

# Cadernos do Desenvolvimento

ISSN 1809-8606

5

---

Rio de Janeiro, dezembro de 2008, ano 3 n° 5



Centro Internacional  
**CELSO FURTADO**  
de Políticas para o Desenvolvimento

# Cadernos do Desenvolvimento



---

Rio de Janeiro, dezembro de 2008, ano 3 nº 5

 Centro Internacional  
**CELSO FURTADO**  
de Políticas para o Desenvolvimento

*Cadernos do Desenvolvimento* é uma publicação do  
Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento

*Luiz Gonzaga Belluzzo* - Presidente Institucional

*Rosa Freire d'Aguiar Furtado* - Presidente Cultural

*Carlos Tibúrcio* - Diretor de Comunicação

Coordenador acadêmico - *Carlos Pinkusfeld Bastos*

Coordenador executivo - *Pedro de Souza*

Assistentes executivos - *Alexandre França e Glauber Cardoso Carvalho*

Bibliotecária - *Aline Balué*

*Cadernos do Desenvolvimento*

Editora - *Rosa Freire d'Aguiar* ([rosa@centrocelsofurtado.org.br](mailto:rosa@centrocelsofurtado.org.br))

Conselho Editorial - *Luiz Gonzaga Belluzzo, Rosa Freire d'Aguiar, Carlos Tibúrcio, Carlos Pinkusfeld*

Preparação e revisão - *Sheila Mazzolenis*

Projeto gráfico - *Carlota Rios*

Editoração eletrônica - *A 4 Mãos Comunicação e Design Ltda.*

Catálogo na fonte  
UERJ/RÉDE SIRIUS/NPROTEC

---

C122 Cadernos do Desenvolvimento. – Ano. 1, n.1 (2006).  
Rio de Janeiro : Centro Internacional Celso Furtado de  
Políticas para o Desenvolvimento, 2006.  
280 p.

ISSN 1809-8696

1. Furtado, Celso, 1920-2004. 2. Desenvolvimento  
econômico – Periódicos. 3. Áreas subdesenvolvidas – Periódicos  
4. Brasil – Condições econômicas. I. Centro Internacional Celso  
Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

CDU 330.35

---

Todos os direitos desta edição reservados ao  
Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento  
Av. República do Chile, 100 - subsolo 1, salas 15-17  
20031-917 Rio de Janeiro, RJ, Brasil  
tel: (5521) 2172-6312 /6313  
site: [www.centrocelsofurtado.org.br](http://www.centrocelsofurtado.org.br)  
email: [centro@centrocelsofurtado.org.br](mailto:centro@centrocelsofurtado.org.br)

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO . . . . .	5
CARTA DO PRESIDENTE LULA . . . . .	7
PROJETO DE PESQUISA	
O Brasil e a integração sul-americana . . . . .	13
SEMINÁRIO	
A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA E A GLOBALIZAÇÃO	
1. Globalização e integração regional . . . . .	43
<i>Ricardo Carneiro</i>	
2. Estrutura produtiva e especialização comercial: observações sobre a Ásia em desenvolvimento e a América Latina . . . . .	81
<i>Antonio Carlos Macedo e Silva</i>	
3. Inserção externa e financiamento: notas sobre padrões regionais e iniciativas para a integração na América do Sul . . . . .	127
<i>André Martins Biancareli</i>	
4. Integração monetária e financeira em condições periféricas: as experiências recentes da Ásia e da América Latina . . . . .	179
<i>André Moreira Cunha</i>	
5. Os dilemas da integração sul-americana . . . . .	213
<i>Carlos Aguiar de Medeiros</i>	



## APRESENTAÇÃO

No agradecimento pelo título de doutor *honoris causa* recebido da Universidade Federal do Rio de Janeiro em dezembro de 2002, Celso Furtado resumiu sua visão sobre a natureza histórica do conhecimento e o papel do economista na sociedade:

*{...} No curso da história as ciências têm evoluído graças àqueles indivíduos que, em dado momento, foram capazes de pensar por conta própria e ultrapassar certos limites. Com a economia, essa ciência social que deve visar prioritariamente o bem-estar dos seres humanos, não é diferente. Ela requer dos que a elegeram imaginação e coragem para se arriscar em caminhos por vezes incertos. Para isso não basta se munir de instrumentos eficazes. Há que se atuar de forma consistente no plano político, assumir a responsabilidade de interferir no processo histórico, orientar-se por compromissos éticos.*

O Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, criado em novembro de 2005, assumiu o desafio de honrar esse desassombro do intelectual cuja obra forma um dos mirantes obrigatórios à compreensão da sociedade brasileira e, sobretudo, dos obstáculos ao desenvolvimento na periferia do capitalismo.

As estruturas de poder e de produção que alimentam a lógica da dependência e da concentração da riqueza — motores do subdesenvolvimento analisados há mais de cinquenta anos por Furtado — foram acentuadas pelas novas condições do mercado mundial. Mais que nunca, a possibilidade de compreender e atuar sobre essa matriz escapa ao âmbito exclusivo do esclarecimento e das fronteiras nacionais para encontrar seu suporte de *aggiornamento* na esfera de

blocos regionais que devolvem densidade política ao planejamento econômico. O novo chão de soberania, porém, está longe de se constituir em alicerce pronto para a reflexão dos economistas. Dimensionar seu potencial, argüir complementaridades de futuras cadeias produtivas, bem como desenhar mecanismos monetários e financeiros que possam agregar maior autonomia à América do Sul configuram-se um desafio consentâneo à missão híbrida do economista formulada por Furtado e abraçada pelo Centro que leva o seu nome.

Para avançar nesse caminho, e ao mesmo tempo contemplar uma solicitação convergente do presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva ao Centro — publicamos nesta edição a carta do presidente —, a diretoria do Centro Celso Furtado decidiu agregar intelectuais brasileiros de diferentes linhagens em torno de uma ampla pesquisa sobre a integração sul-americana.

A Comissão Coordenadora deste projeto\* entende, a exemplo de Furtado, que a missão da ciência econômica aqui talvez seja mais a de produzir conhecimento e sugerir alternativas às forças sociais em jogo, do que esgotar equações à margem da história continental. Daí o duplo e inseparável propósito dessa iniciativa: de um lado, investigar gargalos e potencialidades de um sistema econômico regional; de outro, simultaneamente, criar e fortalecer laços para acumular massa crítica, intelectual e política, que amplie e aprofunde a natureza democrática das soluções reclamadas pelos desafios sul-americanos.

O projeto Integração sul-americana — cujas linhas iniciais, formuladas pelo economista Ricardo Carneiro e equipe, estão delineadas nesta edição — inclui a criação de um Conselho Político Consultivo, composto de intelectuais de toda a região. O objetivo é aproximar a inteligência desenvolvimentista sul-americana, permitindo maior interação com a realidade local, através de reuniões, debates e linhas de comunicação.

Celso Furtado nunca renunciou ao desafio de provar que suas idéias pertenciam ao mundo através da ação. Um maior diálogo entre o universo acadêmico e o calendário da UNASUL, por exemplo, filia-se a essa tradição intelectual e deve contribuir para ampliar o escopo da pesquisa, resguardando-a das polaridades empobrecedoras, sempre esquivadas pelo autor de *A economia latino-americana*.

Boa leitura.

---

\* Luiz Gonzaga Belluzzo, presidente institucional do Centro Celso Furtado, preside a Comissão Coordenadora do projeto de pesquisa sobre a integração sul-americana. (N. E.)

## CARTA DO PRESIDENTE LULA

PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Brasília, 10 de abril de 2007

À Diretoria do

Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento

Presidente institucional – Luiz Gonzaga Belluzzo

Presidente acadêmica – Maria da Conceição Tavares

Presidente cultural – Rosa Freire d’Aguiar Furtado

Prezados amigos,

Quando manifestamos o apoio do governo brasileiro à criação de um centro internacional de políticas para o desenvolvimento, na abertura da XI UNCTAD, em São Paulo, em junho de 2004, tínhamos em mente dois objetivos.

De um lado, homenagear e dar condições de prosseguimento à obra do intelectual brasileiro que melhor encarnou a luta pelo crescimento econômico com justa distribuição de renda em toda a nossa história, Celso Furtado.

Ao mesmo tempo, movia-nos a certeza de que a agenda do desenvolvimento no século XXI não poderia mais se apoiar na mobilização exclusiva dos recur-

sos, e da vontade política, circunscritos às fronteiras nacionais. Não por acaso muitas vezes reiterei minha disposição de associar o destino do Brasil ao da América do Sul.

A formação de blocos regionais é o novo arcabouço do desenvolvimento em todo o planeta. Trata-se de uma questão de sobrevivência imposta pelas transformações competitivas na economia internacional, diante da qual não podemos nos omitir.

Inspirava-nos, assim, a responsabilidade brasileira de fortalecer, também, as idéias estratégicas indispensáveis a uma integração cooperativa, harmônica e solidária com países integrantes do Mercosul, da América do Sul e de toda América Latina.

Esse processo atingiu agora um novo patamar, facilitado pelo saldo inegável dos resultados já obtidos.

Seja nas trocas comerciais, nos projetos de ampliação da infra-estrutura física e energética regional ou na convergência de agendas de interesse social, a integração sul-americana é hoje muito mais do que um sonho dos nossos povos.

Todavia, ainda resta muito a avançar. Uma providência indispensável é a mobilização e aglutinação de inteligências, idéias e talentos que aprofundem agendas, aparem arestas, descortinem caminhos e idealizem institucionalidades que permitirão deslocar e ampliar, ainda mais, o desenvolvimento regional.

O Centro Celso Furtado, que nestes anos de implantação honrou seu patrono com a organização de seminários, debates e cursos relevantes para a agenda do desenvolvimento, pode e deve dar uma contribuição adicional neste momento.

Convido o Centro Celso Furtado a fazer da integração sul-americana uma agenda de trabalho estreitamente sintonizada com as prioridades regionais do nosso governo nos próximos quatro anos, em especial voltada para o Mercosul.

Trata-se de aprofundar, sistematizar e formular projetos de investigação e pesquisas com profundidade teórica mas, ao mesmo tempo, sentido prático, que permita construir e retomar elos de reflexão com a inteligência sul-americana e continental, em cooperação harmônica com instituições de fomento de toda a região, a exemplo do BNDES, no caso do Brasil.

A integração entre os nossos países na área de infra-estrutura, energia, transportes, bem como a conceituação de um sistema financeiro integrado e a opera-

cionalização de instituições de investimento comum figuram como itens importantes desse mutirão intelectual e estratégico.

Não se trata de um convite protocolar ou tarefa de finalidade meramente acadêmica. Aprendemos com Celso Furtado que o desenvolvimento, antes de ser uma agenda técnica, é uma arquitetura de aglutinação de vontades políticas e de construção dos consensos possíveis. Todavia, nenhum projeto dessa envergadura logra êxito sem o recurso de núcleos de reflexão que harmonizem as aspirações de uma época com os recursos ao seu alcance.

Conto com a contribuição do Centro Celso Furtado para arregimentar as energias intelectuais da América do Sul que permitirão fazer avançar, neste momento promissor da economia continental, um grande programa de desenvolvimento para o século XXI que permita superar a indigência intelectual das últimas décadas, reatar com a tradição teórico-política da qual Furtado foi a expressão maior e lançar as bases de um novo pensamento econômico para a região.

Com um grande abraço,

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke that extends to the right, identifying the signatory as Luiz Inácio Lula da Silva.

Luiz Inácio Lula da Silva

Presidente da República Federativa do Brasil



## PROJETO DE PESQUISA



## O BRASIL E A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA\*



Parque Nacional Los Glaciares, Patagônia - Argentina | Renata Mello / Tyba

### I. JUSTIFICATIVA

Com a entrada do novo milênio, multiplicaram-se na América do Sul diversas iniciativas visando à constituição de uma área econômica integrada. A incorporação da Venezuela ao Mercosul, a proposta de uma Comunidade Sul-Americana das Nações (CSAN) e a proposta de uma Aliança Bolivariana das Nações (ALBA) são algumas iniciativas de um processo iniciado nos anos 1980 que vem adquirindo crescente importância econômica e política.

As iniciativas de integração regional em que o Brasil assumiu papel protagonista vêm se dando em um contexto de afirmação de um projeto político e econômico alternativo ao que os EUA implementaram na América do Norte (NAFTA), na América Central (CAFTA) e propuseram para o conjunto da região (a ALCA), ou aos acordos bilaterais de livre-comércio (FTA) que isoladamente assi-

---

\* Este projeto de pesquisa foi elaborado a partir do seminário organizado pelo Centro Celso Furtado em Campinas, nos dias 29 e 30 de novembro de 2007, sob o título "A integração sul-americana no contexto da globalização". Os cinco textos que se seguem foram apresentados e discutidos na ocasião (N. E.)

naram com Chile, Colômbia e países do Caribe e propuseram ao Peru. O projeto alternativo de afirmação de um bloco integrado permitiria aos países da região obter maior poder de barganha, maior coesão econômica e social e influência política nos fóruns e organismos multilaterais.

## II. INTRODUÇÃO

Esta introdução está dividida em duas seções. Busca-se na primeira delimitar as diversas questões envolvidas, salientando suas dimensões geopolíticas, comerciais, macroeconômicas e de equidade. Na segunda seção, discute-se a experiência recente da regionalização sul americana.

### II. I. Integração, polarização e regionalização

#### II. I. a. Regionalismo versus regionalização

Na literatura sobre os arranjos comerciais regionais há recorrentemente uma distinção entre a “regionalização”, um processo descrito como liderado pelo mercado (e normalmente associado à Ásia), e o “regionalismo”, traduzindo uma integração dirigida institucionalmente (associada tipicamente à União Européia ou ao Mercosul). Essa distinção atribui maior espontaneidade ao primeiro tipo de regionalização e maior grau de intervenção estatal ao segundo. Cabe observar que os arranjos de livre-comércio criados, por exemplo, no NAFTA, não foram espontâneos, mas uma construção liderada pelo governo dos EUA. Do mesmo modo, a regionalização asiática historicamente nada teve de espontânea e fez parte de decisões geopolíticas americanas, rivalidades comerciais com o Japão e a expansão extraordinária da “grande China”. No entanto, essa distinção capta um fato inquestionável: as forças econômicas centrípetas em determinadas regiões geográficas são maiores do que em outras.

A regionalização não constitui apenas ou essencialmente um processo de afirmação de um acordo econômico ou que se justifique apenas nesse plano, mas decorre de construções políticas voltadas para projetos políticos ou em reação a projetos políticos. A racionalidade da formação do mercado comum ou dos acordos regionais traduz projetos políticos relativos à autonomia dos Estados nacionais e das regiões. Esses projetos, a começar pelo da União Européia, pretendem aumentar seu poder de barganha *vis-à-vis* o de outros Estados e regiões,

possuem razões políticas que transcendem os objetivos econômicos e comerciais e decorrem das estratégias de poder dos Estados nacionais.

Nos anos mais recentes, tendo em vista o papel singular exercido pelos EUA na economia e no cenário político mundial, os processos de regionalização decorreram de iniciativas diretamente lideradas por esse país ou assumiram uma dimensão reativa às iniciativas americanas. Os EUA se movem segundo a percepção doméstica de seus interesses nacionais estratégicos. Esta é a lógica das “liberalizações competitivas” que, após o fracasso do Acordo de Doha em 2003, o país promoveu com mais de uma centena de economias e regiões,<sup>1</sup> sinalizando possibilidades e alianças segundo interesses econômicos e políticos.<sup>2</sup> Tais acordos transcendem muito o comércio, incluindo itens como os direitos de propriedade intelectual e compras governamentais. A percepção de que os acordos de livre-comércio possuem uma “reciprocidade assimétrica” a favor da economia americana é a base dessa racionalidade econômica que se nutre, por sua vez, de cálculos políticos visando a construção de alianças políticas em torno de “valores democráticos”, neutralização de adversários etc. Ao lado dessas iniciativas, a permanente política de contenção da influência de lideranças regionais, o controle sobre matérias-primas estratégicas e sobre armas constituem alguns dos principais vetores que movem as iniciativas americanas no processo de regionalização.

A questão da segurança militar e, intrinsecamente a ela relacionada, a questão energética (gás e petróleo), constituíram historicamente vetores geopolíticos da integração, como na Europa Ocidental, e ganharam particular nitidez nos tempos atuais, especialmente na reconstituição da geopolítica russa e de suas relações com a Comunidade de Estados Independentes, com a Europa e a Ásia. Do mesmo modo, as preocupações estratégicas da China na Ásia apontam para a central importância desses dois vetores para os cálculos políticos da integração econômica. Essas questões também ganharam crescente importância na América do Sul.

---

<sup>1</sup> Para uma discussão do novo regionalismo, ver UNCTAD (2007), Mansfield, E. e Milner (1999).

<sup>2</sup> Interesses que de forma nenhuma encontram apoio unânime nos EUA. Com efeito, setores domésticos que se sentem parcialmente afetados pelos acordos de livre-comércio (de sindicatos a interesses empresariais em setores menos cosmopolitas) têm construído importantes lobbies junto ao Congresso americano, que decide em última instância a política comercial do país. A falta de apoio à ALCA e a diversas propostas de livre-comércio no Congresso americano deveu-se justamente à força desses lobbies e interesses contrariados.

### II.1.b. Livre-comércio versus comércio estratégico

Do ponto de vista econômico, há diversos sentidos atribuídos ao processo de regionalização segundo a percepção sobre os ganhos de comércio e sobre as tendências da economia globalizada. Em influente ensaio, Jacob Viner (1950) considerava que a união aduaneira (livre-comércio entre os países da região e uma tarefa externa comum) poderia constituir um desvio de comércio e uma redução do bem-estar. A proliferação de arranjos comerciais é percebida como um desvio de comércio e uma prática geradora de atividades de *rent-seeking*. O “nivelamento do campo do jogo” é considerado a melhor política independente do grau de desenvolvimento dos países.<sup>3</sup>

Nesse sentido, apenas quando criarem comércio e reproduzirem as condições de livre-comércio, os acordos e arranjos preferenciais poderão afirmar-se como uma estratégia *second best* e contribuir efetivamente para o desenvolvimento econômico. Esta é essencialmente a argumentação subjacente ao acordo de livre-comércio da América do Norte (NAFTA), criado em 1994. Os últimos dez anos têm sido marcados por uma intensa pressão dos EUA para uma “liberalização competitiva” por intermédio de acordos bilaterais de livre-comércio (FTA) entre países e regiões, independentemente de sua proximidade geográfica (UNCTAD, 2007). A multiplicação de acordos decorreu também da dissolução do antigo bloco dos países do Leste europeu (COMECON) e da expansão do acesso desses países à União Européia. O que distingue esses acordos é a inclusão de itens como política de investimento, propriedade intelectual, compras governamentais, ou seja, itens de difícil tramitação nos fóruns multilaterais globais, em troca de um maior acesso do país em desenvolvimento ao amplo mercado americano ou à União Européia (UNCTAD, 2007). Como observa o relatório da UNCTAD, a base dos acordos é a cláusula da reciprocidade, “nivelando o campo do jogo” com conseqüências assimétricas sobre parceiros com desiguais graus de desenvolvimento.

As regiões dentro de cada país ou entre países não tendem a desenvolver-se de forma convergente. Ao contrário: a existência de retornos crescentes traduz-se em vantagens associadas às economias de escala e aprendizagem tecnológica espacialmente localizada e concentrada nas atividades industriais.<sup>4</sup> Desse modo,

---

<sup>3</sup> Para uma resenha recente ver UNCTAD (2007).

<sup>4</sup> Para uma discussão ampla do comércio estratégico voltado à construção de novas vantagens competitivas, ver Kaldor (1970) e Chang (2002).

devido ao princípio da “causação cumulativa”, países (ou áreas dentro de um país) menos desenvolvidos podem permanecer prisioneiros de uma especialização regressiva; a menos que consigam obter escalas para suas indústrias e mecanismos de indução, não poderão ampliar a divisão social do trabalho e mudar suas estruturas produtivas.

Nas relações internacionais, essa foi a razão básica pela qual a UNCTAD defendeu desde a sua criação uma modificação na cláusula da nação mais favorecida (NMF) e a não reciprocidade para os países em desenvolvimento, adotando a tese de que “tratamento igual aos desiguais simplesmente aumenta as desigualdades”. (Gibbs, Ognivtsev, 2004)

Ainda que as tarifas e subsídios possam contrapor-se aos custos mais altos decorrentes do atraso tecnológico, elas são limitadas como estratégias de expansão dos mercados e diversificação produtiva. Desse modo, a busca de uma regionalização voltada ao comércio estratégico faz parte de uma estratégia global dos Estados nacionais a favor de suas indústrias, não mais limitado ao espaço nacional, mas se exercendo em um contexto que transcende seus limites territoriais.

As regiões mais atrasadas dentro de um país também necessitam de uma estratégia voltada para reduzir sua distância em relação às regiões mais ricas. Entretanto, a maior mobilidade de trabalho e as transferências fiscais podem compensar, ao menos em parte, as desigualdades existentes, em uma proporção maior do que podem os países (Kaldor, 1970, Myrdal, 1960).

Como observou Prebisch há cerca de 50 anos (1959), em sua análise sobre os limites da industrialização latino-americana, a regionalização — isto é, a formação de uma área econômica integrada — pode ser considerada uma opção à política de substituição de importações na medida em que permita “desenvolver exportações industriais voltadas aos outros países (da região) a fim de nestes procurar bens que de outro modo teria sido forçado a substituir.” (op.cit. 1959, p. 476). Ao enfatizar mudança na pauta das exportações e da especialização, a regionalização permitiria uma maior racionalidade econômica no sentido usual (redução da produção local e importação de um país de dentro da região que produzisse a menor custo) e no sentido dinâmico, na medida em que fortalecesse a capacidade e a diversificação exportadora do conjunto dos países, reduzindo a sua crônica restrição de balanço de pagamentos e viabilizando maior taxa de crescimento.

A simples existência de uma proximidade geográfica não constitui base econômica para a regionalização. Se o padrão de especialização comercial predominante entre países vizinhos for o de exportação de produtos primários voltados para a economia mundial, são escassas as possibilidades de integração. A inexistência de complementaridades na estrutura produtiva, a exigüidade do mercado regional em relação ao mercado mundial e o desenho da infraestrutura tornam muito limitadas as vantagens do comércio regional. Se a regionalização pode ser um instrumento a favor da industrialização, nada garante que os países mais atrasados possam se beneficiar das vantagens de um maior mercado interno por meio das exportações industriais;<sup>5</sup> estas poderão ser capturadas apenas pelos países mais avançados.<sup>6</sup>

Essa questão ganha novas dimensões com a explosão recente do comércio intra-firma, quebrando a cadeia de valor adicionado e as oportunidades de desenvolvimento associadas classicamente ao processo de industrialização. Com efeito, essa transformação coloca em destaque os limites da exportação industrial como máquina do crescimento (Akyüz, 2005).

O argumento econômico a favor da “regionalização voltada ao comércio estratégico” entre países baseia-se, portanto, nos seguintes pilares: a) a percepção de que o livre-comércio amplia as diferenças tecnológicas entre países/regiões, concentrando os frutos do progresso técnico; b) a possibilidade da regionalização ser considerada uma política promotora da industrialização quando viabiliza expansão dos mercados nacionais e do comércio intra-regional por intermédio do acesso de cada país a um mercado maior para suas indústrias e uma maior especialização; c) e o fato de a regionalização requerer uma cooperação especial entre os países da região de forma a estabelecer políticas comuns, investimentos em infra-estrutura e, sobretudo, compensar os desequilíbrios intra-regionais. Há, portanto, duas concepções distintas de regionalização: uma baseia-se no nivelamento das regras do jogo e objetiva o livre-comércio; outra

---

<sup>5</sup> Myrdal, em seu clássico *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas* (1960, ISEB), argumentava em relação ao comércio regional: “Por si próprios, a migração, o movimento de capital e de comércio são, antes, os meios pelos quais o processo cumulativo se desenvolve — para cima, nas regiões muito afortunadas, e para baixo (backwash effects), nas desafortunadas. Em geral, seus efeitos são positivos nas primeiras e negativos nas últimas” (p. 44)

<sup>6</sup> Como observava Prebisch (1959).

considera que a cooperação pressupõe o desnivelamento das regras entre parceiros desiguais e enfatiza o comércio estratégico.

### II.1.c. Convergência macroeconômica *versus* keynesianismo regional

Tal como na dicotomia sobre comércio explorada acima, existem duas concepções sobre a macroeconomia da integração. Na perspectiva coerente com a integração voltada ao livre-comércio, o objetivo das políticas macroeconômicas deve ser o de preservar a estabilidade dos preços e da taxa de câmbio de forma a induzir o setor privado a realizar os investimentos na direção das vantagens comparativas. O ponto central é a estabilização das taxas de câmbio em uma região econômica como passo necessário à adoção de um sistema articulado de flutuação e, em coroamento, a adoção de uma moeda única. Em um regime de livre flutuação de capitais, a ênfase da convergência é posta na política monetária (metas de inflação) e fiscal (metas sobre o déficit e a dívida pública) e na flexibilidade dos mercados de trabalho.

A perspectiva da integração baseada no desenvolvimento e comércio estratégico atribui à macroeconomia regional outro papel: a do crescimento articulado do conjunto. Essa questão enfatiza a existência de uma dimensão macroeconômica substantiva que em geral não está contemplada nas discussões sobre a macroeconomia regional. E é ela que, em última instância, gera os “efeitos propulsores” tal como os classicamente discutidos por Myrdal.

Esse “keynesianismo regional” depende de aspectos estruturais e da orientação de política econômica do país de maior mercado interno. Com efeito, à medida que o comércio intra-regional se desenvolve, a expansão dos países menores depende em boa parte da expansão das importações do país maior; é o seu ritmo de crescimento que induz a expansão e a diversificação do setor exportador das economias menores. Por outro lado, à medida que as importações de fora da região tendem a crescer com a expansão econômica, cabe ao país de maior desenvolvimento financiar, via déficit comercial ou investimentos, o déficit dos demais países com o resto do mundo.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Para uma discussão das diferenças entre regiões e nações e das finanças compensatórias entre regiões ver Kaldor (1970).

Assim, quando a economia de maior porte em uma dada área econômica cresce a taxas elevadas e confere tratamento comercial preferencial aos seus vizinhos, ela induz, “espontaneamente”, por meio de suas importações, uma regionalização tanto maior quanto mais complementares forem as estruturas produtivas.

Essa dimensão macroeconômica — a configuração de um centro cíclico regional — possui ampla autonomia em relação à questão dos arranjos cambiais e monetários de âmbito regional e não se confunde ou pode ser obtida por meio de metas macroeconômicas de convergência. O essencial, aqui, é o grau em que a regionalização possa reduzir a vulnerabilidade externa dos países. Isso depende, em parte, do comportamento do país “locomotiva”. O corolário dessa menor vulnerabilidade é a estabilização relativa das taxas nominais de câmbio, permitindo, por sua vez, maior estabilidade monetária. A demanda de cooperação financeira regional (tanto a do financiamento ao desenvolvimento como a do financiamento de curto prazo e de liquidez) depende da profundidade de integração comercial e financeira regional, mas também do sentido maior do processo de integração (Ocampo, 2006). É importante observar que, ao contrário da moeda única — caso limite de entrega da soberania monetária nacional a um ente supranacional —, a introdução de mecanismos de cooperação macroeconômica e financeira, como os fundos regionais de reserva e os acordos de crédito recíprocos entre os Bancos Centrais, permite conciliar maior grau de liberdade da política macroeconômica doméstica, fortalecimento da assistência de liquidez e fomento das trocas intra-regionais (UNCTAD, 2007).

A cooperação macroeconômica regional — à medida que reduza a dependência das economias a uma moeda reserva e às agências multilaterais de financiamento (FMI, Banco Mundial) e permita maior estabilidade das taxas nominais de câmbio, evitando desvalorizações competitivas — constitui um importante fator para o estreitamento da integração econômica.

