processo de privatização de estatais em ramos *non-tradable* ou intensivos em recursos naturais. Em geral, os estudos da Cepal (2005, 2007) vêm indicando que o IDE na América do Sul, originado ou não na própria região, esteve mais orientado para a busca de mercados internos ou de recursos naturais, com importância insignificante da procura de ativos estratégicos para a concorrência global ou de ganhos de eficiência com a internacionalização de cadeias produtivas.²⁶

Assim, a liberalização comercial da década de 1990 colocou em competição diferentes modelos de integração regional, com desvantagens evidentes para a América do Sul. O aumento da concorrência pode ser explicado pela redução global de tarifas, custos de transporte, de telecomunicações e de processamento de informações, e pelas mudanças nas estratégias de concorrência da grande corporação. Embora preservassem unidades produtivas próximas de mercados consumidores importantes, as corporações passaram a racionalizar operações em redes transnacionais de plantas produtivas próprias, fornecedores e subcontratantes, em geral com menor integração vertical em mercados nacionais do que antes, concentrando-se na busca de ativos tecnológicos, no desenho de produtos e processos, e no gerenciamento financeiro, logístico e mercadológico das redes de produção e distribuição, com elos dispersos no espaço, mas sob seu comando regional ou global.²⁷

⁽²⁶⁾ O mesmo achado está, em linhas gerais, presente no estudo da internacionalização recente das empresas brasileiras por HIRATUKA, Celio & SARTI, Fernando (2011).

⁽²⁷⁾ Pode-se considerar que MICHALET, C-A. (1976; 1985), PORTER, Michael (1986) e DUNNING, John (1988) divulgaram amplamente o surgimento da corporação integradora de operações

Tabela 2
China: Matriz do comércio exterior e saldo de acordo com país e região

Média do período 2003-2005 (milhões de US\$ a preços correntes)			
	Exportações	Importações	Saldo
ASEAN+ 3	143.037	251.755	(108.718)
ASEAN	43.064	61.763	(18.699)
China (a)	–	39.637	(39.637)
Japão	72.301	89.628	(17.326)
Republica da Coreia	27.671	60.728	(33.056)
Estados Unidos	126.985	42.478	84.507
Canadá	8.482	6.413	2.069
União Européia (27)	111.103	66.475	44.628
América Latina e Caribe (33)	17.596	21.061	(3.465)
Índia	6.071	7.232	(1.161)
Austrália + Nova Zelândia	9.799	12.936	(3.137)
Outros	174.762	136.298	38.464
Mundo	597.836	544.647	53.188

Fonte: CEPAL, com base em COMTRADE, *apud* Carneiro (2008).

a: Referente a transações entre Guangdong e Hong Kong SAR.

Nesse novo cenário da concorrência, uma nova divisão internacional do trabalho se constituiu nas periferias do capitalismo. Segundo Akyus (2005) e Sarti & Hiratuka (2010), os contornos da nova divisão resultaram, sobretudo, da interação tensa entre corporações com centros de comando sediados na Tríade, e estratégias de Estados nacionais, nos centros e nas periferias. Enquanto Estados Unidos, Japão e União Europeia concentraram os centros de comando, financiamento, pesquisa e desenvolvimento das matrizes, essas mantiveram em particular as atividades produtivas mais intensivas em tecnologia e de montagem final complexa nos países sede, transferindo atividades mais intensivas em trabalho, especialmente, para redes na periferia regional (México e América Central, Leste Europeu, Sudeste Asiático). Alguns países asiáticos, como Coreia do Sul e Taiwan, conseguiram se inserir no topo das cadeias de valor industrial sob comando de empresas nacionais fortemente apoiadas pelos Estados, ou mesmo como sede de centros de controle regional de filiais (Cingapura), enquanto outros receberam o *outsourcing* de atividades mais

globais ou regionais. A propósito, ver também CHESNAIS, François (1994), UNCTAD (1995), e BOUBA-OLGA, Olivier (2006). Sobre a concorrência entre diferentes blocos regionais e a atração de IDE, ver OMAN, Charles (1994), e FISCHER, Bernhard (1998). Sobre o perfil regionalizado de operação produtiva das corporações “globais”, ver RUGMAN, Alan (2005).

intensivas em trabalho, tornando-se plataformas de exportação com pouco valor agregado. A China, por sua vez, pareceu combinar as três estratégias asiáticas, iniciando com atividades intensivas em mão de obra, mas caminhando gradualmente em direção a elos de maior valor agregado, em parte por meio de condicionantes impostos pelo Estado à operação de filiais (exigências de rede de fornecedores locais, de transferência de tecnologias e formação de *joint-ventures*), e em parte por meio de incentivos à capacitação financeira e tecnológica de empresas estatais e privadas nacionais. Além disso, foi fundamental como eixo da “fábrica asiática”, incorrendo em déficits com os países da Ásia em desenvolvimento (a partir da importação de bens de capital e insumos especializados) e superávits com os países desenvolvidos (CEPAL, 2008; CARNEIRO, 2008).

Tabela 3
China: Composição do Saldo Comercial, por intensidade tecnológica dos produtos (2008-2010)

	Exportações	Importações	Saldo	Bens Primários	Manufaturas de			
					Recursos Naturais	Baixa tecnologia	Média Tecnologia	Alta tecnologia
América Latina e Caribe	218 493	(226 031)	(7 538)	(143 011)	(24 874)	57 817	58 264	43 916
América do Sul	128 829	(200 255)	(71 426)	(138 111)	(34 843)	33 488	35 159	32 658
México e América Central	77 488	(22 761)	54 727	(3 232)	9 207	21 310	17 074	10 254
Países do Caribe	12 176	(3 015)	9 161	(1 667)	763	3 019	6 031	1 004
Ásia e Pacífico	967 876	(1 335 148)	(367 271)	(138 827)	(83 385)	185 833	(113 497)	(215 622)
ASEAN	358 866	(378 248)	(19 381)	(45 251)	(22 016)	69 029	54 582	(76 370)
Austrália e Nova Zelândia	77 481	(145 521)	(68 039)	(121 432)	(8 236)	28 537	15 636	18 007
República de Coreia	196 389	(353 106)	(156 717)	11 887	(29 754)	20 747	(54 857)	(103 086)
Japão	335 140	(458 274)	(123 134)	15 970	(23 379)	67 519	(128 858)	(54 173)
Estados Unidos	757 961	(262 045)	495 916	(40 808)	5 905	260 531	63 871	205 331
União Europeia	841 291	(428 948)	412 343	5 218	(9 837)	238 968	(40 423)	217 448

Fonte: Cepal, 2011.

Embora não pareça ser incorreto caracterizar a inserção global da economia brasileira como *financeirizada*, em linha com o resto da América do Sul na década de 1990, creio ser necessário diferenciar mais o caso brasileiro. É verdade que a dependência de financiamento dos déficits correntes aumentou, e que a reestruturação microeconômica induzida pela abertura comercial e pela política cambial foi acompanhada pela deterioração do saldo comercial, uma vez que a

defesa de parcelas do mercado interno contra importações de bens finais se fez em paralelo com o aumento das importações de bens de capital e insumos para aumentar a eficiência das plantas produtivas (Bielchowsky, 1993; Miranda, 2001). Segundo Sarti & Laplane (2002), as filiais estrangeiras, em particular, não contribuíram para o aumento das exportações líquidas e sim para a deterioração do saldo, porque a forma de vinculação com as cadeias globais de valor passou menos pelas exportações do que pelo *outsourcing* de máquinas, equipamentos, partes, peças e componentes para defender, sobretudo, parcelas do mercado interno. A reestruturação industrial trouxe, portanto, perda de densidade das cadeias produtivas internas, aumento do coeficiente importado por unidade de produto, e déficits comerciais na década de 1990.²⁸

Se é inegável que, como no resto da América do Sul no processo de mundialização da concorrência, a estrutura industrial brasileira perdeu importantes encadeamentos internos para importações oriundas, sobretudo, de outras regiões, a inserção brasileira na divisão regional do trabalho continuou diferenciando o país como sede de operações de filiais interessadas no mercado da região como um todo. De acordo com Sarti & Laplane (2002), as filiais industriais orientadas para o mercado interno, fora dos ramos *non-tradable* e intensivos em recursos naturais, parecem receber das matrizes “o mandato de produzir para o mercado doméstico, em alguns casos ampliado para incluir o Mercosul (e, eventualmente, os países da Aladi), fazendo uso do acesso privilegiado estabelecido nos acordos comerciais. A análise dos coeficientes de comércio e das estratégias mostra que, após a abertura da

(28) Ver COUTINHO, 1997; LAPLANE & SARTI, 1997; SARTI & LAPLANE, 2002; SAMPAIO & NARETTO, 2000; CARNEIRO, 2002. Na síntese de Bastos (2003, p. 261): “As exportações, de fato, não acompanharam o surto de importações, concentrando-se em produtos intensivos em recursos naturais e mão-de-obra barata e perdendo participação, com algumas exceções, em produtos intensivos em tecnologia e escala, cujos mercados tendem a crescer mais do que o comércio mundial e nos quais valor agregado e produtividade são maiores. Como resultado, todos os ramos industriais sofreram deterioração do saldo comercial (exceto madeira, fumo, couro/peles e alimentos), verificando-se deterioração maior em ramos intensivos em tecnologia e escala (forte déficit em eletroeletrônicos e telecomunicações, química e bens de capital) e gerando saldo comercial menor nos setores intensivos em recursos naturais (*commodities* como siderúrgicos, papel e celulose, metais não-ferrosos), mas preservando o saldo agrícola. Como esperado pelos proponentes da abertura comercial, ela trouxe maior especialização na alocação de recursos; mas, ao contrário do que afirmavam, aparentou-se mais àquilo que analistas chamaram de ‘especialização regressiva’ em termos setoriais, macroeconômicos e da inserção comercial do país”.

economia, a maioria das filiais aumentou o conteúdo importado de sua produção local de maneira muito mais intensa que suas exportações... Como consequência, as empresas estrangeiras da amostra tiveram expressivos déficits comerciais com os mercados nos quais se localizavam suas matrizes, e superávit com o Mercosul e com a Aladi” (pp. 43-4).

Tabela 4
Comércio exterior de Empresas Estrangeiras selecionadas por regiões - 1997

	Exportações		Importações		Saldo
	US\$ milhões	%	US\$ milhões	%	US\$ milhões
Mercosul	2.988,0	28,3	1.521,8	12,7	1.466,2
NAFTA	1.755,3	16,6	3.329,0	27,7	(1.573,7)
ALADI	1.241,5	11,7	149,4	1,2	1.092,1
União Européia	1.961,2	18,5	4.328,3	36,0	(2.367,2)
Ásia	1.299,8	12,3	1.748,2	14,6	(448,4)
Resto do mundo	1.329,2	12,6	936,9	7,8	392,3
Total Empresas	10.575,0	100,0	12.013,6	100,0	(1.438,7)
Total Brasil	52.985,8		61.528,1		(8.542,3)

Fonte: Elaboração NEIT/IE/Unicamp a partir de dados da Secex, *apud* Sarti & Laplane (2002).

Em outras palavras, do ponto de vista do comércio industrial, um dos impactos da abertura comercial sobre a integração regional foi o de reforçar a orientação das filiais estrangeiras instaladas no Brasil para exportações em direção ao mercado sul-americano, sobretudo nos ramos mais intensivos em tecnologia e escala. De acordo com Camargos (2007), as importações brasileiras de produtos da indústria de transformação oriundas da América do Sul não cresceram na mesma proporção das exportações (à exceção, por um tempo, da Argentina), de modo que o saldo comercial industrial do Brasil com seus parceiros regionais aumentou significativamente na primeira metade da década, reduzindo-se na segunda metade, e voltando a aumentar, ainda com mais força, na década seguinte. Por outro lado, aumentaram (e voltariam a aumentar na década seguinte, sobretudo em sua segunda metade) as importações industriais oriundas dos blocos regionais (União Européia, Nafta e Ásia) em que se concentram as matrizes das corporações globais e/ou as filiais com mandato para exportações extra-regionais em grande escala.²⁹

⁽²⁹⁾ Nas palavras de Sarti & Laplane, *op. cit.*, pp. 46-8: “É evidente a coerência entre as estratégias de internacionalização da produção das filiais dos diversos setores (dimensão micro da

O estudo de Hiratuka & Negri (2003) apresentou dados detalhados sobre a orientação geográfica do comércio exterior de empresas estrangeiras, além de 80 empresas nacionais, dentre as 500 maiores do país. Como se pode atestar na Tabela 5, as empresas nacionais não destinaram parcela significativa das exportações para o Mercosul, mas as filiais oriundas do Nafta e da União Europeia passaram a fazê-lo em grande escala na década de 1990. Estas empresas, por sua vez, orientaram suas importações, sobretudo, para as regiões de origem das matrizes. As empresas asiáticas destinavam a maior parte de suas exportações e, principalmente, importações para a região de origem do capital. O exercício econométrico também aponta para o fato das filiais atenderem ao mercado interno e, a seguir, ao mercado regional, sem que os canais de comércio das filiais com as matrizes tenham-lhes aberto o papel de fornecedoras para regiões desenvolvidas, ao contrário de serem supridas por elas, particularmente em produtos de maior intensidade tecnológica.³⁰

internacionalização) com os resultados do comércio exterior, por produto e por região (dimensão macro do processo). As filiais do grupo *Resource Seeking* são as responsáveis por boa parte das exportações de produtos intensivos em recursos naturais para a União Européia e para a Ásia. As filiais do grupo *Market Seeking* com moderada orientação exportadora são as responsáveis pelas exportações de produtos intensivos em escala, de fornecedores especializados e intensivos em P&D para os países do Mercosul, da Aladi e do Nafta. Todas as filiais que seguem estratégias *Market Seeking* com diferentes graus de orientação exportadora são as responsáveis pelas importações de produtos intensivos em escala, de fornecedores especializados e de produtos intensivos em P&D da União Européia, do Nafta e da Ásia”.

⁽³⁰⁾ Para os autores, “...uma das causas do maior volume de importações de sua região de origem pode ser a dependência tecnológica das filiais brasileiras em relação às suas matrizes, tendo em vista a relação, já explicitada, entre comércio com a região de origem e comércio intrafirma. As explicações para este resultado podem estar relacionadas com a tendência das corporações transnacionais em internalizar a produção mais intensiva em tecnologia, ao invés de transacioná-las livremente no mercado... a assimetria entre exportações e importações pode estar relacionada com o papel representado pelas filiais brasileiras no conjunto das operações da corporação. Como Laplane & Sarti já haviam demonstrado, o principal atrativo do país para o investimento estrangeiro consiste na exploração do mercado interno e regional. Desse ponto de vista, a maioria das filiais brasileiras não detém mandatos mundiais para atuarem como fornecedoras globais da corporação, mas se integram à rede mundial, absorvendo produtos, sejam intermediários ou finais, com maior conteúdo tecnológico, das matrizes ou de filiais instaladas em países desenvolvidos” (p. 355). Sobre o comércio regional das grandes empresas nacionais, ver SILVA, Maria Lussieu (2003).

Tabela 5
 Proporção do Comércio Total de Empresas Nacionais e Estrangeiras Seleccionadas, por Região de Origem ou Destino (1989, 1997 e 2000)

Nacionalidade	Ano	Exportações						Importações					
		Merc.	Nafta	Aladi	U. E.	Ásia	RM	Merc.	Nafta	Aladi	U. E.	Ásia	RM
Brasileira	1989	3%	21%	1%	29%	33%	13%	8%	38%	13%	21%	9%	11%
	1997	9%	19%	3%	25%	26%	16%	7%	33%	12%	21%	15%	12%
	2000	6%	30%	2%	30%	17%	14%	9%	40%	11%	23%	9%	8%
Nafta	1989	4%	39%	8%	25%	14%	10%	4%	66%	2%	16%	11%	1%
	1997	32%	23%	12%	15%	8%	9%	6%	47%	1%	26%	11%	9%
	2000	25%	21%	13%	23%	8%	11%	21%	49%	1%	19%	6%	4%
U. E.	1989	5%	28%	8%	47%	4%	8%	11%	17%	3%	66%	2%	2%
	1997	32%	14%	14%	22%	8%	10%	20%	11%	2%	49%	7%	11%
	2000	19%	31%	10%	28%	4%	9%	15%	19%	0%	54%	10%	2%
Ásia	1989	1%	11%	3%	15%	66%	4%	3%	17%	0%	8%	72%	0%
	1997	10%	11%	9%	15%	54%	1%	2%	22%	0%	3%	72%	2%
	2000	5%	21%	3%	20%	50%	1%	3%	19%	0%	6%	70%	1%
Resto do Mundo (RM)	1989	8%	4%	1%	66%	10%	11%	0%	59%	2%	7%	1%	32%
	1997	18%	7%	1%	30%	14%	30%	0%	66%	6%	14%	0%	13%
	2000	11%	4%	4%	28%	27%	26%	2%	74%	1%	17%	1%	5%

Fonte: Secex: Elaboração Neit-IE-Unicamp *apud* Hiratuka & Negri (2003).

Creio que esses resultados da abertura comercial parecem apontar para o reforço, a partir da década de 1990, do padrão histórico de integração regional identificado pelos autores cepalinos clássicos antes discutidos, para quem os desequilíbrios comerciais na região eram explicados por assimetrias produtivas e tecnológicas, associadas à divisão de trabalho entre filiais e firmas nacionais, de diferente produtividade e porte, distribuídas desigualmente entre os países e expressando as diferenças geográficas da difusão do progresso técnico na economia mundial capitalista. Como Gunnar Myrdal (1960) alegara, uma integração regional com ênfase no livre-comércio podia acentuar dinâmicas cumulativas de desenvolvimento desigual regional, se colocasse em concorrência economias com pontos de partida muito assimétricos. Economias maiores e mais diversificadas, que já tivessem avançado na expansão do mercado interno puxado pela industrialização, poderiam colher desproporcionalmente os frutos de processos de liberalização, deixando pouco espaço para a diversificação industrial de parceiros menores e mais atrasados.

Nesse sentido, a abertura comercial da década de 1990 parece ter tido pelo menos dois efeitos estruturais, de difícil reversão, no comércio industrial da América do Sul: o aumento da dependência tecnológica em relação aos países onde se

localizam matrizes de corporações globais, ou as filiais com mandato para o mercado mundial – dependência que pode ser estimada pela importação de bens de capital e insumos industriais intensivos em tecnologia; e o aumento da polarização regional na distribuição de atividades industriais, medido a médio prazo pelos superávits bilaterais no comércio industrial do Brasil e, em menor medida, da Argentina com os parceiros regionais. A concentração, nos maiores países da região, das maiores empresas industriais e das filiais orientadas para o mercado nacional e regional de bens finais, e crescentemente importadoras de insumos especializados oriundos de fora da região, tende logicamente a limitar a substituição de um padrão de comércio inter-setorial por um intra-setorial dentro da região, em um quadro de liberalização comercial pouco administrada, ao contrário do pretendido por Prebisch. E tornam os fluxos de comércio intra-regional dependentes, como veremos, da capacidade de geração de divisas por meio de exportações de produtos básicos para fora da região, e da variação (historicamente instável) dos preços das *commodities* exportadas.

2 O ciclo da economia mundial e seu impacto sobre o modelo de integração econômica sul-americana

Com poucas exceções, os programas de liberalização seguidos na América do Sul, na década de 1990, acabaram em crises econômicas graves, que reforçaram as reações políticas contra as coalizões de governo prevaletentes. Segundo Cintra & Farhi (2003), as crises financeiras e cambiais do final do século XX associaram-se à retração cíclica dos fluxos internacionais de capitais para os países em desenvolvimento, reduzindo a possibilidade de financiamento dos grandes déficits de transações correntes que se formaram durante o *boom* de entrada de capitais no período de execução das reformas liberalizantes. Em meio à reversão cíclica, depreciações cambiais agudas nos países periféricos com regimes de câmbio flutuante, e ataques especulativos exitosos contra taxas de câmbio fixas ou semifixas, provocaram desequilíbrios patrimoniais abruptos nas contas de Estados e empresas endividados em moeda externa. Na América do Sul, também modificaram abruptamente os preços relativos entre os parceiros regionais, além de detonarem crises financeiras resolvidas com recurso aos programas recessivos do FMI ou, no caso de Argentina e Uruguai, de reestruturações da dívida externa. Segundo Natanson (2009), a crise econômica teve em vários países um impacto devastador

sobre o apoio político de programas de liberalização, e contribuiu para impedir a conclusão das negociações da ALCA.

No Brasil, o fechamento do processo negociador da ALCA não ocorreu no governo que liderou a realização de reformas liberalizantes no Brasil, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), mas no governo Lula, que se elegeu com um discurso fortemente crítico da ideologia neoliberal. Do ponto de vista da política econômica externa, a visão que orientaria o governo Lula foi muito crítica do que se considerou a aceitação passiva do neoliberalismo pelo governo FHC. Essa crítica foi esboçada em publicações escritas ou editadas, durante a campanha contra o neoliberalismo, por protagonistas do futuro governo, como Samuel Pinheiro Guimarães (1999) e Marco Aurélio Garcia (1996).³¹ Em linhas gerais, a crítica fundamental era que o governo FHC abdicara da construção de um projeto de desenvolvimento definido e coordenado pelo Estado nacional, transferindo decisões centrais ao destino do país para organismos internacionais, grandes grupos multinacionais e especuladores financeiros, ao aderir ao receituário neoliberal do Consenso de Washington. Diante da adesão ao ideário neoliberal, o espaço para a atuação da diplomacia econômica era reduzido, como, aliás, era o espaço para a intervenção estatal em geral: tratava-se basicamente de defender alguns interesses particulares eventualmente afetados pela estratégia de abertura, sem questionar a ordem internacional assimétrica que os países desenvolvidos buscavam consolidar por meio de tratados multilaterais e da difusão de ideologias que lhes seriam favoráveis.

A missão histórica de um novo governo deveria ser a de reverter a perda de autonomia gerada pela estratégia neoliberal, recuperando a capacidade de intervenção do Estado e buscando formas de inserção internacional menos suscetíveis a crises, em nome do desenvolvimento econômico e social duradouro. Neste sentido, o lugar para a diplomacia econômica não era meramente o de defender interesses parciais prejudicados por um movimento inexorável de abertura:

⁽³¹⁾ Já durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, vários discursos e publicações de membros do governo reafirmaram aspectos centrais dessa visão de política externa; dentre outros, ver Amorim (2004), Guimarães (2005; 2010a; 2010b), e Garcia (2010). Para as origens da estratégia e seus primeiros resultados, ver Cruz & Stuart (2004). Para visões críticas manifestas por ex-integrantes do governo FHC, ver Barbosa (2010) e Ricupero (2010).

ela deveria negociar internacionalmente a abertura de espaços para a realização de políticas nacionais de desenvolvimento e, em geral, se esforçar para a construção política de uma ordem internacional menos assimétrica.

Uma prática essencial para a nova política seria desconstruir a ideologia de que a globalização dos mercados seria um processo neutro, que reduziria homogeneamente a capacidade dos Estados nacionais em nome dos benefícios da divisão internacional do trabalho, e que puniria apenas Estados incapazes de executar políticas econômicas que fornecessem os incentivos corretos para o setor privado. Pelo contrário, a globalização dos mercados redundava em crises periódicas e acentuava as assimetrias internacionais. Por sua vez, o esforço de normatização multilateral das relações econômicas internacionais, liderado pelos Estados Unidos, era tudo menos neutro: tendia a consolidar as assimetrias ao reduzir a proteção a ramos nascentes de indústria e serviços nos países em desenvolvimento, assim como limitar políticas de desenvolvimento, de modo a preservar o controle dos países centrais sobre ramos intensivos em tecnologia e capital, com maiores perspectivas de crescimento e agregação de valor.³²

O acicate para forçar os países em desenvolvimento a celebrar acordos econômicos tão assimétricos, na OMC como na América do Sul, era a ameaça de conclusão de acordos exclusivamente com aqueles países periféricos dispostos a aceitar as novas disciplinas, em troca de algum acesso preferencial aos mercados do Norte. À ameaça de isolamento feita pelos países desenvolvidos, caberia reagir por meio da celebração de alianças entre grandes Estados periféricos que não estivessem dispostos a aceitar a divisão internacional do trabalho proposta e renunciar a pretensões desenvolvimentistas. Ao invés da integração assimétrica, a qualquer custo, cabia estimular a diversificação de aliados políticos e parceiros econômicos no eixo Sul-Sul, mesmo porque os países desenvolvidos não deixariam de se interessar em negociar e transacionar com países em desenvolvimento em crescimento acelerado. A cooperação política e a integração comercial no eixo Sul-Sul deveriam caminhar juntas, para fortalecer os países periféricos mutuamente, perante as ameaças colocadas à autonomia política e ao desenvolvimento econômico pela

⁽³²⁾ Do ponto de vista geopolítico, um movimento semelhante ocorria na tentativa de ampliar a agenda de intervenção do Conselho de Segurança da ONU, sem participação expressiva dos países periféricos representados na Assembleia Geral: Guimarães, 1999, cap. XVII.

agenda desigual e injusta controlada pelos países desenvolvidos, liderados pelos Estados Unidos.

A ameaça de limitação ao desenvolvimento seria ainda maior na proposta feita pelos Estados Unidos para a ALCA, que não apenas oferecia uma abertura tímida em vários produtos de interesse sul-americano (como açúcar, soja, algodão, etanol, milho, carnes, suco de laranja, têxteis, calçados, aço, fumo, laticínios, derivados de cacau etc.), como também se recusava a limitar o uso de subsídios ou de mecanismos arbitrários de defesa comercial por parte dos Estados Unidos. Além disto, propunha restrições superiores a políticas de desenvolvimento (chamadas *OMC-plus*) àquelas já consolidadas na OMC, ou mesmo em questão na Rodada de Doha (nas regras para compras governamentais, propriedade intelectual, incentivos a investimentos, regulação de capitais estrangeiros, dentre outros). Enquanto isto, na Rodada Doha da OMC, a oferta de abertura dos mercados agrícolas e de limitação de subsídios por parte dos países desenvolvidos continuava limitada, embora esses países continuassem exigindo um aprofundamento das disciplinas restritivas de políticas desenvolvimentistas “desleais”.

Em linhas gerais, a prática da política externa brasileira seguiu a visão estratégica anunciada, ainda em campanha contra o neoliberalismo, pelos protagonistas do futuro governo. Segundo Bastos (2004b), a nova prioridade conferida à preservação do espaço de políticas de desenvolvimentos e às relações Sul-Sul ficou patente quando, em julho de 2003, o ministro Celso Amorim respondeu à oferta estadunidense de redução tarifária (que “fatiava” a ALCA em quatro regiões, discriminando o Mercosul), explicitando o enfoque dos “três trilhos” que orientaria a política exterior brasileira. No trilho multilateral da OMC, seriam abordados temas sensíveis para o país, como regulamentação de compras governamentais, política de investimentos e respeito a patentes, afastados o quanto possível do âmbito ALCA. O trilho ALCA, por sua vez, consagraria um conjunto de compromissos básicos comuns nas várias áreas de negociação do acordo regional, enquanto as negociações de acesso a mercado seriam realizadas, sobretudo, em âmbito 4 + 1, ou seja, articulando o Mercosul em negociação conjunta com terceiros países ou blocos.³³ Esta

⁽³³⁾ “De forma sucinta, essa posição - obviamente sempre sujeita a alguns ajustes no processo de negociação - pode ser descrita da seguinte forma: 1) a substância dos temas de acesso a mercados em bens e, de forma limitada, em serviços e investimentos seria tratada em uma negociação 4 + 1

proposta tinha um significado claro no que tange às relações interamericanas: a realização de tratados de liberalização com países latinos não dependeria do acerto simultâneo de um tratado pan-americano que também envolvesse a América do Norte. Ou seja, não dependeria da ALCA, podendo limitar-se a acordos Sul-Sul. Para executar estes acordos, o país usaria as possibilidades de preferência abertas, muito antes do processo ALCA deslançar, pelo ambiente ALADI.³⁴

Já em 2003, uma coalizão de países liderada pelo Brasil, o G-20 comercial, conseguiu bloquear a conclusão de um acordo favorável aos países desenvolvidos, e reorientar a agenda para temas prioritários aos países em desenvolvimento, embora a Rodada Doha não tenha sido concluída (BLUSTEIN, 2009). A aliança entre Brasil, Argentina e Venezuela também barrou o tratado da ALCA, sem prejuízo da preservação do esforço de integração Sul-Sul. Ao contrário do vaticínio ameaçador do governo George W. Bush, os países que celebraram acordos bilaterais com os Estados Unidos não se recusaram a celebrar ou aprofundar também acordos com o Mercosul, dentro do ambiente ALADI, em direção à formação de uma zona de livre-comércio (e não de uma união aduaneira, em vista da divergência de tarifas alfandegárias extra-zona) na área da Comunidade Sul-Americana de Nações, embrião da UNASUL.³⁵

entre o Mercosul e os Estados Unidos; 2) o processo Alca propriamente dito se focalizaria em alguns elementos básicos, tais como solução de controvérsias, tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, fundos de compensação, regras fitossanitárias e facilitação de comércio; 3) os temas mais sensíveis e que representariam obrigações novas para o Brasil, como a parte normativa de propriedade intelectual, serviços, investimentos e compras governamentais, seriam transferidos para a OMC, a exemplo do que advogam os Estados Unidos em relação aos temas que lhes são mais sensíveis, como subsídios agrícolas e regras antidumping” (Amorim, 2003).

⁽³⁴⁾ Nas palavras de Celso Amorim: “Deve-se lembrar, porém, que já dispomos de canais negociadores para levar adiante uma agenda de integração com os países latino-americanos no âmbito da Aladi (Associação Latino-Americana de Integração), em especial os da América do Sul. Essas tratativas se beneficiam da cobertura jurídica da chamada ‘cláusula de habilitação’ da OMC, que autoriza a troca de preferências comerciais entre países em desenvolvimento. Assim, o maior interesse em negociarmos uma Alca reside na expectativa de acesso ao mercado norte-americano, o qual, por sua dimensão e dinamismo, não pode ser ignorado.” (Amorim, 2003).

⁽³⁵⁾ Nas palavras do documento do MRE (2001), explicativo das negociações do Mercosul no ambiente ALADI: “A Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), estabelecida pelo Tratado de Montevideu (TM-80), firmado em 12/08/80, constitui o marco jurídico no âmbito do qual se desenrola o processo de integração econômica dos países da região... Na estrutura jurídica

Tabela 6
Participação no Comércio Sul-Sul, por Sócios em Desenvolvimento da Região,
1990-1991 e 2005-2006 (Porcentagens)

1990 - 1991	América Latina e Caribe	Europa central e	África	Oriente Médio	Ásia em Desenvolv.	Sul-Sul
América Latina e Caribe	14,6	4,0	1,2	1,4	3,5	24,7
Europa central e oriental	3,2	36,0	2,0	1,8	6,0	49,1
África	5,1	2,9	6,7	2,2	4,0	20,8
Oriente Médio	4,5	2,6	2,3	6,9	17,9	34,1
Ásia em desenvolvimento	2,9	2,1	2,3	2,9	27,5	39,3
Comercio Sul-Sul	5,2	7,7	2,5	2,8	23,9	36,0
2005 - 2006	América Latina e Caribe	Europa central e	África	Oriente Médio	Ásia em Desenvolv.	Sul-Sul
América Latina e Caribe	17,5	0,8	1,4	1,0	5,9	26,6
Europa central e oriental	0,6	21,0	1,3	2,7	1,8	27,5
África	1,3	1,3	17,8	2,1	9,7	32,2
Oriente Médio	0,5	0,8	3,0	9,3	22,0	35,6
Ásia em desenvolvimento	2,5	1,9	1,9	2,9	40,5	49,8
Comercio Sul-Sul	4,6	4,1	2,3	3,2	26,7	40,9

Fonte: Cepal, 2008.

da Aladi, há, pois, espaço para a celebração de acordos sub-regionais de integração, plurilaterais e bilaterais. Segundo estudo da Aladi, graças a esses acordos, cerca de 87,1% do comércio intra-regional estará plenamente liberado este ano. O Mercosul é um bom exemplo dos resultados de tais negociações. O programa de liberalização comercial de Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, que originou esse bloco, foi registrado na Secretaria-Geral da Aladi como Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica n.º 18 - ACE-18.). Além desse, podem ainda ser citados os acordos do Mercosul com os demais membros da Aladi... A criação de um espaço de integração sul-americana é um imperativo de ordem política e econômica, e o desenvolvimento de um eixo de integração com os países andinos é de grande interesse para o Brasil e para o Mercosul. As negociações entre a Comunidade Andina de Nações (CAN) e Mercosul tiveram início em 1995. Inicialmente, em 17 de dezembro de 1996, o Mercosul e a Bolívia assinaram o Acordo de Complementação Econômica n. 36 (ACE-36), que prevendo o estabelecimento de uma área de livre-comércio. Posteriormente, no quadro de avanço dos entendimentos, com vistas a aproximar os dois blocos, o Brasil assinou, em 12 de agosto de 1999, um acordo de preferências tarifárias fixas com a Colômbia, o Equador, o Peru e a Venezuela (ACE-39). Por sua vez, a Argentina firmou um instrumento semelhante, em 29 de junho de 2000. Posteriormente, o Mercosul concluiu um Acordo de Complementação Econômica com o Peru (ACE-58), em agosto de 2003. Além disso, o Mercosul, a Colômbia, o Equador e a Venezuela firmaram, em 18 de outubro de 2004, o Acordo de Complementação Econômica n.59 (ACE-59). Esses acordos, que visam à formação de uma zona de livre-comércio, substituíram o ACE-39. A entrada em vigor do ACE-59, em fevereiro de 2005, constituiu um passo histórico e significativo para a conformação da Comunidade Sul-Americana de Nações." O mesmo documento traz informações interessantes a propósito do aprofundamento, no âmbito da ALADI, do Acordo de Complementação Econômica n.35 (ACE-35), entre Mercosul e Chile, e do Acordo de Complementação Econômica n.º 36 (ACE-36), entre Mercosul e Bolívia.