Um elemento central que a cooperação sub-regional pode favorecer é o apoio, por intermédio de um fundo de reservas e de mecanismos de créditos recíprocos, ao estabelecimento, por parte das economias da região, de uma taxa de câmbio competitiva em relação às moedas reservas. Na medida em que essa política favorecer as exportações e reduzir a vulnerabilidade externa nacional, ela poderá contribuir para uma maior estabilidade das taxas nominais de câmbio.

### II.1.d. Polarização *versus* incorporação

A regionalização pode gerar efeitos assimétricos entre países, entre as regiões de um mesmo país e entre as classes sociais. Esses efeitos dependem dos objetivos principais que guiam o processo de regionalização, dos mecanismos de transferência e das transformações nos mercados de trabalho. Considerando a desigualdade entre países de uma região, a questão central — tal qual se observou em relação ao comércio regional — diz respeito ao impacto da regionalização sobre a expansão econômica e o emprego do conjunto dos países, à diversificação produtiva e à maior ou menor prevalência de mecanismos de cooperação e complementaridade sobre os mecanismos de concorrência.

O que permite maior convergência dos países em uma dada região é a existência de uma política de discriminação positiva a favor das nações menos desenvolvidas por meio de instrumentos fiscais comunitários. Esse mesmo efeito assimétrico pode ocorrer nas regiões internas dos países, sobretudo se as metas fiscais construídas em apoio ao processo de regionalização entre nações impedirem a operação das finanças compensatórias entre estados sub-nacionais.

Por outro lado, o impacto interno da regionalização sobre a distribuição da renda entre classes/grupos sociais depende da sua influência sobre os preços relativos, sobre o nível de emprego e sobre os distintos grupos do mercado de trabalho. Assim, dependendo de sua natureza e de opções de política macroeconômica, a regionalização pode estimular maior concorrência entre os trabalhadores e centrar-se na flexibilidade do trabalho e dos salários ou viabilizar, por meio de maior crescimento e de políticas de coesão e de proteção social, melhores padrões sociais.

## II.2. Integração regional sul-americana

A discussão da necessidade da integração regional latino-americana e a defesa de um mercado comum são antigas, como também as iniciativas parciais de regionalização. Como na formulação pioneira de Prebisch (1959), entre os objetivos da regionalização estava o robustecimento da industrialização. Nessa visão, defendida nos documentos iniciais da CEPAL, a regionalização constituía uma forma de garantir maior racionalização ao processo de substituição de importações por intermédio de maiores escalas para as novas indústrias prove-nientes das exportações e da maior complementaridade intra-regional. A

escassez de divisas (dólares) nos anos 1960, acompanhada pelo fracasso da industrialização na maioria dos países do continente, e o *boom* do endividamento externo dos anos 1970 afastaram qualquer projeto de regionalização de maior fôlego.<sup>8</sup>

Com efeito, nos anos 1960 foi estabelecida a Associação Latino-Americana de Livre-comércio (ALALC), visando à constituição de uma área de livre-comércio. Duas posições se cristalizaram desde o seu início, em torno da integração:

*{...}'Comercialistas' e 'integracionistas' divergiam a respeito do perfil a ser conferido à integração regional. Sob o primeiro rótulo, incluíam-se Argentina, Brasil e México, que perceberam a alalc como mecanismo de liberalização comercial. O segundo grupo, por sua vez, abrangia os países que defendiam a alalc como instrumento de desenvolvimento regional — não apenas de promoção comercial —, comportando, assim, a interconexão industrial, a complementaridade econômica, a promoção de investimentos etc. Os países andinos eram os que, de modo geral, se alinhavam a esse entendimento. (Prazeres, p. 22)*

Dessa clivagem surgiu o Pacto Andino (entre Bolívia, Chile, Equador, Colômbia e Peru) em 1969. Apesar de maior sucesso enquanto área comercial, as rupturas políticas, o atraso industrial dos países do bloco e as características macroeconômicas dos anos 1970 também impediram maior expansão.<sup>9</sup>

A crise da dívida dos anos 1980, com a sua seqüela de alta inflação e fuga de capitais, tornou impossível afirmar um projeto regional; entretanto, por iniciativa política dos governos Sarney (Brasil) e Alfonsín (Argentina), em meio a uma década de crise econômica e política, estabeleceu-se o Mercosul. Era um projeto com o objetivo de desenvolvimento industrial no âmbito de um mercado comum. Em 1991, no Tratado de Assunção, esses dois países assinaram com o Paraguai e o Uruguai um acordo visando à formação de um mercado comum do

<sup>8</sup> A regionalização entre os países do Caribe (atual CARICOM) e da América Central (atual Mercado Comum da América Central, CACM) é de longa data, mas de escassa influência fora de suas respectivas áreas.

<sup>9</sup> Posteriormente, a ALALC cede lugar à Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) que, ao contrário da primeira — centrada na formação de uma área de livre-comércio em uma área determinada —, previa um processo mais flexível voltado à formação de um mercado comum. (ver Prazeres, 2006)

sul. Essa iniciativa se deu, entretanto, em meio a uma radical guinada da Argentina e do Brasil ao neoliberalismo e às reformas do Consenso de Washington.<sup>10</sup> Deu-se, também, simultaneamente à formação do NAFTA, com a inclusão do México ao bloco liderado pelos EUA e centrado exclusivamente no livre-comércio, e à Iniciativa para as Américas, a estratégia lançada pelos EUA para o livre-comércio das Américas (ALCA).

Assim, conforme destacado por Carranza (2003) e Ferrer (1997), desde 1991 o Mercosul vem também oscilando entre dois modelos de integração regional. O primeiro busca uma industrialização mais autônoma e uma integração sustentável e politicamente distinta da proposta pelos EUA. O segundo busca a liberalização como um fim em si mesmo e a regionalização como um *building block* da globalização. Esta segunda estratégia, que, diga-se de passagem, não diferia do “regionalismo aberto” que a CEPAL passou a adotar nos anos 1990 (Mota Veiga, 2006), afirmou-se pela velocidade na qual o processo de liberalização foi conduzido a partir de 1991 e em 1994, quando se decidiu adiar o projeto do mercado comum e estabelecer, em 1995, uma tarifa externa comum, sem qualquer discussão mais ampla sobre complementaridades estruturais e política industrial (Cason, 2000).

Com os regimes de preferência acordados e com o *boom* de financiamento externo, a corrente de comércio entre Brasil e Argentina teve um comportamento espetacular, ainda que a volatilidade também tenha sido espetacular, desde a desvalorização do real em 1999. A decisão unilateral brasileira refletia, em parte, a sua dependência financeira externa e a menor dependência desse país em relação aos seus vizinhos (Cason, 2000). Sob o peso da dívida e da fuga de capitais, a moeda argentina foi desvalorizada em 2001, em meio a uma inédita moratória da dívida externa. Como resultado, a Argentina introduziu também unilateralmente modificações, afetando essencialmente os acordos estabelecidos no Mercosul: elevou a tarifa sobre os bens de consumo e diminuiu substancialmente as importações de bens de capital e produtos de tecnologia e informação

---

<sup>10</sup> Como observaram Cárdenas, Ocampo e Thorp (2000): “It is a historical paradox that the great invention of ECLAC to rationalize import substitution, regional integration, succeeded only when fully fledged trade liberalization was undertaken in the 1990s, that is, when import substitution as a development strategy had been abandoned! It is, indeed, a double paradox, as orthodox thinking pushing for the trade liberalization considered integration agreements to be close to an aberration.” (p. 16)

para os países de fora do bloco.<sup>11</sup> Essas mudanças, ainda que defendidas como medidas temporárias, iniciaram a discussão sobre a conveniência de transformar a união aduaneira do Mercosul em um simples acordo de livre-comércio, liberando os países para praticar as tarifas que desejassem aos países de fora do bloco.

Mais do que os esforços políticos de criação de mecanismos de solução de disputas comerciais, foi a forte expansão do mercado mundial a partir de 2001 — e, conseqüentemente, a melhoria das condições de balanço de pagamentos dos países da região — que permitiu a afirmação, nos últimos anos, da união aduaneira.

O que essa história recente revela é que em condições de forte vulnerabilidade externa e dependência financeira, como a que se afirmou nos anos 1990, a expansão do comércio intra-regional seguiu um padrão de grande instabilidade. Esses benefícios foram assimetricamente capturados. Com efeito, o Mercosul permitiu uma grande expansão das exportações industriais, tornando a pauta exportadora brasileira menos concentrada em *commodities* e indústrias intensivas em recursos naturais. Por outro lado, beneficiou essencialmente o estado de São Paulo e a região sul do Brasil. Em geral, a polarização regional dentro de cada país parece ter sido um resultado geral dos processos de integração na América do Sul (CEPAL, 2007b).

Ao longo desse período foram discutidas proposições visando à criação de critérios e metas macroeconômicas (políticas monetárias e fiscais) e mecanismos de alinhamento cambial (e, no limite, moeda única).<sup>12</sup> Entretanto, não puderam prosperar e foram abandonadas tão logo surgiram, tendo em vista a intensa volatilidade da taxa de câmbio real, decorrente da fragilidade financeira das duas principais economias. Nessas condições, as propostas de criação de mecanismos regionais de pagamentos pouco evoluíram;<sup>13</sup> do mesmo modo, políticas

---

<sup>11</sup> “Em março de 2001, o governo argentino, com o objetivo de estimular o crescimento econômico, reduziu as tarifas de bens de capital de 14% para 0% e aumentou as de bens de consumo de 20% para 35%. A livre entrada de máquinas e equipamentos provenientes de terceiros países, fora do bloco regional, provocou fortes reações do governo brasileiro, em decorrência da perda de preferência tarifária que favorecia as exportações brasileiras desses bens ao mercado argentino.” (Kume; Piane, 2005: 385)

<sup>12</sup> Como, por exemplo, em Giambiagi e Lavagna (1998) e Eichengreen (1998).

<sup>13</sup> Nos anos 1960, foram introduzidas iniciativas como a Associação de Integração Latino-Americana, visando à instituição de créditos recíprocos; em 1978 foi criado o Fundo Andino de Reservas e nos anos 1990 este se alargou com a inclusão da Costa Rica, denominando-se Fundo de Reserva dos Países Latino-americanos.

de coordenação macroeconômica mostraram-se impraticáveis, afirmando-se uma política de isolamento e diferenciação nacional.<sup>14</sup>

Após uma sucessão de crises externas ocorrida no final da década de 1990 e no início do século XXI, o alto crescimento das exportações latino-americanas, decorrente de forte elevação do preço das *commodities* e da expansão da economia mundial, reduziu a vulnerabilidade externa da região, viabilizando novas iniciativas e possibilidades do processo de integração regional. Mas, ao mesmo tempo, criou um paradoxo, uma vez que a melhora da relação financeira externa com a formação de superávits na balança de transações correntes se deu em um contexto de afirmação da dependência de *commodities*, reduzindo em muitos países — e em particular no Brasil e na Argentina — a importância comercial da região.

Nos últimos anos, dois processos centrais ocorreram: de um lado, a profusão de acordos de livre-comércio propostos pelos EUA com a América Central, o Caribe e diversos países da América do Sul (como os recentemente assinados com o Chile, a Colômbia, a Bolívia e, agora, com o Peru); de outro, o retorno do nacionalismo econômico como resultado do fracasso do neoliberalismo radical típico dos anos 1990.<sup>15</sup> Esses processos levaram a redefinições no projeto da regionalização, introduzindo novos objetivos em uma integração anteriormente centrada exclusivamente no livre-comércio. Essas vêm se dando com a negociação de um acordo de livre-comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina (CAN), com a proposta de uma Comunidade Sul Americana das Nações (CSAN)<sup>16</sup> ou a proposta da Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA). É necessário identificar o sentido principal desses movimentos.

Os acordos de livre-comércio liderados pelos EUA incluem políticas sobre investimentos, direitos de propriedade intelectual e compras governamentais.

<sup>14</sup> Como observaram Machinea e Rozenwurcell (2006) sobre o fracasso da cooperação no Mercosul.

<sup>15</sup> Em reação ao FTA assinado pelos países andinos com os EUA, a Venezuela retirou-se em 2006 da Comunidade Andina; a Bolívia e o Equador vêm se alinhando com a proposta de cooperação da ALBA liderada pela Venezuela.

<sup>16</sup> Como resultado da integração dos dois blocos regionais, a CSAN saiu da Declaração de Cuzco em 2004, contando com a participação da Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Peru, Guiana, Venezuela. Ver Prazeres (2006). Vale lembrar que, já em 1993, o Brasil propôs a formação de uma Área de Livre-comércio da América do Sul. A percepção generalizada, atesta Gudynas (2006), era a de que a CSAN correspondia essencialmente aos interesses brasileiros em relação às nações andinas.

A iniciativa americana, além de seu caráter geopolítico, visa reduzir a crescente expansão do comércio da China e da União Européia com os países da região. Trata-se de um acordo baseado na idéia de “nivelamento do campo de jogo”. A adesão dos países signatários baseia-se no acesso ao mercado e às expectativas de maior investimento direto das EMN americanas.

Em uma perspectiva radicalmente distinta, a ALBA, proposta pela Venezuela como uma generalização das relações estabelecidas com Cuba, surgiu como um contraponto à ALCA e baseia-se nos princípios gerais de complementaridade, solidariedade, cooperação e soberania dos povos (CEPAL, 2007b), com ênfase maior em áreas de educação e cultura, ao lado da infra-estrutura e comércio. Essa proposta incluiu uma importante iniciativa de cooperação financeira, em que a Venezuela adquiriu títulos da dívida da Argentina (e Equador) logo após a moratória argentina, em um momento de grande passividade do Brasil.<sup>17</sup>

A despeito de maior ênfase na questão das assimetrias e no desenvolvimento econômico, as prioridades definidas nos encontros que definiram a Comunidade Sul Americana de Nações (CSAN) são as do livre-comércio, mas com maior ênfase na integração energética, física e de comunicações da América do Sul.

O projeto de Integração da Infra-Estrutura Regional da América do Sul (IIRSA), de iniciativa brasileira e ampla acolhida junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), prioriza um eixo centrado em corredores de exportação e no financiamento público e preferencialmente privado como pilares centrais da integração (Gudynas, 2006). Trata-se, segundo o BID, de propiciar as condições para a América do Sul integrar-se à economia global via maior atração de investimentos externos, melhoria da infra-estrutura e acordos regionais e sub-regionais de comércio.

A questão macroeconômica central dos países da América do Sul é hoje — como era no período examinado por Prebisch — a redução do desemprego. A regionalização pode favorecer esse objetivo, mas para isso é essencial que a economia de maior porte exerça uma função de locomotiva da integração regional. Em que pesem as intenções políticas mais amplas, as relações econômicas que o Brasil vem assumindo com seus vizinhos têm resultado essencialmente na expansão do seu mercado. O descompasso entre a estratégia política brasileira

---

<sup>17</sup> Conforme observa o relatório da UNCTAD (2007).

a favor da integração e a sua base econômica reforça a desconfiança entre os demais países de que um projeto mais amplo de integração sul-americano corresponderia essencialmente aos interesses desse país.

Do ponto de vista econômico, o Brasil possui um PIB equivalente a mais de duas vezes o argentino, ou mais de dez vezes o peruano, ou cinco vezes o venezuelano. É evidente que se trata da economia nacional que, por meio de sua expansão, poderá exercer um efeito positivo para uma região integrada. Entretanto, devido às opções principais de política econômica, o Brasil tem sido a economia latino-americana que menos cresce nos últimos anos. Com efeito, entre 1990-2000, a América Latina teve um crescimento bastante reduzido, fortemente influenciado pelo Brasil, que cresceu menos do que a média dos países. Entre 2001 e 2005, o Brasil cresceu menos do que o conjunto da América Latina, ou o Mercosul, ou ainda os países da Comunidade Andina. Por outro lado, devido ao seu maior grau de industrialização e menor crescimento, o Brasil vem apresentando crescentes saldos comerciais como todos os países da América do Sul, cujo comércio se expandiu por meio das exportações de *commodities* para fora da região. Essas condições estruturais impedem que o país exerça, do ponto de vista econômico, um papel de locomotiva da economia regional.

Por outro lado, o baixo PIB *per capita* do Brasil em relação ao da Argentina, Uruguai ou Venezuela é parte das imensas disparidades internas de renda entre setores, regiões, indivíduos e classes sociais. Essas disparidades fizeram aumentar o atraso relativo e os custos de produção em uma área tão essencial à integração da América do Sul como a região amazônica, que tem fronteira com quase todos os países da região.

Diversos projetos já foram mapeados com a IIRSA e alguns deles trazem evidentes sinergias, mas se deparam tanto com a falta de um projeto nacional que dê consistência e articulação aos projetos regionais quanto com as prioridades macroeconômicas do país. O processo de regionalização avança hoje essencialmente por meio de iniciativas setoriais especialmente voltadas para a maior integração energética (tendo em vista a sua maior complementaridade e iniciativa das empresas estatais) e de alguns projetos de infra-estrutura de transportes.

O alargamento do processo de regionalização e a provisão de infra-estrutura dependem de mecanismos financeiros e fiscais adequados. Mesmo os países europeus comprometidos com metas muito restritivas acordadas em Maastricht toleram um déficit público de 3% do PIB, cifra que historicamente corresponde

em muitos países à participação dos investimentos públicos no PIB. Como o Brasil adota metas fiscais muito restritas — nos últimos anos, o investimento público ficou em 1,8% do PIB, depois de haver se situado em torno de 2,6% na primeira metade dos anos 1990 (FMI, 2005)<sup>18</sup> — os limites fiscais brasileiros ao processo de integração nacional e regional são muito altos.

Algumas iniciativas, entretanto, são bastante promissoras.

O Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM), recentemente criado no âmbito do Mercosul e voltado para a redução das assimetrias intra-bloco, é uma iniciativa importante embora tímida em recursos e com baixo foco no processo de mudança estrutural.<sup>19</sup>

A necessidade de maior cooperação financeira na região e a criação de instituições com grande “pertencimento” regional está na base da recente expansão da CAF (Corporação Andina de Fomento), que vem suplantando o BID no financiamento às nações andinas e, sobretudo, na criação do Banco do Sul (uma iniciativa da Venezuela, país com maior superávit em transações correntes da região), cujo porte e definição estratégica ainda estão por se desenvolver. Na medida em que essas instituições permitam maior autonomia financeira dos países da região junto às organizações multilaterais e viabilizem financiamentos aos setores/países de menor desenvolvimento — afirmando-se como importantes bancos de fomento regional —, podem abrir novas e significativas possibilidades de cooperação e alargamento do processo de desenvolvimento ao nível regional.

O retorno à maior estabilidade macroeconômica e à maior semelhança entre os regimes cambiais vigentes no Brasil e na Argentina depois de 2001 vem estimulando a discussão sobre a introdução de políticas voltadas para a coordenação macroeconômica e, no limite, a adoção de uma moeda única. Essa discussão — limitada hoje ao plano acadêmico na medida em que não resultou em nenhuma proposta objetiva nas reuniões de cúpula, mas que está sempre presente na idéia dominante

---

<sup>18</sup> O recentemente lançado Plano de Aceleração de Crescimento (PAC) visa um aumento significativo de investimentos em infra-estrutura, mas os principais projetos concentram-se na área de energia e recuperação da infra-estrutura deteriorada por anos de estagnação.

<sup>19</sup> Explorando os conflitos intra-bloco e as assimetrias entre o Brasil e a Argentina e os países menores, os EUA assinaram com o Uruguai, em janeiro de 2007, uma proposta de acordo de comércio e investimento, provocando uma reação da Argentina e do Brasil, que consideraram que um acordo de livre-comércio com os EUA seria incompatível com o Mercosul.

dos processos de convergência — adota em geral a visão que predominou em Maastricht, baseada na adoção de metas monetárias e fiscais como escudo para a vulnerabilidade externa, estabilidade dos preços e expansão do comércio.<sup>20</sup>

Entretanto, o predomínio de uma perspectiva keynesiana crítica ao neoliberalismo na Argentina, o posicionamento abertamente de esquerda na Venezuela e na Bolívia e o pragmatismo que predominou em fóruns como a CSAN congelaram, ao menos temporariamente, a busca de maior convergência por meio de metas fiscais e monetárias, indexação cambial e moeda única. Reforçaram, por outro lado, ações visando a expansão dos créditos recíprocos e o exame de iniciativas de cooperação regional de reservas a partir da experiência do Fundo de Reserva dos Países Latino-americanos. Este último mecanismo, tal como se observou entre as nações andinas nos anos 1990, visa apoiar a balança de pagamentos e melhorar a liquidez das reservas internacionais dos países membros e, tal como o mecanismo de crédito recíproco, constitui uma forma de cooperação macroeconômica mais flexível.

Por fim, é importante sublinhar as dimensões políticas e distributivas do processo de regionalização. Estas ganharam muito maior visibilidade nos projetos da CSAN e ALBA, ainda que tais dimensões não tenham resultado no desenho de um projeto econômico abrangente voltado à satisfação das demandas sociais. A questão substantiva comum a um processo de integração regional inclui a definição de prioridades e uma carta social que permita obter maior coesão econômica e social entre os países, as regiões sub-nacionais e as classes sociais. Em relação à questão social, o risco principal, como na recente integração da Europa Oriental na UE, é conduzir o avanço da integração dos mercados e ao mesmo tempo aumentar a concorrência pela mão-de-obra barata, degradando ainda mais a base dos mercados de trabalho organizados. Ao lado dessa questão,

---

<sup>20</sup> Ver Machinea e Rozenwurcell (2005). Assis (2007), a partir de argumentos econômicos opostos aos dos economistas partidários da moeda única, defende a adoção de uma moeda única na América do Sul. Sua defesa baseia-se em uma suposta grande complementaridade comercial na região e nos ganhos em autonomia macroeconômica que a região teria na economia mundial. Parte ainda da hipótese de que o Brasil lideraria esse processo por meio de suas importações regionais, estimulando a produção sul-americana, e por suas exportações de máquinas e equipamentos, que elevariam a produtividade da economia regional. Cabe argumentar, entretanto, que nem essas circunstâncias estruturais e de política econômica do país estão presentes nem, necessariamente, levariam, se estivessem, à necessidade de uma união monetária. Isso não quer dizer que mecanismos de créditos recíprocos, swaps cambiais e finanças compensatórias não possam ser introduzidos de forma a aumentar a cooperação macroeconômica entre as economias.

no caso da América do Sul impõe-se também a questão da pequena propriedade agrícola (importante em muitos países e regiões), sob ameaça das exportações da agricultura de maior produtividade. Tal como o impacto sobre a agricultura mexicana das exportações americanas após a abertura nos termos do NAFTA, uma integração sem compensações poderá resultar em grande desemprego dos agricultores de baixa produtividade, sem que haja na região nada parecido com o tamanho e o dinamismo do mercado de trabalho americano como absorvedor líquido (ainda que parcial) dos excedentes populacionais.

As propostas dos sindicatos, sistematicamente reiteradas em reuniões do Mercosul, privilegiam arranjos setoriais no âmbito regional, políticas de complementação produtiva e mecanismos de proteção social. Basicamente, defendem (Alimonda, 2000) que as políticas produtivas devam ser regionalmente coordenadas por setor; que se formem fundos tripartidos em apoio às atividades de reconversão produtiva; que se estabeleça uma harmonização “para cima” dos direitos sociais; que se reconheçam o direito à formação de sindicatos ao nível regional e à formação de comitês de trabalhadores em mais de um país.

Essas são as questões gerais que requerem um amplo aprofundamento e discussão.

### **III. O BRASIL E A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA: UMA AGENDA DE PESQUISA**

Este item tem por objetivo organizar, para fins de orientação do trabalho de investigação, a enorme variedade temática envolvida nos esforços de integração. Conduzida na região a partir de uma diretriz essencialmente política, a aproximação entre as nações do subcontinente parece ter na economia tanto uma formidável ferramenta de apoio ao sentido maior do movimento, como uma fonte sempre presente de conflitos e obstáculos. Porém, a agenda certamente não se restringe às relações econômicas e políticas no plano internacional, envolvendo vários outros aspectos. Na seqüência, além de apontar e ordenar as dimensões que se pretende estudar, tanto em um nível mais geral como em um grau maior de detalhamento, são apresentados alguns procedimentos metodológicos comuns que devem guiar o trabalho de pesquisa e a divulgação dos seus resultados. Ressalte-se ainda que, por mais que se proponha uma divisão por eixos e temas de pesquisa, não se concebem, neste projeto, esforços isolados ou desar-

ticulados, dada a própria natureza intrincada das questões em estudo — o que certamente exigirá a cooperação entre as diferentes frentes e reuniões periódicas de trabalho, além de seminários maiores com a presença de convidados externos.

### III.1. Eixos temáticos e seu detalhamento

A agenda de pesquisa tem sete eixos temáticos principais, todos referentes ao processo de integração sul-americano e à inserção do Brasil nesse processo:

1. Aspectos geopolíticos e estratégicos;
2. Infra-estrutura;
3. Investimento direto, estrutura produtiva e comércio;
4. Financiamento;
5. Coordenação macroeconômica;
6. Desigualdades sociais; e, finalmente,
7. Temas transversais.

O primeiro eixo contempla estudos de economia política em uma definição bastante ampla do termo. Trata-se, antes de tudo, de discutir o sentido mais profundo da integração regional, tendo como parâmetro a dicotomia Estado *versus* mercado na condução do processo, ou as duas “vias” alternativas para esse movimento (a guiada pelos ideais do livre-comércio e uma alternativa na tradição prebischiana, preocupada com as especificidades periféricas, redução de desigualdades etc.). Do ponto de vista estratégico, há necessidade de abordar as questões territoriais que, reflexo de disputas históricas (às vezes nem tão remotas), são presença constante na agenda externa de várias nações sul-americanas e invariavelmente envolvem acesso ao oceano e/ou a fontes de recursos naturais estratégicos. Uma outra dimensão central é a que diz respeito aos movimentos migratórios e aos padrões demográficos nos diferentes países da região e, entre eles, particularmente os deslocamentos de populações dos países mais pobres para os centros urbanos mais ricos do Brasil e da Argentina. Essas tendências tanto apontam para uma integração populacional *de facto*, como representam um sério problema social, trabalhista, cultural e de outras dimensões — donde o seu caráter estratégico no bojo das discussões sobre integração. O eixo abrange, por fim, a questão regional interna a cada um dos grandes países que compõem o

território sul-americano. As motivações iniciais, pelo menos no caso brasileiro, dizem respeito ao risco de aprofundamento das desigualdades regionais em detrimento das regiões Norte e Nordeste do país, embutido em uma integração concentrada nos vizinhos do Sul. Ao mesmo tempo, o estreitamento de laços e o próprio aumento da importância da Venezuela parecem apontar na direção contrária — e aqui se destaca a questão da Amazônia.

Entrando em uma seara mais propriamente econômica (mas que não deixa de ter profundas implicações estratégicas e geopolíticas), o eixo da infra-estrutura regional e para a integração se pautará, primeiramente, por uma divisão setorial: as três grandes áreas (energia, transportes e comunicações) receberão tratamentos específicos. Em cada uma delas há que se proceder, também, a um exame detalhado da principal iniciativa já existente no âmbito regional para as obras de infra-estrutura: a IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana); o conjunto de 31 prioridades escolhidas no rol de mais de 300 projetos listados originalmente é objeto de polêmica pelo caráter das obras (seriam muito mais voltadas ao escoamento da produção em direção aos mercados consumidores centrais, o que aprofundaria o perfil primário exportador e não contribuiria para um aumento efetivo da integração) e pelos critérios privados utilizados na sua seleção e financiamento. Ao mesmo tempo, se faz necessário um exame mais aprofundado da questão ambiental (temática cada vez mais relevante em qualquer discussão internacional, principalmente em virtude do quadro de mudança climática e suas exigências) em suas conexões com o processo de integração. A questão da Amazônia — que perpassa o território de várias nações sul-americanas — e a necessidade de uma política de âmbito regional para ela, surgem como primeiros candidatos a estudos nesse tema.