Dois processos contribuíram para o aprofundamento do processo de integração regional independente dos Estados Unidos. Do ponto de vista político, o projeto foi facilitado pela proliferação de governos que reagiram agressivamente, no novo século, às propostas neoliberais da década de 1990. De fato, a chamada *Onda Rosa*³⁶ foi uma reação aos impactos sociais e políticos do neoliberalismo e de sua crise financeira e cambial no final da década de 1990, com questionamento explícito das ideologias de liberalização comercial e financeira, redução da intervenção estatal e confiança no endividamento externo associadas ao Consenso de Washington. Sociedades se revoltaram contra os mercados livres, exigindo novos modos de regulação das economias e novas formas de inserção internacional que dessem conta da emergência política de massas socialmente excluídas ou ameaçadas de exclusão. Por isto, a recuperação da capacidade de intervenção dos Estados envolveu o aumento do gasto público, e da política social redistributiva em especial, financiada em parte pela captura fiscal das rendas da elevação de preços de exportações, seja por mecanismos tributários – como *Retenciones* (Argentina) –, seja por controle estatal de empresas exportadoras de minérios e energia.³⁷ A rejeição da tutela do FMI era parte indispensável desse processo, em meio a um realinhamento internacional que reduziu drasticamente a influência política e ideológica dos Estados Unidos na região.

⁽³⁶⁾ Os seguintes países elegeram governos à esquerda do Centro político: Venezuela (1998), Brasil (2002), Argentina (2003), Uruguai (2004), Bolívia (2005), Honduras (2005), Chile (2006), Costa Rica (2006), Equador (2006), Nicarágua (2006), Paraguai (2008) e Peru (2011). A Colômbia é uma exceção conhecida, e o Chile voltou a ser governado por grupos à direita do Centro político em 2010.

⁽³⁷⁾ O caso mais conhecido de controle direto de proventos fiscais das exportações de minérios, petróleo ou insumos energéticos (uma forma dos *efeitos em cadeia de natureza fiscal das exportações*, nos termos de Albert Hirschman, 1977) é o da CODELCO no Chile, mas, como amplamente noticiado na imprensa internacional, o governo da Venezuela aumentou o controle sobre as receitas da PDVSA; o Equador aprovou em 2008 a *Ley de Fondos Petroleros*, que consolidou a migração dos recursos do petróleo para o governo central, depois de revisões parciais infraconstitucionais; a Bolívia nacionalizou e aumentou o preço das exportações de gás; e o Paraguai assegurou a revisão do Tratado que define as compensações pela energia de Itaipu Binacional transferida para o Brasil (sob a alegação de ajustar o preço administrado à elevação generalizada dos custos energéticos nos mercados internacionais).

Tabela 7
Evolução do comércio de América Latina e Caribe por sócios

		2006	2007	2008	2009	2010	Taxa anualizada (2006-2010)
Exportações	Mundo	6.711	7.582	8.790	6.792	8.632	65
	Estados Unidos	3.354	3.502	3.807	2.818	3.541	14
	União Europeia	952	1.134	1.332	947	1.127	43
	Ásia e Pacífico	654	870	1.069	1.030	1.434	217
	China	226	355	434	482	718	335
	Outras economias de Ásia	428	515	635	548	716	137
	América Latina e Caribe	1.154	1.381	1.722	1.282	1.629	90
	Resto do mundo	597	695	860	715	902	109
Importações	Mundo	5.836	6.982	8.530	6.387	8.321	93
	Estados Unidos	2.039	2.283	2.659	2.013	2.565	59
	União Europeia	835	1.022	1.256	962	1.188	92
	Ásia e Pacífico	1.286	1.612	1.990	1.576	2.239	149
	China	491	674	892	755	1.111	227
	Outras economias de Ásia	795	938	1.098	822	1.128	91
	América Latina e Caribe	1.199	1.433	1.809	1.325	1.641	82
	Resto do mundo	478	633	816	511	688	96

Fonte: Cepal, 2011.

Do ponto de vista econômico, tanto as políticas econômicas características dos governos da *Onda Rosa* quanto o esforço de integração regional foram favorecidos pela forte recuperação do crescimento econômico mundial. A crise econômica havia aguçado tensões comerciais no Mercosul que, somada às tensões econômicas e políticas entre a Venezuela e os demais membros do Pacto Andino, geraram incertezas sérias sobre a integração, mas a conjuntura de retomada do crescimento econômico, a partir de 2003, ajudou a relaxá-las. Paradoxalmente, a grande extroversão econômica externa dos Estados Unidos, usada como argumento de propaganda para “vender” a ALCA, acabou fortalecendo indiretamente os grupos

políticos sul-americanos contrários a ela. Caracterizada pela financeirização, a economia estadunidense acumulou déficits de transações correntes enormes à medida que a expansão do crédito para consumo e investimento era amparada por mais um ciclo de valorização de ativos financeiros, comandado pela especulação imobiliária até a crise de 2007.³⁸

Tabela 8
China e Índia: Participação no consumo mundial de produtos básicos agrícolas (2000-2007)

	2000	2007	Variação	Participação na variação total (%)	Participação no Consumo Mundial	
					2000	2007
Trigo, milhões de toneladas						
China	110,3	104,0	-5,69	-17,4	18,9	16,8
Índia	66,8	75,9	13,51	25,0	11,5	12,2
Mundo	583,6	619,7	6,19	100,0		
Milho, milhões de toneladas						
China	120,2	149,0	23,92	17,2	19,8	19,2
Índia	12,0	16,5	38,08	2,7	2,0	2,1
Mundo	608,3	775,1	27,43	100,0		
Arroz, milhões de toneladas						
China	134,3	127,3	-5,18	-23,7	34,1	30,1
Índia	76,0	91,6	20,60	53,2	19,3	21,7
Mundo	393,3	422,7	7,48	100,0		
Soja, milhões de toneladas						
China	26,7	48,1	79,98	34,5	15,6	20,6
Índia	5,3	9,2	74,80	6,4	3,1	3,9
Mundo	171,6	233,5	36,12	100,0		
Óleo de soja, milhões de toneladas						
China	3,5	9,8	176,40	53,4	13,4	25,7
Índia	2,0	2,5	24,75	4,3	7,7	6,6
Mundo	26,4	38,1	44,41	100,0		
Açúcar, milhões de toneladas						
China	8,5	13,0	53,37	19,5	6,6	8,6
Índia	17,3	22,1	27,85	20,7	13,6	14,7
Mundo	127,6	150,9	18,21	100,0		

Fonte: Cepal, 2008

³⁸ Sobre o conceito de financeirização, ver Braga (1997) e Carneiro (2010a). Sobre os desequilíbrios dos Estados Unidos e seu impacto global, ver Silva (2006).

Tabela 9
China e Índia: Participação no consumo mundial de petróleo e metais (2000-2007)

	2000	2007	Varição	Participação na variação total (%)	Participação no Consumo Mundial	
					2000	2007
Petróleo						
China	4,8	7,9	64,6	34,7	6,3	9,2
Índia	2,3	2,7	21,9	5,6	3,0	3,2
Mundo	76,3	85,2	11,6	100,0		
Produtos acabados de aço						
China	124,28	408,30	228,5	63,4	16,3	33,8
Índia	26,30	50,80	93,2	5,5	3,5	4,2
Mundo	760,72	1208,50	58,9	100,0		
Alumínio refinado						
China	3,50	12,35	252,9	73,5	14,0	33,3
Índia	0,60	1,02	69,3	3,5	2,4	2,7
Mundo	25,06	37,10	48,0	100,0		
Cobre refinado						
China	1,93	4,86	152,1	102,9	12,7	26,9
Índia	0,24	0,44	83,8	7,1	1,6	2,4
Mundo	15,19	18,04	18,8	100,0		
Zinco refinado						
China	1,96	3,59	83,2	74,8	21,6	31,9
Índia	0,18	0,48	172,1	13,9	1,9	4,3
Mundo	9,06	11,24	24,0	100,0		

Fonte: Cepal, 2008.

O déficit externo dos Estados Unidos apoiou o aumento de preços de produtos básicos exportados pela América do Sul, seja diretamente por meio de importações primárias, seja indiretamente por meio da demanda especulativa por *commodities*, ou através da demanda de produtos básicos pelos grandes exportadores de manufaturados na Europa e na Ásia (particularmente Alemanha, Japão e China). A China, em particular, aumentou sua demanda de produtos básicos ao ampliar seu mercado interno puxado por grandes investimentos, e consolidar-se, ao longo da década, como o eixo central da divisão regional do trabalho na Ásia, e plataforma de exportações daí para Europa e Estados Unidos (MEDEIROS, 2010). O país aumentou muito sua participação na demanda mundial de vários produtos básicos em poucos anos, e, em conjunto com a Ásia (e particularmente Índia) contribuiu favoravelmente para o aumento de seus preços.

Tabela 10
China: Participação chinesa no consumo mundial de produtos básicos,
entre 2002 e 2007 (%)

Produto básico	Participação chinesa no consumo mundial		Aumento de preço	
	2002	2007	2002-2007	
Combustíveis				
Petróleo	6,9	9,3	185,1	
Minerais e metais				
Minério de ferro	22,3	43,9	184,7	
Cobre	18,2	27,1	356,5	
Alumínio	21,1	33,2	95,4	
Zinco	22,4	32,4	316,4	
Oleaginosas				
Soja	18,4	20,9	80,6	
Óleo de soja	21,2	25,9	85,1	
Farinha de pescado	23,0	27,5	83,6	
Comidas e bebidas tropicais				
Café	0,3	0,4	125,6	
Açúcar	7,9	9,3	46,4	
	8,8	9,4	28,6	
Carnes				
Carne vacuna	10,6	12,3	22,6	
Aves	16,8	17,2	23,9	
Produtos florestais				
Madeira serrada	4,0	8,6	63,6	
Pasta química	5,7	7,8	55,5	

Fonte: Jenkins, R. (2011)

Assim, direta ou indiretamente, a demanda da Ásia por produtos básicos associou-se ao dinamismo do crescimento de Estados Unidos e China, transmitindo efeitos dinâmicos e permitindo aos países da América do Sul, partícipes ou não da Onda Rosa, diversificar o destino de suas exportações, aumentar receitas fiscais, acumular reservas cambiais e reduzir seu passivo externo líquido, com o FMI e fontes privadas (ver Anexos I e II). Além da diversificação dos mercados exportadores, os países da América do Sul experimentaram uma ampliação significativa do mercado interno, em alguns casos de modo relacionado com a melhoria da distribuição de renda, mas em todos os casos com a ampliação do crédito facilitada pela queda das taxas de juros.

Segundo Carneiro (2010), o crescimento da economia brasileira também foi liderado pela expansão do mercado interno, sobretudo depois que a recuperação das importações acabou por tornar negativa a contribuição das exportações líquidas para

o crescimento, em meados da década. Na verdade, o grau de abertura da economia brasileira para o exterior, pelo lado das importações, aumentou estruturalmente desde a década de 1990, contraindo-se durante o período de crise e desvalorização cambial (1999-2003), e se recuperando com a retomada do crescimento econômico. Com isso, o peso das importações brasileiras no total das importações da América do Sul alcançou seus valores mais altos na última década.

Tabela 11
Peso das importações brasileiras no total da América do Sul: 1992-2010 (US\$ mil)

Ano	Brasil	América do Sul (menos Brasil)	Índice
1992	20.554.091	68.534.739	29,99%
1993	25.256.000	75.708.338	33,36%
1994	33.078.690	54.325.490	60,89%
1995	49.971.896	85.513.439	58,44%
1996	53.345.767	91.293.116	58,43%
1997	59.747.227	111.931.754	53,38%
1998	57.763.475	111.543.875	51,79%
1999	49.301.557	87.590.034	56,29%
2000	55.850.663	90.125.105	61,97%
2001	55.601.758	89.226.872	62,32%
2002	47.242.654	70.861.492	66,67%
2003	48.325.566	79.620.632	60,69%
2004	62.835.615	108.459.533	57,93%
2005	73.600.375	137.976.651	53,34%
2006	91.350.840	171.036.463	53,41%
2007	120.617.446	217.886.922	55,36%
2008	172.984.767	281.164.153	61,52%
2009	127.722.342	211.968.790	60,26%
2010	181.648.675	275.433.003	65,95%

Fonte: UNCTADstat, BID, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

A despeito do aumento estrutural do coeficiente importado no Brasil, e do esforço político e institucional de integração comercial regional, a América do Sul não aumentou a participação na origem das importações brasileiras. Vimos como, em meio à abertura comercial da década de 1990, as importações industriais brasileiras oriundas da América do Sul não cresceram na mesma proporção das exportações (à exceção da Argentina), em parte por causa das assimetrias produtivas na região, em parte por causa do padrão geográfico do comércio exterior das filiais, localizadas prioritariamente no Brasil. De acordo com Camargos (2007), o padrão foi reforçado na década seguinte, quando o aumento das importações brasileiras orientou-se, ainda mais, para mercados extra-regionais.

Tabela 12
 Peso das importações extra-regionais na pauta brasileira: 1992-2010
 (US\$)

Ano	Importações extra-regionais	Importações totais	Índice
1989	15.094.718.661	18.263.432.738	82,65%
1990	17.277.062.328	20.661.362.039	83,62%
1991	17.575.230.372	21.040.470.792	83,53%
1992	17.181.632.724	20.554.091.051	83,59%
1993	20.769.699.263	25.256.000.927	82,24%
1994	27.055.350.162	33.078.690.132	81,79%
1995	40.790.136.694	49.971.896.207	81,63%
1996	42.649.369.918	53.345.767.156	79,95%
1997	47.897.602.533	59.747.227.088	80,17%
1998	46.395.781.796	57.763.475.974	80,32%
1999	40.464.493.187	49.301.557.692	82,08%
2000	44.973.055.254	55.850.663.138	80,52%
2001	46.307.845.399	55.601.758.416	83,28%
2002	39.612.091.021	47.242.654.199	83,85%
2003	40.670.125.147	48.325.566.630	84,16%
2004	53.557.147.572	62.835.615.629	85,23%
2005	62.866.692.286	73.600.375.672	85,42%
2006	76.387.561.199	91.350.840.805	83,62%
2007	102.101.144.884	120.617.446.250	84,65%
2008	148.845.074.895	172.984.767.614	86,05%
2009	108.606.903.226	127.722.342.988	85,03%
2010	155.765.208.516	181.648.675.604	85,75%

Fonte: MDIC.

Desde a criação da ALALC até o regionalismo aberto na década de 1990, as iniciativas de integração regional sempre privilegiaram temas econômicos e, sobretudo, comerciais. Como afirmado pelos autores cepalinos clássicos, a ênfase no livre-comércio geraria desequilíbrios comerciais, associados à polarização do desenvolvimento industrial em países maiores, limitando a substituição de um padrão de comércio inter-setorial por um intra-setorial, que só tenderia a ocorrer nos quadros de um comércio regional administrado. Por diversas razões, o Brasil foi, inegavelmente, o país da região onde o desenvolvimento industrial mais se aprofundou, em parte porque a capacidade de intervenção do Estado (inclusive através de empresas e bancos estatais) avançou a ponto de conseguir coordenar investimentos públicos e privados, de estatais, de empresas privadas nacionais e, de maneira diferenciada na região, das filiais estrangeiras que dominaram os ramos

industriais líderes no país (TAVARES, 1974; EVANS, 1979), como em todas as economias mais avançadas da América Latina (FAJNZYLBBER, 1983). Como também há, segundo Paranariello (2007), grande desproporção de escala, produtividade e diversificação nos demais setores econômicos (agricultura, serviços e, em alguns casos, extração mineral) do Brasil *vis-à-vis* seus parceiros regionais, o país jamais funcionou como uma locomotiva que absorvesse exportações regionais em larga escala. Historicamente, o modelo de integração regional caracterizou-se, pela ótica do comércio exterior brasileiro, pelo fato de que o Brasil apresentou um potencial indutor do crescimento de seus parceiros regionais relativamente limitado, pelo lado das importações intra-regionais. Esse potencial, por sua vez, caiu no ciclo expansivo recente em relação à década de 1990, sobretudo para os parceiros onde ele era relativamente grande (Mercosul), embora tenha aumentado para Bolívia (onde é importante, graças às exportações de gás) e Colômbia (onde é pouco significativo).

Tabela 13
Participação do mercado brasileiro como destino das exportações sul-americanas

Ano	Argentina	Venezuela	Bolívia	Equador	Chile	Uruguai	Paraguai	Peru	Colômbia
1989	12,93%	1,65%	2,74%	0,28%	6,37%	37,17%	25,60%	3,77%	0,26%
1990	11,33%	2,07%	3,29%	0,19%	5,79%	34,29%	24,08%	3,33%	0,34%
1991	13,44%	3,26%	2,45%	0,16%	5,49%	25,72%	18,85%	2,86%	0,64%
1992	14,15%	2,70%	1,77%	0,43%	4,78%	17,73%	19,10%	3,64%	0,65%
1993	20,71%	2,68%	2,10%	0,70%	4,74%	23,43%	23,68%	2,97%	0,61%
1994	23,12%	3,43%	1,90%	0,19%	5,10%	29,74%	28,36%	3,39%	0,60%
1995	26,67%	4,46%	2,19%	0,93%	6,83%	35,04%	34,24%	3,24%	0,87%
1996	28,58%	4,23%	4,72%	0,92%	5,53%	39,38%	33,59%	3,56%	0,85%
1997	30,05%	4,21%	1,86%	0,46%	5,45%	35,49%	29,67%	3,19%	0,90%
1998	30,35%	4,27%	1,65%	0,68%	5,00%	37,61%	21,38%	2,86%	0,82%
1999	24,94%	4,65%	1,77%	0,37%	4,19%	28,91%	19,78%	2,49%	1,38%
2000	25,98%	3,96%	9,66%	0,32%	5,04%	26,21%	23,98%	2,46%	2,75%
2001	23,38%	2,80%	16,84%	0,32%	4,62%	24,41%	19,43%	2,73%	1,30%
2002	18,49%	2,36%	25,46%	0,25%	3,57%	26,05%	25,22%	2,38%	0,79%
2003	15,61%	1,01%	26,53%	0,27%	3,79%	24,38%	25,25%	2,18%	0,66%
2004	16,11%	0,50%	27,84%	0,94%	4,30%	17,84%	13,66%	2,36%	0,78%
2005	15,45%	0,46%	30,18%	0,83%	4,23%	14,50%	13,80%	2,34%	0,58%
2006	17,30%	0,90%	33,28%	0,22%	4,88%	15,64%	11,20%	2,98%	0,53%
2007	18,59%	0,50%	32,29%	0,20%	5,12%	17,53%	11,49%	3,23%	1,28%
2008	18,94%	0,57%	37,81%	0,21%	5,95%	15,86%	11,71%	2,72%	1,96%
2009	20,26%	1,01%	30,37%	0,27%	5,15%	22,90%	12,80%	1,59%	1,54%
2010	21,19%	1,23%	33,27%	0,30%	6,02%	23,47%	10,12%	2,29%	2,44%

Fonte: MDIC; UNCTADstat.

Por sua vez, os demais países da região são muito mais dependentes de importações intra-regionais do que o Brasil. O Brasil foi muito beneficiado por esse padrão assimétrico, à medida que o crescimento das exportações de produtos básicos e do mercado interno nos vizinhos aumentou a demanda de manufaturados importados do Brasil. Por um lado, o conjunto da América do Sul reverteu na última década os grandes déficits comerciais com o resto do mundo característicos da década de 1990. Por outro lado, o Brasil passou a acumular grandes superávits comerciais com a América do Sul. O saldo comercial da América do Sul (excluindo o Brasil) com o resto do mundo contribuiu, assim, para financiar o saldo comercial do Brasil na região.

Tabela 14
Saldo comercial da América do Sul (sem Brasil) com resto do mundo e com Brasil
(US\$)

Ano	Saldo Sul-Americano com resto do mundo (a)	Saldo do Brasil com América do Sul (b)	b/a (se positivo)
1990	20.676.915.727,27	-673.853.964	-
1991	9.080.958.090,91	739.095.348	8,14%
1992	(5.243.613.272,73)	3.126.718.862	-
1993	(9.776.792.090,91)	3.676.344.455	-
1994	(7.688.734.181,82)	2.697.187.206	-
1995	(2.943.310.631,27)	331.771.370	-
1996	1.949.110.795,64	-419.115.676	-
1997	(9.078.300.138,18)	949.978.390	-
1998	(20.770.761.204,55)	977.170.312	-
1999	2.698.797.403,00	603.923.665	22,38%
2000	17.561.287.370,55	245.356.882	1,40%
2001	10.250.249.830,82	990.145.614	9,66%
2002	27.830.726.918,45	-136.893.491	-
2003	33.528.885.591,30	2.516.210.873	7,50%
2004	43.353.307.054,20	6.444.312.388	14,86%
2005	54.675.201.380,40	10.503.945.507	19,21%
2006	69.423.090.452,50	11.787.766.982	16,98%
2007	55.591.908.834,70	13.388.320.006	24,08%
2008	58.791.040.454,90	14.224.766.601	24,20%
2009	46.088.089.210,50	7.893.105.448	17,13%
2010	45.120.790.198,00	11.285.683.005	25,01%

Fonte: UNCTADstat.

Se o Brasil não é a locomotiva central do crescimento regional, suas exportações industriais aproveitam o crescimento rápido do mercado interno dos

países exportadores de *commodities* na região. Parece configurar-se um padrão de especialização comercial inter-setorial, com duas faces: a América do Sul como um todo depende de exportações de produtos básicos para fora da região para financiar importações manufatureiras (de dentro e de fora da região), enquanto o Brasil aumenta significativamente suas exportações intra-regionais de bens manufaturados. Com isso, a importância da América do Sul nas exportações industriais do Brasil vem aumentando, se aproximando do auge alcançado no período de apreciação cambial da década de 1990.

Tabela 15
Exportação de Manufaturados do Brasil: Participação da América do Sul

Ano	América do Sul	Exportações Totais	Participação
1992	5.926	20.754	28,6%
1993	7.435	23.437	31,7%
1994	7.941	24.959	31,8%
1995	8.610	25.565	33,7%
1996	9.330	26.413	35,3%
1997	11.688	29.194	40,0%
1998	11.230	29.387	38,2%
1999	8.563	27.329	31,3%
2000	10.168	32.528	31,3%
2001	9.199	32.901	28,0%
2002	6.576	33.001	19,9%
2003	8.887	39.654	22,4%
2004	13.860	52.948	26,2%
2005	18.853	65.144	28,9%
2006	23.037	75.018	30,7%
2007	27.631	83.943	32,9%
2008	32.539	92.682	35,1%
2009	23.460	67.349	34,8%
2010	31.187	79.563	39,2%
2011 (até jun.)	17.065	43.384	39,3%

Fonte: MDIC.

US\$ milhões

Embora os dados sobre comércio exterior de empresas nacionais e filiais estrangeiras não estejam mais disponíveis como na década de 1990, por considerações de sigilo fiscal, é provável que estes resultados estejam associados às estratégias de atendimento do mercado regional de manufaturas por filiais estrangeiras localizadas no Brasil. Afinal, enquanto as filiais vêm usando o Brasil como base de operações no mercado regional, as grandes empresas nacionais

destinaram, historicamente, um valor proporcionalmente menor de suas exportações totais para o mercado regional. Ademais, o aumento recente do IDE de empresas nacionais na região, quando orientado para a busca de mercados e não para o provisãoamento de recursos naturais, pode estar substituindo, pelo menos em parte, exportações dessas mesmas empresas (embora possa induzir outros fluxos de exportação, por causa do efeito multiplicador do IDE sobre a renda do país receptor).

Independentemente da origem do capital das firmas exportadoras, as exportações brasileiras para a região se recuperaram rapidamente, em valores absolutos, depois da crise de 2008. Até o momento, a crise financeira iniciada em 2007, por sua vez, não foi o de reverter abruptamente o comércio intra-regional como nos anos 1980 e final dos 1990. A acumulação de reservas cambiais e a redução do endividamento externo líquido, verificadas durante a expansão, melhoraram a solvência e a liquidez internacional dos países da América do Sul, tornando as economias da região menos vulneráveis do que em outras crises financeiras à contração abrupta de fluxos de capital e à deflação das *commodities*. Em meio à crise financeira de 2008, as reservas cambiais acumuladas forneceram um colchão de liquidez diante da redução de influxos financeiros e da queda das receitas com exportações, limitando a depreciação cambial e seus efeitos prejudiciais sobre Estados, empresas e consumidores, em geral menos endividados em moeda externa do que em outros ciclos. E graças à acumulação de reservas e à redução do endividamento externo líquido (ver anexos I e II), vários países do continente ganharam um inédito espaço de execução de políticas macroeconômicas anticíclicas durante a crise financeira global, aumentando a participação do gasto público no PIB e reduzindo taxas de juros, sem experimentar crises cambiais incontroláveis como em conjunturas prévias (CEPAL, 2009 e 2010a). Deste modo, as economias da região, com raras exceções, voltaram a crescer fortemente em 2010, ao mesmo tempo em que o comércio intra-regional se recuperou rapidamente (CEPAL, 2010b).

3 Alguns desafios ao modelo de integração econômica sul-americana no mundo pós-crise

No processo de saída da crise, as políticas anticíclicas contaram com a contribuição de exportações de produtos básicos para a China para mitigar o impacto

da retração da demanda internacional. De fato, as exportações para a China foram as únicas que continuaram crescendo em 2009 (chegando à taxa de 8% para o conjunto de América Latina e Caribe), e as que cresceram em 2010. Esse comportamento mostra que a sinergia entre o crescimento chinês e as economias sul-americanas exportadoras de produtos básicos continua se verificando (CEPAL, 2010b e 2010c; TE, 2010b), embora a China tenha passado a depender ainda mais do crescimento do seu mercado interno do que de suas exportações manufatureiras, em relação ao período anterior à crise (MEDEIROS, 2010; EIU, 2010).

Tabela 16
Taxa de crescimento das exportações latino-americanas por destino, 1990-2009
(em % a.a.)

Destino das exportações	1990-2009 %a.a.	1990-2000 %a.a.	2000-2008 %a.a.	2008-2009 %a.a.
Am. Latina	14,0	19,0	14,3	(26,6)
ALADI	14,7	20,0	14,9	(28,1)
Argentina	16,1	23,8	13,6	(27,4)
Brasil	15,7	24,0	12,2	(25,8)
Chile	14,4	20,3	15,5	(35,7)
Uruguai	12,9	18,1	11,0	(17,5)
China	26,8	22,8	34,0	12,5
México	12,5	18,1	12,7	(31,9)
Estados Unidos	10,2	17,9	7,0	(28,6)
EU-25	7,5	6,9	14,4	(30,3)
Demais Parceiros	12,2	8,5	19,5	(5,4)
Mundo	11,2	14,4	12,0	(21,5)

Fonte: Comtrade, *Apud* Hiratuka et ali (2011).

O fato de que a China tenha passado a depender mais de seu mercado interno não significa, obviamente, que tenha passado a desconsiderar as exportações das regiões costeiras. De fato, a capacidade instalada para exportações não poderá ser ocupada, pelo menos a médio prazo, pelo crescimento da demanda interna, de modo que a pressão para a busca de mercados externos que compensem a desaceleração dos países desenvolvidos tende a aumentar, direcionando-se crescentemente para mercados de outros países em desenvolvimento (CARNEIRO, 2010b). O mesmo comportamento pode ser esperado de outras economias tradicionalmente exportadoras (como Alemanha, Japão, México, e várias economias asiáticas), mas também, com uma difícil mudança de rumos, dos Estados Unidos (NOLAN &

ZHANG, 2010). De fato, como para agravar a rivalidade global, o dirigente da principal economia deficitária, Barack Obama, já anunciou o plano, aparentemente inviável, de dobrar as exportações em cinco anos, com incomum consenso bipartidário (TE, 2010a). Não surpreende que o Secretário do Tesouro, Timothy Geithner, tenha inventado o termo “não apreciação competitiva” para criticar os países que buscam se proteger da depreciação competitiva do dólar operada pelo Federal Reserve (HUDSON, 2010).

Diante do longo período de baixo crescimento previsto para a Tríade Estados Unidos-UE-Japão (FMI, 2011), as baixas taxas de juros que serão verificadas nos centros financeiros globais estimularão operações de arbitragem financeira de curto prazo (*carry-trade*) em direção às periferias do sistema que não contarem com armas efetivas para promover a “não apreciação competitiva”. A intensidade da pressão da apreciação cambial sobre a economia brasileira deverá depender da eficácia das iniciativas de controle de capitais implementadas a partir do segundo semestre de 2011 (taxação de operações no mercado futuro de câmbio, e da tomada de empréstimos de diferentes prazos), e da profundidade da crise da União Europeia e seus impactos no sistema financeiro global. De todo modo, as economias a serem mais prejudicadas pelo movimento de redefinição de taxas de câmbio e de saldos comerciais na indústria manufatureira serão aquelas: 1) cuja indústria é orientada para o mercado interno, 2) cujo mercado interno cresce a taxas maiores do que a economia mundial, 3) cuja taxa de câmbio está historicamente apreciada, 4) cuja taxa de juros é muito superior à média mundial, 5) que sejam fortemente exportadoras de produtos primários, sobretudo energéticos. Além do Brasil, poucas economias do mundo, se alguma, preenchem todos os requisitos acima.

A se manterem essas tendências internacionais, empresas brasileiras podem continuar perdendo mercados industriais no próprio país e na América do Sul, como já vem perdendo em outras regiões. A substituição de produção local por importações, absoluta em alguns ramos, quer dizer, não apenas na distribuição do crescimento marginal do mercado, é bem retratada na rápida ampliação do déficit comercial em bens manufaturados em 2010 e 2011 (IEDI, 2010 e 2011b). A perda de participação das exportações brasileiras nos mercados latino-americanos também é bem documentada.

Tabela 17
Perdas e ganhos totais da Argentina, do Brasil, do México e do Uruguai no mercado da ALADI,
2002-2009. Em US\$ mil

	Market-share na AL *			2002-2005		2005-2009	
	2002	2005	2009	Perdas	Ganhos	Perdas	Ganhos
Argentina	0,9%	0,8%	0,8%	(4.986.740)	3.002.875	(5.658.266)	4.884.196
Brasil	3,3%	6,1%	5,3%	(1.281.846)	11.049.414	(10.779.189)	5.469.076
México	0,9%	1,2%	1,9%	(1.129.933)	1.998.613	(1.565.862)	5.005.458
Uruguai	0,3%	0,4%	0,4%	(322.347)	733.372	(1.307.812)	940.750

Nota: * Peso de cada país nas importações totais da ALADI.

Fonte: Comtrade, *Apud* Hiratuka et ali (2011).

Tabela 18
Ganhos e perdas da Argentina, do Brasil, do México e do Uruguai no mercado
da ALADI para os principais parceiros comerciais da região, 2002-2009
(em % do total de perdas e ganhos de cada país exportador)

	Ganhos				Perdas			
	Brasil							
	China	UE	EUA	Outros ALADI	China	UE	EUA	Outros ALADI
2002-2005	0,5	17,9	48,2	14,1	13,2	15,8	23,2	24,7
2005-2009	1,8	14,4	43,3	15,4	24,6	8,7	13,2	27,9
Argentina								
	China	UE	EUA	Outros ALADI	China	UE	EUA	Outros ALADI
2002-2005	0,8	17,6	51,4	17,8	3,0	6,7	16,5	29,4
2005-2009	0,4	13,6	36,8	31,2	12,9	12,9	18,6	29,3
México								
	China	UE	EUA	Outros ALADI	China	UE	EUA	Outros ALADI
2002-2005	0,9	9,9	66,7	3,2	31,6	14,6	17,3	15,3
2005-2009	0,9	18,3	40,4	31,8	56,0	9,1	14,9	6,6
Uruguai								
	China	UE	EUA	Outros ALADI	China	UE	EUA	Outros ALADI
2002-2005	0,8	17,2	50,2	11,5	8,0	9,7	17,7	49,8
2005-2009	1,6	16,3	41,9	23,5	20,3	30,7	14,7	17,1

Fonte: Comtrade, *Apud* Hiratuka et ali (2011).

A despeito da perda de participação brasileira no mercado latino-americano de manufaturados, a importância do saldo comercial com a América do Sul no total do saldo comercial brasileiro elevou-se, desde 2003, ao longo do ciclo expansivo da economia mundial. Voltou a aumentar em 2010 mesmo com a recuperação dos preços dos bens básicos característicos das exportações extra-regionais do Brasil, mas parece reduzir-se em 2011.

Tabela 19
Saldo Comercial do Brasil: Participação da América do Sul (US\$)

Ano	Saldo comercial	Saldo com América do Sul	Participação
1992	15.238.894.793	3.126.718.862	20,5%
1993	13.298.768.120	3.676.344.455	27,6%
1994	10.466.458.730	2.697.187.206	25,8%
1995	-3.465.613.793	331.771.370	-9,6%
1996	-5.599.038.998	-419.115.676	7,5%
1997	-6.764.501.259	949.978.390	-14,0%
1998	-6.623.614.429	977.170.312	-14,8%
1999	-1.288.767.745	603.923.665	-46,9%
2000	-731.743.273	245.356.882	-33,5%
2001	2.684.834.605	990.145.614	36,9%
2002	13.195.998.836	-136.893.491	-1,0%
2003	24.877.655.445	2.516.210.873	10,1%
2004	33.841.883.137	6.444.312.388	19,0%
2005	44.928.809.227	10.503.945.507	23,4%
2006	46.456.628.726	11.787.766.982	25,4%
2007	40.031.626.580	13.388.320.006	33,4%
2008	24.957.675.295	14.224.766.601	57,0%
2009	25.272.399.817	7.893.105.448	31,2%
2010	20.154.548.049	11.263.577.015	55,9%
2011 (até nov.)	25.974.093.832	12.918.356.765	49,7%

Fonte: MDIC.