O terceiro eixo engloba uma série de questões relacionadas à estrutura produtiva (em um sentido amplo, não apenas industrial), ao investimento direto estrangeiro e ao comércio internacional. Entende-se que é necessário, antes de tudo, um diagnóstico detalhado da estrutura produtiva, regional e em cada uma das principais economias — o que também dará origem a estudos sobre políticas produtivas pensadas no âmbito regional. Um segundo tema seria o Investimento Direto Estrangeiro, também envolvendo um mapeamento da sua situação (distribuição, desempenho, tendências), bem como esforços para construção de políticas para seu ordenamento e eventual direcionamento. Mas nesse ponto há que se fazer uma diferenciação cada vez mais importante entre

o IDE oriundo dos países desenvolvidos — que é atraído pelas diferentes nações da região (ora de forma integrada, formando cadeias produtivas regionais, ora de forma competitiva e traumática) — e o IDE interno à região, empresas das maiores economias que investem (por meio de *greenfield* e/ou aquisições) nos países vizinhos, fenômeno conhecido como “translatinas”, particularmente importante na atuação recente de algumas empresas brasileiras no subcontinente. Por fim, um terceiro e vasto tema inserido neste terceiro eixo é o do comércio internacional. Faz-se necessário não apenas um mapeamento dos fluxos de bens e serviços, mas também um estudo detalhado da miríade de acordos de comércio atualmente existentes, e em ambos os casos parece adequado dividir as análises em quatro vertentes geográficas: regional, multilateral, Sul-Sul e Norte-Sul.

O também vasto tema do financiamento da integração (e da cooperação financeira regional) é o quarto eixo de pesquisa. Ele envolve dois grandes temas (o financiamento de curto e de longo prazos), subdivididos por mecanismos e instituições. Entre as iniciativas para o financiamento de curto prazo, cabe estudar separadamente aquelas voltadas à facilitação de pagamentos internacionais no âmbito regional (como os convênios de crédito recíproco e as providências para a liquidação do comércio bilateral em moedas locais) e aquelas que envolvem mecanismos para assistência de liquidez em momentos de dificuldades no balanço de pagamentos (como fundos de compartilhamento de reservas e acordos de *swaps*), além da questão das garantias aos fluxos financeiros regionais. Já em relação ao longo prazo (financiamento do desenvolvimento), a divisão se dará entre bancos de fomento ou desenvolvimento regionais, mercados regionais de títulos e outros mecanismos específicos (como as modalidades de crédito concessional, os fundos de convergência, os instrumentos de *project finance* etc.).

Intimamente relacionada com a questão do financiamento, mas dotada de autonomia e complexidade próprias (e também fundamental para as outras frentes de integração), a questão da coordenação macroeconômica em âmbito regional será tratada no quinto eixo. De um lado, trata-se de realizar um panorama do perfil recente e das possibilidades de cooperação nas três grandes frentes de política macroeconômica: fiscal, monetária e cambial. De outro, há que se estudar e encaminhar uma resposta à polêmica questão da moeda única — tida em algumas abordagens teóricas (e na principal experiência histórica já observada) como uma das etapas finais do processo de integração regional. Uma terceira e

mais recente questão a envolver as políticas macroeconômicas (notadamente a cambial), com importantes áreas de interseção com a temática mais ampla da pesquisa, é a dos fundos soberanos de reservas (que podem constituir mecanismos regionais para atuação coordenada nas taxas de câmbio, fontes de *funding* para o financiamento da integração, fontes ampliadas de liquidez etc.) e dos fundos de estabilização (atualmente presentes em alguns países da região, com objetivos de conferir maior estabilidade aos preços de *commodities* estratégicas).

O sexto eixo temático é o das desigualdades sociais, motivado pela necessidade, referida na introdução deste projeto, de que a integração regional venha acompanhada de uma Carta Social. O amplo conjunto de questões aqui envolvidas deve ser estudado partindo-se de uma radiografia das estruturas sociais e das políticas distributivas presentes na região.

No sétimo eixo de trabalho estão alguns temas transversais sem tanta conexão entre si, mas que permeiam várias das outras discussões e merecem atenção especial. Em primeiro lugar, o projeto contempla a construção de cenários, quantitativos e qualitativos, sobre a política e a economia em termos globais, regionais e, quando viável e necessário, dentro de cada um dos principais países. De particular atenção será o acompanhamento das condições de sustentação política das forças e iniciativas pró-integração (hoje predominantes de uma forma geral na região) e dos acontecimentos geopolíticos e diplomáticos globais que impactem positiva ou negativamente o processo de integração. E, no campo econômico, um exercício obrigatório deve envolver projeções sobre a evolução da economia mundial em seus desdobramentos sobre a América do Sul (uma das regiões mais beneficiadas pelo ciclo de liquidez e de preços de *commodities* que, nos dias que seguem, dá sinais de estar próximo de seu momento de reversão). Em outra frente, próxima, mas com interesses e abordagem distintos, o objetivo é investigar os atores políticos e as coalizões de poder, no âmbito nacional e regional, que sustentam (ou bloqueiam) o movimento de estreitamento de vínculos com as demais economias da região. Uma última temática, que se relaciona intimamente com os aspectos de política doméstica, mas também diz respeito a vários outros temas antes citados (como, por exemplo, a infra-estrutura regional de comunicações), é a da mídia no subcontinente e seu posicionamento frente aos processos aqui estudados em detalhe. Um observatório da mídia sul-americana, nos moldes de várias iniciativas já existentes na sociedade civil e na academia

brasileiras, mas com escopo regional mais amplo e temático mais estreito (focado na cobertura e no posicionamento diante do processo de integração) também será de fundamental importância para o conjunto de temas em tela.

Uma organização esquemática dos sete eixos e dos 20 temas da pesquisa, alguns destes com subdivisões, é mostrada no quadro a seguir, que resume o que foi apresentado até agora. Também se apresenta, na última coluna, a quantidade de relatórios semestrais imaginados para cada tema.

<b>Eixo</b>	<b>Tema</b>	<b>Relatórios</b>
1. Aspectos estratégicos e geopolíticos (8 relatórios)	1.1. Sentido da integração: Estado versus mercado	4
	1.2. Aspectos demográficos e territoriais	2
	1.3. Implicações sub-nacionais de integração	2
2. Infra-estrutura (14 relatórios)	2.1. Energia	4
	2.2. Transportes	4
	2.3. Comunicações	4
	2.4. A questão do meio ambiente	2
3. Investimento direto, estrutura produtiva e comércio (12 relatórios)	3.1. Estrutura e políticas produtivas regionais	4
	3.2. Desempenho e políticas para o ide	
	3.2.1. ide originário de países desenvolvidos	2
	3.2.2. Internacionalização das empresas locais	2
	3.3. Estrutura e acordos de comércio	
	3.3.1. Regionais	1
	3.3.2. Multilaterais	1
	3.3.3. Norte-Sul	1
3.3.4. Sul-Sul	1	
4. Financiamento (8 relatórios)	4.1. Financiamento de curto prazo	
	4.1.1. Acordos de pagamento	1
	4.1.2. Assistência de liquidez e garantias	1
	4.2. Financiamento de longo prazo	
	4.2.1. Bancos de desenvolvimento	2
	4.2.2. Mercado regional de títulos	1
	4.2.3. Instrumentos específicos	1
	4.3. Regionalização do sistema bancário privado	2
5. Cooperação macroeconômica (8 relatórios)	5.1. Regimes fiscais, monetários e cambiais	6
	5.2. A questão da moeda única	1
	5.3. Fundos soberanos e de estabilização	1
6. Desigualdades sociais (4 relatórios)	6.1. Estruturas sociais e políticas distributivas	4
7. Temas transversais (12 relatórios)	7.1. Cenários quantitativos e qualitativos	4
	7.2. Atores políticos e coalizões de poder	4
	7.3. Acompanhamento da mídia sul-americana	4

### III.2. Considerações metodológicas

O amplo leque de temas, e a natureza bastante distinta destes, recomendam que não se fixem previamente procedimentos metodológicos rígidos demais, uma vez que estes poderiam revelar-se inadequados no decorrer das várias frentes de pesquisa. Portanto, as sugestões aqui contidas, procurando preservar ao máximo a flexibilidade necessária, pretendem ser apenas parâmetros mais gerais, a serem complementados (e eventualmente alterados) em uma etapa inicial que deverá ser contemplada em cada um dos 20 temas (e apresentada dois meses após o início do projeto de pesquisa): a confecção de um marco metodológico próprio, contendo a abordagem detalhada, as fontes e métodos, e o conteúdo de cada um dos relatórios de pesquisa propostos.

A divisão por eixos e temas de pesquisa embute uma estrutura de divisão do trabalho: cada eixo com seu próprio coordenador e cada tema sob responsabilidade de um pesquisador (o que não impede que um mesmo pesquisador acumule mais de um tema, nos casos em que o estudo seja mais curto).

Supondo uma duração de dois anos para o projeto, pretende-se que todos os 20 itens tomem a forma de relatórios semestrais distribuídos do modo como representado no quadro. Assim, a cada semestre de trabalho, serão produzidos aproximadamente 16 relatórios (ver a programação detalhada no cronograma), totalizando 66 como resultado final da pesquisa. Para além das especificidades de cada tema, o caminho imaginado na sucessão dos diferentes relatórios é a passagem progressiva de um balanço geral da situação atualmente existente em cada frente de integração, para uma análise dos detalhes mais específicos de cada tema e de cada um dos países envolvido no processo. Um aprofundamento maior em termos de políticas e proposições para o avanço da integração (eventualmente em direções distintas das que têm vigorado até aqui) também é esperado ao longo do avanço da pesquisa e dos seus resultados.

Ainda quanto aos aspectos comuns a todas as frentes, a idéia é a de que, partindo da visão geral delineada na introdução deste projeto, algumas linhas de investigação devem orientar o trabalho de pesquisa e de confecção dos relatórios.

Uma delas é o problema das assimetrias entre os graus de desenvolvimento presentes em qualquer integração regional. Na América do Sul, a despeito de não termos nenhum país desenvolvido na região, é difícil superestimar a



Floresta Amazônica de Terra Firme, Serra dos Carajás, Pará - Amazônia | Luiz Claudio Marigo / Tyba

importância desse problema; portanto, a identificação dessas assimetrias e a discussão de providências para amenizá-las devem constituir preocupação central de todos os exercícios realizados no âmbito desta pesquisa. O tratamento adequado das assimetrias pode se transformar em importante ferramenta de legitimação do processo.

Mas certamente essa não é a única fonte de limites e bloqueios ao processo de integração regional. Outra tarefa fundamental dos estudos aqui propostos é um mapeamento de todas as dificuldades enfrentadas por cada uma das diferentes iniciativas de cooperação regional, de diferentes naturezas (políticas, ideológicas, operacionais etc.), bem como a discussão de caminhos para enfrentá-las. Parte-se aqui, explicitamente, da concepção de que o rumo geral da integração parece o mais adequado (ainda que sujeito a importantíssimas correções de rota e de significado), e de que, do ponto de vista da vontade política — pelo menos daquela presente na retórica oficial —, esse caminho também parece predominante na região. Trata-se, portanto, de aprofundar a compreensão das causas dos limitados avanços práticos, a despeito desse quadro favorável.

Em terceiro e último lugar, outro procedimento que deve se revelar útil a praticamente todas as frentes de trabalho é o recurso ao paralelo com outras experiências históricas de integração regional. Particularmente, a experiência europeia de integração regional (a mais completa, em quase todas as dimensões), fruto de uma conjunção muito específica de fatores de diferentes naturezas, deve ser encarada sempre com prudência, como uma fonte de lições para o caminho sul-americano. Por outro lado, os processos mais recentes de integração em curso na chamada “Ásia em desenvolvimento” têm contornos e um sentido mais amplo (a condução pelas forças de mercado, muito mais explícita do que na Europa), que também podem ser utilizados como contraponto. Ressalte-se, novamente, que todas essas considerações são sujeitas a modificações, dependendo das necessidades de cada caso — e isso deve ser contemplado e justificado no marco metodológico inicial de cada um dos temas e subtemas de pesquisa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALIMONDA, H. (2000). Brazilian society and regional integration. *Latin American Perspectives*, v. 27, n. 6.

AKYÜZ, Y. (2005). Impasses do desenvolvimento. *Novos Estudos*, 72, julho.

ASSIS, J. C. (2007). *Moeda, soberania e trabalho*. Editora Europa: Rio de Janeiro.

BERRETTONI, D; CICOWIEZ (2005). El acuerdo de libre comercio Mercosur-Comunidad Andina de naciones: una evaluación cuantitativa. División de estadísticas y proyecciones Económicas. *Estudios Estadísticos y Prospectivos*, CEPAL.

CÁRDENAS, E.; OCAMPO, J. A. ; THORP, R. (2000). Industrialization and the State in Latin America: The postwar years. In *An economic history of twentieth-century Latin America*, v. 3. Palgrave: Nova York.

CARRANZA, M. E. (2003). Can Mercosur survive? Domestic and International Constraints on Mercosur. *Latin American Politics and Society*, v. 45, n. 2.

CASON, J. (2000). On the road to Southern Cone economic integration. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 42, n. 1.

CEPAL (2007a). *Diagnóstico de las asimetrías en los procesos de integración de América del Sur*. Division of International Trade and Integration.

CEPAL (2007b). Latin America and the Caribbean in the world economy

2006. *Trends 2007*. Division of International Trade and Integration.

CHANG, H. J. (2003). *Globalization, economic development and the role of the state*. Londres e Nova York : Zed Books.

EICHENGREEN, B. (1998). Does Mercosur need a single currency? *Working Paper* 6821, National Bureau of Economic Research.

FMI (2005). Stabilization and reform in Latin America: a macroeconomic perspective on the experience since the early 1990s. *Occasional Paper* 238, Washington.

FURTADO, C. (1969). *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Cia Edit. Nacional.

GIBBS, M. ; OGNIVTSEV, V. (2004). International Trade. In *UNCTAD, beyond conventional wisdom in development policy: an intellectual history of UNCTAD*, United Nations.

GUDYNAS, E. (2006). El camino de la integración sudamericana. CLAES, CEADES.

HELLEINER, E. (2006). *Towards North American union?* Montreal, London, Ithaca: McGill Queens University Press.

KALDOR, N. (1970). The case for regional policies. In KALDOR, N., *Further essays on economic theory*. Duckworth, 1978.

KRUEGER, A. O. (1995). Free trade agreements versus customs unions. *Working Paper* 5084, National Bureau of Economic Research.

KUME, H.; PIANI, G. (2005). Mercosul: O dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio. *Revista de Economia Política*, v. 25, n. 4.

MACHINEA, J. L.; ROZENWURCEL, G. (2005). Macroeconomic coordination in Latin America: does it have a future? *Informes y estudios especiales*, CEPAL.

MANSFIELD, E. D.; MILNER, H. V. (1999). The new wave of regionalism. *International Organization*, v. 53, n. 3.

MEDEIROS, C. A. (2006). A China como um duplo pólo na economia mundial e a recentralização asiática. *Revista de Economia Política*, v. 26, p. 381-400.

MEDEIROS, C. A. (2004). A economia política da internacionalização sob liderança dos EUA: Alemanha, Japão e China. In FIORI, J. L. (org). *O Poder Americano*. Petrópolis: Editora Vozes.

OCAMPO, J.A. (2006). *Cooperación financiera regional: experiencias y desafíos*. In CEPAL, 2006. *Cooperación Financiera Regional*, Santiago do Chile.

PRAZERES, T. L. (2006) A integração sul-americana: uma idéia ainda fora do lugar? In IPRI: *O Brasil e a América do Sul: desafios no século XXI*. Brasília: Funag.

PREBISCH, R. (1964). *Hacia una política comercial pro del desarrollo*. UNCTAD, Nova York, Nações Unidas.

PREBISCH, R. (1959). El mercado comun Latinoamericano. In GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. Fondo de Cultura Economico, 1982.

SAKWA, R.; WEBBER, M. (1999). The Commonwealth of Independent States, 1991-1998: stagnation and survival. *Europe Asia Studies*, v. 51, v. 3.

UNCTAD, (2007). *Trade and Development Report*.

VAILLANT, M. (2007). *Convergências y divergências en la integración sudamericana*. División de Comercio Internacional e Integración, CEPAL.

VEIGA, P. M.; RIOS, S. P. (2007). *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. CEPAL, Serie Comércio Internacional.

VINER, J. (1950). *The customs union issue*. New York, 1950.

BASES DE DADOS: Estatísticas da CEPAL - <http://www.eclac.org/estadisticas/>

SEMINÁRIO  
A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA  
E A GLOBALIZAÇÃO

---



# I. GLOBALIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO REGIONAL

Ricardo Carneiro\*

## INTRODUÇÃO

A avaliação da integração regional no contexto da globalização implica considerar uma dimensão nem sempre muito analisada desse processo. É muito comum se enfatizar a dimensão internacional da integração e menos a regional, que supõe levar em conta adicionalmente a intensidade e a qualidade da articulação produtiva e comercial intra-regional. Em princípio, as duas dimensões da integração não são contraditórias, podendo se auto-reforçar — ou seja, o adensamento das relações intra-regionais pode reforçar a inserção internacional dos diversos países, ampliando o seu dinamismo.

Na perspectiva da UNCTAD (2007), os processos de integração regional são defensáveis porque permitem adensamento de cadeias produtivas e ganhos de escala de produção que não seriam viáveis em países isolados. O documento defende claramente a idéia de que os acordos de integração permitem uma maior diversificação das economias de nações de uma região qualquer, conduzindo, de um lado, a obtenção de economias de escala e ganhos tecnológicos e, de outro, a possibilidade de implantar segmentos produtivos de maior crescimento da demanda e dinamismo tecnológico. Nesse processo, o mecanismo básico de integração regional se daria por meio da ampliação do comércio intra-industrial, reflexo da crescente divisão intra-regional do trabalho. As economias

---

\* Professor do Instituto de Economia, Pesquisador do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica da UNICAMP.

regionais que logram esse processo de integração seriam beneficiadas por uma dupla força dinâmica: a oriunda dos mercados globais e aquelas decorrentes dos mercados intra-regionais.

As concepções ortodoxas vêem com reserva os processos de integração regional, como, por exemplo, na tese do desvio de comércio defendida por Bhagwati, Greenaway e Panagariya (1998), considerando os acordos regionais, para aprofundar a integração, como instrumento de *rent-seeking* dos grupos mais organizados. Suas implicações seriam o recrudescimento do protecionismo inter-blocos e uma significativa distorção na alocação de recursos com perda de eficiência. Visões mais conciliatórias, oriundas das instituições multilaterais, como em Schiff and Winters (2003), compreendem as iniciativas de integração como resultante do questionamento do multilateralismo a partir do fracasso da Rodada de Doha. No entanto, defendem a sua compatibilidade com o livre-comércio a partir do entendimento desses acordos como *building blocs*, visando a integração global.

Para discutir as várias dimensões da integração e suas inter-relações, este texto se divide em três seções. Na primeira, discutem-se os aspectos gerais da inserção na economia global das duas principais regiões periféricas: Ásia em desenvolvimento e América Latina. Em seguida, examina-se o desempenho dessas regiões do ponto de vista do crescimento, tanto na ótica quantitativa quanto qualitativa. Por fim, analisam-se os perfis intra-regionais de integração dessas regiões, estabelecendo-se suas diferenças. Do ponto de vista metodológico, dá-se grande ênfase aos mútuos condicionantes que se estabelecem entre essas duas dimensões da integração: a global e a regional. Mais ainda, propõe-se como hipótese essencial a correspondência entre esses dois níveis, no que tange à intensidade e à qualidade da integração.

## **GLOBALIZAÇÃO E INSERÇÃO PERIFÉRICA: ASPECTOS GERAIS**

Segundo a UNCTAD (2001), um traço particular da globalização contemporânea quando comparada a etapas pregressas, como, por exemplo, a da vigência do padrão-ouro, é a preeminência da integração financeira. Esta última transparece no descolamento dos fluxos de capitais daqueles de mercadorias e serviços. Embora ocorra ao mesmo tempo, mas em intensidade distinta, uma integração financeira e outra produtiva, a primeira possui autonomia relativa ante a segunda e traduz a busca de novas formas e instrumentos de valorização da riqueza financeira. A magnitude dos fluxos de capitais nas suas várias modalidades e sua

desproporcional e crescente dimensão ante os fluxos de mercadorias e serviços constituem um bom indicador da intensidade do processo.

De acordo com a interpretação de Obstfeld e Taylor (2004), a globalização contemporânea teria como principal característica a significativa diferença entre os fluxos de capitais brutos e líquidos, com um peso desproporcional dos primeiros ante os segundos. Isso revelaria como sua principal motivação, por parte dos países centrais, é a diversificação dos *portfolios* ante a constituição de ativos líquidos no exterior. Há um contraste, por exemplo, com o perfil observado durante o padrão-ouro, no qual os fluxos brutos eram próximos dos fluxos líquidos, indicando a relevância dos investimentos unidirecionais dos países centrais, o que vale dizer a exportação de capitais.

Durante a globalização contemporânea observa-se também uma acentuada preponderância das transações entre os países desenvolvidos, com as características já apontadas de diversificação de *portfolio* e, portanto, com peso decisivo dos capitais de curto prazo e dos investimentos de carteira. Para os países periféricos, a incorporação intensificada após os anos 1990, se dá de modo muito mais seletivo ou concentrado. Algumas evidências dessa seletividade são: a menor magnitude da relação fluxos de capitais/PIB, ou dos déficits em transações correntes/PIB, indicando a relevância diminuída do financiamento externo para os países periféricos comparativamente à época do padrão-ouro. Reforça essa percepção a menor importância histórica dos fluxos de capitais para os países periféricos, tanto na poupança dos países centrais como nos investimentos destes últimos.

Embora a caracterização apresentada por Obstfeld e Taylor (2004) seja bastante detalhada, as razões alegadas para a diminuição do peso dos países periféricos nos fluxos de capitais globais têm um nítido conteúdo ideológico. Para esses autores, o grande influxo durante o padrão-ouro deveu-se à importância de nações com populações escassas e grandes extensões territoriais, receptoras de migração européia e com tradição jurídica anglo-saxã, de forte compromisso com a proteção da propriedade privada. A inexistência ou perda de relevância desses países no mundo contemporâneo explicaria o declínio relativo dos fluxos de capitais em direção à periferia. Uma razão muito mais substantiva e desconsiderada diz respeito à pouca expressão dos mercados de capitais desses países. No contexto de uma globalização marcada pelo domínio dos fluxos de capitais movidos pelo acicate da diversificação de *portfolios*, mercados de capitais domésticos

pouco diversificados e profundos constituem uma razão essencial para a não absorção expressiva desses investimentos de carteira.

Uma consideração adicional ilustra o último argumento. Para Obstfeld e Taylor (2004), nos termos da trindade impossível ou do trilema, o regime cambial predominante na etapa da globalização é o do câmbio flutuante, em contraste com o padrão-ouro, durante o qual vigia o regime de câmbio fixo. A explicação para tal dominância segue a linha sugerida por Eichengreen (1996), para quem o regime de câmbio fixo tornou-se impraticável nas democracias contemporâneas. Isto, por conta dos custos, em termos de emprego, de eventuais ajustes para a manutenção da paridade fixa. Ou seja, o manejo da política monetária estaria subordinado à preservação da taxa nominal de câmbio, cuja credibilidade constituiria a âncora do sistema. Ora, diante das características dos fluxos de capitais nos dois momentos históricos — padrão-ouro e globalização —, uma hipótese mais plausível é a de que o regime cambial reflita a natureza e a composição desses fluxos. Se eles são multidirecionais e visam diversificar *portfolios*, não há incompatibilidade com o regime de câmbio flutuante. A situação é distinta quando os fluxos de capitais são unidirecionais, pois flutuações das taxas de câmbio podem afetar significativamente o valor dos estoques de investimentos dos países centrais acumulados em determinada nação periférica.

Ao avaliar o processo de globalização entre os países centrais nos anos 1980, Turner (1994) agrega outras características àquelas já assinaladas. Além do domínio das transações entre desenvolvidos, da proximidade entre transações brutas e líquidas e da maior importância das operações com títulos ante os empréstimos — ambas reflexo da dominância da diversificação de *portfolios* —, esse autor chama a atenção para a maior expressão do IDE e de suas particularidades. Estes últimos têm uma parcela muito elevada de operações de Fusões e Aquisições. Pode-se, assim, identificar a centralização do capital, ou a interpenetração patrimonial, ou ainda a diversificação da propriedade como importante determinante do IDE na etapa da globalização.

A globalização produtiva, por sua vez, embora dimensão subordinada, tem a sua relevância associada à modificação no comportamento das empresas não financeiras. Desde logo, ela expressa a nova dimensão do processo de investimento, implicando, para a periferia, em uma modificação do caráter do IDE, exacerbando sua natureza patrimonial em detrimento da dimensão de *greenfield*. Isto significa que, ao contrário do passado, quando o IDE era por definição portador

de novas tecnologias de produto ou processo, no presente ele pode significar, apenas, a aquisição de ativos já existentes.

Analisando a dimensão produtiva da globalização, Dunning (1998) sugere que a sua principal força motriz é a intensificação do progresso técnico que reduz os ciclos de produto e amplia os custos de P&D, forçando as empresas a uma redução do escopo da produção por meio da especialização no *core* produtivo e à busca de mercados mais amplos. Daí decorreriam duas tendências principais: no plano horizontal, a formação de alianças estratégicas entre empresas de mesmo *core* produtivo, objetivando compartilhar custos elevados de P&D; no âmbito vertical, uma ampliação do regime de subcontratação com estreitamento das relações monitoradas na cadeia de produção, dada a relevância das especificações tecnológicas.

Quanto a esse último aspecto, Nolan (2002) sugere que essa nova forma de organização implica a extensão do controle sobre os processos produtivos que vão muito além do controle da propriedade. Ou seja, o *core* e a sua estruturação vertical constituem um mecanismo de coordenação sobre uma ampla rede de fornecedores, com definição em detalhe das especificações para a produção de partes e peças, abrangendo desde locais de produção até gastos com P&D. Na prática, essa nova forma de produção implica na intensificação do regime de subcontratação e redivisão dos lucros da cadeia produtiva, concentrando-os no *core*.

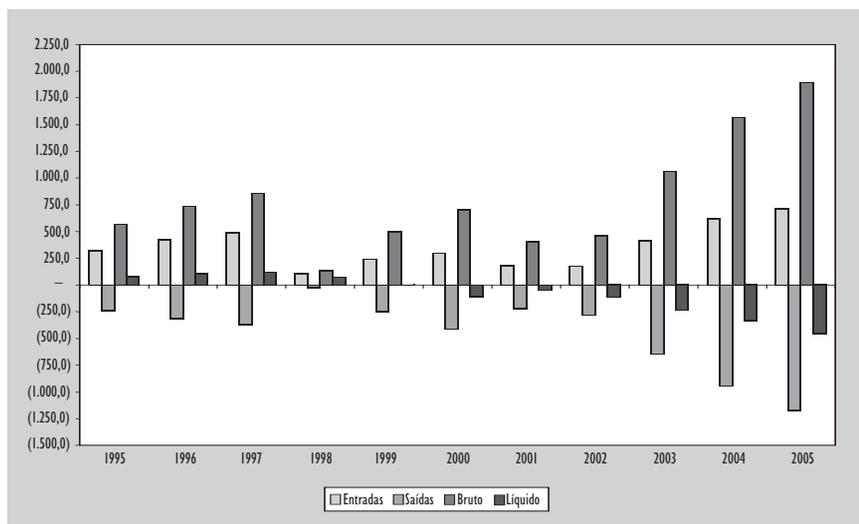
Na dimensão produtiva da globalização é possível encontrar outras particularidades. Ela implica uma modificação da divisão internacional do trabalho em moldes distintos daquele observado durante o período de Bretton Woods. Nesta fase do desenvolvimento capitalista, o padrão de concorrência levava as empresas a buscarem mercados adicionais, se transplantando de maneira integral para os países da periferia. Nesse caso, a restrição para implantação dessas empresas residia no tamanho do mercado, *vis-à-vis* a escala de produção mínima, e no grau de complexidade tecnológica. De acordo com Lall (2002), na globalização muda o perfil de concorrência e as empresas se deslocam em função do desmembramento de atividades (*global sourcing*) com preservação do *core business* nos países centrais.

Segundo Dunning (1998), há uma distinção importante entre a inserção dos países periféricos e dos centrais nesse processo, conformando uma globalização assimétrica. Esta última se caracterizaria tanto por uma inserção seletiva ou concentrada, em termos de número de países, como por uma participação mais expressiva das nações periféricas nos segmentos da cadeia produtiva intensivos em recursos naturais e em trabalho.

A taxonomia elaborada por Dunning (1995) para classificar o IDE permite identificar suas formas predominantes em direção à periferia. Elas seriam, principalmente, aquelas vinculadas às estratégias *resource seeking* e *market seeking*, nas quais predominam a busca de recursos naturais e humanos baratos e abundantes ou mercados locais e regionais com baixa integração na cadeia produtiva global. As demais estratégias, *efficiency seeking* e *strategic-asset seeking* — ambas com participação decisiva nas cadeias produtivas globais e visando explorar economias de especialização e de escopo ou ampliação da competitividade no *core* —, teriam menos peso no IDE destinado à periferia. A implicação central desse novo paradigma é a exacerbação das vantagens comparativas estáticas, particularmente aquelas oriundas da base de recursos naturais e mão-de-obra, baratos e abundantes.

Na avaliação da integração da periferia, no período da globalização, Obstfeld e Taylor (2004) destacam, durante sua etapa inicial, característica similar àquela observada para os países centrais, qual seja, a formação de uma posição externa líquida negativa de pequena magnitude para o conjunto desses países, reflexo da pouca diferença entre fluxos de entrada e saída. Os dados indicam uma inversão dessa posição após a crise asiática. Os fluxos de capitais líquidos em direção à periferia, que até então mostravam valor positivo, declinam entre 1997 e 1999 e tornam-se crescentemente negativos após 2000. Há, portanto, uma similitude e uma

**Gráfico I**  
**Países periféricos: fluxos de capitais brutos e líquidos**

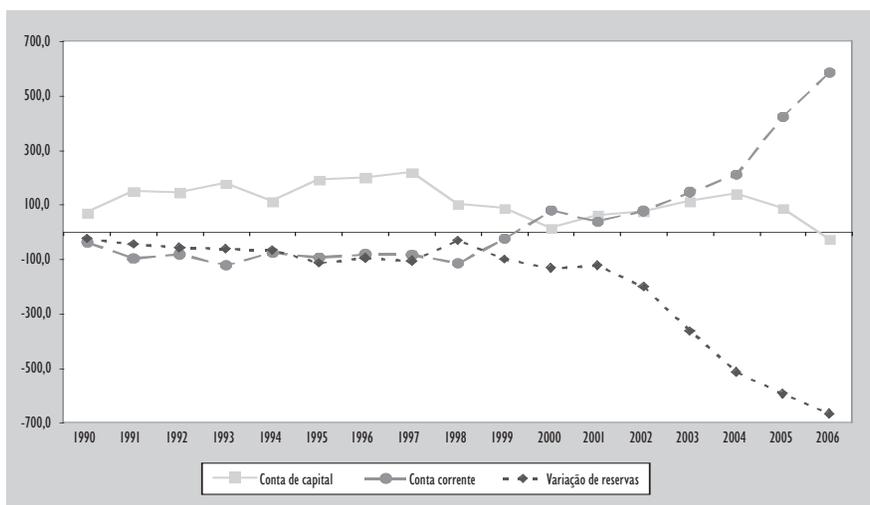


FONTE: FMI, WEO database.

diferença entre os países periféricos e centrais. A similitude diz respeito à existência de fluxos brutos (entradas + saídas) elevados e crescentes ao longo do tempo, sugerindo a relevância da diversificação de *portfolios* como seu determinante. A diferença refere-se ao caráter crescentemente negativo dos fluxos líquidos, convertendo os países periféricos em exportadores de capitais (Gráfico 1).

Uma análise dos fluxos de capitais líquidos permite identificar várias etapas na sua trajetória em direção à periferia (Gráfico 2). Numa primeira fase, entre 1990 e 1998, esses fluxos crescem substancialmente e estão parcialmente descolados das necessidades de financiamento desses países representadas pelo déficit em transações correntes. Ao excederem essas necessidades, são direcionados para o aumento das reservas. Na etapa seguinte, há um rápido ajuste dos países periféricos, que passam, após a crise asiática de 1998 e, para alguns, após 2000, a produzir crescentes superávits em transações correntes. Nesse contexto, a permanência de fluxos de capitais líquidos positivos apenas amplia a acumulação de reservas desses países. Pode-se concluir desse quadro que a motivação de diversificação de portfólios subjacente aos fluxos de capitais direcionados às nações periféricas, e já presente na primeira fase, torna-se indiscutível na segunda, pois os países periféricos convertem-se em exportadores de capitais.

**Gráfico 2**  
**Países periféricos: balanço de pagamentos (US\$ bilhões)**



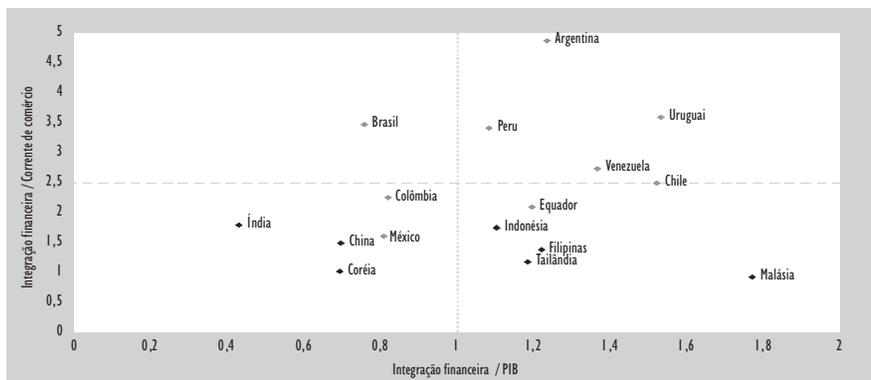
FONTE: FMI, WEO database

## 2. PADRÕES DE INTEGRAÇÃO GLOBAL: ÁSIA VERSUS AMÉRICA LATINA

Na discussão das novas modalidades de integração da periferia à economia global, autores do *mainstream* como Dooley; Folkert-Landau e Garber (2003a, 2003b e 2004) sugerem a existência de duas formas principais, denominadas respectivamente de *trade account* e *capital account*. A primeira diria respeito, principalmente, aos países da Ásia em desenvolvimento e se caracterizaria por privilegiar a articulação via fluxos de comércio e de IDE, este último com grande concentração em *greenfield*. Na segunda prevaleceria a integração por meio dos fluxos de capitais e IDE de natureza patrimonial.

Uma avaliação da integração financeira dos países da Ásia em desenvolvimento e da América Latina aponta, de fato, para padrões bastante distintos. O gráfico 3 mede essa integração de duas maneiras: como a soma dos ativos e passivos externos como proporção do PIB e como proporção da corrente de comércio, ambas para o período 1990-2004. O indicador integração financeira/PIB mostra o esperado, ou seja, um alto valor para os pequenos países e baixo valor para os países de grande extensão territorial, independentemente do continente ao qual pertençam. Já no indicador de integração financeira, medido ante a corrente de comércio, aparecem as diferenças substantivas, vale dizer, os países da América Latina mostram-se muito mais integrados comparativamente aos da Ásia. Essa última medida destaca o canal mais relevante por meio do qual se fez a integração do país e constitui um bom indicador da intensidade na qual essa ocorreu segundo as suas duas vias: comercial ou financeira.

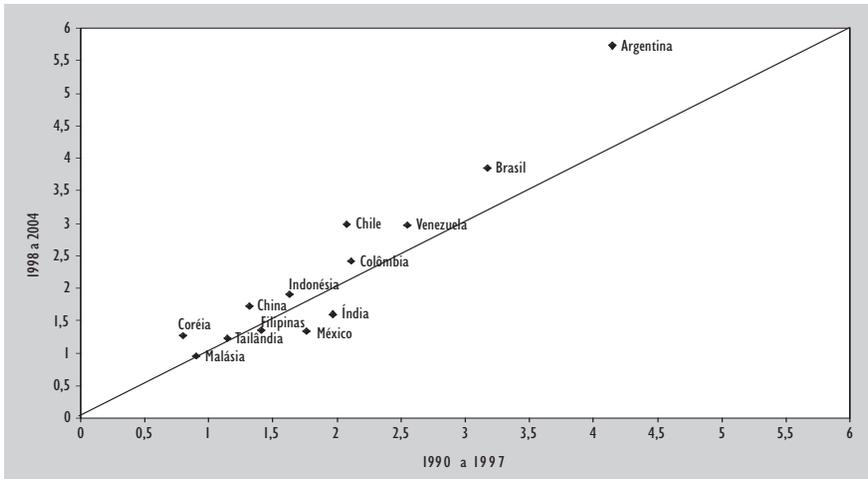
**Gráfico 3**  
**Integração financeira: países periféricos selecionados (1990-2004)**



FONTE: Biancarelli (2007) apud Lane e Milesi-Ferreti (2006).

Olhando a evolução do indicador de integração financeira medido ante a corrente de comércio, percebe-se que a dicotomia *trade account* versus *capital account* manteve-se ao longo do tempo, sem mudanças qualitativas significativas. Para vários países da Ásia em desenvolvimento, esse indicador, além de manter-se em baixo patamar, apresenta variações pequenas, exceto na Índia onde se reduz expressivamente. O mesmo não ocorre para os países da América Latina, nos quais, o indicador que já era alto no primeiro período, aumenta de valor para todos, exceto para o México, em razão do rápido crescimento da corrente de comércio decorrente da integração na ALCA.

**Gráfico 4**  
**Países periféricos: integração financeira/corrente de comércio**



FONTE: Biancarelli (2007), apud Lane & Milesi-Ferreti (2006).

Esses dados refletem, portanto, o padrão diferenciado de inserção das duas regiões, exacerbado após a crise asiática de 1997-98. Como se pode ver pela Tabela 1, até 1996 ambas as regiões apresentavam déficits elevados em conta corrente e contavam para o seu financiamento com expressivos fluxos de capitais, que por excederem as necessidades de conta corrente convertiam-se em reservas. A Ásia em desenvolvimento faz um rápido ajustamento da conta corrente após a crise externa de várias de suas economias, deixando de absorver recursos reais. A partir de então, a eventual absorção de recursos financeiros via fluxos líqui-

dos de capitais soma-se ao superávit corrente para ampliar os ativos externos. A América Latina só deixa de absorver recursos reais em 2003, em razão do superávit em transações correntes oriundo do salto das exportações e decorrente da elevação dos preços das *commodities*. A partir daí, segue um padrão similar ao das economias asiáticas, de acumulação de reservas e redução do passivo externo líquido, mas em escala muito mais reduzida. Até que ponto esse novo perfil da América Latina permite pensar na superação da dicotomia *trade versus capital account*? Tudo dependerá da perenidade das mudanças.

**Tabela I**  
**Balanco de Pagamentos: Ásia em desenvolvimento e América Latina**  
**(US\$ bilhões)**

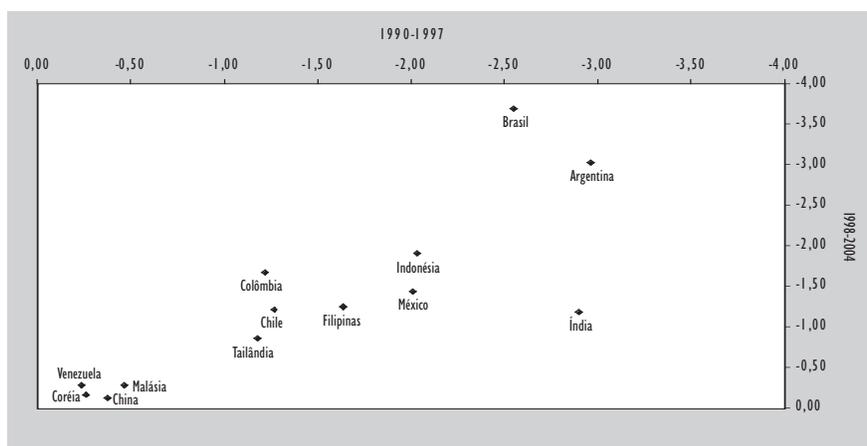
	Ásia em Desenvolvimento	América Latina	Ásia em Desenvolv.	América Latina	Ásia em Desenvolv.	América Latina
	Conta corrente		Conta de capital		Variação de reservas	
1991	(11,80)	(17,50)	48,21	30,34	(35,77)	(16,14)
1992	(11,70)	(34,80)	34,01	56,26	(24,62)	(21,95)
1993	(33,60)	(46,10)	57,98	69,50	(34,50)	(21,54)
1994	(18,30)	(51,80)	70,18	48,09	(56,76)	3,75
1995	(40,80)	(37,10)	95,89	36,72	(42,95)	(25,18)
1996	(37,90)	(39,30)	105,57	71,90	(47,10)	(20,32)
1997	6,70	(66,30)	62,48	105,74	(35,30)	(30,59)
1998	49,50	(90,60)	(34,65)	86,34	(52,67)	8,14
1999	38,30	(56,60)	1,75	52,04	(84,79)	7,60
2000	38,20	(48,60)	(9,11)	44,98	(59,54)	(1,61)
2001	37,70	(54,10)	7,04	49,38	(85,77)	3,48
2002	66,90	(16,20)	23,55	21,33	(154,38)	(2,19)
2003	86,10	6,80	47,40	21,75	(235,83)	(36,01)
2004	94,20	18,20	121,34	(7,93)	(340,39)	(23,05)
2005	165,30	33,70	52,27	(16,04)	(286,56)	(32,83)
2006	184,60	34,70	89,49	0,16	(344,82)	(39,94)

FONTE: FMI, WEO database.

Outro aspecto decisivo quanto ao tipo de integração realizado pela periferia diz respeito à sua qualidade, medida pelo indicador de solvência amplo, ou seja, pela relação Passivo Externo Líquido/Exportações. Há, deste ponto de vista, três grupos de países com inserção similar, sendo o primeiro composto pela China, Coréia, Malásia e Venezuela, com situação muito favorável, mas desempenhos distintos. No período pós-crise, todos os asiáticos reduzem a relação PEL/exportações, mas a Venezuela a aumenta ligeiramente. No grupo intermediário também temos países asiáticos e latino-americanos. Todos melhoram a sua inserção após a crise asiática, exceto a Colômbia.

Por fim, no grupo de pior inserção, há dois latino-americanos, Argentina e Brasil, e um asiático, a Índia. A divergência de comportamento no período 1999-2004 é gritante, pois enquanto os primeiros têm a relação PEL/exportações deteriorada, o segundo apresenta excepcional progresso. Em razão dos dados expostos, pode-se concluir por uma inserção de qualidade superior dos países asiáticos, não só pelo maior número de nações mais bem situadas como, também, pela melhora generalizada dessa inserção após 1999. Como os dados cobrem o período até 2004, pode-se argüir que eles não apreendem os ganhos no posicionamento dos países da América Latina ocorridos após essa data. O argumento aqui é que ele não modifica as posições relativas.

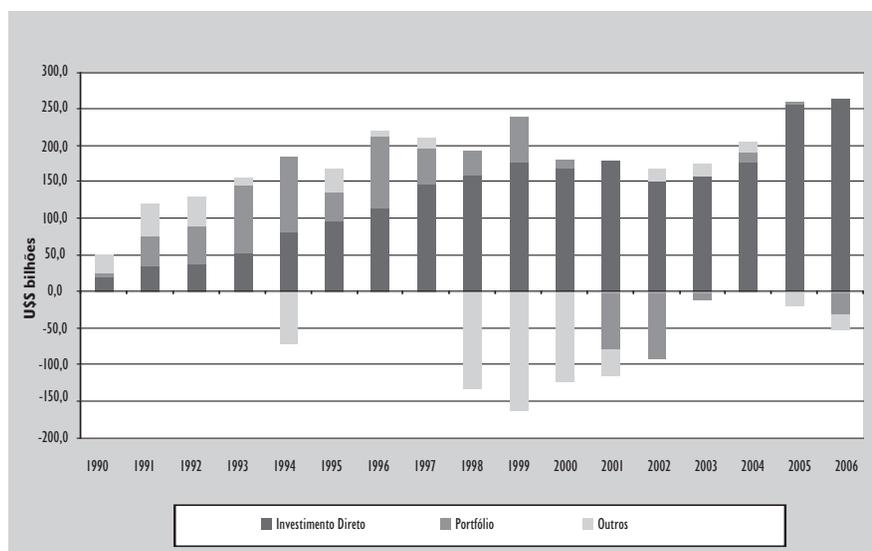
**Gráfico 5**  
**Periféricos: solvência (PEL/Exportações)**



FONTE: Biancarelli (2007), apud Lane & Milesi-Ferreti (2006).

Ainda no que tange à qualidade da inserção, cabe avaliar também a espécie de investimento direcionado à periferia, bem como a sua evolução. As informações contidas no Gráfico 6 permitem identificar dois períodos marcadamente distintos do ponto de vista da composição dos fluxos de capitais líquidos em direção à periferia. No primeiro, durante os anos anteriores à crise asiática, há a presença dos vários tipos de fluxos, e o portfólio e o IDE se alternam como mais relevantes. Após a crise, há um período de transição no qual o IDE se mantém e os demais fluxos tornam-se negativos. Após 2002, o IDE volta a aumentar e responde pela quase totalidade dos fluxos líquidos.

**Gráfico 6**  
**Emergentes: fluxos de capitais líquidos por tipo**



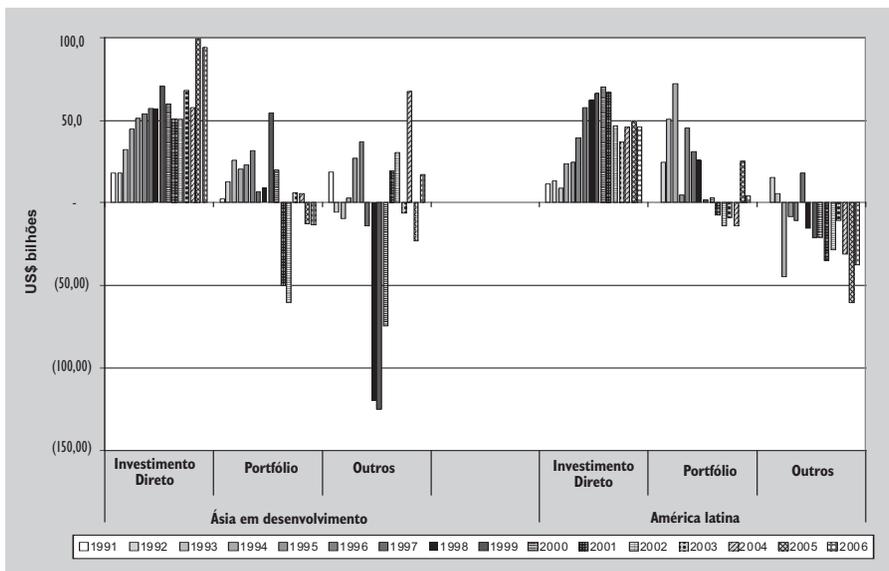
FORNTE: FMI, WEO database.

Esse padrão é semelhante para as duas principais regiões periféricas, a Ásia em desenvolvimento e a América Latina (Gráfico 7). Na primeira, observa-se uma desaceleração do IDE entre 1999 e 2002 e sua forte retomada após 2003. Nos demais fluxos, a queda contínua do *portfólio* após a crise contrasta com a retomada de outros fluxos após 2004, estes últimos constituídos de capitais de curto prazo cujo objetivo é obter ganhos com a valorização das moedas da região. Na

América Latina, assiste-se também ao protagonismo do IDE após 1999, com duas peculiaridades: o patamar prévio associado às privatizações não volta a ser atingido e seu valor médio representa cerca de metade daquele observado na Ásia. Enquanto os outros fluxos são sistematicamente negativos, os investimentos de *portfolio* mostram alguma recuperação após 2005 e referem-se, na sua quase totalidade, a investimentos no Brasil, tanto em títulos públicos como em ações.

A semelhança dos fluxos de capitais, quanto ao tipo predominante, para as regiões periféricas no período recente, não deve obscurecer as profundas diferenças que marcam o IDE que se dirige à região bem como aquele que se origina das regiões. Para além das divergências quantitativas há diferenças qualitativas substanciais entre os dois perfis de IDE, como veremos a seguir.

**Gráfico 7**  
**Ásia e América Latina: fluxos líquidos por tipo**



FONTES: FMI, WEO database.

Os dados da Tabela 2 mostram um importante aumento de participação dos países emergentes na recepção do fluxo do IDE oriundo do exterior (*inward*) após os anos 1990, abarcando cerca de 1/3 dos fluxos totais. Esses números representam um avanço ante os valores observado nos anos 1980 que, além de inferiores,

eram bastante voláteis. A participação da América Latina é ligeiramente crescente, atingindo um pico no triênio de maior concentração das privatizações (1996-1998). Já a Ásia em desenvolvimento apresenta seus maiores ganhos de participação no início da década de 90 e um posterior declínio, mas, apesar disto, a sua parcela ainda é o dobro da América Latina. A novidade no período recente, de acordo com a UNCTAD, é o aumento da participação dos países em transição.

**Tabela 2**  
**Distribuição do IDE (inward) por regiões e países**  
**Média dos períodos (% do total)**

	Memo: 1985	1990-1992	1993-1995	1996-1998	1999-2001	2002-2005
Economias em desenvolvimento	26,3	34,6	36,5	34,3	21,4	32,2
América Latina	12,6	7,1	9,1	12,9	8,6	9,6
Ásia em desenvolvimento	9,2	24,0	24,3	18,8	10,9	17,4

FONTE: UNCTAD, FDI on-line.

Uma avaliação da importância do IDE para as regiões periféricas requer necessariamente considerar não só as participações relativas no plano internacional, mas o significado desses fluxos de capitais para as economias receptoras. Dos indicadores disponíveis, aquele que mede o IDE como proporção do PIB parece ser o mais adequado para qualificar a sua importância para as várias economias emergentes. Por este critério se reafirma a importância crescente do IDE para essas economias: ele aumenta com mais velocidade na América Latina, mas possui maior peso na Ásia em desenvolvimento. (Tabela 3)

**Tabela 3**  
**Indicador de relevância do IDE (IDE/PIB em %)**

	1990-92	1993-95	1996-98	1999-01	2002-05
Economias em desenvolvimento	1,1	1,9	2,8	3,6	2,8
América Latina	1,0	1,5	3,4	4,8	3,3
Ásia em desenvolvimento	4,5	6,9	8,5	9,2	7,2

FONTE: UNCTAD, FDI on line.

Um dos canais de articulação das economias periféricas à globalização é o das operações de Fusões e Aquisições, elas próprias uma parcela significativa do IDE. Da perspectiva das economias periféricas essas transações têm tido uma participação relativamente pequena mas crescente no total das operações realizadas globalmente. Outro aspecto relevante refere-se ao aumento mais que proporcional, nos anos 2000, das compras ante as vendas de empresas dessas regiões, expressão da aceleração da internacionalização das empresas locais. Há distinções relevantes entre as duas periferias: no início do período as vendas eram muito mais importantes, comparativamente às compras, na América Latina mas, esses números praticamente se igualam em meados dos anos 2000, sugerindo uma convergência de padrão desde então. (Tabela 4).

**Tabela 4**  
**Fusões e Aquisições: distribuição regional**

	<b>Operação</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>
Economias em desenvolvimento	Compras	4,8%	6,9%	4,2%	10,5%
	Vendas	10,7%	8,6%	6,2%	14,4%
América Latina	Compras	1,1%	2,1%	1,6%	4,3%
	Vendas	7,6%	4,6%	4,0%	6,6%
Ásia em desenvolvimento	Compras	2,2%	3,5%	1,8%	5,1%
	Vendas	2,6%	3,4%	1,8%	6,4%

FONTE: UNCTAD, FDI on line.

Os dados anteriores suscitam uma reflexão acerca da natureza do IDE direcionado à periferia. A construção de um indicador, relacionando esses fluxos de IDE com as operações de Fusões e Aquisições, permite constatar o maior significado da dimensão patrimonial na América Latina ante a Ásia em desenvolvimento (Tabela 5). O peso das Fusões e Aquisições nos fluxos de IDE para periferia tem um componente cíclico acentuado associado às privatizações ocorridas na América Latina, particularmente no triênio 1996-1998. A partir de então, a relação é declinante, mas o patamar dessa região é muito superior ao da Ásia.

**Tabela 5**  
**Relação IDE (inward)/ Fusões e Aquisições (vendas) em %**

	1990-92	1993-95	1996-98	1999-01	2002-04
Economias em desenvolvimento	23%	15%	34%	33%	21%
América Latina	51%	32%	61%	44%	31%
Ásia em desenvolvimento	13%	9%	16%	23%	17%

FONTE: UNCTAD, FDI on line.

Essas características distintas do IDE entre as regiões define com precisão o tipo de integração realizado pela economia latino-americana, na qual teve maior destaque a esfera da propriedade. As implicações para o dinamismo do investimento foram significativas. Em primeiro lugar porque o volume inicial de investimento instrumental (*greenfield*) é menor nessa configuração, ou seja, o impacto na taxa de investimento doméstica é comparativamente menor. Em segundo lugar, porque as operações de F&As na periferia se concentram em setores tradicionais contribuindo menos para a diferenciação da estrutura produtiva e conseqüentemente para a inserção nas cadeias globais de produção e comércio.

O tipo predominante de IDE — patrimonial *versus greenfield* — tem importância decisiva no desempenho das economias receptoras. Suas implicações iniciais sobre a taxa de investimento e diferenciação da estrutura produtiva já foram apontadas. Mas, há também uma associação importante entre o tipo de IDE e o desempenho exportador. Isto porque o *greenfield* implica, na maioria dos casos, em acentuar as articulações com cadeias produtivas e mercados globais. A rigor, a vinculação entre IDE e exportações diz respeito também à importância do IDE originado no país (*outward*) que sustenta a internacionalização das empresas locais.

A relação IDE (*inward*)/exportações aumenta no conjunto dos países emergentes até o final dos anos 1990, refletindo o forte ciclo de absorção de IDE, mas cai significativamente após 2002 como resultado da redução do ritmo desse último e da aceleração das exportações. A comparação da América Latina com a Ásia confirma a presença de dois padrões distintos, pois tanto o patamar quanto o crescimento são muito maiores na primeira região.

**Tabela 6**  
**Relação IDE (inward)/exportações em %**

	1990-92	1993-95	1996-98	1999-01	2002-05
Economias em desenvolvimento	4,7	8,1	11,2	12,3	8,0
América Latina	8,4	12,4	24,0	27,4	15,0
Ásia em desenvolvimento	4,1	7,4	8,4	8,8	6,4

FONTE: UNCTAD, FDI on line.

O IDE, como qualquer fluxo de capital, tem uma via de entrada (*inward*) que traduz a absorção de investimentos de empresas estrangeiras e uma via de saída (*outward*) cujo significado é a internacionalização das empresas domésticas. Vista desta última perspectiva, foi significativa a ampliação do IDE originado nos países periféricos no total desses investimentos, em âmbito global (Tabela 7). Apesar desse desempenho, o IDE originado de países periféricos ainda é bastante inferior àquele que entra nessa nações oriundo dos países centrais. No triênio 2002-2005, o primeiro equivalia a apenas 1/3 do segundo. Apesar do aumento da participação da América Latina nesse tipo de investimento, comparativamente à Ásia em desenvolvimento, esta última mantém, ao final do período, uma participação que é o dobro da latino-americana. Isso traduz uma internacionalização mais significativa das empresas asiáticas que, aliás, também se inicia mais cedo e reflete o caráter mais dinâmico da inserção dessa região via comércio e investimento.

**Tabela 7**  
**Distribuição do IDE (outward) por regiões e países**

	1990-92	1993-95	1996-98	1999-01	2002-05
	outward (% do total)				
Economias em desenvolvimento	8,1	16,3	12,9	9,1	11,3
América Latina	1,4	2,5	2,9	3,6	3,4
Ásia em desenvolvimento	6,2	13,3	9,3	5,5	7,0

FONTE: UNCTAD, FDI on line.