Também cresce o peso da América do Sul no total das exportações de manufaturados, e tanto mais quanto maior a intensidade tecnológica dos bens (FEDERASUR, 2011). Conjugado à elevação das importações no mercado brasileiro, o aumento da importância da América do Sul no total do saldo comercial brasileiro e das exportações brasileiras de manufaturados assemelha-se a processos característicos da década de 1990. Naquela década, como vimos, o continente inseriu-se passivamente no processo de mutação da distribuição geográfica do comércio intra-firma, liderado pelos centros de decisão das matrizes dos grandes grupos transnacionais, e influenciado por Estados que realizaram políticas cambiais e industriais fortemente orientadas para a competitividade internacional. Nesse contexto, dois processos estruturais, de difícil reversão, se consolidaram e vem sendo reforçados atualmente: o aumento da dependência tecnológica, refletida na importação de bens de capital e insumos intensivos em tecnologia; e aumento da polarização regional na distribuição de atividades industriais, cuja medida aproximada é a existência de superávits bilaterais no comércio regional total e, particularmente, industrial do Brasil, como principal base de operações das filiais em

busca do mercado regional. Nos dois casos, a importância das filiais nos fluxos comerciais foi bem documentada.

Tabela 20
Taxa de crescimento das importações latino-americanas por origem, 1990-2009
(em % a.a.)

Origem das importações	1990-2009	1990-2000	2000-2008	2008-2009
	%a.a.	%a.a.	%a.a.	%a.a.
AM. Latina	15,0	20,4	14,5	(25,1)
ALADI	14,8	20,2	14,7	(26,9)
Argentina	12,3	16,8	10,9	(16,1)
Brasil	17,3	24,4	16,4	(30,8)
Chile	14,7	19,9	15,5	(30,9)
Uruguai	7,7	7,6	9,2	(2,3)
China	30,6	32,2	35,4	(14,4)
México	19,8	27,9	16,9	(23,6)
Estados Unidos	10,8	19,9	5,2	(23,6)
UE25	10,3	13,5	11,2	(22,0)
Demais Parceiros	12,1	14,1	16,1	(29,3)
Mundo	12,5	17,9	11,6	(24,3)

Fonte: Comtrade, *Apud* Hiratuka et ali (2011).

É claro que a indisponibilidade atual de dados anuais sobre comércio exterior de empresas nacionais e filiais estrangeiras retira a certeza da afirmação, mas é alta a probabilidade de que o comércio entre blocos econômicos, como há dez anos, continue fortemente influenciado pelas decisões das corporações transnacionais. E é evidente que estas decisões, como afirmavam os autores cepalinos clássicos, tendem a limitar a substituição de um padrão de comércio inter-setorial por um intra-setorial dentro da região, em um quadro de liberalização comercial pouco administrada. No caso do comércio de automóveis e autopeças entre Brasil e Argentina, a ameaça à principal cadeia de produção regionalmente integrada não é desprezível (LEO, 2010b). Não surpreende que o ano de 2011 tenha experimentado um aumento dos choques comerciais tendo como objeto o comércio automobilístico no Mercosul, em conjuntura na qual os parceiros lutam para defender parcelas do mercado regional – que tem filiais no topo das cadeias de produção – diante do aumento acelerado das importações extra-regionais, seja de automóveis, seja de bens de capital, partes, peças e componentes, a despeito das crescentes economias de escala da indústria automobilística na região (LEMOS & AZEVEDO, 2011).

Tabela 21
Brasil: comércio com regiões e países selecionados (US\$ milhões)

	1990			1995			2000			2007			2008			2009		
	Export.	Import.	Saldo															
ALC ^a	3647	3969	-322	10566	11137	-571	13671	11881	1790	40818	21038	19780	49977	28409	21568	34354	22635	11719
EUA	7733	4505	3228	8799	12752	-3953	13390	1337	12053	25336	18890	6446	27735	25850	1885	15745	20214	-4469
UE ^b	10164	4883	5281	12912	14981	-2069	14848	1478	13370	38922	25808	13114	44707	34486	10221	32712	28179	4533
Ásia 12 ^c	5244	2391	2853	7887	7443	444	6254	8491	-2237	24069	29032	-4963	36534	44298	-7764	35153	34373	780
China	382	203	179	1204	418	786	1085	1222	-137	10749	12618	-1869	16403	20040	-3637	20191	15911	4280
Japão	2348	1612	736	3102	2726	376	2474	2961	-487	4321	4610	-289	6115	6807	-692	4270	5368	-1098
Resto	4623	6711	-2088	6341	7421	-1080	6957	8362	-1405	31504	25854	5650	38990	40154	-1164	35031	22246	12785
Total	31411	22459	8952	46505	53734	-7229	55119	55851	-732	160649	120621	40028	197942	173197	24745	152995	127647	25348

Fonte: CEPAL (www.cepal.org/comercio), sobre a base da UN Comtrade.

Notas: a: América Latina e Caribe; b: União Europeia inclui Áustria, Bélgica-Luxemburgo, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Países Baixos, Portugal, Espanha, Suécia e Reino Unido; c: Ásia inclui Austrália, China, Hong Kong-China, Indonésia, Japão, Rep. de Coreia, Malásia, Nova Zelândia, Filipinas, Singapura, Tailândia e outros de Ásia n.e.s. (Non English Speaking).

Além dos desafios colocados pelos influxos de capitais indutores de apreciação cambial, pelo acirramento, trazido pela crise, da competição por mercados externos que compensem a desaceleração dos países desenvolvidos, e pelo padrão geográfico do comércio intra-firma, um problema fundamental colocado para a preservação do padrão de comércio intra-regional característico da América do Sul é a penetração crescente de exportações chinesas sobre mercados sul-americanos, expulsando concorrentes locais na indústria de transformação.³⁹

Tabela 22
América do Sul: Lugar que a China ocupa no comércio
(em valor, 2000 e 2009)

	Exportações		Importações	
	2000	2009	2000	2009
Argentina	6	4	4	3
Bolívia (Estado)	18	11	7	4
Brasil	12	1	11	2
Chile	5	1	4	2
Colômbia	36	6	9	2
Equador	18	16	10	3
Paraguai	15	15	3	1
Peru	4	2	9	2
Uruguai	4	4	7	3
Venezuela (República)	35	2	18	3

Fonte: Cepal, 2011.

A economia chinesa vem sendo considerada o centro da articulação produtiva asiática, e suas exportações refletem, de certo modo, a competitividade gerada pelas sinergias das redes produtivas da região como um todo (MEDEIROS, 2010; BAUMANN, 2011; LEÃO, 2011). Do ponto de vista do comércio exterior, o país vem abandonando o papel tradicional como centro de operações de baixo valor adicionado comandadas por empresas estrangeiras (com operações próprias ou associadas), ao transformar-se em uma economia com grande número de patentes e inovações tecnológicas (não apenas marginais), conseqüentemente escalando o perfil tecnológico e o valor adicional das exportações com empresas de capital local, e mesmo algumas filiais (ZOU & STEMBRIDGE, 2010; IEDI, 2011a). Salvo engano, faltam estudos para identificar a propriedade do capital das empresas exportadoras

³⁹ Ver especialmente GALLAGHER & PORZECANSKI, 2010; LÉLIS, CUNHA & LIMA, 2010; JENKINS, 2010 e 2011; HIRATUKA et al., 2011; BARBOSA, 2011; ACCIOLY et al., 2011.

para a América do Sul, mas não é improvável que esteja ocorrendo uma ampliação tanto do comércio entre filiais (no sentido da China para a América do Sul) quanto das exportações de firmas chinesas, muitas das quais de propriedade estatal (total ou parcial), associadas ao não ao capital estrangeiro. Neste caso, a ameaça de deslocamento da produção e comércio regionais pode envolver um conjunto muito diversificado de ramos da indústria de transformação.

Tabela 23
Participação da China nas importações sul-americanas

Ano	Argentina	Venezuela	Bolívia	Equador	Chile	Uruguai	Paraguai	Peru	Colômbia
1989	0,36%	0,00%	0,43%	0,02%	0,74%	0,23%	0,00%	0,97%	0,02%
1990	0,78%	0,00%	0,58%	0,04%	0,81%	0,42%	0,00%	0,72%	0,03%
1991	0,67%	0,01%	0,42%	0,07%	1,28%	0,45%	0,00%	0,63%	0,18%
1992	1,15%	0,05%	0,67%	0,11%	1,55%	0,49%	0,00%	0,55%	0,40%
1993	1,28%	0,03%	0,34%	0,35%	2,02%	0,67%	0,00%	2,14%	0,55%
1994	1,01%	0,08%	0,84%	0,07%	2,52%	1,04%	0,00%	1,95%	0,76%
1995	3,02%	0,00%	1,04%	0,63%	2,62%	1,21%	0,00%	3,19%	0,86%
1996	2,94%	0,00%	0,76%	0,02%	3,06%	1,46%	0,00%	2,39%	0,94%
1997	3,30%	0,00%	0,49%	1,06%	3,64%	1,72%	0,00%	2,53%	1,20%
1998	3,72%	0,19%	0,61%	1,18%	4,41%	2,07%	0,00%	2,59%	1,54%
1999	3,89%	0,54%	1,45%	1,65%	4,74%	2,65%	0,00%	3,34%	2,13%
2000	4,58%	1,27%	3,13%	3,07%	5,71%	3,24%	11,44%	3,90%	3,03%
2001	5,25%	2,04%	5,06%	4,16%	6,28%	3,97%	11,62%	4,84%	3,71%
2002	3,67%	1,93%	5,24%	5,25%	7,16%	3,83%	12,64%	6,19%	4,20%
2003	5,20%	2,11%	5,14%	7,37%	7,42%	3,93%	12,38%	7,61%	4,94%
2004	6,25%	2,89%	5,77%	9,19%	8,25%	5,54%	15,61%	7,58%	6,29%
2005	7,81%	4,77%	5,81%	9,59%	8,51%	6,25%	19,14%	8,46%	7,62%
2006	9,14%	7,22%	6,80%	9,57%	10,03%	7,35%	25,62%	10,35%	8,47%
2007	11,39%	9,59%	7,73%	11,66%	11,42%	9,60%	n.d.	12,11%	10,02%
2008	12,37%	9,46%	8,31%	12,48%	12,01%	10,17%	n.d.	13,60%	11,43%

Fonte: CEPAL - Banco de Datos Estadísticos de Comercio Exterior (Badecel).

No caso das exportações controladas por filiais na economia chinesa, por sua vez, pode haver uma ameaça direta aos fluxos comerciais comandados por filiais estrangeiras localizadas na América do Sul, envolvendo pelo menos alguns elos da cadeia produtiva, com base em decisões internas à corporação, quer dizer, com base em preços de transferência subfaturados. Isto reforçaria a assimetria de preços de exportações industriais entre a economia chinesa e a América do Sul, já considerável por motivos diversos. Dada a importância das exportações de filiais estrangeiras no comércio de bens manufaturados e, em particular, no comércio intra-setorial, a

ameaça de veto ao aprofundamento eventual da complementação produtiva na América do Sul não deve ser subestimada, adicionando-se ao risco advindo da ampliação das exportações oriundas dos países sede das filiais estrangeiras. Independentemente da propriedade do capital das empresas exportadoras, as exportações chinesas vêm crescendo mais do que a média para o mercado brasileiro e regional. Como mostram Hiratuka et ali (2011, p. 42), embora a China tenha ganho espaço no comércio mundial, ela “está ‘super-representada’ nas importações... e ‘sub-representada’ nas exportações latino americanas... Ou seja, a China é um fornecedor das importações relativamente mais importante para a AL do que para o mundo e, por outro lado, é um cliente para as exportações da região relativamente menos importante do que para o total mundial”, embora venha crescendo rapidamente nesse quesito.

Tabela 24
Peso da China no comércio da AL e mundial, 1992-2009

	Participação da China:				IOG*	
	nas exp. mundiais	nas imp. mundiais	nas exp. da AL	nas imp. da AL	Exp.	Imp.
1992-1995	3%	3%	1%	1%	0,29	0,27
1996-2000	4%	3%	1%	2%	0,30	0,64
2001-2005	6%	5%	3%	5%	0,42	1,01
2006-2008	9%	6%	4%	10%	0,48	1,55
2009	11%	8%	7%	13%	0,65	1,64

Nota: * O índice de orientação geográfica (IOG) corresponde à razão entre a participação da China nas export. (import.) da AL e a participação da China nas export. (import.) mundiais.

Fonte: Comtrade, *Apud* Hiratuka et ali (2011).

Outro motivo que torna a China fundamental para o futuro da integração econômica na América do Sul é a demanda chinesa por produtos básicos, essencial para sustentar tanto as receitas em dólar que o Brasil usa para financiar seu déficit no comércio industrial fora da América do Sul, quanto as que seus parceiros da UNASUL usam para financiar seu déficit no comércio industrial na própria região (e fora dela). É claro que o comportamento macroeconômico da economia chinesa e as tendências de preço das *commodities* são sujeitas a incertezas profundas, que tornam leviana qualquer especulação a respeito. No entanto, existe alguma probabilidade de que o aprofundamento da crise europeia, sobretudo se acompanhado por uma

desaceleração mais forte da economia chinesa, provoque redução significativa de preços e quantidades das exportações de produtos básicos, prejudicando o crescimento econômico e o balanço de pagamentos de algumas das economias da América do Sul, com efeitos deletérios sobre o comércio e o investimento intra-regional. Nesse caso, eventuais problemas de balanço de pagamentos, combinados com retração ou desaceleração do crescimento de mercados internos, e aumento da concorrência internacional por mercados externos, poderiam declinar para um cenário de recrudescimento do protecionismo e conflitos comerciais amargos.

Tabela 25
Perda, para a China, de exportações para o mercado dos Estados Unidos
(como % das exportações do país para os EUA)

	Argentina	Brasil	Costa Rica	República Dominicana	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Paraguai	Uruguai	Total para 18 países da América Latina
1996-2001	-1.8%	-4.1%	-1.3%	-2.4%	6.5%	6.2%	3.8%	-1.1%	-6.9%	-5.8%	-1.0%
2001-2006	-5.1%	-7.7%	-7.8%	-13.0%	-12.3%	-10.5%	-7.7%	-11.4%	-5.7%	-9.3%	-9.3%

Fonte: Jenkins, R. (2009).

Não constitui bom sinal para uma eventual cooperação regional, em momento futuro de agravamento da crise, o fato de que a Argentina venha, deliberada e publicamente, induzindo o investimento direto externo de firmas brasileiras em seu território ao colocar obstáculos regulatórios arbitrários às suas exportações desde o Brasil. Por outro lado, a dependência crescente das exportações industriais brasileiras em relação ao mercado sul-americano pode vir a aumentar as resistências, no Brasil, perante propostas de administração do comércio regional e complementação produtiva. Sob pressão, é mais fácil retaliar do que contemporizar o protecionismo argentino, quando a Argentina busca criar um substituto unilateral para a inexistência de mecanismos regionais de cooperação para a complementação produtiva. O fato de que o Brasil, corretamente, venha ensaiando algo parecido com empresas eletrônicas asiáticas, ou com as corporações globais da automobilística (elevando barreiras comerciais para estimular o investimento direto), é indicativo de que os dois países sabem defender seus interesses, embora não necessariamente de modo cooperativo e politicamente consentido, ou orientado para a complementação

produtiva regional. O que poderiam fazer os países menores da região em uma competição desregulada para atrair filiais tendentes a escolher os maiores mercados, em negociação com governos que as preferem em seu território que nos vizinhos?

Não é o caso, aqui, de traçar cenários alternativos, talvez levianos diante da incerteza internacional corrente. Nem apostar na probabilidade de cenários mais róseos ou mais sombrios. Para os fins desse artigo, importa enfatizar, sim, a vulnerabilidade que o modelo histórico de integração econômica da América do Sul preserva, estruturalmente. As fontes da vulnerabilidade estrutural foram apontadas por Raul Prebisch: a possibilidade de queda abrupta da capacidade de importar dos países exportadores de produtos básicos; as assimetrias produtivas e desequilíbrios comerciais de uma integração regional carente de mecanismos coletivos de administração do comércio, e de políticas de complementação de estruturas produtivas orientadas para a diversificação industrial em escala crescente.