Os dados apresentados em UNCTAD (2006), relativos às multinacionais originárias dos países emergentes, são muito elucidativos a propósito do perfil e intensidade da internacionalização das empresas latino-americanas e brasileiras em

comparação com as asiáticas. Ao final de um período de 25 anos de globalização, a presença das empresas da primeira região é pouco significativa, pois há apenas doze empresas entre as cem maiores — oito mexicanas, três brasileiras e uma venezuelana. Enquanto no caso mexicano essa presença se dá em setores variados, nos casos brasileiro e venezuelano ela está concentrada no segmento produtor de *commodities*. O contraste com as empresas da Ásia em desenvolvimento é ainda mais acentuado. A presença das primeiras ocorre numa gama de setores muito ampla. Porém, o que é mais relevante é a existência de empresas asiáticas de grande porte nos setores intensivos em tecnologia como material eletrônico e computadores.

O desempenho desigual do IDE nas duas regiões periféricas suscita uma breve reflexão sobre as suas razões. Conforme sugerido por Carneiro (2007), a causa essencial dessa diferença reside nos distintos padrões de integração da periferia à economia globalizada, com destaque para aquele da Ásia que se dá predominantemente via fluxos de comércio e IDE (*greenfield*), e aquele da América Latina que ocorre prioritariamente via fluxos financeiros e com peso mais expressivo do IDE patrimonial. Esses desempenhos têm como substrato perfis de política econômica inteiramente distintos que ancoram esses padrões de inserção. De acordo com a CEPAL (2007a), isso se reflete no tipo de IDE atraído para as duas regiões: para a América Latina vão predominantemente os investimentos em busca de recursos naturais ou dos mercados locais/regionais, enquanto para a Ásia aqueles articulados com as cadeias globais de produção ou, pelo menos, com os mercados globais.

### 3. PADRÕES DE INTEGRAÇÃO E DESEMPENHO

Embora a avaliação dos fluxos de capitais em direção à periferia contenha informações valiosas, ela é insuficiente para caracterizar as formas diferenciadas de integração. Contudo, a partir dessa classificação inicial é possível avançar na distinção de perfis *financeirizados* ou *produtivistas*. Nos primeiros, a integração foi comandada pela dimensão financeira da globalização; e nos segundos, pela produtiva. Uma série de distinções de performance marca esses padrões não só no âmbito dos fluxos de capitais, mas, também, quanto à convergência ou divergência ante os países centrais medidas em termos de renda per capita e, sobretudo, de desenvolvimento produtivo-tecnológico, o *catching-up*.

Uma primeira aproximação à performance diferenciada das duas regiões pode ser feita tomando-se o crescimento do PIB em distintos períodos (Tabela 8).

Durante o regime de Bretton Woods há uma convergência acentuada entre as duas regiões no que tange às taxas de crescimento. Estas, além de elevadas, demonstram, na América Latina, baixa volatilidade, em contraste com o Leste da Ásia, região na qual a China demonstrava maior instabilidade. No período da globalização a situação se modifica, pois aumenta o diferencial de crescimento em favor das duas sub-regiões asiáticas. Ao mesmo tempo, amplia-se a volatilidade do crescimento na América Latina e reduz-se nas demais regiões.

**Tabela 8**  
**PIB\*: taxas de crescimento e coeficiente de variação**

Regiões/Países	1961-1980		1981-2004	
	Crescimento	Coeficiente de variação	Crescimento	Coeficiente de variação
<b>América Latina</b>	5,49	0,30	2,17	1,06
Brasil	7,29	0,50	2,12	1,59
México	6,71	0,35	2,45	1,46
Argentina	3,42	1,39	1,27	5,25
Venezuela	3,87	0,93	1,31	4,73
Colômbia	5,38	0,30	3,04	0,74
Chile	3,49	1,47	4,88	0,98
Peru	4,45	0,60	1,87	3,38
<b>Leste Asiático</b>	5,50	1,06	7,98	0,27
China	4,89	2,17	9,77	0,30
Hong Kong	9,53	0,49	5,13	0,79
Indonésia	5,97	0,60	5,16	0,88
Malásia	7,16	0,35	6,16	0,69
Filipinas	5,42	0,26	2,66	1,39
Tailândia	7,51	0,31	5,97	0,79
Coréia	7,72	0,48	6,93	0,53
<b>Sul Asiático</b>	3,67	0,84	5,51	0,28
Índia	4,30	0,48	2,38	0,70
Singapura	9,28	0,46	6,78	0,61

\* Em US\$ constantes de 2000

FONTE: World Bank. World Developed Indicators.

Essa caracterização dos distintos desempenhos pode ser aprofundada traçando as linhas gerais dos processos divergentes de integração olhados pelo critério produtivo-tecnológico. De acordo com a UNCTAD (2003), países periféricos logram o desenvolvimento das forças produtivas por meio da industrialização, entendida esta última como um processo de diversificação setorial e de adensamento das cadeias produtivas. Às voltas com problemas recorrentes de restrição de divisas, esses países devem ampliar a participação das exportações de manufaturados no PIB em simultâneo com o aumento do emprego industrial no total da ocupação. Esse foi, e continua sendo, pelo menos para os países periféricos exitosos, o mecanismo por excelência do crescimento sustentado.

Segundo o mesmo estudo, no padrão de crescimento vigente após 1980 — o qual supõe economias mais abertas do que no passado e, portanto, mais suscetíveis à dinâmica global —, o paradigma virtuoso ou produtivista implica a simultânea ampliação da taxa de investimento, do valor adicionado industrial, e da exportação de manufaturados. A chave do seu sucesso reside na mudança tecnológica, que permite aumentar a produtividade e os salários. Com raras exceções, para países de nível de renda intermediário, esses ganhos de produtividade estão indissolúvelmente associados à industrialização. Por sua vez, a ausência de autonomia tecnológica, ponto de partida desse processo, implica necessariamente uma ampliação do coeficiente exportado como mecanismo para aumentar as importações, sobretudo aquelas de meios de produção, condição necessária para adquirir, em um segundo momento, essa autonomia.

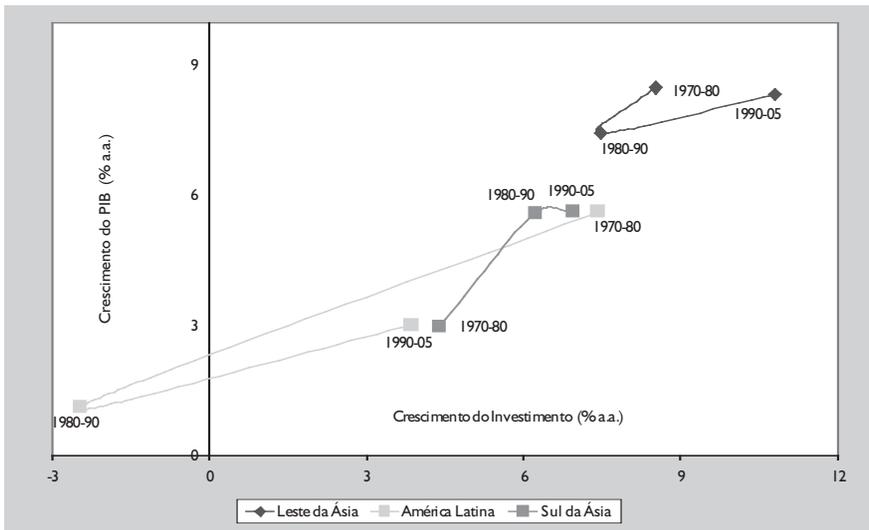
Naqueles casos de melhor performance entre os países periféricos, a ampliação do investimento se fez com um acréscimo proporcional do valor adicionado na indústria e da participação dos manufaturados nas exportações. O processo sustentou-se, em última instância, na capacitação para realizar mudanças tecnológicas endógenas e, conseqüentemente, nos ganhos de produtividade. De acordo com a tipologia sugerida por Akyuz (2005), esse padrão difere tanto daquele da desindustrialização — entendida como a redução do peso da indústria, no PIB e no emprego — como do *global sourcing*, no qual amplia-se o peso da indústria sem o adensamento de cadeias e autonomia tecnológica.

As considerações acima indicam um caminho para o desenvolvimento produtivo-tecnológico centrado na diferenciação da estrutura produtiva em contraste com a especialização. O desenvolvimento suporia a criação de vantagens

comparativas dinâmicas em contraposição às estáticas. Os casos de maior êxito seriam aqueles nos quais parte-se das vantagens estáticas por meio da participação nas cadeias globais de valor, inicialmente nos segmentos de maiores vantagens comparativas, intensivos em recursos naturais ou força de trabalho. Ao longo do tempo, a construção de cadeias produtivas mais densas e a implantação de novos setores vão deslocando as vantagens comparativas para áreas de maior complexidade tecnológica. Em simultâneo, o dinamismo inicial muito concentrado nos mercados externos e nas exportações vai se transferindo para os mercados criados pelos encadeamentos da estrutura produtiva doméstica.

A comparação entre as regiões periféricas, no que tange ao desempenho do investimento total e à industrialização, mostra um desempenho bastante diferenciado. No Leste da Ásia, tanto o investimento total como a produção manufatureira crescem a taxas elevadas durante todo o período da globalização (Gráfico 8). À medida que se sustenta o crescimento industrial ao longo do tempo, cresce mais que proporcionalmente a variação do investimento, indicando a incorporação de segmentos mais intensivos em capital. O mesmo padrão é observado no Sul da

**Gráfico 8**  
**Investimento total e VII industrial: taxas de crescimento anual (1980-2005)**

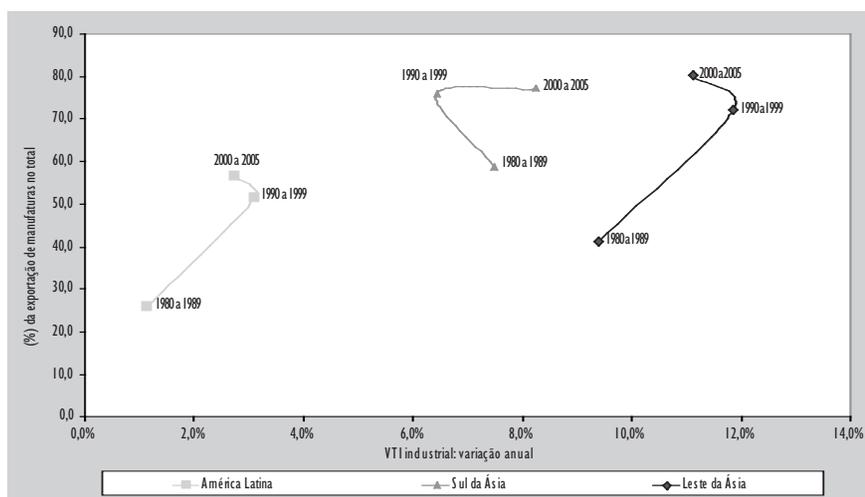


FONTE: Banco Mundial. World Development Indicators

Ásia, mas com aceleração mais intensa nos anos 2000. A América Latina mostra performance bastante inferior tanto no que se refere à variação do investimento total como da produção industrial. Apesar de evidenciar-se uma recuperação do investimento e da produção industrial nessa região após os anos 1990, esses estão muito aquém dos observados em outras duas regiões periféricas. Além disso, na América Latina, nos anos 2000, cai a taxa de crescimento do investimento, indicando uma maior participação das atividades de menor intensidade de capital.

Associar o desempenho da produção industrial com a exportação de manufaturados também indica uma trajetória distinta para as regiões, mais uma vez com a América Latina mostrando a pior performance (Gráfico 9). No Leste da Ásia, combinaram-se taxas elevadas de crescimento da produção manufatureira com a ampliação da participação dos manufaturados no total das exportações, que se estabiliza em torno de 80% do total nos anos 2000. O Sul da Ásia segue o mesmo caminho, dessa vez com menor intensidade. A América Latina mostra uma ampliação significativa das exportações de manufaturados durante os anos 1990, apesar do baixo crescimento da produção industrial. Já nos anos 2000, a participação das manufaturas nas exportações se mantém num patamar inferior ao das demais regiões, enquanto aumenta o diferencial entre as taxas de crescimento da produção industrial em relação a essas últimas.

**Gráfico 9**  
**Produção industrial e exportação de manufaturados**



FONTE: Banco Mundial. World Development Indicators.

A análise dos países asiáticos e latino-americanos, realizada a partir desses critérios pela UNCTAD (2003) e por Akyuz (2005), mostra uma grande diferenciação entre eles, como indicado pelos dados regionais. No estrato superior estão países como a Coreia e Taiwan, já considerados avançados do ponto de vista industrial ou de industrialização madura — e nos quais a diversificação da indústria ocorreu na mesma intensidade da pauta de exportações —, acompanhados de maior capacitação tecnológica. Um segundo grupo de nações asiáticas, constituído por China, Índia, Malásia e Tailândia, apresentou uma diversificação das exportações mais intensa se comparada à estrutura industrial, indicando que o processo, nesses países, teve maior peso da participação nas cadeias globais. Apesar disso, a elevada participação da indústria no produto permitiria classificá-los como uma nova geração de nações industrializadas. Em casos como os das Filipinas e do México, a diversificação da exportação de manufaturas esteve muito à frente da ampliação do valor adicionado industrial, indicando uma forte presença do *global sourcing*, e podendo-se, por isso, classificá-los como países industrializados de enclave.

Para a totalidade dos países sul-americanos, incluindo a Argentina e o Brasil, observou-se um processo de declínio do peso do valor adicionado industrial no PIB e uma estagnação da participação de manufaturados nas exportações. No caso brasileiro essas tendências foram ligeiramente revertidas após 2003. Por sua vez, o Chile constitui um caso singular, pois demonstrou maior dinamismo quanto à taxa de investimento, apesar de uma regressão no valor adicionado industrial e na participação dos manufaturados nas exportações, isto é, realizou com êxito uma re-especialização primária exportadora.

Do ponto de vista da produtividade, o estudo da UNCTAD (2003) constata um aumento mais generalizado na Ásia ante a América Latina ao qual corresponde, nos primeiros, um acréscimo do peso dos setores industriais intensivos em tecnologia e nos últimos, uma ampliação daqueles intensivos em trabalho e recursos naturais. A essa mudança na estrutura produtiva está associada uma modificação, na mesma direção, da composição do comércio exterior. Nos asiáticos, as exportações também adquirem um crescente conteúdo tecnológico e dirigem-se, portanto, a mercados mais dinâmicos, ao contrário dos latino-americanos, com poucas exceções.

Essa última dimensão do processo de desenvolvimento é explorada por Palma (2004), ao distinguir elementos particulares, presentes nos países de acumulação

produtivista e ausentes nos financeirizados. As nações do primeiro tipo, as denominadas “gansos voadores” (*flying geeses*), teriam a sua performance marcada por ganhos simultâneos de *competitividade* e de *posicionamento*, vale dizer, não só modernizaram as atividades tradicionais por meio do progresso tecnológico como diversificaram as suas estruturas produtivas, aproximando-as do paradigma predominante em nações avançadas. Já os países do segundo tipo, denominados de “patos vulneráveis” (*lame ducks*), realizaram, quando o fizeram, apenas a primeira parte do processo, ou seja, a modernização dos setores tradicionais. Nos primeiros superou-se a divisão internacional do trabalho herdada e nos segundos, esta se reafirmou.

A distinção realizada por Palma (2004) toma por base a classificação dos setores industriais segundo intensidade tecnológica. Assim, para o primeiro grupo de países houve ganhos de produtividade e de competitividade naqueles segmentos intensivos em força de trabalho, recursos naturais e com baixo conteúdo tecnológico, mas a mudança central foi aquela relativa à incorporação de novos segmentos produtivos, de média e alta intensidade tecnológica (efeito posicionamento). Para o segundo grupo, os ganhos foram restritos ao aumento de competitividade nos segmentos de baixa intensidade tecnológica e intensivos em força de trabalho e recursos naturais. Essa configuração confere a esses últimos um *handicap* no processo de desenvolvimento na medida em que os setores nos quais se especializam têm taxa de crescimento inferior à média ou, dito de outra maneira, possuem demanda com menor elasticidade-renda. Ademais, esses são segmentos produtivos com menor capacidade de irradiação sobre o crescimento ou de menor *spillover* produtivo e tecnológico.

#### **4. PADRÕES DE INTEGRAÇÃO INTRA-REGIONAL: ÁSIA VERSUS AMÉRICA LATINA**

As diferenças entre as duas principais regiões periféricas são marcantes não só quanto ao padrão de integração na economia global, mas também pelos distintos perfis de integração regional. De acordo com CEPAL (2006), uma das características proeminentes da Ásia em desenvolvimento é a crescente integração intra-industrial regional que foi realizada ao longo do tempo pelas empresas forâneas, e da região, por meio do IDE. Essa integração se fez com o desmembramento da cadeia produtiva industrial conduzindo a uma intensificação do comércio intra-regional, cujo fundamento é, portanto, o comércio intra-industrial e mesmo intra-empresa. Esse perfil de integração regional comandado

pelo IDE, foi muito menos intenso na América Latina, como se vê pela Tabela 9, como reflexo da menor intensidade da industrialização nessa região.

**Tabela 9**  
**IDE intra e inter-regional oriundo de países emergentes**  
**US\$ bilhões**

Regiões	Ásia	África	América Latina
Ásia	47,8	1,2	0,4
África	0,7	2,1	0,0
América Latina	0,7	0,0	2,7

FONTE: UNCTAD, World Investment Report (2006).

Essa forma de articulação regional tem como consequência uma participação muito elevada do comércio intra-regional no total do comércio da região asiática, só comparável às zonas fortemente integradas por acordos de livre-comércio com a União Européia e o NAFTA (Tabela 9). O documento da CEPAL (2006) chega a se referir à fábrica asiática (*Asia Factory*), constituída com base no *outsourcing* das empresas dos países mais avançados da região como Japão, Coréia e Taiwan. Essas nações mantiveram a produção de componentes mais intensivas em tecnologia, enquanto as demais — principalmente a China e a Tailândia — absorveram as etapas mais intensivas em força de trabalho. Outro aspecto desse mesmo processo foi a constituição de uma rede de PMEs operando sob regime de sub-contratação nos segmentos de menor intensidade tecnológica.

**Tabela 9**  
**Comércio intra-regional por agrupamentos regionais**

Região/Anos	(Percentagens do comércio da região no comércio total)					
	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Entre o ASEAN (10)	17,9	20,3	18,8	24,0	24,7	28,1
Entre o ASEAN+3	30,2	30,2	29,4	37,6	37,3	39,2
Entre o ASEAN+3+Hong Kong + Taiwan	34,1	37,1	43,1	51,9	52,1	55,6
União Européia (27)	61,3	59,8	67	67,4	66,8	66,2
NAFTA	33,8	38,7	37,9	43,1	48,8	45,0

FONTE: OMC International Trade Statistics, 2006.

Esse processo de integração regional na Ásia tem como principal força motora o IDE, em sucessivas ondas ao longo do tempo. No início dos anos 1980, a região do ASEAN foi fortemente integrada pelo IDE originário do Japão. Este investimento respondia à estratégia das empresas de fugir à apreciação do iene e elidir a proteção comercial existente. Assim, da ótica dos países, o Japão constituiu-se na principal origem do IDE manufatureiro com destinos variados na Ásia em desenvolvimento. Dos países receptores desses investimentos, a China tem um peso crescente, sendo a nação com maior número de subsidiárias de empresas japonesas em 2004. Seguiam-se a esse país, a Tailândia, Cingapura e Taiwan. A cidade de Hong Kong também tem peso elevado nesse indicador, mas constitui uma espécie de intermediário de investimentos para a China. Este país se constitui também no principal destino do IDE originário da Coreia do Sul.

De ambos os países, Japão e Coreia, e também de outros menos avançados, o perfil de IDE em direção à China é o mesmo: produção de componentes e em vários casos a montagem final dos produtos. Isto torna a relação da China com o conjunto da Ásia bem peculiar: ela constitui, na verdade, a montadora da região — embora com internalização significativa da produção de componentes. Disso resulta um déficit comercial expressivo desse país no comércio intra-regional mais do que compensado por um superávit com as nações da OCDE, em particular os EUA. O papel crucial da China na articulação da produção manufatureira asiática tem lhe valido a denominação de *hub* asiático (Tabela 10). Essa particularidade da inserção da China aparece no tipo de comércio que realiza com os países asiáticos e os desenvolvidos: com os primeiros incorre num déficit comercial concentrado em produtos de média e alta tecnologia que uma vez montados ou re-processados são vendidos para os países desenvolvidos com os quais a China obtém superávit nesses produtos.

A integração produtiva na América Latina, e particularmente na América do Sul, se fez de maneira muito menos intensa e articulada do que na Ásia. De qualquer modo, o período recente assistiu ao crescimento das empresas “translatinas” com investimentos em vários países da região. Ao contrário da Ásia, onde ocorreu uma significativa ampliação do comércio intra-industrial e intra-regional, com vistas a alcançar os mercados internacionais, na América Latina não só o comércio intra-industrial (*sourcing*) foi menos relevante como as empresas se deslocaram em busca de mercados regionais ou dos recursos naturais de países vizinhos.

**Tabela 10****China: matriz do comércio exterior e saldo de acordo com o país e região**

	<b>Média do período 2003-2005 (milhões de US\$ a preços correntes)</b>		
	<b>Exportações</b>	<b>Importações</b>	<b>Saldo</b>
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: ECLAC, com base em COMTRADE.  
Referente a transações entre Guangdong e Hong Kong SAR.

Na caracterização que faz do IDE no âmbito regional, a CEPAL (2007) assinala duas de suas características principais: o fato de ter se concentrado em poucos setores industriais — petróleo, aço e produtos alimentícios — e em um pequeno grupo de grandes empresas, parte das quais posteriormente adquirida por outros grupos transnacionais originários dos países centrais. O trabalho assinala que as empresas translatinas de maior importância e longevidade foram aquelas baseadas em recursos naturais que se expandiram progressivamente do país para a região e algumas para o âmbito internacional. Como foi salientado na primeira parte do texto com base em informações da UNCTAD, o número de grandes empresas ou multinacionais sul-americanas de grande porte é pequeno e está concentrado nas áreas intensivas em recursos naturais.

Um exemplo interessante do que ocorreu com as indústrias de base de recursos naturais diz respeito à integração das operações de gás e de energia elétrica

no Cone Sul. Várias empresas de grande porte — estatais como a Petrobras e privadas européias — diversificaram suas atividades nos vários segmentos da cadeia de geração de eletricidade e gás na Argentina, Bolívia, Brasil e Chile. As empresas de base de recursos naturais, embora estejam em vários países, não favorecem uma intensificação do comércio intra-industrial pela sua própria natureza, apesar da sua produção se dirigir aos mercados internacionais e não locais. O outro segmento de indústrias nos quais se pode falar de produção para os mercados globais é o das maquiladoras, principalmente a automobilística e a eletrônica de consumo. Também nesse caso o impacto sobre o comércio intra-regional de manufaturas é muito baixo.

Como decorrência desse perfil de IDE, e conseqüentemente de integração regional, os padrões de comércio intra-regional são inteiramente distintos na Ásia em desenvolvimento e na América Latina (exclusive México). De acordo com a UNCTAD (2007), a participação do comércio intra-regional no total do comércio da primeira região cresce continuamente desde o início dos anos 1980, passando de cerca de 20% do total para 45% em meados dos anos 2000. Já na América Latina (exclusive México), essa participação aumenta mais tardiamente após os anos 1990, passando de 17% do total para cerca de 25%. O estudo chama atenção para o fato de que o crescimento da integração no sul e sudeste da Ásia, com a melhoria da participação da fatia do comércio intra-regional no comércio total, ocorre a despeito do progresso significativo da participação da região no comércio global. Na América Latina, ao contrário, o crescimento da integração comercial regional se faz com perda de participação no comércio internacional.

A integração comercial da América Latina é muito baixa, qualquer que seja o critério utilizado. De acordo com a CEPAL (2007), essa menor integração intra-regional fica mais patente em alguns países, ou seja, é bastante desigual mesmo entre as grandes nações como Argentina (35%), Colômbia (22,1%), Brasil (17,3%), Chile (11,3%) e Venezuela (4,8%). A tabela 11 apresenta o peso das exportações intra-regionais a partir de acordos comerciais vigentes no âmbito sub-regional. Curiosamente, a área que aparece como de maior integração é aquela de maior tamanho e extensão, a América Latina e o Caribe, sendo seguida de perto pelo Mercado Comum da América Central. O MERCOSUL vem em terceiro, mas não deixa de ser surpreendente o seu baixo nível de integração (Tabela 11). Não é demais repetir que esse perfil reflete a prevalência de um padrão no qual se distingue a relevância da integração para fora da região. Isso

significa também que, para além dos acordos, o fato substantivo que se põe por trás da integração efetiva é o perfil de IDE, este último um reflexo das políticas econômicas postas em prática na região.

**Tabela II**  
**América Latina e Caribe: exportações totais segundo acordo de integração regional**

	(milhões de dólares correntes e percentagens)			
	1990	1995	2001	2006
<b>ALADI</b>				
Total exportações (1)	112.694	204.170	316.298	614.960
Exportações para a ALADI (2)	13.589	35.471	41.934	89.815
Percentagem das exportações intra-regionais(2/1)	12,1	17,4	13,3	14,6
<b>Comunidade Andina</b>				
Total exportações (1)	31.751	39.134	53.543	124.111
Exportações para a CAN (2)	1.312	4.812	5.656	12.719
Percentagem das exportações intra-regionais(2/1)	4,1	12,3	10,6	10,2
<b>MERCOSUL</b>				
Total exportações (1)	46.403	70.129	89.078	190.789
Exportações para o MERCOSUL (2)	4.127	14.199	15.298	25.675
Percentagem das exportações intra-regionais(2/1)	8,9	20,2	17,2	13,5
<b>MCCA</b>				
Total exportações a (1)	4.480	8.745	16.328	24.821
Exportações para o MCCA (2)	624	1.451	2.829	4.429
Percentagem das exportações intra-regionais(2/1)	13,9	16,6	17,3	17,8
<b>(CARICOM)</b>				
Total exportações (1)	4.955	5.927	7.544	18.522
Exportações para a CARICOM (2)	509	843	1.384	2.639
	10,3	14,2	18,3	14,2
<b>América latina e Caribe</b>				
Total exportações b (1)	130.214	227.922	345.484	689.985
Exportações para Am. Latina e Caribe	18.727	45.180	58.607	120.051
Percentagem das exportações intra-regionais(2/1)	13,9	19,8	17,0	17,4

FONTE: CEPAL e IMF, Direction of Trade Statistics.

(a) inclui comércio das Maquilas

(b) inclui ALADI, CACM, CARICOM e Panamá, Cuba e República Dominicana.

(c) inclui comércio intra-subregional na Comunidade Andina, Mercosul, CACM, CARICOM, e comércio entre Chile e México e o resto da região, bem como comércio entre grupos mais exportações de Cuba e República Dominicana para outros países da região.

O perfil contrastante do IDE na Ásia em desenvolvimento e na América Latina está associado a decisões estratégicas de política econômica. O tipo de IDE que amplia a divisão intra-regional do trabalho por meio do comércio intra-industrial tem por trás de si uma particular configuração de política industrial, mas, sobretudo, a manutenção de uma taxa real de câmbio relativamente estável e depreciada. Essa é uma condição essencial para o cálculo econômico na produção de manufaturas e para a manutenção da competitividade no plano global. Desse ponto de vista há uma diferença significativa quando se avalia a trajetória das taxas reais efetivas de câmbio dos países asiáticos e latino-americanos (Tabela 12).

**Tabela 12**  
**Indicadores da evolução da taxa real efetiva de câmbio**  
**(jan. de 1994 a out. 2007)**

	Média de 2000 = 100			
	Máximo	Mínimo	Média	Desvio Padrão
Argentina	107,6	37,3	73,8	24,7
Brasil	146,7	59,4	107,7	24,0
Indonésia	166,0	52,1	122,1	25,7
Filipinas	132,2	82,0	103,0	12,3
México	114,3	53,6	90,8	12,2
Tailândia	138,6	77,6	106,2	11,8
Coréia	121,8	66,3	104,5	11,6
Malásia	134,2	87,1	105,9	10,9
China	108,8	68,8	94,6	8,6
Taiwan (China)	110,8	79,2	94,5	8,2
Chile	112,1	79,3	95,9	7,8
Cingapura	111,3	91,1	100,0	5,7

FONTE: BIS

Os três países de maior volatilidade medida pelo desvio padrão são Argentina, Brasil e Indonésia, também com amplitudes de flutuação parecidas. Esses três países têm em comum uma participação elevada das *commodities* — inclusive as industriais — na pauta de exportações. Os dados mais detalhados cole-

tados pelo BIS, relativos à evolução temporal, mostram um perfil semelhante da Indonésia e do Brasil com ciclos de valorização e desvalorização contínuos. A Argentina, após a saída do *currency board*, manteve a sua taxa de câmbio real em um patamar relativamente estável. O México e as Filipinas têm um padrão de volatilidade semelhante, o que de certa forma está de acordo com a estrutura produtiva parecida, isto é, o peso das *maquilas*. Aliás, o México é outra nação da América Latina na qual a taxa de câmbio real vem alcançando maior estabilidade com o passar do tempo. Nos demais países, todos asiáticos, à exceção do Chile, o padrão de flutuação é muito mais moderado, sugerindo a sua correlação com o perfil de desenvolvimento observado.

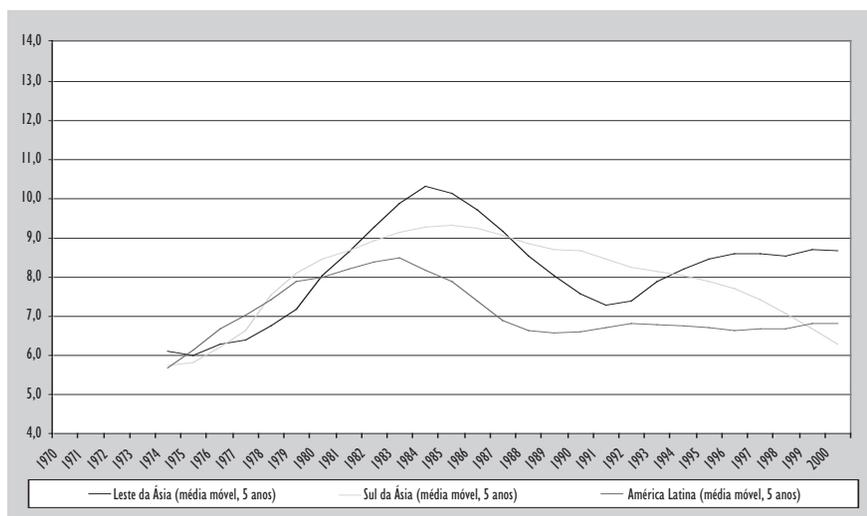
De acordo com o Asian Development Bank (2007), a qualidade da infraestrutura na Ásia em desenvolvimento é muito desigual tanto do ponto de vista espacial como em setores com maiores carências na dimensão social (água e saneamento) e menos na econômica (energia e transporte), e com suficiência nas telecomunicações. De qualquer modo, nos segmentos de suporte da atividade econômica as taxas de crescimento têm sido sensivelmente superiores às daquelas de outras regiões. Na energia elétrica, por exemplo, o crescimento anual médio tem sido de 8,5% contra 1,7% no G-7, e de 2,8% no resto do mundo. A rede de estradas tem se expandido a cerca de 2% ao ano, contra 0,3% no G-7 e 0,6% no restante do mundo.

Um aspecto de grande relevância na atividade de infra-estrutura na Ásia diz respeito ao papel do Estado. Embora a sua importância no fornecimento direto dos serviços tenha diminuído na última década, principalmente por conta das atividades de telecomunicações, o seu peso nas outras atividades — transporte e energia — e como planejador e regulador ampliou-se substancialmente. A participação direta do Estado é bastante significativa no caso do Sudeste da Ásia, bem acima das outras regiões emergentes. Ela tem perfil semelhante e declinante no Sul da Ásia e na América Latina. No primeiro caso, por conta da queda da participação do investimento público na Índia, país de reconhecidas deficiências na área de infra-estrutura e, no segundo, em consequência da diminuição do peso do investimento público no conjunto de países, exceto o Chile (Gráfico 10).

Uma área na qual houve alguns avanços na América do Sul foi na integração da infra-estrutura, mormente na energia. Isto decorreu principalmente da maior presença do Estado no planejamento e implantação dessas atividades após a

superação do acordo hemisférico de corte liberal patrocinado pelos EUA (*Hemispheric Energy Initiative* – HEI) e de sua substituição por iniciativas Sul-Sul. Não se pode, todavia, descartar várias iniciativas de integração da infra-estrutura que partiram de empresas privadas, especialmente na área de energia no Cone Sul, como já foi apontado.

**Gráfico 10**  
**Investimento Público/PIB por regiões (%)**



FONTE: World Bank, WDI on line.

As áreas de energia e de transporte são cruciais para acelerar a integração. No primeiro caso, as complementaridades das matrizes energéticas e de consumo, as escalas do investimento e o compartilhamentos de fontes de energia favorecem os projetos conjuntos. A distribuição da oferta de energia primária também é bastante desbalanceada e a matriz energética tem distintas composições, realçando-se o maior peso do petróleo e do gás natural nos países andinos e Venezuela, e da energia hidroelétrica no Cone Sul. As oportunidades de integração da matriz energética são aqui significativas (Tabela 13).

Na área de transporte, a existência de gargalos ou custos muito elevados pode impedir a intensificação do comércio e funcionar como uma espécie de barreira não-tarifária. Do ponto de vista concreto, a distribuição da rede viária, ferroviária e hidroviária é bastante desigual, segundo os países da região. Por exemplo, a percentagem de estradas pavimentadas varia de 6% na Bolívia a 80%

no Uruguai. A mesma desigualdade é observada na distribuição das vias férreas, muito concentradas no MERCOSUL e nas hidrovias navegáveis, das quais mais da metade situa-se no Brasil.

**Tabela 13**  
**América do Sul: distribuição da Oferta Total de Energia Primária (OTEP), 2003**  
**(percentagem calculada sobre a base de barris equivalentes de petróleo (BEP))**

Países/sub-regiões	Petróleo	Gás natural	Mineral	Hidroelétrica	Outros	Total
América do Sul	51,5	23,9	4,5	15,9	4,2	100,0
MERCOSUL	53,7	22,0	5,6	16,8	1,9	100,0
Argentina	40,4	47,2	0,9	5,5	6,0	100,0
Brasil	42,9	7,8	5,7	13,2	30,5	100,0
Uruguai	55,9	1,9	0,0	27,1	15,0	100,0
Paraguai	1,2	0,0	0,0	68,9	30,0	100,0
Chile	41,3	27,5	9,0	7,2	15,0	100,0
Comunidade Andina	50,3	25,8	2,2	16,2	5,5	100,0
Bolívia	28,2	47,0	0,0	11,8	13,0	100,0
Colômbia	46,8	19,1	8,3	11,1	14,8	100,0
Equador	81,2	5,3	0,0	6,9	6,5	100,0
Peru	55,0	6,1	4,9	15,2	18,7	100,0
Venezuela, Rep. Bol. de	49,0	31,7	0,0	19,3	0,0	100,0
Suriname	73,5	...	...	18,7	7,9	100,0

FONTE: CEPAL, sobre la base del Sistema de Información Económica Energética de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), 2004; CEPAL/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GIZ), Sostenibilidad energética en América Latina y el Caribe: aporte de las fuentes renovables (LC/L.1966), Santiago de Chile, octubre de 2003; y Ricardo De Ciccio ¿Crisis energética en Argentina? Diagnósticos para comprender qué hay detrás de la "crisis", Universidad del Salvador, marzo de 2004.

Há várias iniciativas para a ampliação da infra-estrutura regional, dada a sua carência e também desigual distribuição. A principal delas, originada na Cúpula de Presidentes de Brasília em 2000, é a Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Apoiada técnica e financeiramente por três instituições financeiras multilaterais — o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) —, seu objetivo é o desenvolvimento da infra-estrutura regional em três áreas-chave: transporte, energia e comunicações.

Por intermédio de uma metodologia própria de planificação territorial, a IIRSA selecionou uma carteira de 348 projetos em dez eixos distintos de integração — eixo andino; eixo Peru-Brasil-Bolívia; eixo de Capricórnio; eixo MERCOSUL-Chile; eixo andino do Sul; eixo do Sul; eixo da hidrovia Paraguai-Paraná; eixo inter-oceânico Central; eixo do Amazonas; eixo do escudo Guiano —, cujo montante de investimentos beira US\$ 38 bilhões e dos quais foram priorizados 31 projetos, no âmbito da Agenda de Implementação Consensuada, no valor de US\$ 6,0 bilhões, para implantação imediata.

As limitações dos projetos de infra-estrutura do IIRSA para a integração da América do Sul ocorrem em razão do perfil do investimento a ser realizado. As prioridades dizem respeito a investimentos de maior densidade econômica e de retorno mais rápido e elevado. Aqueles investimentos de menor rentabilidade ou de retorno a longo prazo, que poderiam acelerar a integração, ficam de fora e só poderiam ser realizados com substanciais aportes de recursos fiscais. Desse ponto de vista, a redução do investimento público nos países da região na última década constitui um severo obstáculo.

## CONCLUSÕES

Ao longo deste texto, buscou-se caracterizar a existência de um duplo padrão de inserção periférica na globalização, cada um deles, nas suas determinações mais gerais, correspondendo às duas principais regiões da periferia: a Ásia em desenvolvimento e a América Latina. A partir da caracterização de uma dupla dimensão do processo de globalização, a produtiva e a financeira, sob a égide da segunda, procurou-se mostrar como as duas regiões periféricas e alguns países particulares a elas pertencentes, nelas se inseriram.

Os achados quanto às formas de integração foram inequívocos: confirmou-se, com poucas exceções, para a América Latina, tanto uma intensidade maior da integração financeira como a sua pior qualidade, em comparação à Ásia em desenvolvimento. Na modalidade mais intensa e permanente de integração via fluxo de capitais, o IDE, constatou-se tanto a sua maior magnitude como sua concentração em *greenfield* na Ásia em desenvolvimento, em contraposição ao caráter fortemente patrimonial na América Latina. Essa última característica da Ásia constituiu um dos principais pilares sobre o qual se construiu um processo de *catching up* produtivo-tecnológico na região.

A constatação de uma forte divergência das regiões em termos de crescimento econômico indica a sua relação privilegiada com a forma de integração. Todavia, o foco nas formas de integração esclarece algumas questões cruciais sobre o desempenho diferenciado das regiões periféricas no contexto da globalização, mas não dá conta da integralidade das suas determinações. Para tal, seria imprescindível considerar dimensões domésticas do processo, tais como o momento histórico a partir do qual se realiza a integração e, não menos importante, o formato das políticas econômicas postas em prática durante o período. Estas considerações certamente esclareceriam com maior profundidade as diferenças de performance inter e intra-regionais.

No plano intra-regional ficou evidenciado tanto uma maior intensidade como uma melhor qualidade da integração da Ásia em desenvolvimento ante a América Latina. O peso e a natureza do comércio intra-regional decorrentes de níveis elevados de IDE constitui o principal aspecto do diferencial da integração entre as regiões. No âmbito da infra-estrutura, as diferenças são também marcantes, sobretudo no que tange à capacidade das regiões em ampliar a oferta, embora no plano intra-regional ocorram iniciativas igualmente relevantes.

Do ponto de vista estratégico há duas variáveis-chaves que podem conduzir a uma melhora do perfil da integração regional na América do Sul e sem as quais as iniciativas particulares perdem densidade: a manutenção de taxas de câmbio reais em patamares adequados e com baixa volatilidade; e a ampliação do investimento público em infra-estrutura em cada país. A primeira é condição necessária para a diferenciação da estrutura industrial em direção a setores mais intensivos em tecnologia por meio da atração de IDE e da ampliação da sua dimensão intra-regional. A segunda, além de permitir a redução de custos e de viabilizar a ampliação do comércio intra-regional permitirá a integração de novas áreas produtivas na economia regional.

De um ponto de vista mais específico, a investigação das possibilidades de ampliação da integração regional terá de contemplar pelo menos cinco aspectos: o geopolítico ou estratégico, a ampliação da infra-estrutura, a diferenciação da indústria e a intensificação do comércio, o financiamento e a moeda. Na área geopolítica, o essencial é investigar a capacidade de o projeto político superar as dificuldades oriundas do plano econômico. No que tange à infra-estrutura, um primeiro aspecto refere-se às possibilidades de realizar ganhos de sinergia a

partir da integração de matrizes energéticas diversificadas. Nessa área é também crucial a articulação da rede de transporte e de telecomunicações.

Quanto à indústria, cabe identificar segmentos nos quais é possível a obtenção de economias de escala para permitir a implantação de atividades de maior densidade tecnológica e, também, as possibilidades de redistribuição espacial e dinamização da indústria com base em recursos naturais e dirigida a mercados locais, ambas conduzindo à maior intensificação do comércio. Os projetos de integração necessitarão de financiamento em elevados volumes. A questão nesse caso é identificar o melhor formato para uma instituição de fomento no âmbito regional e avaliar a possibilidade de utilização das reservas internacionais como seu *funding* principal. A tarefa mais difícil da integração diz respeito à dimensão monetário-cambial. Embora a união monetária seja desejável em razão da eliminação dos custos de transação implícitos na existência de várias moedas, ela possui, em um momento inicial, vários inconvenientes, dentre os quais o reforço ao *status quo*. Deve ser, portanto, o coroamento de todo o processo. Todavia, cabe investigar a pertinência de várias iniciativas nessa esfera tais como: o aprofundamento da união de pagamentos, a formação de fundos de estabilização cambial e a coordenação de políticas macroeconômicas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKYUZ, Y. Impasses do desenvolvimento. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 72, jul. 2005.

Asian Development Bank, “Infrastructure Operations”, ADB, Philipines 2007.

BHAGWATI, J., GREENAWAY, D. and PANAGARIYA, A. (1998). Trading preferentially: Theory and policy. *Economic Journal*, 108 (449): 1128–1148, July.

BIANCARELLI, A. M. *Globalização financeira, integração e ciclos de liquidez*. Projeto de pesquisa – O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento Sub-projeto II. Abertura, financiamento externo e sistema financeiro doméstico. Campinas: IE/BNDES, 2007. (Relatório 1).

CEPAL. “Diagnóstico de las Asimetrías en los Procesos de Integración de América del SUR. Santiago, División de Comercio Internacional y Integración. S.d.

CEPAL. *Latin America and the Caribbean in the World Economy*. Santiago, 2006

CEPAL. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, 2006. Santiago, 2007

DOOLEY, M. P., FOLKERTS-LANDAU, D., GARBER, P. *As essay on the revived Bretton Woods system*. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, 2003a. (NBER Working Paper Series, 9971).

DOOLEY, M. P., FOLKERTS-LANDAU, D., GARBER, P. *The revived Bretton Woods system: the effects of periphery intervention and reserve management on interest rates and exchange rates in center economies*. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, 2003b. (NBER Working Paper Series 10332).

DOOLEY, M. P., FOLKERTS-LANDAU, D., GARBER, P. *The revived Bretton Woods system: the effects of periphery intervention and reserve management on interest rates and exchange rates in center countries*. 2004.

DUNNING, J. *Alliance capitalism and global business*. London: Routledge, 1995.

DUNNING, J. *Globalization, economic restructuring and development*. The 6<sup>th</sup> Raúl Prebisch Lecture. Genève: UNCTAD, 1998.

EICHENGREEN, Barry. *Globalizing capital*. Princeton: Princeton University Press, 1996

LALL, D. Technology and industrial development in an era of globalization. In: CHANG, Ha-Joon. *Rethinking development economics*. London: Antherm Press, 2002.

LANE. P. R., MILESI-FERRETTI, G. M. *The external wealth of nations Mark II: revised and extended estimates of foreign assets and liabilities, 1970-2004*. Washington, DC: IMF, 2006. (Working Paper, 06/69).

NOLAN, P. Industrial policy in the early 21st century: the challenge of global business revolution. In: CHANG, Ha-Joon. *Rethinking development economics*. London: Antherm Press, 2002.

OBSTFELD, M., TAYLOR, A. M. *Global capital markets* (Integration, crisis and growth). Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

PALMA, G. 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: Editora Vozes, 2004. p. 393-454.

SCHIFF M. and WINTERS L. (2003). *Regional Integration and Development*. Washington DC, World Bank.

TURNER, P. *Capital flows in the 1980's: a survey of major trends*. Basle: Bank of International Settlements, 1994. (BIS Economic Papers, n. 30).

UNCTAD. "World Investment Report 2005." Genève, 2006.

UNCTAD. *Trade and Development Report 2001*. Global Trends and Prospects, Financial Architecture. Genève: UNCTAD, 2001. Chapter II.

UNCTAD. *Trade and Development Report 2003*. Genève: UNCTAD, 2003. Chapter III.

UNCTAD. *Trade and Development Report 2007*. Genève: UNCTAD, 2007.

## 2 ESTRUTURA PRODUTIVA E ESPECIALIZAÇÃO COMERCIAL: OBSERVAÇÕES SOBRE A ÁSIA EM DESENVOLVIMENTO E A AMÉRICA LATINA

Antonio Carlos Macedo e Silva\*

Para muitos, o chamado “desenvolvimentismo” é a antítese obscura (e obscurantista) das luzes trazidas pelo pensamento de Adam Smith. No lugar da “mão invisível” — a famosíssima metáfora para a capacidade de auto-organização dos mercados —, a intervenção visível, opaca e inepta do Estado. Em troca dos ganhos inequívocos do livre-comércio, a pretensão (tão onerosa quanto insustentável) à autarquia econômica. Com ela, a industrialização a qualquer custo.

Entretanto, mesmo uma leitura superficial da obra de Raúl Prebisch deixa evidente a leviandade dessa representação. Este texto procura mostrar, em seu primeiro item, que a contribuição de Prebisch soube se apropriar das contribuições de Smith relativas às virtudes da divisão do trabalho e aos benefícios do comércio entre os povos. Soube, é claro, ir além, ao articular a essa “conexão smithiana” uma outra conexão, keynesiana, na qual o crescimento econômico depende fundamentalmente do comportamento da demanda.<sup>1</sup> Autores para os quais a composição setorial da produção e a especialização comercial *importam*,

---

\* Professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Agradeço os comentários de vários leitores solícitos, entre os quais Wilson Cano, Ricardo Carneiro, Carlos Medeiros e Franklin Serrano.

<sup>1</sup> E ao empregar ambas as conexões no estudo dos países periféricos.

e muito, para o crescimento econômico — de Kaldor a Rodrik, passando pelos neo-schumpeterianos — enfatizam pelo menos uma dessas duas conexões.

Os dois itens seguintes têm por objetivo ilustrar, mediante a apresentação de alguns dados empíricos, a relevância das diferenças entre os países — particularmente da América Latina e da Ásia em desenvolvimento — no que tange à estrutura produtiva e à especialização comercial. Segue-se uma breve conclusão.

## I

Uma tradição longeva defende a tese de que a criação de riqueza é “setor-específica”: o potencial de contribuir para a “riqueza da nação” varia fortemente entre os setores econômicos. Usando a escolha individual como metáfora,<sup>2</sup> Reinert (1994: 174) assim apresenta o argumento:

*Para os primeiros economistas, todas as atividades econômicas eram diferentes — aproximadamente da mesma forma pela qual todas as profissões hoje são diferentes de um ponto de vista individual. Para um indivíduo, sua escolha profissional irá em larga medida determinar sua renda futura e sua inserção social.*

Essa tradição, que data dos mercantilistas e, portanto, em muito antecede a Adam Smith (Reinert, 1994), foi por ele referendada e, em certa medida, desenvolvida. A famosa fábrica de alfinetes — que ilustra à perfeição os ganhos decorrentes de uma maior divisão *técnica* do trabalho — é uma metáfora que ilustra um processo mais amplo, no qual se desenvolve a divisão *social* do trabalho, nos planos nacional e internacional. A riqueza das nações é multiplicada por 11:07 11:07 meio de um processo virtuoso — o termo “cumulativo” viria mais tarde — em que o aprofundamento da divisão do trabalho gera mais produtividade e mais mercados e a expansão dos mercados enseja mais divisão do trabalho e mais produtividade; para usar um outro anacronismo, o processo permite a ocorrência de *retornos crescentes*.

Sob o olhar atento (e iluminado) do Príncipe, e antes de tudo dentro de um espaço nacional unificado — pela eliminação das antigas restrições feudais e pelo empenho do governo na “criação de obras e instituições públicas destinadas a facilitar o comércio da sociedade” (Smith, 1776: 173) —, a divisão do trabalho

---

<sup>2</sup> O que, todavia, nem sempre produz bons resultados em economia...

pode vicejar de forma desimpedida. Pode realizar seu potencial particularmente elevado na atividade *industrial*:

*A natureza da agricultura não comporta tantas subdivisões do trabalho, nem uma diferenciação tão grande de uma atividade de outra, quanto as manufaturas. É impossível separar com tanta nitidez a atividade do pastoreador da do cultivador de trigo quanto a atividade do carpinteiro geralmente se diferencia da do ferreiro. (...) Essa impossibilidade de fazer uma diferenciação tão completa e plena de todos os diversos setores de trabalho empregados na agricultura constitui talvez a razão por que o aprimoramento das forças produtivas do trabalho nesse setor nem sempre acompanha os aprimoramentos alcançados na manufaturas.*

*As nações mais opulentas geralmente superam todos os seus vizinhos tanto na agricultura como nas manufaturas; geralmente, porém, distinguem-se mais pela superioridade na manufatura do que pela superioridade na agricultura. (Smith, 1776: 42-43)*

Mas a crescente riqueza “das nações” é de fato concretamente apropriada por trabalhadores, capitalistas e governos. Ganhos na forma de um maior diferencial entre preços e custos são auferidos pelos capitalistas (alimentando a acumulação de capital), para serem — na visão de Smith — posteriormente erodidos pela concorrência entre as firmas e assim transferidos aos consumidores. Florescem a produção e o comércio e, com eles, a arrecadação de tributos.

O comércio *entre as nações* permite ganhos adicionais. De um lado, possibilita aos cidadãos um ganho de bem-estar quando as mercadorias importadas são mais baratas do que os similares nacionais (Smith: 1776: 380); não haveria razões *econômicas*<sup>3</sup> para tarifas e outras barreiras protetoras da produção nacional. De outro, mercados externos representam uma saída para os excedentes da produção nacional<sup>4</sup> (e, como qualquer ampliação do mercado, propiciam novos aumentos da produtividade).

<sup>3</sup> Mesmo em Smith, a “mão invisível” que harmoniza as ações dos agentes de mercado só está livre para operar dentro dos limites estabelecidos pelo valor mais alto da segurança nacional. Como lembra Douglas Irwin (2001), Smith (1776: 386) era favorável à proteção da indústria naval britânica, pois a “defesa é muito mais importante do que a opulência”. O que faltou a Smith foi a percepção de que pode haver um outro *trade-off*, entre a opulência no tempo presente e a opulência futura.

<sup>4</sup> Contribuindo, assim, para adiar a queda da taxa de lucro, tida como inevitável.

Esse segundo argumento, apresentado de forma obscura por Smith, foi rejeitado por Say e Ricardo.<sup>5</sup> Já o primeiro pôde ser reapresentado de forma mais completa<sup>6</sup> e rigorosa — mas estática — por Ricardo, reforçando a visão ortodoxa das virtudes do livre-comércio. Essa ortodoxia logo atingiria seu apogeu na versão neoclássica, na qual

*as hipóteses centrais tornam todas as atividades econômicas “semelhantes”.  
Num mundo com informação perfeita, sem efeitos de escala, com plena divisibilidade de todos os fatores, o resultado do aumento no comércio internacional será a equalização dos preços dos fatores. (Reinert, 1994: 179)*

Todos os países ganham com a exploração das respectivas vantagens comparativas. A “escolha” de setores — por intermédio da política industrial — não está, para os países, como a escolha da profissão para os indivíduos.

As vagas intuições smithianas acerca de conexões entre estrutura produtiva, crescimento e comércio exterior seriam, porém, retomadas por economistas atuando nas margens — se não mesmo *à margem* — do *mainstream*. Smith foi um gênio e um profeta, capaz de perceber propriedades dinâmicas de um capitalismo que mal se havia constituído (Napoleoni, 1970). Jamais antecipou, porém, as implicações que a precedência na industrialização por parte de uns poucos espaços nacionais teria sobre as demais economias e seus eventuais — mas inevitavelmente *tardios* — processos de industrialização. Jamais antecipou, *portanto*, a possibilidade de que a distribuição *internacional* dos frutos do processo cumulativo por ele identificado pudesse ocorrer de forma desigual, ineficiente e passível de aperfeiçoamento com a intervenção iluminada por parte de *outros* “soberanos”.

O argumento da indústria nascente, forjado por Hamilton e List (Chang, 2002), veio demonstrar a existência de razões de ordem *econômica* para que a mão visível do Estado devesse ser chamada a ordenar o comércio exterior.

<sup>5</sup> Se a oferta de mercadorias é simultaneamente demanda por outras mercadorias (na falácia de Say), por que razão haveria necessidade de uma (nos termos de Smith) “saída para os excedentes” (“*vent for surplus*”)?

<sup>6</sup> Como pode um país que não se “distingue” dos demais nem na produção agrícola nem na industrial beneficiar-se do comércio internacional? A resposta para essa indagação foi brilhantemente descoberta e exposta por David Ricardo, por meio do conceito de vantagens comparativas. O realismo dos supostos necessários à sua validade foi e é questionado por uma legião de intérpretes (entre os quais Prebisch, 1949a: 108).

Curiosamente, é difícil encontrar formulação mais sintética do que aquela proposta por John Stuart Mill:

*O único caso no qual, com base nos meros princípios da economia política, tarifas protetoras podem ser defensáveis, ocorre quando são impostas temporariamente (especialmente numa nação jovem e em ascensão) na esperança de naturalizar uma indústria estrangeira, em si mesma perfeitamente adequada às circunstâncias do país. A superioridade de um país em relação a outro em um ramo da produção freqüentemente decorre apenas de ter começado antes. Pode não haver vantagem inerente de uma parte ou desvantagem da outra, mas apenas uma superioridade, no presente, da habilidade e experiência adquiridas” (Mill, 1848, apud Irwin, 2001, grifos do autor deste trabalho).<sup>7</sup>*

A argumentação de Mill estabelece que o livre-comércio *não* é um corolário do círculo virtuoso identificado por Smith. Restrições ao comércio internacional *podem* criar as condições para que, nos espaços econômicos protegidos, o processo cumulativo acelere, gerando mais mercados e mais riqueza (e, quiçá, no futuro, ainda mais comércio internacional). Inversamente, o livre-comércio pode instaurar e preservar condições nas quais países e regiões sejam privados dos benefícios do aumento da produtividade e do comércio internacional.

Já a defesa smithiana das virtudes do comércio exterior como fonte de estímulo para o nível de atividade só ganharia fundamentação consistente com *A Teoria Geral* (Keynes, 1936). Para os economistas filiados à linhagem por ela iniciada, a coordenação dos agentes privados por meio dos mercados, embora digna de várias menções honrosas, está muito aquém da perfeição: não possui instrumentos para assegurar de forma persistente a plena utilização do potencial produtivo (e o pleno-emprego da força de trabalho). Na maioria das vezes, a economia possui recursos não utilizados, cuja mobilização depende de mais estímulos pelo lado da demanda — que podem muito bem provir dos parceiros comerciais.

---

<sup>7</sup> Na seqüência, Mill adverte ser “essencial que a proteção seja confinada a casos em que haja boas garantias de que a indústria que promove poderá após um tempo dispensá-la; jamais os produtores domésticos deveriam ser levados a esperar que a proteção persistirá além do tempo necessário para uma justa avaliação do que são capazes de obter”. Para vários intérpretes, essa lição foi diligentemente acatada no Leste Asiático, ao contrário do que se deu na América Latina. Estaria aí uma das principais explicações para as diferentes trajetórias do desenvolvimento nessas duas regiões (UNCTAD, 2006).