Prebisch também elencou um conjunto de propostas para superar essas vulnerabilidades, em um contexto histórico profundamente diferente do atual, em outra época histórica. Não é o objetivo desse artigo nem repetir suas propostas, nem avançar propostas que possam atualizar o velho programa do regionalismo desenvolvimentista. É claro que se pode pensar, em tese, em um conjunto de propostas (algumas das quais já enraizadas na retórica contemporânea do processo de integração, senão em sua prática) que possam encaminhar o projeto integrador atual em direções menos dependentes do ritmo da demanda asiática por produtos básicos, ou da distribuição de tarefas entre filiais de grandes grupos transnacionais (com matrizes nos países desenvolvidos em crise). Essas propostas envolveriam, provavelmente, esforços conjuntos não apenas no plano da integração da infraestrutura ou do compartilhamento de reservas cambiais líquidas, mas da defesa comercial *regional* contra exportações subfaturadas (para não falar de uma tarifa externa comum entre os parceiros da defesa); no plano da atração do IDE e sua alocação *regional*, induzindo a distribuição internacional de operações que integrem um conjunto selecionado de cadeias produtivas; no plano das *metas* regionais de redução dos desequilíbrios comerciais verificados; no plano de uma política *regional* de compras governamentais, sobretudo quando envolvam financiamento público bilateral; no plano dos esforços *regionais* para desenvolver novas indústrias que

aproveitem recursos partilhados regionalmente (como, por exemplo, a biotecnologia, com “acesso e partilha de vantagens” reais na exploração sustentável da biodiversidade dos ecossistemas regionais); no plano de fundos soberanos *regionais* que evitem desajustes de taxas de câmbio e financiem empreendimentos consensuais a juros subsidiados (embora maiores do que os juros reais negativos esperados para a aplicação em títulos do Tesouro dos Estados Unidos); talvez até no plano das transferências “fiscais” de recursos cambiais dos superavitários para os deficitários, desde que os déficits não resultem do desejo de manter taxas de câmbio sobrevalorizadas. Fazer essas propostas sem pesquisar suas condições de viabilidade, porém, seria leviano.

Mais do que repetir as propostas de Prebisch, ou atualizá-las, é preciso se mirar no alto *grau de ambição* do regionalismo desenvolvimentista proposto por ele, mesmo sabendo, como ele, que há uma diferença abissal entre fazer propostas ambiciosas e criar, realisticamente, suas condições de viabilidade política, econômica e ideológica. Contudo, o realismo e a sinceridade política têm duas faces, nesse caso. Prebisch não era ingênuo a ponto de acreditar ter o poder político de induzir os diferentes Estados, grandes ou pequenos, industriais, minerais ou agrícolas, a cooperarem para implementar sua nobre ambição. Mas tampouco era ingênuo a ponto de desconhecer os efeitos previsíveis da polarização regional do desenvolvimento industrial em países maiores (e o descontentamento inevitável dos países menores e mais atrasados), trazidos por uma integração regional sem administração regional do comércio e políticas *efetivas* de complementação produtiva. Considerando esses efeitos previsíveis, um regionalismo pós-liberal, digno do nome, ainda está por vir.

Bibliografia

ACCIOLY et al., (2011) “China e Brasil: *Oportunidades e Desafios*”. In LEÃO, Rodrigo, PINTO, Eduardo & ACIOLY, Luciana (org. 2011), *op. cit.*

AKYUZ, Y. (2005) “Impasses do desenvolvimento”. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 72, jul. 2005.

ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTEGRAÇÃO - ALADI (2010). *Informe Preliminar - 2008-2009*. Disponível em: [<http://www.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/vestudiosydocumentoswebp/AB4E89A6B52B106032576D400429B3E>].

AMORIM, Celso (1990) “O pano de fundo regional e global”. In Velloso, J. P. R. (organizador, 1990). *O Brasil e o Plano Bush: oportunidades e riscos numa futura integração das Américas*. Nobel, São Paulo, 1991.

_____ (2003) A Alca possível. *Folha de São Paulo*, 08 jul. 2003.

_____ (2004) “Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula”. In: *Diplomacia, Estratégia e Política*, vol. 1, n. 1, out. 2004. Brasília: Projeto Raúl Prebisch, 2004.

_____ (2010) “A integração latino-americana em foco: 50 anos da ALALC/ALADI”. In *Integração Latino-Americana: 50 anos de ALALC/ALADI*. Brasília: FUNAG, 2010.

ANTUNES, Antonio J. C. (2007) *Infra-estrutura na América do Sul: situação atual, necessidades e complementaridades possíveis com o Brasil*. Brasília: Convênio PNUD/CEPAL/NAE, 2007.

ARAGÃO, José M. (1983). “ALADI: Perspectivas a partir de la Experiência de la ALALC y de la Situación Actual de la Economía Internacional”. *Integración Latinoamericana*, 86, dez. 1983.

BACHRACH & BARATZ (1962) "Two Faces of Power". In *American Political Science Review*, Volume LVI (December 1962), p. 947-952.

BANDEIRA, L.A. Moniz (2003) *Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e Integração na América do Sul –Da Tríplice Aliança ao Mercosul*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

BARBOSA, Alexandre (2011) “China e América Latina na Nova Divisão Internacional do Trabalho.” In LEÃO, Rodrigo, PINTO, Eduardo & ACIOLY, Luciana (org. 2011), *op. cit.*

BARBOSA, Rubens (1996). “O Brasil e a integração regional: a ALALC e a ALADI (1960-1990)”. In Alburquerque, J. A. G. (org). *Diplomacia para o desenvolvimento. Sessenta anos de política externa brasileira*. V.2. NUPRI. São Paulo.

_____ (2010) *Mercosul e a Integração Regional*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2010.

BARROS, J. M., GOLDENSTEIN, L. (1997) Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro. *Revista de Economia Política*, v. 17, n. 2, jan./mar. 1997.

BASTOS, Pedro P. Z.(2003) “As aporias do liberalismo periférico: comentários à luz dos governos Dutra (1946-1950) e Cardoso (1994-2002)”. In: *Economia & Sociedade*, n. 21, dez. 2003.

_____ (2004a) “A política comercial estadunidense: a estratégia de liberalização competitiva, os acordos bilaterais e a Alca.” In: *Economia Política Internacional – Análise Estratégica*. No. 1 abril/junho/2004.

_____ (2004b) “A ALCA entre a Rodada do Desenvolvimento da OMC e o Regionalismo Unilateral dos ESTADOS UNIDOS”. In: *Economia Política Internacional*

- Análise Estratégica, No. 2, jul/set., 2004 [http://www.eco.unicamp.br/asp-scripts/boletim_ceri/boletim/boletim2/07-PedroPaulo.pdf].

_____ (2004c) “Análise do passado e projeto regional: *qual comunidade sul-americana das nações é viável?*” In: *Economia Política Internacional – Análise Estratégica*. n. 3 out/dez, 2004. Disponível em: [http://www.eco.unicamp.br/asp-scripts/boletim_ceri/boletim/boletim3/06_PPauPaulo.pdf].

_____ (2010) “A integração comercial da América do Sul no mundo pós-crise: *desafios para o Brasil*.” In CARNEIRO, Ricardo & MATIJASCIC, Milko (2011).

BAUMANN, R. (2001) “Mercosul: *origens, ganhos, desencontros e perspectivas*.” In BAUMANN, R. (2001, org.) *Mercosul: avanços e desafios da integração*. IPEA-CEPAL.

_____ (2011) *Regional Trade and Growth in Asia and Latin America: the importance of Productive Complementarity*. Washington: Convênio Cepal/Banco Mundial, 2011.

BAYARD & ELLIOTT (1994) *Reciprocity and retaliation in US trade policy*. Washington, D.C.: IIE, 1994.

BHAGWATI & PATRICK (1990) *Aggressive unilateralism: America's 301 trade policy and the world trading system*. University of Michigan Press, 1990.

BIELSCHOWSKY, R. (1993) Adjusting for survival: domestic and foreign manufacturing firms in Brazil in the early 1990s. In: ESTUDO da Competitividade da Indústria Brasileira. Campinas: Unicamp. IE, 1993.

BITENCOURT, Rafael, (2011) “Financiamento brasileiro na América do Sul soma US\$ 11,7 bilhões”. Valor on line. Disponível em: (<http://www.valor.com.br/brasil/1117204/financiamento-brasileiro-na-america-do-sul-soma-us-117-bilhoes>)

BLUSTEIN, Paul (2009) *Misadventures of the most favored nations*. Nova Iorque: Public Affairs, 2009.

BOUBA-OLGA, Olivier (2006) *Les nouvelles géographies du capitalisme: comprendre et maîtriser les délocalisations*. Paris: Seuil, 2006.

BRAGA, José Carlos (1997) “Financeirização global: *o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo*”. In: Tavares, M.C. & Fiori, J.L. (org.) *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.

BUSH, G. (1990). Discurso proferido no lançamento da Iniciativa para as Américas. In: *Public Papers of The President, George Bush Presidential Library and Museum*. Disponível em: <<http://bushlibrary.tamu.edu/>>.

CARNEIRO, Ricardo (2002) *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Ed. Unesp/Campinas: Unicamp. IE, 2002.

_____ “Globalização e integração regional.” In *Cadernos do Desenvolvimento*, vol. 3 (5), dezembro 2008. Rio de Janeiro, CICEF, 2008.

CARNEIRO, Ricardo (2009) “Notas sobre a integração da América do Sul”. In *Integração da América do Sul*. Brasília: FUNAG, 2010.

_____ (2010a) “Dinâmica e crise do capitalismo com dominância financeira”. In: Marcolino, L.C. & Carneiro, R. (org.) *Sistema financeiro e desenvolvimento no Brasil: do Plano Real à crise financeira*. São Paulo: Publisher Brasil e Editora Gráfica Atitude, 2010.

_____ (2010b) *O desenvolvimento brasileiro pós-crise financeira: oportunidades e riscos*. *Observatório da Economia Global*, Campinas, CECOM-IE- Unicamp, Textos Avulsos, n. 4. [http://www.iececon.net/arquivos/Desenvolvimento_poscrise.pdf].

_____; MATIJASCIC, Milko (org.) *Desafios do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: Ipea, 2011.

CEPAL (2005) *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2004*. Santiago, 2005.

_____ (2006). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.

_____ (2007) *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2006*. Santiago, 2007.

_____ (2009) *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.

_____ (2010a) *Estudio económico de América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.

_____ (2010b) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.

_____ (2010c) *La República Popular de China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica*. Santiago: CEPAL.

_____ (2011) *La República Popular China y América Latina y el Caribe. Hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial*. Santiago: CEPAL.

CHANG, Ha-Joon (2002) *Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CHESNAIS, François (1994) *La mondialisation du capital*. Paris, Syros, 1998

COHEN, PAUL, & BLECKER (1994) *Fundamentals of U.S. foreign trade policy: economics, politics, laws, and issues*. Boulder: Westview, 1996.

COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES (2005) *Documentos*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

COUTINHO, Luciano (1997) “A Especialização Regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização” in *Brasil: Desafios de um País em Transformação*, Velloso, R. (org.).

COUTINHO, Luciano (2009) *O BNDES e o apoio aos projetos Brasil-América Latina*. Rio de Janeiro, 16 de abril de 2009.

CRUZ, Sebastião & STUART, Ana (2004) “Mudando de rumo: a política externa do governo Lula”. In CRUZ, Sebastião (2010) *O Brasil no mundo: ensaios de análise política e prospectiva*. 1ª. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

DEZALAY & GARTH (2002) *La mondialisation des guerres de palais: la restructuration du pouvoir d'état en Amérique Latine, entre notables du droit et "chicago boys"*. Paris: Éditions du Seuil, 2002.

DUNNING, J. (1988) *Explaining International Production*, Londres, Unwin Hyman.

EIU-Economist Intelligence Unit (2010) *China economy: foreign reservations*, 15/10/2010 [<http://countryanalysis.eiu.com/article.aspx?id=China-economy-Foreign-reservations>]

EVANS, Peter (1979) *A tríplice aliança*. Rio: Zahar, 1980.

FAJNZYLBBER, F. (1970a) *Estratégia industrial e empresas internacionais: posição relativa da América Latina e do Brasil*. IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1971.

_____. (1970b). *Sistema Industrial e Exportações de Manufaturas: análise da experiência brasileira*. IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1971.

_____. (1983) *La Industrialización trunca de America Latina*. México: Centro de Economía Transnacional (CET) - Editorial Nueva Imagen, 1983.

_____; TARRAGÓ, T. (1976) *Las empresas transnacionales: expansión a nível mundial y proyección em la indústria mexicana*. México: Fondo de Cultura Económica, 1976.

FISCHER, Bernhard (1998) *Globalisation and the Competitiveness of Regional Blocs*. INTERECONOMICS, July/August 1998.

FMI (2011) *World Economic Outlook* Disponível em: [<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/index.htm>].

FRANCO, G. (1996). A inserção externa e o desenvolvimento. In: _____. *O desafio brasileiro: ensaios sobre desenvolvimento, globalização e moeda*. São Paulo: Ed. 34, 1999.

FRITSCH, W. e G. FRANCO (1989) “O Investimento Direto Estrangeiro em uma Nova Estratégia Industrial”. *Revista de Economia Política*, vol. 9. Nº 2, abril-junho, p.5-25.

FURTADO, C. (1967) *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979.

_____. (1969) *Formação econômica da América Latina*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1969.

FURTADO, C. (1973) *A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

GALLAGHER & PORZECANSKI (2010) *The dragon in the room: China and the future of Latin American industrialization*. Stanford University Press, 2010.

GARCIA, Marco Aurélio (org.) (1996) *Boletim*. Secretaria de Relações Internacionais - Partido dos Trabalhadores, jun/dez 1996.

_____ (2010) "O lugar do Brasil no mundo: a política externa em um momento de transição". In: Sader, E. & Garcia, M.A. (org.) *Brasil, entre o passado e o futuro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, Boitempo, 2010.

GUIMARÃES, Samuel P. (1999) *Quinhentos anos de periferia*. Porto Alegre: EdUFRGS, 2001.

_____ (2006) *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

_____ (2009) "Uma política externa para enfrentar as vulnerabilidades e disparidades". In: Jakobsen, Kjeld (org.) *A nova política externa*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

_____ (2010b) *A América do Sul em 2022*. In: Carta Maior, 28/07/2010 [http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16822].

HIRATUKA, Celio (2003) "Padrões de integração comercial das filiais de empresas transnacionais". In: Laplane, M., Coutinho, L. e Hiratuka, C. (2003), *op. cit.*

_____; DE NEGRI, Fernanda, "Notas sobre a influência da origem do capital sobre os padrões regionais de comércio exterior brasileiro". *Revista Economia*, Curitiba, 28/29, (26-27), p. 333-360, 2002/2003.

_____; SARTI, Fernando (2011). "Investimento direto e internacionalização de empresas brasileiras no período recente". IPEA - Textos para discussão, n. 1610. Brasília, abril de 2011.

_____ et ali. (2011) *América Latina frente a China como potencia económica mundial: exportaciones e inversión extranjera*, caps. 2-3. Red de Investigaciones Económicas del Mercosur (Redmercosur), 2011.

HIRSCHMAN, A. (1977) "A Generalized Linkage Approach to Development, with Special Reference to Staples". In Hirschman, A. *Essays in trespassing: economics to politics and beyond*. Ann Arbor: Cambridge University Press, 1981.

HIRST, Monica (1990). "Integração Latino-Americana: Impulso Associativo, Orientação Seletiva". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, (30). Rio de Janeiro, FUNCEX.

_____ (1994) "A dimensão política do Mercosul". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, vol.10 n.39 abril-junho de 1994.

HRINAK, Donna (2003) *What's Behind Brazil's FTAA Policy*. Brasília: Embaixada dos Estados Unidos da América. Disponível em: (<http://wikileaks.org/cable/2003/07/03BRASILIA2233.html#>).

HUDSON, Michael (2010) *Predatory Finance: The New Mode of Global Warfare*. Global Research, 12/10/2010. Disponível em: [<http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=21415>]

IEDI (2010) *Sem Paralelo na História Econômica Brasileira Recente*. Carta IEDI nº 438, 22/10/2010. Disponível em: [<http://www.iedi.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=20&inford=4751>].

_____ (2011a) A Transformação da China em Economia Orientada à Inovação. Carta IEDI, n. 482 e 485.

_____ (2011b) Indústria e Economia Brasileira na Atualidade. Carta IEDI n. 499, 23/12/2011. Disponível em: [http://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_499_industria_e_economia_brasileira_na_atualidade.html].

JENKINS, R. (2009) *The Impact of Chinese Growth on Latin America*. Apresentação na III Conferência Internacional do Conselho Empresarial Brasil-China. São Paulo, 2009.

_____ (2010) *Chinese Competition, Latin American Exports and the Economic Crisis*. Prepared for delivery at the 2010 Congress of the Latin American Studies Association. Toronto, Canada, 6-9 October 2010

_____ (2011) “El “efecto China” en los precios de los productos básicos y en el valor de las exportaciones de América Latina”. *Revista de la CEPAL*, 103, abril de 2011.

KOJIMA, Kiyoshi (1973) “A Macroeconomic Approach to Foreign Direct Investment,” *Hitotsubashi Journal of Economics* 14: 1-20.

LAPLANE, M., SARTI, F. (1997) Investimento direto estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 8, jun. 1997.

_____; COUTINHO, L. E HIRATUKA, C. (2003) *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*. São Paulo: UNESP; Campinas: IE-UNICAMP, 2003.

LEÃO, Rodrigo, PINTO, Eduardo & ACIOLY, Luciana (org. 2011) *A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos*. Brasília: Ipea, 2011.

LEÃO, Rodrigo (2011) “A Articulação Produtiva Asiática e os Efeitos da Emergência Chinesa” In LEÃO, Rodrigo, PINTO, Eduardo & ACIOLY, Luciana (org. 2011), *op. cit.*

LÉLIS, Marcos, CUNHA, André & LIMA, Manuela (2010) *O desempenho das exportações do Brasil e da China na América Latina entre 1994 e 2009*. Anais do XXXVIII Encontro Nacional de Economia, ANPEC, 2010.

LEMOS, Carlos & AZEVEDO, André (2011) As Exportações Brasileiras do Setor Automotivo para o Mercosul: *Desvio ou Supressão de Comércio?* In: V Encontro de Economia Catarinense. Crescimento e Sustentabilidade. Florianópolis/SC, 29 a 30 de abril de 2011.

LEO, Sergio (2010a) “Está na hora de o Mercosul ter metas, diz Celso Amorim”. Valor Econômico, 09/08/10.

_____ (2010b) “Argentina e Brasil querem autopeças com conteúdo local”. Valor Econômico, 13/09/10.

LOPES, Valter (2005) *A ALCA entre regionalismo e unilateralismo: avaliação das concessões mútuas nos acordos bilaterais negociados na América Latina pelos ESTADOS UNIDOS*. Monografia de graduação (orientador: Pedro P. Z. Bastos). Campinas: Unicamp, 2005.

MACADAR, Beky M.B. (1992) “Os obstáculos à integração Latino-Americana: Passado e presente”. In *Indicadores Econômicos FEE*, Vol. 20, No 3 (1992). Porto Alegre: FEE, 1992.

MARTINS, Francine (2006) *Acordos bilaterais negociados pelos Estados Unidos além do Hemisfério Ocidental: liberalização competitiva e assimetrias comerciais*. Monografia de graduação (orientador: Pedro P. Z. Bastos). Campinas: Unicamp, 2006.

MAYER, J. (2010). “The financialization of commodity market and commodity price volatility”. In: S. K. DULLIEN, *The Financial and Economic Crisis of 2008-2009 and Developing Countries*. Genève: UNCTAD, 2010.

MEDEIROS, Carlos A. (1997) “Globalização e a inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina”. In: Tavares, M.C. & Fiori, J.L. (org.) *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____ (2008) “Os dilemas da integração sulamericana” In: *Cadernos do Desenvolvimento*, vol. 3(5), dezembro de 2008. Rio de Janeiro, CICEF, 2008.

_____ (2010). O Ciclo Recente de Crescimento Chinês e seus Desafios. *Observatório da Economia Global*, Campinas, CECON-IE-Unicamp, Textos Avulsos, n. 3 [http://www.iececon.net/arquivos/OBSERVATORIO_3.pdf]

MENEZES, Alfredo M. (1990) *Do sonho à realidade: a integração econômica latino-americana*. São Paulo: Alfa-ômega, 1990.

MICHALET, C-A. (1976) *Le capitalisme mundial*. Paris: Presses Universitaires de France, 1976.

_____ (1985) *Les multinationales face a la crise*. Paris: Presses Universitaires de France, 1985.

MINDLIN, José (1973) “O desenvolvimento brasileiro e a crise da ALALC”. In *Revista de Administração de Empresas*, 13(2), abril/junho de 1973.

- MIRANDA, J. C. (2001) *Abertura comercial, reestruturação industrial e exportações brasileiras na década de 1990*. Brasília: IPEA, out. 2001. (Texto para discussão, n. 829).
- MRE (2011) *A Divisão de Integração Regional I (DIR I) e as Negociações Externas do Mercosul* [http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/america-do-sul/dir-i-divisao-de-integracao-regional-i].
- MYRDAL, Gunnar (1960) *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio: ISEB, 1960.
- NATANSON, José (2008) *La nueva izquierda: triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2008.
- NEGRI, Fernanda (2003) "Empresas estrangeiras na indústria brasileira: características e impactos sobre o comércio exterior". In: Laplane, M., Coutinho, L. e Hiratuka, C. (2003), op. cit.
- NOLAN, Peter & ZHANG, Jin (2010) "Global Competition After the Financial Crisis". *New Left Review*, 64, July-August 2010.
- OMAN, C. (1984) *New forms of international investment in developing countries*, Paris, OECD Development Centre, 1984.
- _____ (1994). "O Desafio para os Países em Desenvolvimento". *Revista Brasileira de Comércio Exterior* n.39,abr/mai/jun.
- PAIVA, Donizetti L. & BRAGA, Márcio B. (2007) "Integração Econômica Regional e Desenvolvimento Econômico: Reflexões sobre a Experiência Latino-Americana". IN *Revista de Desenvolvimento Econômico*. v. 9, n. 16 (2007). Salvador: Unifacs, 2007.
- PALMA, G. (2004) "Gansos voadores e patos vulneráveis: a diferença da liderança do Japão e dos Estados Unidos, no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina". In: Fiori, J. L. (Org.). *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2004
- PANARIELLO, Marcos (2007) *Análise comparada das estruturas produtivas nos países da América do Sul*. Brasília: Convênio PNUD/CEPAL/NAE, 2007.
- PEREIRA, João M. (2011) *Os projetos de infraestrutura apoiados pelo Brasil na América do Sul*. MRE, Coordenação-Geral de Assuntos Econômicos da América Latina e do Caribe. São Paulo, 09 de agosto de 2011.
- PORTER, M. (1986). *Competition in Global Industries*. Boston: Harvard Business School Press.
- PRAZERES, Tatiana (2006) "A Integração Sul-Americana: uma idéia ainda fora do lugar?". In *O Brasil e a América do Sul: desafios no século XXI* / Brasília: FUNAG: IPRI, 2006.
- PREBISCH, Raul (1959) "El mercado comum latino-americano". In: Gurrieri, A. *La obra de Prebisch en la Cepal*. Fondo de Cultura Economico, 1982.

PREBISCH, Raul (1964) “Obstáculos ao Mercado Comum Latino-Americano”. In Wionczek, Miguel (1966) *A integração econômica da América Latina: experiência e perspectivas*. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1966.

_____. “Crisis mundial y nuevas fórmulas para la integración”. In *Integración Latinoamericana*, jan.-fev.

1985. [http://www.iadb.org/INTAL/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/098-Comentarios.pdf].

RICUPERO, Rubens (2010) “Carisma e prestígio: a diplomacia do período Lula de 2003 a 2010”. In: *Política externa*, vol. 19, n. 1, jun/ago 2010. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

RITTNER, Daniel (2011a) “Argentina reluta em aceitar aumento temporário da TEC”. *Valor Econômico*, 02/08/2011.

_____. (2011b) “América do Sul discute 30 projetos de integração”. *Valor Econômico*, 28/11/2011.

RUGMAN, Alan (2005) *The Regional Multinationals: MNEs and “Global” Strategic Management*. Cambridge: *Cambridge University Press*, 2005.

SAMPAIO, F., NARETTO, N. (2000) Atividade produtiva e inserção externa no contexto da estabilização e da abertura. In: DIESP. *Armadilhas da estabilização 1995-1998*. São Paulo: Fundap, 2000.

SARNEY, José (1997a) “O segredo da respiração”. *Folha de São Paulo*, 07/02/1997.

_____. (1997b) “Olho aberto, olho gordo”. *Folha de São Paulo*, 07/03/1997.

_____. (1997c) “O caminho de Santiago”. *Folha de São Paulo*, 17/10/1997.

SARTI, F. (2001) *Internacionalização Comercial e Produtiva no Mercosul nos Anos 90*. Tese de doutoramento. Campinas: IE - UNICAMP, 2001.

_____; LAPLANE, Mariano (2003) “O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90”. In: Laplane, M., Coutinho, L. e Hiratuka, C. (2003), *op. cit.*

_____; HIRATUKA, Célio (2010) “Indústria Mundial: Mudanças e Tendências Recentes.” In: SARTI, Fernando & HIRATUKA, Célio (coords.) *Perspectivas do investimento na indústria*. Projeto PIB - Perspectiva do investimento no Brasil, volume II. Rio de Janeiro: Synergia e IE-UFRJ; Campinas: IE-UNICAMP, 2010.

SCHOULTZ, Lars (1998). *Estados Unidos: poder e submissão. Uma história da política norte-americana em relação à América Latina*. Bauru: Edusc, 2000.

SILVA, Antônio C. M. (2006). “A montanha em movimento: uma notícia sobre as transformações recentes da economia global”. In Carneiro, R. *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. São Paulo: Ed. Unesp, 2006.

SILVA, Antônio C. M. (2008) “Estrutura produtiva e especialização comercial: observações sobre a Ásia em desenvolvimento e a América Latina”. In *Cadernos do Desenvolvimento*, vol. 3 (5), dezembro 2008. Rio de Janeiro, CICEF, 2008.

SILVA, Maria Lussieu (2003) “A inserção internacional das grandes empresas nacionais”. In: Laplane, M., Coutinho, L. e Hiratuka, C. (2003), *op. cit.*

TAVARES, M. C. (1974) *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil*, Editora da UNICAMP, Campinas, 1985.

_____; FIORI, José Luís (1993) *Desajuste Global e Modernização Conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

_____; GOMES, Gerson (1998) “La CEPAL y la integración económica de América Latina.” In *Revista de la CEPAL - Número Extraordinario - 1998*.

The Economist (2010a) “Export or die.” *The Economist*, 31/05/2010 [<http://www.economist.com/node/15793128>].

_____. (2010b) “The indispensable economy?” *The Economist*, 28/10/2010 [<http://www.economist.com/node/17363625>].

THORBECKE, W., & SALIKE, N. (2011). *Understanding Foreign Direct Investment in East Asia*. ADBI Working Paper 290. Tokyo: Asian Development Bank Institute.

UNCTAD (1995) *World Investment Report*. Transnational Corporations and Competitiveness. Geneva, 1995.

VEIGA, Pedro M. & RIOS, Sandra P. (2007) “O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas”. In *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. Nº 93, Outubro - Dezembro de 2007.

VIDIGAL, Carlos E. (2007) *Relações Brasil-Argentina: a construção do entendimento (1962-1986)*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais)-Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

VILLARREAL, Rene (1984). *A contra-revolução monetarista*. Rio de Janeiro: Record, 1985.

ZOU, Eve & STEMBRIDGE, Bob (2010) *Patented in China: the present and future state of innovation in China*. Londres: Thomson Reuters, 2010. Disponível em: [http://ip.thomsonreuters.com/chinapatents2010/China_Report_0810.pdf].

Anexo I

América do Sul:
Dados macroeconômicos selecionados

Argentina	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Crescimento real do PIB per capita (%a.a.)	6,87	2,69	-4,43	-1,83	-5,37	-11,75	7,94	7,90	8,14	7,41	7,60	5,70	-0,10	8,10	7,40
Receita Pública (% PIB)	18,64	18,90	20,25	19,57	18,78	17,62	20,54	23,48	23,78	24,22	20,20	21,22	22,72	24,30	24,90
Gasto Público (% PIB)	20,11	20,27	21,93	21,96	22,02	19,08	20,06	20,88	22,01	22,45	19,05	19,80	23,34	24,08	26,30
Crescimento do crédito interno (%)	15,66	8,68	3,20	-2,68	2,55	97,06	-2,26	6,74	0,03	-1,59	14,30	8,60	27,68	31,44	27,40
Taxa de juros de mercado (%)	9,24	10,64	11,04	11,09	26,47	52,97	19,15	6,78	6,16	8,63	11,05	19,47	15,66	10,56	11,80
Desemprego (%)						22,45	17,25	13,63	11,58	10,18	8,48	7,88	8,68	7,75	7,20
Bolívia	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Crescimento real do PIB per capita (%a.a.)	2,67	2,92	-1,67	0,41	-0,35	0,47	0,62	2,21	2,49	2,89	2,70	4,29	1,58	2,36	2,60
Receita Pública (% PIB)	30,46	31,30	32,61	33,69	30,50	27,71	28,93	27,46	31,64	39,09	43,62	48,38	45,04	44,66	45,80
Gasto Público (% PIB)	33,92	35,95	36,08	37,43	37,32	36,17	36,45	33,00	33,87	34,58	41,88	45,14	44,95	42,98	43,20
Crescimento do crédito interno (%)	24,16	29,04	4,24	0,95	1,11	6,38	3,81	2,51	2,23	-6,58	2,98	5,19	5,57	6,20	22,60
Taxa de juros de mercado (%)	50,05	39,41	35,37	34,60	20,06	20,63	17,66	14,47	16,62	11,89	12,86	13,87	12,36	9,91	10,90
Desemprego (%)	3,70	4,20	7,20	7,40	6,40	6,70	7,20	7,00	8,00	7,80	7,50	7,50	7,90	7,80	7,60
Brasil	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Crescimento real do PIB per capita (%a.a.)	2,00	-1,20	-1,00	3,01	0,10	1,40	0,00	4,50	2,00	2,70	4,90	4,00	-1,70	6,30	1,90
Receita Pública (% PIB)		31,39	31,59	32,52	33,84	34,63	34,53	35,28	36,62	36,92	37,26	38,22	38,52	39,40	39,70
Gasto Público (% PIB)		31,12	29,18	29,87	31,32	32,35	31,17	31,47	32,70	33,83	34,09	34,84	36,51	36,50	36,50
Crescimento do crédito interno (%)	15,78	17,15	15,43	12,27	13,12	16,75	13,98	11,90	15,82	22,06	20,73	19,96	5,38	18,60	22,10
Taxa de juros de mercado (%)	78,19	86,36	80,44	56,83	57,62	62,88	67,08	54,93	55,38	50,81	43,72	47,25	44,65	39,99	44,70
Desemprego (%)	10,60	14,20	14,10	13,30	11,27	11,68	12,32	11,48	9,83	9,98	9,29	7,89	8,08	6,74	5,30

Continua...

Continuação

Chile	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Crescimento real do PIB per capita (%a.a.)	5,16	1,88	-2,04	3,10	2,19	1,04	2,82	4,90	4,43	3,54	3,56	2,64	-2,60	4,20	5,30
Receita Pública (% PIB)	21,64	21,10	20,36	21,13	21,70	21,04	20,67	22,04	23,78	25,74	27,36	26,23	20,28	22,44	23,20
Gasto Público (% PIB)	19,60	20,69	22,48	21,79	22,23	22,28	21,12	19,91	19,21	18,05	18,57	20,99	24,76	22,74	22,30
Crescimento do crédito interno (%)	19,54	11,19	7,23	15,11	12,37	7,19	3,51	11,45	9,69	12,26	23,08	16,20	0,04	2,75	10,60
Taxa de juros de mercado (%)	15,67	20,17	12,63	14,84	11,89	7,76	6,18	5,13	6,68	8,00	8,67	13,26	7,25	4,75	6,30
Desemprego (%)	6,11	6,22	10,01	9,71	9,87	9,80	9,53	10,02	9,30	7,95	7,01	7,75	9,63	7,12	7,40
Colômbia	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Crescimento real do PIB per capita (%a.a.)	1,64	-1,14	-5,80	1,70	0,06	0,90	2,32	3,73	3,14	5,12	5,35	2,08	0,05	2,89	3,80
Receita Pública (% PIB)	26,04	25,39	28,17	28,08	29,05	28,99	30,02	30,53	29,06	30,16	30,68	27,17	27,33	25,40	26,60
Gasto Público (% PIB)	28,38	28,44	31,56	31,60	32,66	31,95	32,21	31,06	29,50	30,57	31,10	26,71	29,48	28,50	29,20
Crescimento do crédito interno (%)	27,23	20,10	5,31	0,88	42,72	1,92	6,25	12,75	8,38	22,59	15,65	16,22	5,79	10,20	21,50
Taxa de juros de mercado (%)	34,23	42,23	29,63	18,81	20,73	16,33	15,21	15,08	14,58	12,90	15,37	17,18	13,01	9,38	11,00
Desemprego (%)	7,55	9,46	13,16	13,95	14,93	15,52	14,06	13,65	11,81	12,03	11,19	11,30	12,03	11,78	11,30
Equador	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Crescimento real do PIB per capita (%a.a.)	1,97	0,20	-7,88	1,51	5,50	1,95	1,81	7,28	4,24	3,24	0,56	5,69	-1,07	1,40	5,10
Receita Pública (% PIB)	19,94	17,32	21,08	25,90	23,32	25,73	24,32	25,05	24,76	27,01	29,56	39,90	35,14	37,20	35,80
Gasto Público (% PIB)	22,08	22,12	24,98	24,41	23,28	24,93	23,19	22,95	24,04	23,80	27,43	40,76	40,65	40,80	38,80
Crescimento do crédito interno (%)						-15,19	0,06	22,27	13,09	14,09	12,79	13,44	21,61	34,93	27,40
Taxa de juros de mercado (%)	13,16	13,34	15,75	15,25	15,32	14,19	12,38	10,39	8,84	8,85	10,06	9,77	9,20	9,00	8,60
Desemprego (%)		10,09	15,14	14,11	10,42	8,64	9,83	10,98	10,72	10,13	8,77	7,29	8,50	7,60	7,50
Paraguai	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Crescimento real do PIB per capita (%a.a.)	0,74	-1,58	-3,55	-5,33	0,01	-2,02	1,83	2,16	0,94	2,26	4,85	3,96	-5,51	13,10	2,30
Receita Pública (% PIB)	17,07	17,59	17,98	17,51	19,00	17,66	16,93	18,53	18,25	18,38	17,67	17,36	19,67	19,10	20,20
Gasto Público (% PIB)	17,96	17,66	20,58	21,09	19,65	20,90	17,49	16,94	17,48	17,87	16,70	14,87	19,61	18,20	20,60
Crescimento do crédito interno (%)	37,45	-8,13	4,68	11,40	16,44	13,03	-26,24	10,48	10,80	3,45	26,17	27,84	17,65	32,16	28,00
Taxa de juros de mercado (%)	27,79	30,49	30,21	26,78	28,25	38,66	49,99	33,54	29,91	30,14	25,03	25,81	28,26	26,04	28,00
Desemprego (%)	4,96	5,68	6,83	7,30	7,55	10,77	8,06	7,31	5,83	6,65	5,60	5,40	7,90	7,00	6,60