É notório que a questão setorial (para não falar do tema do desenvolvimento econômico) estava longe de ser uma prioridade para Keynes. Após a segunda grande guerra, porém, uma legião de economistas debruçou-se sobre esses tópicos. Tanto Singer como Kaldor revisitaram a questão setorial a partir da contribuição de Young (1928), que, por sua vez, procurara aprofundar a visada de Smith sobre a dinâmica dos retornos crescentes e sua associação privilegiada com a esfera da produção industrial:

*Para Young, os retornos crescentes não estão simplesmente confinados a fatores que elevam a produtividade dentro de indústrias individuais, mas estão relacionados ao produto de todas as indústrias que, argumenta, deve ser visto como um todo inter-relacionado. Por exemplo, um mercado ampliado para um bem pode tornar lucrativo o uso de mais maquinaria em sua produção, o que reduz o custo do bem e o custo da maquinaria, o que torna o uso da maquinaria lucrativo em outras indústrias, e assim por diante. Em outras palavras, um mercado maior para um bem cria uma externalidade positiva para outros. Sob certas condições, a mudança se torna progressiva e se propaga de forma cumulativa: as condições precisas são retornos crescentes e uma demanda elástica pela produção, de forma que, quando seu valor de troca cai, o volume vendido aumenta mais do que proporcionalmente". (Thirlwall, 2002: 5)*

Essa ênfase na centralidade da indústria seria apropriada por Prebisch e Singer:

*A mais importante contribuição de uma indústria não é seu produto imediato {...} e nem mesmo seus efeitos sobre outras indústrias e benefícios sociais imediatos {...} mas talvez mais ainda seu efeito sobre o nível geral de educação, habilidade, way of life, inventividade, hábitos, estoque de tecnologia, criação de nova demanda, etc. E talvez seja precisamente essa a razão pela qual as indústrias manufatureiras são tão universalmente desejadas pelos países subdesenvolvidos; nomeadamente, porque elas provêm os pontos de crescimento para o aumento do conhecimento técnico, a educação urbana, o dinamismo e a resiliência que vêm com a civilização urbana, assim como as economias externas marshallianas diretas. Sem dúvida, sob diferentes circunstâncias, o comércio, o plantio, a agricultura de plantation se mostraram capazes de ser tais 'pontos de crescimento', mas a indústria*

*manufatureira é insuperável em nossa presente época*". (Singer, 1950: 477; ver também Prebisch, 1949b: 147)

Smith, Young e Keynes são então três das coordenadas indispensáveis para situar e compreender a reflexão sobre o desenvolvimento inaugurada por Prebisch e Singer. O elo crucial por eles introduzido consiste na tese de que diferenças estruturais entre os países do centro e os países da periferia do sistema determinam assimetrias importantes entre os desempenhos econômicos dos dois blocos, no que tange aos ritmos sustentáveis de crescimento e à apropriação dos retornos crescentes gerados pelo processo cumulativo descrito por Smith e Young.

Para Prebisch, só os países centrais podiam colher, de forma plena, os frutos da divisão do trabalho, tanto no plano nacional como no internacional (por meio do comércio exterior). Nesses países, processos de industrialização haviam, durante o século XIX, dinamizado e unificado os mercados nacionais. Mais do que isso, haviam criado certa igualdade de condições. Na visão do autor, a especialização comercial pode beneficiar, de forma relativamente simétrica, a todos os parceiros, quando esses são países "iguais, ou quase iguais" (Prebisch, 1949a: 79); o comércio entre nações desiguais pode, pelo contrário, aprofundar a desigualdade.

Como argentino, Prebisch certamente não ignorava que a exploração das vantagens comparativas na produção primária havia possibilitado, durante o mesmo século XIX, processos de crescimento econômico acelerado. Na maior parte dos países da periferia, porém, a disseminação do capitalismo apenas criara enclaves de eficiência e articulação com o exterior, insuficientes no porte e nas conexões com outros segmentos econômicos para absorver a maior parte da população, que permanecia em ocupações de baixa produtividade (Prebisch, 1949a: 87). Essa grande oferta de mão-de-obra ("ilimitada" no modelo de Lewis, publicado em 1954) pressionaria de forma persistente os salários e, com eles, os preços dos bens produzidos e exportados por esses países. Assim, para ele, a estrutura social da periferia por si só determina uma tendência à deterioração dos termos de troca, independentemente da natureza dos bens por ela exportados (Kaplinsky, 2006, Ocampo & Parra, 2003).<sup>8</sup> Essa tendência, porém, é *acentuada* pelo fato de

---

<sup>8</sup> De fato, nos anos 70, Singer passou a trabalhar a hipótese de uma conexão entre evolução dos preços e esforço inovador, para discutir a possibilidade de uma tendência à queda dos preços relativos dos produtos *manufaturados* exportados por países periféricos (Kaplinsky, 2006).

que na estrutura produtiva (e na especialização comercial) da periferia os produtos primários têm um peso extremamente elevado.

Contribuíram também para a ênfase na dicotomia entre produtos primários e industriais a maior disponibilidade de dados e o predomínio, no imediato pós-guerra, da previsão de que os “termos de troca dos países em desenvolvimento aumentariam devido à relativa rapidez do progresso tecnológico na indústria, que empurraria para baixo os preços relativos das manufaturas exportadas pelas economias de alta renda” (Kaplinsky, 2006: 981). A essa previsão Prebisch, em particular, contrapõe uma fina análise sobre as mudanças ocorridas na economia global, para concluir que o “crescimento de fora para dentro” — associado à inserção primário-exportadora — não prenunciava um futuro brilhante.

A economia global tinha nos Estados Unidos seu novo “centro cíclico”: comparada à Inglaterra, uma economia maior, menos dependente da importação de produtos primários e marcada por uma forte tradição protecionista (Prebisch, 1949a). Os demais países centrais estavam imersos em seus processos de reconstrução; não só protegiam agricultura e indústria, como administravam com rigor seus dólares escassos, em larga medida destinados ao pagamento das compras nos mercados norte-americanos.

Era razoável, ademais, supor a continuidade de algumas tendências já claramente identificadas: a “redução da proporção em que os produtos primários entram no valor dos produtos finais” (dadas a crescente eficiência dos processos produtivos e a substituição de produtos naturais por sintéticos) e “a diminuição da proporção em que os produtos primários entram no atendimento da demanda global da população” (Prebisch, 1952: 182-183). Em outros termos, a demanda por produtos primários tem uma baixa elasticidade-renda. Quando cresce a renda, cresce muito mais a demanda por *outros* produtos; em uma primeira fase histórica, manufaturados; depois, serviços. As implicações disso são a queda da contribuição do setor primário à geração de empregos e de valor, bem como sua participação declinante no comércio internacional. Há poucos fatos econômicos mais bem documentados do que esse.

Mais contenciosa é a previsão, de fato explicitada por Prebisch e Singer, de uma deterioração dos termos de troca entre produtos primários e industriais

---

<sup>9</sup> “De fora para dentro” porque dependente, no essencial, do crescimento do produto nos países centrais.

(Ocampo e Parra, 2005). De toda forma, é preciso ter claro que Prebisch e Singer, ao questionar as perspectivas da inserção primário-exportadora como via para o desenvolvimento, não se baseiam apenas na tese da deterioração, mas relacionam um conjunto de fatores, que vão da forma como a lei de Engel desfavorece os produtos primários à importância das externalidades típicas da indústria e da urbanização.

Prebisch, em particular, estabelece, em vários textos, uma conexão keynesiana (que depois seria fartamente explorada por outros autores), pela qual o crescimento é restringido pela demanda, cuja morosidade decorre da natureza da inserção externa. A demanda externa por produtos primários seria incapaz de induzir uma atividade econômica de *porte* suficiente para integrar o espaço econômico nacional; com uma *estrutura* adequada para empregar — nas cidades — a mão-de-obra liberada pelo progresso técnico na própria atividade primária e atraída por salários mais elevados; com uma *inserção externa* consistente com a geração de divisas no volume necessário à remuneração do passivo externo e à importação dos produtos industriais que, também na periferia, ganhavam participação na estrutura da demanda.

Os frutos do progresso técnico, como argumenta Singer (1950: 478), “podem ser distribuídos aos produtores (na forma de rendas crescentes) ou aos consumidores (na forma de preços mais baixos)”. Se o aumento da produtividade industrial se converte em maiores salários e lucros de seus produtores, concentrados nos países centrais, enquanto o aumento da produtividade na atividade primária acarreta quedas dos preços dos principais produtos exportados pela periferia, a restrição externa ao crescimento econômico desta última torna-se *ainda* mais grave.<sup>10</sup>

Qual, então, a alternativa proposta? Defender e aprofundar a industrialização, recém-nascida na periferia, na esteira das restrições ao comércio internacional impostas pelos sucessivos choques externos; substituir importações, de forma a permitir maiores crescimento (“para dentro”) e integração do mercado interno. Sem isso, de acordo com a conexão keynesiana discernida por Prebisch, o ajustamento à escassez de divisas se produziria por meio de baixo crescimento e alto desemprego.

---

<sup>10</sup> Para o raciocínio, o ponto central reside na apropriação dos frutos do progresso técnico, não sendo essencial que, de fato, o aumento da produtividade seja maior na atividade industrial. Segundo Bairoch (1997, III:129), aliás, esse aumento, na agricultura, superou, entre os anos 50 e os 90, pela primeira vez na história, aquele verificado na indústria.

Entretanto, para Prebisch, a industrialização latino-americana não é um fim em si mesma *nem* um “meio para atingir um ideal de auto-suficiência”<sup>11</sup> — caso em que “as considerações econômicas passam para segundo plano” e “qualquer indústria que substitua as importações torna-se admissível”. A industrialização é, sim, vista como uma condição necessária (mas não suficiente) para aumentar “o bem-estar mensurável das massas” (1949a: 78; no mesmo sentido, 1959: 356). Mas, segundo ele, “é preciso ter em mente os limites além dos quais uma industrialização maior poderia significar uma quebra de produtividade”. (1949a: 78)

Esses *limites* estão exatamente na conexão smithiana entre produtividade e tamanho de mercado.<sup>12</sup> Os países latino-americanos chegam atrasados à industrialização<sup>13</sup> e são — mesmo os maiores e mais avançados, como Argentina, Brasil, Chile e México, citados por Prebisch — relativamente pequenos do ponto de vista econômico. Ademais, não puderam colher os frutos da integração comercial até aqui obtidos pelos países avançados. A substituição de importações avançara às cegas, em função do grau de estrangulamento externo. Daí a preocupação (já em 1949) com a ineficiência da industrialização latino-americana, até então enclacrada em (como diria em 1959) “compartimentos [nacionais] estanques”:

*Nos países da América Latina, de um modo geral, vem-se procurando desenvolver, do lado de cá da fronteira, as mesmas indústrias existentes do lado de lá. Isso tende a diminuir a eficiência produtiva e conspira contra a consecução do objetivo social buscado. Trata-se de uma falha muito grave, que o século XIX soube atenuar em muito [...] o desenvolvimento industrial, estimulado por uma concorrência ativa, realizou-se em favor de certas formas características de especialização, que fortaleceram um intercâmbio proveitoso entre os diferentes países. A especialização favoreceu o progresso técnico, e este permitiu distribuir receitas crescentes. Ao contrário do que ocorre quando se*

<sup>11</sup> O argumento é repetido, praticamente nos mesmos termos, em Prebisch (1959: 356).

<sup>12</sup> Com uma diferença: não escapa a Prebisch (1949a: 79 e 122) que a eficiência produtiva exige *firmas* e *estabelecimentos* de tamanho adequado.

<sup>13</sup> Os “países que se desenvolveram primeiro estão mais avançados em matéria de renda, produtividade e capitalização. Daí poder se afirmar, de modo um tanto paradoxal, que a alta produtividade dos grandes países industrializados constitui um dos maiores empecilhos a serem enfrentados pelos países da periferia para que alcancem uma produtividade semelhante” (Prebisch, 1949b: 177). Para uma menção explícita ao argumento da indústria nascente, ver Prebisch (1964: 392). Uma discussão detalhada da argumentação de Prebisch sobre o protecionismo pode ser encontrada em Cerqueira (2004).

*trata dos países industrializados frente aos países de produção primária, obtiveram-se os clássicos benefícios da divisão do trabalho: da divisão do trabalho entre países iguais, ou quase iguais. (Prebisch, 1949a: 79)*

Uma possível solução é proposta na seqüência do mesmo texto:

*A possibilidade de que se venha a inutilizar uma parte importante do fruto do progresso técnico em função de um fracionamento excessivo dos mercados é, portanto, outro dos limites do desenvolvimento industrial de nossos países. Contudo, longe de ser intransponível, ele é do tipo que uma política esclarecida de interdependência econômica seria capaz de eliminar, com grande benefício mútuo.*

Prebisch refere-se, aqui, à integração econômica entre os países latino-americanos, mediante o estabelecimento de preferências (tarifas menores) ao comércio regional.<sup>14</sup> Nos anos subseqüentes, a proposta seria, primeiro, detalhada e, depois, ampliada, convertendo-se numa defesa (principalmente por intermédio da UNCTAD) da integração Sul-Sul de forma geral.

O estímulo ao comércio regional *e à especialização*<sup>15</sup> daí decorrente seria fundamental para viabilizar uma industrialização periférica consistente com a obtenção e a transmissão dos ganhos de produtividade à população. O florescimento do comércio de produtos manufaturados estenderia à periferia os benefícios do comércio “entre iguais”, até então apropriados pelos países centrais (ver também Prebisch, 1959: 355). Indústrias “novas” — como a produção de bens de capital, automóveis e outros bens de consumo durável — teriam ganhos particularmente expressivos com a unificação dos mercados (Prebisch, 1959: 351).<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Ao tratar do tema de forma mais detida (nos textos de 1959 e 1964), Prebisch recomenda a substituição das meras proibições por tarifas, e, quando apropriado, a redução ou mesmo eliminação destas últimas no comércio latino-americano.

<sup>15</sup> Em vez “de procurar implantar toda sorte de indústrias substitutivas, cada país poderá especializar-se naquelas que julgar mais convenientes, de acordo com seus recursos naturais, com as aptidões de sua população e com as possibilidades de seu próprio mercado; e recorrerá a importações provenientes dos demais países latino-americanos para satisfazer outras necessidades de produtos industrializados que não tenham podido ser atendidas por importações do resto do mundo.” (Prebisch, 1959: 362).

<sup>16</sup> “De fato, à medida que se avança nesse processo, é preciso abordar indústrias cada vez mais complexas, nas quais a dimensão do mercado é um fator primordial de produtividade. Assim, se a produção continuar nos vinte compartimentos estanques em que se realiza agora, o fruto dos novos investimentos de capital exigidos por esse avanço da industrialização continuará a se distanciar do que é conseguido nos grandes centros industriais de mercados mais amplos.” (Prebisch, 1959: 351-352).

Sem deixar de reconhecer que, em muitos casos, o protecionismo havia ido longe demais — tendo por conseqüência indesejável “rarefazer a atmosfera de competição no mercado interno” (1959: 358), Prebisch mantém-se atento aos custos do ajustamento e às assimetrias entre as nações. Propõe, então, que as indústrias já existentes e os países mais pobres sejam, no âmbito da integração Sul-Sul, objeto do “tratamento diferenciado” também exigido dos países desenvolvidos;<sup>17</sup> “cláusulas de escape ou de salvaguarda” (Prebisch, 1959: 350) seriam igualmente necessárias. Sem isso, a integração Sul-Sul poderia — tanto como o livre-comércio Norte-Sul — causar polarização, aprofundando as assimetrias existentes.<sup>18</sup>

Assim, em lugar do protecionismo *à outrance*, freqüentemente atribuído ao desenvolvimentismo, Prebisch propõe uma abordagem dinâmica e estratégica da política de comércio exterior. As tarifas deveriam refletir a evolução da estrutura produtiva.<sup>19</sup> O objetivo estratégico consistiria em, com base em uma “organização mais racional do sistema produtivo” (Prebisch, 1959: 352), “extrair, de um comércio exterior *cada vez maior*, os elementos propulsores do desenvolvimento econômico”. (Prebisch, 1949a: 73, grifos do autor deste trabalho)

Mas atenção: os ganhos de produtividade propiciados pelo estabelecimento de comunicação entre os “compartimentos” antes “estanques” poderiam ser suficientes para tornar competitivas as exportações de manufaturados *também para os países industrializados*: dentro do “novo ambiente” criado pelo mercado comum, “o desenvolvimento gradativo de uma corrente de exportações industriais para o resto do mundo poderia ser um dos objetivos da política comercial latino-

<sup>17</sup> A Carta de Havana, assinada em 1947, contemplava a possibilidade de “tratamento especial” aos países em desenvolvimento, que poderiam empregar quotas e tarifas para proteger a indústria nascente, adotar preferências comerciais (não aderindo portanto à cláusula de “nação mais favorecida”) e medidas para estabilizar os preços de *commodities*. Entretanto, tais medidas só entrariam em vigor com o estabelecimento da Organização Internacional do Comércio. Como esta foi abortada em 1950, com a avaliação por parte da administração Truman de que a Carta de Havana não seria aprovada pelo Congresso norte-americano, a infra-estrutura do comércio internacional reduziu-se ao Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas, o GATT, assinado também em 1947. Como este não incorporara o “tratamento especial”, o GATT logo se converteu, nas palavras de Spero & Hart (1977/1997: 216), num “*rich man’s club*”.

<sup>18</sup> O tema foi tratado em detalhe no capítulo 23 de Furtado (1967/1979). Ver também Baumann (2007).

<sup>19</sup> “A tarifa aduaneira entre os países latino-americanos e o resto do mundo não pode se cristalizar em uma determinada forma, diante das exigências do desenvolvimento econômico. À medida que se avança na substituição de importações será preciso modificá-la, pela necessidade de dar proteção a novas indústrias de substituição, sem prejuízo das reduções de tarifas que seja possível estabelecer nas indústrias já existentes.” (Prebisch, 1959: 358).

americana”. (Prebisch, 1959: 358-359) O silogismo é simples e lógico: políticas comercial, industrial e de integração regional adequadas viabilizam uma industrialização eficiente, e esta é criadora de comércio internacional, Sul-Sul e Norte-Sul.<sup>20</sup> A industrialização e a substituição de importações, se operadas de forma correta, permitem melhorar a inserção comercial dos países periféricos, aumentando a participação de setores cuja elasticidade-renda é mais elevada, reduzindo sua vulnerabilidade aos choques externos que frequentemente abalam o comércio internacional de *commodities*, garantindo termos de troca mais estáveis e aliviando os problemas decorrentes da escassez de divisas.

O que parece ter escapado a Prebisch foi a possibilidade de trajetórias como as da Coreia e Taiwan. Em outros termos, a possibilidade, de que, prescindindo de uma integração regional como a preconizada por ele,<sup>21</sup> mas com o recurso a políticas industriais ativas e orientadas para a aquisição de competitividade,<sup>22</sup> o crescimento para dentro pudesse se reinventar na forma de um *novus* crescimento para fora, fundado (ou fortemente amparado) em exportações de manufaturados para os mercados desenvolvidos. Isso, porém, de forma alguma é desdouro: afinal, tal possibilidade não parece ter sido antecipada por economistas nem do campo heterodoxo nem do ortodoxo. Afinal, até meados dos anos 60, a participação de manufaturados na pauta de exportações de países em desenvolvimento era decididamente desprezível; os países centrais mantinham-se relativamente fechados aos produtos (como têxteis) nos quais alguns periféricos já possuíam vantagens comparativas; as primeiras rodadas de negociação realizadas pelo GATT não auguravam melhoras significativas num horizonte previsível.<sup>23</sup>

De toda forma, conexões — como as exploradas por Prebisch — entre estrutura produtiva, especialização comercial e crescimento continuaram a reapare-

<sup>20</sup> Essa idéia foi preservada pelo chamado “regionalismo aberto” proposto pela CEPAL nos anos 90 (ver CEPAL, 1994).

<sup>21</sup> Que só aumentaria substancialmente a partir dos anos 80, tornando-se um componente essencial para o sucesso dos “gansos” mais tardios da região, como Tailândia, Malásia, Indonésia e a própria China.

<sup>22</sup> E contando com a complacência e o estímulo norte-americanos, justificados por razões estratégicas que nunca se aplicaram à América Latina (Medeiros e Serrano, 1999, e Medeiros, 2004).

<sup>23</sup> O “estímulo do comércio internacional não depende apenas das formas como concebamos aqui o mercado comum e de sua influência favorável nos custos de produção, mas também da receptividade dos centros industriais e de que a política comercial entre os diferentes mercados tire um proveito eficaz dessas novas possibilidades de intercâmbio” (Prebisch, 1959: 359).

cer na literatura, tanto na elaboração teórica como na investigação empírica. Smith, Young e Keynes estão igualmente presentes na contribuição de Kaldor: os dois primeiros aparecem na forma da lei de Verdoorn, segundo a qual o aumento da produção, particularmente na indústria, permite a exploração de economias de escala estáticas e dinâmicas (ligadas ao aprendizado); reverte, em outros termos, em mais produtividade, mais mercados e mais oportunidades de investimento, dando azo ao ciclo virtuoso descrito por Adam Smith (Kaldor, 1966 e 1970). A influência de Keynes, é claro, revela-se na ênfase ao comportamento da demanda autônoma como determinante em última instância do crescimento econômico. Como Prebisch, Kaldor viria a conferir ao comportamento das exportações um papel central (Thirlwall, 2002), reforçando dessa forma um elo que seria desenvolvido pela literatura sobre as restrições ao crescimento impostas pelo balanço de pagamentos. (McCombie e Thirlwall, 1994).<sup>24</sup>

Conexões semelhantes foram exploradas pela chamada *technological gap theory of economic growth*, de matiz neo-schumpeteriano (ver, por exemplo, Dosi *et alii*, 1990, Fagerberg, 1994, e Fagerberg e Verspagen, 2002).<sup>25</sup> De forma parcial, emergiram também no seio do *mainstream*, em função das dificuldades enfrentadas pelos modelos à la Solow para explicar a persistência de diferenciais de crescimento entre os países.<sup>26</sup>

Trabalhos mais ecléticos — que conciliam a modelagem neoclássica a recomendações de política econômica muito pouco ortodoxas — têm sido produzidos por Rodrik e seus co-autores. Uma síntese recente — e que, no essencial, reitera conclusões “estruturalistas” — pode ser encontrada em Rodrik (2006a). Segundo ele, é possível identificar um conjunto de “fatos estilizados do desenvolvimento”. O primeiro deles estabelece que “o desenvolvimento econômico requer diversificação, não especialização” (p. 3).<sup>27</sup> Requer, em outros

<sup>24</sup> As contribuições de Prebisch e Kaldor marcam fortemente, por sua vez, a abordagem adotada nos *Trade and Development Reports* da UNCTAD (sobre esta última, ver Macedo e Silva, 1999).

<sup>25</sup> Segundo Baptista (2000: 24), “é fundamental reconhecer que, no caso dos neo-schumpeterianos, a matriz essencial repousa em Kaldor.”

<sup>26</sup> “Lucas (1988) supõe grandes diferenças entre os setores no escopo para o progresso técnico (aprendizado). Logo, países que se especializam em indústrias tecnologicamente progressivas (indústrias *high-tech*) podem experimentar crescimento mais rápido do que aquelas que não o fazem.” (Fagerberg e Srholec, 2004: 1073).

<sup>27</sup> A idéia de diversificação abrange tanto a industrialização quanto a diversificação da própria indústria. Rodrik relata a existência de uma curva em U: a especialização volta a aumentar a partir de níveis consideravelmente elevados (superiores, sem dúvida, aos latino-americanos) de renda *per capita*.

termos, a constituição de um parque produtivo diversificado e não a concentração da atividade nos setores favorecidos por vantagens comparativas naturais.<sup>28</sup> Mais precisamente, “países de alto crescimento são aqueles com grandes setores industriais” (p. 5) e “acelerações do crescimento estão associadas a mudanças estruturais na direção da indústria” (p. 6).

Outro fato estilizado (p. 7) estabelece que “os padrões de especialização não são determinados por dotações de fatores”.<sup>29</sup> A intenção aqui é destacar que decisões de política econômica *importam*, e muito. “Países exitosos sempre pressionaram os limites de suas vantagens comparativas estáticas e diversificaram rumo a novas atividades que são o domínio de países consideravelmente mais ricos do que elas” (p. 7). Entretanto, não é trivial descobrir se as condições de um país são ou não propícias à implantação de uma nova atividade. Desenvolvimento econômico, para Rodrik e Hausmann (2003), é em parte “auto-descoberta”. Políticas econômicas de diversos tipos<sup>30</sup> podem (e devem) criar as condições para que empresários invistam em setores cuja adequação ao potencial do país só *ex post* poderá ser confirmada.<sup>31</sup> Podem e devem criar, em especial, as condições necessárias à produção e exportação de bens mais “sofisticados”, pois “países que promovem exportações de bens mais ‘sofisticados’ crescem mais rapidamente” (p. 9).

É interessante explorar um pouco mais essa última proposição. Um grande número de trabalhos procurou, nas últimas décadas, ir além da simples dicotomia entre produtos primários e industriais, explorando mais a fundo as propriedades de diferentes setores e mercados. Multiplicaram-se as taxonomias

---

<sup>28</sup> Para Rodrik (2006: 3-4), há uma “correlação-chave entre diversificação produtiva e desenvolvimento econômico. Países pobres produzem um espectro relativamente estreito de bens, enquanto países mais ricos estão engajados em um amplo espectro de atividades econômicas. Isso pode soar óbvio, mas contradiz um dos *insights* fundamentais da teoria do comércio.”

<sup>29</sup> A dotação de fatores de Bangladesh, comenta Rodrik, é semelhante à da China...

<sup>30</sup> Como políticas industriais e macroeconômicas. Rodrik (2007a) fala da necessidade de “normalizar” a política industrial, começando por reconhecer que (como, por exemplo, a política macroeconômica) ela é inevitável. Quanto à política macroeconômica, Rodrik não se limita a defender a estabilidade, mas sugere enfaticamente a adoção de políticas de câmbio real desvalorizado, medida cuja importância na explicação do êxito de vários países asiáticos é reconhecida por vários intérpretes.

<sup>31</sup> O ônus do fracasso recai integralmente sobre o inovador, ao passo que os frutos de um eventual sucesso serão partilhados, dada a possibilidade de emulação e a existência de um amplo conjunto de externalidades. Dessa assimetria Rodrik e Hausmann derivam a necessidade de estímulos que assegurem um “suprimento” adequado de empresários inovadores.

que classificam os bens por critérios como intensidade de fator, conteúdo tecnológico e estrutura de mercado,<sup>32</sup> e então analisam a estrutura produtiva e a especialização comercial dos países, procurando relacioná-las a indicadores de desempenho.<sup>33</sup> A noção de “sofisticação”, proposta simultaneamente por grupos de pesquisa ligados a Rodrik, de um lado, e a Lall, de outro,<sup>34</sup> busca escapar às dificuldades enfrentadas pelos critérios tradicionais ao estipular que, por definição, os produtos são tanto mais “sofisticados” quanto maior sua presença nas pautas exportadoras dos países mais desenvolvidos.