Continuação

Peru	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Crescimento real do PIB per capita (%a.a.)	5,03	-2,33	-0,75	1,31	-1,34	3,44	2,50	3,46	5,30	6,21	7,38	8,29	-0,50	7,30	5,60
Receita Pública (% PIB)	28,85	27,52	26,57	27,81	26,26	25,86	26,38	26,70	27,95	29,30	30,16	30,77	28,08	28,95	28,60
Gasto Público (% PIB)	28,79	28,50	29,80	31,13	28,74	28,11	28,10	27,73	28,26	27,22	27,00	28,55	29,96	29,55	27,80
Crescimento do crédito interno (%)	73,35	33,86	19,68	-0,29	1,23	-3,06	-7,72	-7,31	13,48	-1,54	20,23	28,64	1,98	12,69	13,60
Taxa de juros de mercado (%)	30,92	32,62	35,06	30,00	24,98	20,76	21,03	24,68	25,53	23,93	22,87	23,68	21,03	18,98	18,70
Desemprego (%)	7,70	7,80	8,00	7,40	9,23	8,90	9,70	8,80	7,60	7,50	7,00	8,10	8,90	6,60	7,10
Uruguai	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Crescimento real do PIB per capita (%a.a.)	4,38	3,96	-2,39	-2,29	-4,06	-7,74	0,96	5,06	7,33	4,05	7,03	8,27	2,20	8,10	5,30
Receita Pública (% PIB)	29,36	30,16	30,22	29,20	30,22	28,72	29,43	28,69	28,08	28,12	28,16	26,46	28,10	28,61	28,30
Gasto Público (% PIB)			33,86	32,99	34,07	32,78	32,27	30,56	28,62	28,65	28,15	27,95	29,81	29,79	29,80
Crescimento do crédito interno (%)	28,00	84,25	12,41	1,40	29,19	61,27	-13,03	-20,66	-18,21	-8,35	-8,00	61,06	-9,00	23,00	18,00
Taxa de juros de mercado (%)	67,19	54,39	50,03	46,06	48,56	118,38	58,94	23,68	13,61	9,25	8,94	12,45	15,28	10,33	10,10
Desemprego (%)	11,40	10,10	11,30	13,60	15,30	17,00	16,88	13,13	12,18	10,90	9,15	7,58	7,33	6,68	6,00
Venezuela	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Crescimento real do PIB per capita (%a.a.)	4,10	-1,80	-7,85	1,67	1,37	-10,54	-9,64	16,18	8,26	8,42	6,38	3,08	-4,83	-2,90	1,80
Receita Pública (% PIB)		24,30	26,85	32,74	27,31	29,44	32,35	34,39	37,63	37,60	33,27	31,80	25,01	26,00	28,70
Gasto Público (% PIB)		28,79	26,10	28,29	31,90	30,46	32,18	31,92	33,53	39,16	36,13	34,30	33,03	32,80	33,70
Crescimento do crédito interno (%)	23,31	26,21	12,11	15,36	27,43	19,65	-14,58	57,52	70,99	93,54	50,28	24,28	19,57	14,13	34,30
Taxa de juros de mercado (%)	23,69	46,35	32,13	25,20	22,45	36,58	25,19	18,50	16,81	15,48	17,11	22,37	19,89	18,35	17,50
Desemprego (%)	11,35	11,15	14,53	14,01	13,36	15,98	18,00	15,10	12,24	9,96	8,50	7,36	7,88	8,51	8,30

Fonte: Economist Intelligence Unit. Gasto público não inclui juros. Estimativas em azul (06/12/2011).

Anexo II

América do Sul: Variáveis externas selecionadas

(em percentagem ou US\$ milhões)

Argentina	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Saldo de transações correntes/PIB	-4,14	-4,84	-4,20	-3,15	-1,41	8,59	6,28	2,10	2,88	3,63	2,80	2,06	3,59	0,82	-0,30
Reservas internacionais	22.440	24.876	26.373	25.154	14.556	10.492	14.157	19.653	28.087	32.027	46.116	46.369	48.025	52.231	46.248
Dívida com o FMI	5.868	5.442	4.478	5.056	13.976	14.340	15.523	14.091	9.513	0	0	0	0	0	0
Reservas internacionais/dívida total	17,74	17,80	18,79	17,85	9,80	7,24	8,83	12,10	22,48	27,64	39,31	39,00	39,96	40,80	33,80
Dívida externa líquida	104.092	114.912	113.971	115.760	134.047	134.408	146.121	142.726	96.852	83.836	71.201	72.532	72.158	75.858	90.478
Dívida externa líquida/exportações de B&S	284,55	306,51	333,58	298,49	365,08	414,94	386,40	325,14	187,10	137,90	96,77	81,96	101,76	89,50	89,80
Dívida externa líquida/PIB	35,53	38,42	40,18	40,71	49,86	131,72	112,75	93,21	52,87	39,13	27,13	22,08	23,37	20,50	20,50
Bolívia	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Saldo de transações correntes/PIB	-6,98	-7,84	-5,89	-5,31	-3,36	-4,45	0,94	3,85	6,52	11,50	12,13	11,99	4,73	3,91	4,40
Reservas internacionais	1.126	1.183	1.211	1.171	1.146	897	1.096	1.272	1.798	3.192	5.318	7.722	8.581	9.730	10.984
Dívida com o FMI	248	264	247	220	207	195	279	307	244	15	0	0	0	0	0
Reservas internacionais/dívida total	21,51	21,08	21,82	20,25	24,42	17,92	18,90	20,44	26,03	55,06	106,53	139,65	147,64	157,30	159,40
Dívida externa líquida	4.109	4.431	4.338	4.614	3.546	4.109	4.705	4.950	5.110	2.605	-326	-2.193	-2.769	-3.544	-4.092
Dívida externa líquida/exportações de B&S	257,30	282,02	277,35	265,67	199,55	231,95	214,75	173,73	136,38	50,12	-5,10	-25,74	-41,12	-45,00	-41,40
Dívida externa líquida/PIB	51,84	52,14	52,35	54,94	43,56	51,97	58,22	56,42	53,51	22,75	-2,48	-13,19	-16,08	-18,20	-18,10
Brasil	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Saldo de transações correntes/PIB	-3,50	-3,96	-4,32	-3,76	-4,19	-1,51	0,76	1,76	1,59	1,25	0,11	-1,71	-1,52	-2,27	-2,30
Reservas internacionais	51.730	43.938	36.342	33.012	35.866	37.837	49.297	52.935	53.799	85.839	180.334	193.784	238.539	288.575	365.355
Dívida com o FMI	31	4.825	8.827	1.768	8.337	20.827	28.317	25.029	0	0	0	0	0	0	0
Reservas internacionais/dívida total	26,07	18,20	14,89	13,67	15,66	16,38	20,98	24,09	28,69	44,37	75,90	73,92	86,14	83,30	88,70
Dívida externa líquida	146.727	197.534	207.766	208.538	193.171	193.178	185.708	166.851	133.727	107.620	57.271	68.356	38.393	57.956	46.656
Dívida externa líquida/exportações de B&S	218,96	302,61	340,58	298,54	266,08	255,33	207,05	144,05	94,78	64,06	28,57	27,79	19,81	23,60	14,90
Dívida externa líquida/PIB	16,84	23,41	35,40	32,36	34,87	38,19	33,63	25,15	15,17	9,88	4,19	4,14	2,41	2,80	1,90

Continua...

Continuação															
Chile	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Saldo de transações correntes/PIB	-4,42	-4,93	0,14	-1,19	-1,60	-0,86	-1,05	2,17	1,23	4,87	4,54	-1,94	1,60	1,87	-0,80
Reservas internacionais	18.106	16.191	14.934	15.353	14.398	15.343	15.842	15.997	16.933	19.396	16.842	23.078	25.292	27.828	41.472
Reservas internacionais/dívida total	66,95	48,05	42,92	41,20	37,30	37,25	37,02	36,54	37,26	40,37	29,84	35,89	35,30	33,10	42,00
Dívida externa líquida	8.938	17.504	19.861	21.908	24.205	25.846	26.948	27.777	28.514	28.656	39.600	41.219	46.354	56.200	57.185
Dívida externa líquida/exportações de B&S	37,59	77,65	87,23	87,97	101,36	109,09	95,23	68,50	56,06	41,00	47,56	49,65	68,20	64,00	53,60
Dívida externa líquida/PIB	10,78	22,02	27,14	29,06	35,20	38,31	36,42	29,04	24,11	19,52	24,10	24,14	28,82	27,60	24,10
Colômbia	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Saldo de transações correntes/PIB	-4,48	-4,10	0,65	0,80	-1,10	-1,32	-1,03	-0,78	-1,29	-1,84	-2,90	-2,83	-2,18	-3,10	-2,70
Reservas internacionais	9.907	8.754	8.103	9.005	10.245	10.844	10.920	13.537	14.955	15.437	20.952	23.670	24.991	28.077	32.139
Reservas internacionais/dívida total	31,02	26,46	23,54	26,54	28,27	32,66	29,52	35,71	39,65	40,60	47,97	50,85	47,86	45,20	46,60
Dívida externa líquida	22.030	24.331	26.323	24.932	26.000	22.361	26.078	24.374	22.765	22.587	22.723	22.881	27.232	34.049	36.764
Dívida externa líquida/exportações de B&S	138,43	160,17	162,38	135,06	144,26	128,21	134,71	104,43	79,01	66,42	55,98	46,41	62,31	67,10	56,10
Dívida externa líquida/PIB	17,18	20,54	25,37	24,96	26,48	22,83	27,55	20,82	15,53	13,88	10,95	9,35	11,55	11,80	11,20
Equador	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Saldo de transações correntes/PIB	-1,81	-8,61	5,64	5,81	-3,28	-4,93	-1,36	-1,47	1,28	4,17	3,71	2,50	-0,35	-3,31	-2,30
Reservas internacionais	2.260	1.786	1.888	1.180	1.074	1.008	1.161	1.438	2.148	2.023	3.521	4.473	3.792	2.622	3.847
Dívida com o FMI	133	70	0	148	190	308	390	290	78	23	0	0	0	0	0
Reservas internacionais/dívida total	14,83	11,58	11,80	8,90	7,66	6,26	7,01	8,24	12,40	11,70	19,79	25,78	29,33	17,80	19,60
Dívida externa líquida	12.977	13.640	14.107	12.075	12.935	15.106	15.404	16.012	15.168	15.273	14.267	12.876	9.138	12.112	15.755
Dívida externa líquida/exportações de B&S	189,89	230,59	220,04	165,45	181,90	198,51	170,72	146,63	107,17	87,61	73,07	53,83	50,10	55,50	58,00
Dívida externa líquida/PIB	54,91	58,66	84,60	75,78	60,87	61,11	54,22	49,05	41,06	36,62	31,35	23,75	17,57	20,90	24,40
Paraguai	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Saldo de transações correntes/PIB	-7,33	-2,02	-2,27	-2,29	-4,13	1,82	2,33	2,06	0,21	1,38	1,41	-2,52	0,30	-3,36	-3,80
Reservas internacionais	846	875	988	772	723	641	983	1.168	1.297	1.702	2.461	2.863	3.862	4.167	5.096
Reservas internacionais/dívida total	34,37	31,32	29,21	25,00	25,81	21,39	30,49	32,38	40,18	49,74	68,96	68,81	89,33	91,70	102,00
Dívida externa líquida	1.615	1.918	2.395	2.317	2.079	2.357	2.242	2.439	1.931	1.720	1.108	1.298	461	378	-99
Dívida externa líquida/exportações de B&S	37,91	43,20	77,25	72,75	76,98	89,87	77,05	66,76	45,84	31,29	15,94	13,90	6,10	3,70	-0,80
Dívida externa líquida/PIB	18,20	24,24	32,81	32,66	32,25	46,28	40,39	35,10	25,84	18,55	9,07	7,69	3,24	2,10	-0,40

Continua...

Continuação															
Peru	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Saldo de transações correntes/PIB	-5,69	-5,85	-2,70	-2,92	-2,30	-2,03	-1,56	0,03	1,41	3,09	1,14	-4,19	0,17	-1,51	-1,20
Reservas internacionais	11.254	9.834	9.001	8.628	8.934	9.726	10.240	12.665	14.175	17.439	27.784	31.254	33.230	44.213	50.866
Dívida com o FMI	1.011	905	735	558	387	237	139	104	57	20	0	0	0	0	0
Reservas internacionais/dívida total	37,98	32,27	30,89	30,14	32,46	34,46	34,16	40,14	48,99	61,19	97,76	112,10	112,29	129,10	136,00
Dívida externa líquida	18.379	20.644	20.138	19.995	18.589	18.496	19.737	18.885	14.762	11.060	637	-3.374	-3.637	-9.959	-13.469
Dívida externa líquida/exportações de B&S	188,83	230,29	222,85	200,65	188,46	181,13	164,52	116,10	68,06	37,66	1,84	-8,66	-10,52	-23,00	-24,90
Dívida externa líquida/PIB	31,08	36,38	39,06	37,49	34,45	32,58	32,17	27,09	18,60	11,98	0,59	-2,66	-2,87	-6,50	-7,80
Uruguai	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Saldo de transações correntes/PIB	-1,23	-2,06	-2,40	-2,82	-2,68	3,11	-0,78	0,03	0,24	-1,98	-0,92	-5,54	-0,33	-1,10	-1,80
Reservas internacionais	2.207	2.590	2.599	2.773	3.099	772	2.087	2.512	3.079	3.091	4.121	6.360	8.038	7.656	10.655
Dívida com o FMI	0	161	157	149	144	1.793	2.416	2.684	2.304	0	0	0	0	0	0
Reservas internacionais/dívida total	33,07	34,22	32,95	32,98	33,61	7,61	19,04	21,42	27,74	30,48	35,77	57,90	66,11	62,50	89,20
Dívida externa líquida	4.467	4.978	5.291	5.635	6.123	9.367	8.872	9.216	8.021	7.051	7.402	4.625	4.121	4.593	1.284
Dívida externa líquida/exportações de B&S	78,98	85,12	104,45	91,37	149,53	b	264,32	196,11	140,09	106,54	93,51	45,17	44,40	40,90	9,50
Dívida externa líquida/PIB	20,58	22,25	25,30	28,06	32,99	76,30	79,28	69,73	46,20	35,61	30,90	14,83	13,08	11,10	2,60
Venezuela	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Saldo de transações correntes/PIB	4,35	-4,85	2,16	10,12	1,61	8,18	14,12	13,80	17,26	14,42	7,97	12,02	2,63	3,72	7,70
Reservas internacionais	17.818	14.849	15.164	15.883	12.295	12.002	20.667	23.497	29.637	36.672	33.477	42.299	35.000	29.621	29.660
Dívida com o FMI	1.618	1.226	741	203	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Reservas internacionais/dívida total	49,89	39,32	36,94	37,52	31,41	32,71	54,16	60,57	66,03	83,83	73,01	84,30	64,22	45,20	33,90
Dívida externa líquida	17.895	22.913	25.885	26.455	26.855	24.693	17.491	15.295	15.251	7.075	12.373	7.880	19.503	35.852	57.775
Dívida externa líquida/exportações de B&S	64,78	105,95	105,20	70,03	87,57	84,31	58,22	35,59	24,89	9,37	15,25	7,47	31,43	51,50	59,60
Dívida externa líquida/PIB	20,85	25,08	26,41	22,58	21,85	26,58	20,94	13,60	10,48	3,86	5,46	2,53	5,98	9,30	16,60

Fonte: Economist Intelligence Unit. Estimativas em azul (06/12/2011).