A conexão entre sofisticação das exportações e crescimento econômico é tratada pelo grupo ligado a Rodrik de forma peculiar: “o que importa não é quanto e sim o que você exporta” (Rodrik, 2006b: 13). A ênfase recai não sobre o impacto das exportações sobre a demanda efetiva e sobre a disponibilidade de divisas (como na tradição keynesiana), mas — não sendo incompatível com ela — com a geração de externalidades, em uma linha que pode ser assimilada aos processos iluminados por Young e Singer. O eventual sucesso dos pioneiros — devidamente estimulados por políticas apropriadas — acaba atraindo imitadores, deslocando recursos produtivos para atividades de produtividade mais alta. Os bens mais sofisticados tendem a apresentar maior potencial de *catching-up* tecnológico; por essa razão, sua produção pode contribuir de forma particularmente importante para o crescimento da renda *per capita*.<sup>35</sup> O sétimo fato estilizado — “alguns padrões de especialização são mais conducentes do que outros à promoção do *upgrading* industrial” — fecha o raciocínio e converge, uma vez mais, com a perspectiva industrialista de autores como Prebisch e Kaldor: a industrialização promove crescimento porque “um padrão de especialização baseado em manufaturas apresenta uma plataforma melhor para saltos em direção a novas atividades econômicas com potencial de produtividade inexplorado”. (2006a: 12)

---

<sup>32</sup> Peneder (2003) é um trabalho interessante sobre o tema da classificação das atividades. O terceiro capítulo de CEPAL (2007) compara algumas das taxonomias.

<sup>33</sup> Ver, por exemplo, as análises da UNCTAD, em vários *Trade and Development Reports*, os trabalhos de Lall (por exemplo, 2000) e, para um artigo mais recente, Ocampo e Parra (2006) e Machinea e Vera (2006).

<sup>34</sup> Ver Hausmann, Hwang e Rodrik (2006) e Lall, Weiss e Zhang (2005).

<sup>35</sup> O sexto fato estilizado diz respeito a esse ponto: “quando um país começa a produzir um bem particular, a produtividade com a qual esse bem é produzido [...] converge para a fronteira para aquele bem de forma incondicional, independentemente de quaisquer das características do país em questão. Além disso, essa convergência é bastante rápida” (Rodrik, 2006a: 10-11).

## II

Ao longo das últimas décadas, economistas de todos os matizes digladiaram-se em busca de uma interpretação para as distintas histórias de desenvolvimento (ou de sua ausência) na periferia. Comparar e explicar as diferentes trajetórias de países da América Latina e da Ásia, em particular, tem sido o ganha-pão de gerações de acadêmicos e o motivo de infindáveis polêmicas entre ortodoxos e heterodoxos. Que lições teria o sucesso asiático a ensinar às fracassadas empreitadas latino-americanas? Não há consenso e provavelmente jamais haverá: não há explicações simples (e ao mesmo tempo consistentes) para fenômenos dessa complexidade.

Felizmente, a eterna discórdia não exclui a evolução do conhecimento e mesmo a possibilidade de *alguma* confluência entre intérpretes. No passado, explicações simples chegaram a empolgar parte importante da academia: enquanto “na América Latina” o intervencionismo desenvolvimentista teria posto tudo a perder, “na Ásia”,<sup>36</sup> a mão invisível teria podido reger, de forma desimpedida, a interação dos agentes privados.<sup>37</sup> A lição do sucesso asiático seria, nesse caso, a do malogro de uma perspectiva do desenvolvimento como a descrita nas páginas anteriores. Hoje, porém, poucos questionam o fato de que, em ambas as regiões, os governos manipularam uma parafernália de instrumentos de política econômica; mais do que isso, colocaram a diversificação da estrutura produtiva no sentido da industrialização entre suas principais prioridades.

Um debate sério sobre o tema tampouco pode passar ao largo do fato de que a divergência entre os desempenhos das duas regiões somente ganhou características dramáticas após a crise da dívida externa.

Durante a era de Bretton Woods, praticamente todos os países cresceram como nunca (ver, por exemplo, Macedo e Silva, 2006). O crescimento acelerado, mas desigual conforme países e regiões, resultou em modificações profundas na estrutura da economia global. A Tabela 1 ilustra o fato de que até 1970 essas modificações pouco alteraram, no que se refere à distribuição do PIB global, a balança entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. No âmbito de cada um dos grupos, porém, houve mudanças importantes. Particularmente no primeiro, com a

---

<sup>36</sup> Entre aspas porque, de forma geral, as comparações entre as duas regiões de fato contrapõem apenas alguns países das duas regiões (especialmente Argentina, Brasil, Chile, México e os quatro NICs asiáticos).

<sup>37</sup> Provavelmente não há quem ouse expor uma tal tese hoje em dia. Para uma reconstituição da polêmica, ver, entre outros, Canuto (1994), Mesquita Moreira (1995) e Cunha (2001).

queda (relativa) dos Estados Unidos e o forte crescimento da fração japonesa.<sup>38</sup> No conjunto dos países em desenvolvimento, os ganhos mais expressivos (mas ainda discretos, de meio ponto do PIB global) foram colhidos pela América Latina e pelos quatro NICs asiáticos.

A partir daí, a participação dos países desenvolvidos começou a declinar. Entre 1950 e 1980, o maior ganho, em termos absolutos, foi obtido pela América Latina, seguida pela Ásia em desenvolvimento e pelo Oriente Médio.<sup>39</sup> Após esse momento, a história seria bem outra, com *todo* ganho de participação obtido pelo mundo em desenvolvimento cabendo apenas à Ásia. Em 2005, a América Latina havia sido restituída ao tamanho relativo que possuía 55 anos antes.

**Tabela I**  
**Participação no PIB (PPP) global**

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2005
<b>Países desenvolvidos</b>	59,9	58,5	59,2	56,6	56,3	53,8	48,3
Estados Unidos	27,7	24,6	22,7	21,4	21,6	22,2	20,3
Alemanha, França, Reino Unido, Itália, Canadá	20,0	20,7	19,9	18,4	17,6	16,0	14,0
Japão	3,1	4,5	7,5	7,9	8,7	7,3	6,3
Outros desenvolvidos	9,1	8,6	9,1	8,8	8,4	8,3	7,6
<b>Países em desenvolvimento</b>	40,1	41,5	40,8	43,4	43,7	46,2	51,7
América Latina	7,6	7,9	8,1	9,6	8,1	8,2	7,5
Ásia em desenvolvimento	13,1	13,5	12,7	14,3	19,6	26,4	31,8
China	4,5	5,3	4,7	5,2	7,8	11,6	16,2
Índia e ASEAN-4	6,4	6,1	5,6	6,1	7,6	9,3	10,0
NICS	0,6	0,7	1,1	1,7	2,7	3,6	3,5
Outros asiáticos	1,6	1,4	1,3	1,3	1,5	1,9	2,1
Leste europeu e antiga URSS	14,0	14,6	14,1	12,7	9,9	5,6	6,0
Oriente Médio	1,9	2,2	2,8	3,6	3,2	3,3	3,4
África	3,4	3,2	3,1	3,2	3,0	2,9	2,9
Memo: Brasil	1,7	2,0	2,2	3,2	2,8	2,7	2,4

Fonte: The Conference Board and Groningen Growth and Development Centre, Total Economy Database, September 2006, <http://www.ggd.net>, série GI GDP, elaboração própria.

Nota: Os NICS são os quatro “tigres” (Coreia, Taiwan, Hong Kong e Cingapura). O grupo “outros asiáticos” compreende Bangladesh, Camboja, Mianmar, Paquistão, Sri Lanka e Vietnã. Os valores correspondentes à Alemanha Oriental foram somados à Alemanha a partir de 1989. A Turquia está no Oriente Médio.

<sup>38</sup> A queda foi um reflexo inevitável da recuperação das economias européia e japonesa. A partir dos anos 1970, a participação norte-americana mantém-se relativamente estável e, com ela, o papel de sua economia como “centro cíclico” global.

<sup>39</sup> Mas, como se pode observar na tabela 2, o crescimento relativo dos NICS (que praticamente triplicaram sua participação no PIB global entre 1950 e 1980) foi muito maior.

A conjunção entre tamanho relativo e taxa de crescimento se expressa na contribuição ao crescimento do PIB global.<sup>40</sup> Entre 1970 e 1980, a América Latina atingiu seu pico do pós-guerra,<sup>41</sup> ao responder por 13% desse crescimento, contra 18% da Ásia em desenvolvimento. Esta, que já na década de 1980 fora o cenário de mais um terço do crescimento global (enquanto a contribuição latino-americana mergulhava para apenas 4%), seria responsável por 45% entre 1990 e 2000 — quinquênio no qual, pela primeira vez, os países em desenvolvimento responderam por mais da metade do crescimento — e por 56% entre 2000 e 2005; nos dois períodos, o quinhão latino-americano foi de apenas 9% e 5%, respectivamente.

Até 1980, portanto, os resultados colhidos pelo “modelo” de substituição de importações — se é que é razoável resumir na expressão as experiências latino-americanas — não foram nem um pouco desprezíveis. No que tange à renda *per capita* (ver Macedo e Silva, 2007), o modelo produziu pouca convergência,<sup>42</sup> mas permitiu aos países da América Latina um crescimento na maior parte dos casos mais veloz do que antes ou depois.<sup>43</sup> A década de 80 define o padrão até hoje vigente de “dupla divergência”,<sup>44</sup> que aumenta a distância tanto entre a renda *per capita* dos países desenvolvidos e a dos países em desenvolvimento quanto entre um pequeno grupo de países em desenvolvimento (quase todos asiáticos) e os demais (Ocampo e Parra, 2006).

É verdade, porém, que, mesmo em seu período mais favorável, o crescimento econômico latino-americano foi distribuído de forma extremamente desigual. Em uma amostra de 19 países latino-americanos para os quais há dados de 1950 a 2005 (a fonte é a mesma da Tabela 1), constata-se que, no período, Brasil e México aumentaram sensivelmente sua participação no PIB PPP regional (de 39% em 1950 para 56% em 2005!). A perda se distribuiu entre a maior parte dos demais, atingindo mais gravemente países como Argentina, Venezuela e Uruguai. No período, como se sabe, a integração comercial intra-região, historicamente

<sup>40</sup> O conceito de contribuição ao crescimento é o mesmo empregado na análise das contas nacionais. A fonte dos dados para o PIB (PPP) é a mesma da tabela 1.

<sup>41</sup> Como também a África e o Oriente Médio, com, respectivamente, 3,4% e 5,2%.

<sup>42</sup> Até os anos 80, a convergência em relação à renda *per capita* norte-americana foi um fenômeno basicamente restrito à Europa Ocidental, Japão e NICs asiáticos (ver Macedo e Silva, 2007).

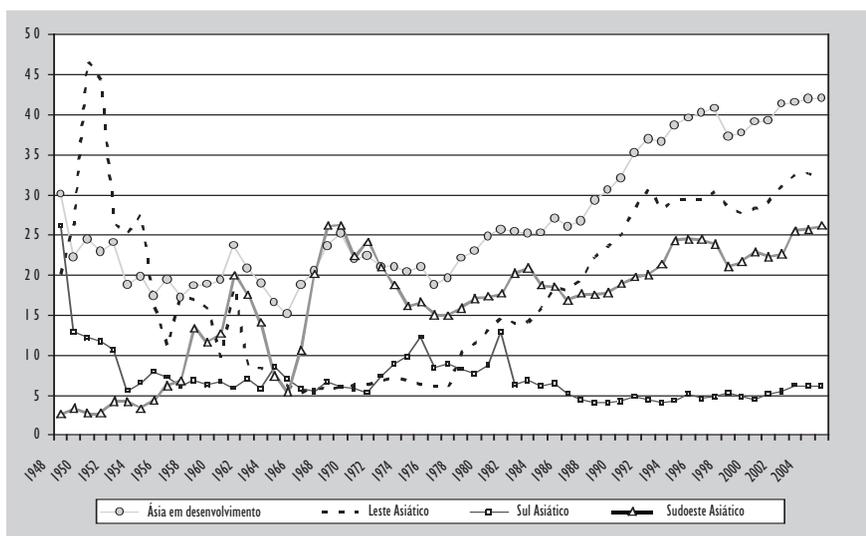
<sup>43</sup> Rodrik (2001) lembra que o crescimento da produtividade total dos fatores era, antes do primeiro choque do petróleo, mais alto na América Latina do que no Leste Asiático.

<sup>44</sup> “O aumento significativo na frequência de colapsos e a frequência muito mais baixa de sucessos no último quarto de século (1980-2005) é a diferença significativa entre o período de ‘dupla divergência’ e a ‘era dourada’” (Ocampo e Parra, 2006: 21).

baixa (e inferior à da região asiática, como se pode ver no Gráfico 1), pouco evoluiu. Jamais saberemos em que medida a implementação da proposta de Prebisch — que concederia aos países mais pobres um tratamento diferenciado — teria contribuído para um desempenho mais favorável.

Após 1980, o modelo — se modelo havia — quebra, produzindo inflexões negativas em todos os indicadores de desempenho imagináveis. Não há para isso uma explicação trivial. Muitos intérpretes, ao longo de todo o espectro ideológico e acadêmico, culpam as fragilidades intrínsecas ao modelo, que teriam levado a seu “esgotamento” (ver, por exemplo, UNCTAD, 2006). Outros, como Singh (1993), sugerem que a América Latina sofreu choques muito mais intensos do que os países em desenvolvimento da Ásia. Uma variação instigante é a de Rodrik (1999a, 1999b e 2001), que chama a atenção para as diferenças entre as regiões no que tange às políticas macroeconômicas adotadas após o choque da dívida; segundo ele, características estruturais das sociedades<sup>45</sup> — e portanto da economia política — na América Latina impediram a adoção de políticas que teriam possibilitado uma absorção mais rápida do choque externo.

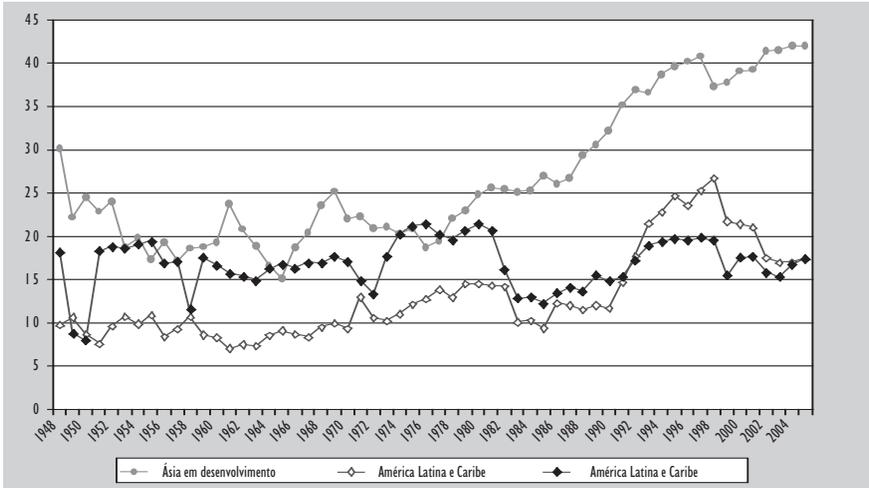
**Gráfico 1**  
**Comércio intra-regional, Ásia e América Latina (1948-2005)\***



FONTE: UNCTAD, Handbook of Statistics, elaboração CECON.

Nota: (\*) Exportações intra-regionais sobre exportações totais.

<sup>45</sup> Como, por exemplo, o grau de desigualdade na distribuição da renda.



FONTE: World Bank, World Development Indicators. Elaboração CECON.

Seja como for, o fato é que, nas duas regiões, o esforço de industrialização produziu transformações estruturais de grande importância. Na Ásia, porém, o valor adicionado pela atividade industrial cresceu a taxas muito mais elevadas. Isso redundou em valores para o VTI (valor da transformação industrial) *per capita* também elevados — e próximos, em alguns casos, daqueles característicos dos países desenvolvidos. Redundou, também, em estruturas produtivas em que a indústria contribui com uma fração elevada do PIB. Mais interessante, talvez, é a constatação de que, na maior parte dos países asiáticos, o ganho de peso por parte da indústria não sofreu a reversão verificada na América Latina durante os anos 1980; não deve ser mera coincidência o fato de que, na Ásia, constituiu-se uma estrutura industrial muito mais intensiva em tecnologia do que na América Latina.

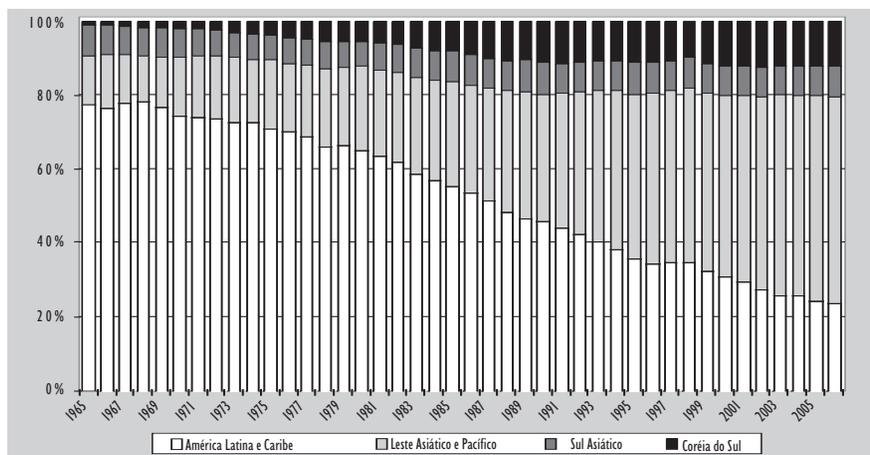
No período 1965-1980, no grupo Leste Asiático e Pacífico (mais Coreia do Sul),<sup>46</sup> a taxa média anual de crescimento do VTI (da indústria de transformação) foi de 10,7%, contra 4,5% na América Latina e 4,1% no Sul Asiático. Entre 1980 e 2005, o ritmo pouco se alterou na primeira região, caindo para 9,6%. No Sul Asiático, acelerou para 6,7%. Na América Latina, porém, despencou para 1,8%,

<sup>46</sup> O Banco Mundial utiliza o grupo Leste Asiático e Pacífico, que não inclui os quatro NICs. O dado para a Coreia do Sul foi o único a ser acrescentado, dada a indisponibilidade de dados para os demais. O grupo América Latina e Caribe contém um total estimado para a região, não havendo dados individualizados para alguns países até os anos 1990 (entre os quais o Brasil). Os dados são apresentados em dólares constantes de 2000.

valor pouco inferior ao obtido pela África subsaariana. Nas quatro décadas após 1965, o VTI do Leste Asiático aumentou 46 vezes; para a América Latina e o Sul Asiático, o fator de multiplicação foi, respectivamente, de três e nove vezes.

O efeito dos diferenciais de crescimento é revelado pelo Gráfico 2, que traz a distribuição do VTI gerado na América Latina e na Ásia em desenvolvimento. Em 1965, a América Latina era responsável por 77% do produto da indústria de transformação das regiões; cabiam ao Leste Asiático e Pacífico (sempre incluindo a Coreia do Sul) e ao Sul Asiáticos, respectivamente, 14% e 8%. Em 2006, a parcela latino-americana reduzira-se a 24%; a do Sul Asiático subira para 9%; já o Leste Asiático e Pacífico respondia por 68%.<sup>47</sup>

**Gráfico 2**  
**VTI (indústria de transformação, 1965-2006)**



FONTE: World Bank, World Development Indicators. Elaboração CECON.

A Tabela 2 traz o VTI *per capita*. É evidente que essa variável está longe de ser um indicador suficiente de desenvolvimento econômico.<sup>48</sup> Mesmo assim, os dados permitem algumas constatações interessantes. Como seria de se esperar, o VTI *per capita* é em geral muito mais elevado nos países desenvolvidos do que

<sup>47</sup> A maior parte dos gráficos e tabelas apresentados a seguir foi extraída de Macedo e Silva (2008), que oferece maiores esclarecimentos sobre os procedimentos metodológicos adotados.

<sup>48</sup> Como lembram Lall *et alii* (2004), a América Latina é ainda, do ponto de vista do VTI *per capita*, a região em desenvolvimento mais industrializada, para o que concorre o fato de ter uma população muito inferior à asiática.

nos países em desenvolvimento. Coréia do Sul e Taiwan são as exceções notáveis: na primeira, o índice ombreia-se ao norte-americano; em Taiwan, supera o italiano. Convém ressaltar que tanto na Austrália como no Canadá, países que se destacam pela abundância de recursos naturais (e pela participação de produtos neles baseados em suas pautas exportadoras), os índices são muito superiores aos verificados para a América Latina.

O fato de que a industrialização seja vista, na tradição desenvolvimentista, como uma condição praticamente necessária (embora não suficiente) ao desenvolvimento não implica, em absoluto, uma tendência irreversível ao aumento da ponderação da atividade industrial no produto e no emprego. De fato, a partir de certos níveis de renda *per capita*, a indústria tende a perder espaço para os serviços (Palma, 2005).

**Tabela 2**  
**vii (indústria de transformação) per capita**  
**(US\$ constantes de 1995)**

Ano/Período	1995	2000	2005		1995	2000	2005
<b>Países desenvolvidos</b>	5089	5693	5870	Índia	62	73	92
Austrália	2615	2744	2891	Indonésia	247	264	328
Canadá	3420	4403	4596	Coréia	2860	4028	5470
França	4571	5267	5440	Malásia	1151	1517	1755
Alemanha	6388	6744	7120	Filipinas	249	263	293
Itália	3995	4214	3997	Tailândia	868	942	1250
Japão	9716	10603	11588	<b>Europa em desenvolvimento e Ásia Ocidental</b>	514	590	706
Reino Unido	3823	4008	3991	Eslovênia	2353	2995	3844
Estados Unidos	4775	5581	5686	Turquia	498	557	652
<b>Países em desenvolvimento</b>	268	326	455	<b>Economias em transição</b>	456	546	824
<b>América Latina</b>	688	723	727	Rússia	555	602	989
Argentina	1280	1258	1356	<b>África do Norte</b>	157	183	205
Brasil	873	858	941	Egito	159	216	240
Chile	746	925	1039	Marrocos	226	240	263
México	598	804	799	<b>África Subsaariana</b>	29	30	32
Venezuela	487	567	598	Costa do Marfim	115	122	104
<b>Sudeste Asiático e Oceania</b>	236	310	561	Gana	34	39	40
China	203	305	479	Quênia	28	25	25
Taiwan	3247	4120	4888	Nigéria	15	13	16
Hong Kong	1800	1940	1431	África do Sul	715	751	834

FONTE: UNIDO Database, <http://www.unido.org/doc/3474>. Elaboração CEECON.

Como mostra a Tabela 3, já em 1975 a razão VTI/PIB, para o total da indústria, era semelhante nos países de alta e média renda. Daí em diante, os valores, no primeiro grupo, só fizeram cair. Mais intrigante, porém, é a queda brutal da razão VTI/PIB (agora para a indústria de transformação) na América Latina: de 27,2% do PIB, em 1985, a 18,5% em 2005; a contrapartida foi, é claro, o aumento da participação do setor terciário no PIB. É difícil discordar de Palma (2005) e Akyüz (2005) no entendimento de que se tratou de uma “desindustrialização” precoce (e indesejável).<sup>49</sup> Isso por duas razões. Em primeiro lugar, os níveis de renda *per capita* a partir dos quais países desenvolvidos se “desindustrializaram” são muito mais elevados do que aqueles constatados no continente. Em segundo, porque na Ásia, de forma geral, não se constatou queda semelhante. Na região Leste Asiático e Pacífico, no mesmo período, o índice aumentou de 30,5% para 32%. Na Tailândia, a participação da indústria de transformação foi de 21,9% para 34,8%; na Malásia, de 19,3% para 30,6%. A tabela revela ainda que a Coreia do Sul, onde o VTI e a renda *per capita* são muito superiores aos latino-americanos, continua colhendo os benefícios da industrialização: lá o índice aumentou de 27,3% para 28,4%.<sup>50</sup> Assim, a experiência asiática em nada ratifica a tese de que o caminho do desenvolvimento tenha deixado de passar pela industrialização. Em relatório recente, a CEPAL (2007) sugere que, enquanto na Ásia o dinamismo industrial promove uma “terciarização complementar”, na América Latina “a terciarização reflete a incapacidade do setor industrial para lograr competitividade e mercados” (p. 45), configurando um “novo dualismo”, ou mesmo um “trialismo”, em que convivem a subsistência tradicional, o setor moderno e um terciário em que “predominam a precariedade e a baixa produtividade dos empregos” (*id. Ibid.*).

---

<sup>49</sup> A percepção de que as reformas neoliberais tiveram um impacto no mínimo problemático para a estrutura produtiva (e daí para a inserção comercial) de vários países latino-americanos (como de outros países em desenvolvimento e em transição) é, como se sabe, comum a grande número de intérpretes (ver, por exemplo, Cimoli & Katz, 2001, Katz & Stumpo, 2001, UNCTAD, 2003, Akyüz, 2005, Kregel, 1999, Rodrik, 2006).

<sup>50</sup> A contração sem par da indústria em Hong Kong (de 21,3% para 3,4%!) apenas reflete a migração da antiga cidade-Estado para localidades muito mais vantajosas na China continental.

**Tabela 3**  
**Razão VII/PIB (%), países e regiões selecionados**

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2004	2005
Toda a indústria											
Alta renda	..	..	..	37,1	37,1	34,7	32,4	29,7	28,0	25,9	..
Renda média	..	32,5	35,5	39,3	41,1	40,0	38,7	36,9	36,3	37,1	37,9
Baixa renda	17,7	19,7	20,3	22,1	24,3	24,6	26,3	26,8	26,4	28,2	28,3
Indústria de transformação											
Alta renda	..	..	..	..	..	..	..	19,9	19,0	17,0	..
Renda média	..	23,8	25,0	26,4	27,2	26,2	24,5	23,1	21,8	22,4	22,3
Baixa renda	12,5	13,1	12,9	14,2	14,8	15,3	15,4	15,7	14,0	15,1	15,1
Países desenvolvidos											
Alemanha	..	..	..	..	..	..	..	22,6	22,9	22,7	..
Canadá	..	..	..	..	..	18,2	17,2	18,7	19,5	..	..
Estados Unidos	..	..	..	..	..	..	19,4	18,9	17,0	14,2	..
França	..	..	..	..	..	..	..	..	16,0	13,8	13,3
Itália	..	..	..	27,5	28,9	25,2	23,3	22,2	21,0	19,0	18,4
Japão	..	..	..	..	..	..	..	..	22,2	21,0	..
Reino Unido	..	..	..	28,2	26,5	24,0	23,2	21,9	18,1	15,0	..
América Latina & Caribe	..	25,5	25,8	26,8	26,7	27,2	..	18,8	18,1	19,1	18,5

continua

Argentina	..	41,2	31,5	38,2	29,5	29,6	26,8	18,4	17,5	24,1	23,2
Bolívia	..	..	14,1	12,9	14,4	17,3	18,5	19,0	15,3	14,2	14,1
Brasil	29,6	26,2	29,3	30,3	33,5	33,7	..	18,6	17,2	19,2	18,4
Chile	21,2	24,0	25,9	20,4	21,5	16,2	19,6	18,1	19,5	18,6	17,6
Colômbia	..	19,7	21,2	23,7	23,9	22,0	20,6	15,9	15,8	16,5	15,5
Costa Rica	..	18,4	20,4	23,3	21,1	25,1	22,6	21,8	25,3	21,6	22,0
Equador	..	18,5	17,6	16,4	19,5	19,1	19,2	14,0	13,6	8,8	9,0
Guatemala	..	14,1	15,8	15,1	16,6	15,8	15,1	14,1	13,2	12,7	12,6
México	..	19,5	23,2	22,4	22,3	24,0	20,8	20,8	20,3	18,0	17,8
Paraguai	16,7	15,5	16,7	15,6	16,0	14,2	16,8	15,9	15,5	14,2	12,4
Peru	19,7	17,1	19,8	20,0	..	..	17,8	16,8	15,8	16,4	16,3
República Dominicana	..	15,6	18,5	20,9	15,3	12,3	18,0	18,2	16,8	15,5	15,1
Uruguai	..	..	..	..	..	29,4	26,5	19,1	16,1	20,7	21,9
Venezuela, RB	..	..	16,1	15,7	16,0	18,9	14,9	15,1	19,8	..	..
Leste Asiático & Pacífico	..	24,5	28,5	32,1	34,5	30,5	29,8	30,9	30,8	31,3	32,0
China	..	29,2	33,7	38,1	40,5	34,9	32,9	33,7	32,1	32,4	33,3
Filipinas	20,3	19,5	24,9	25,7	25,7	25,2	24,8	23,0	22,2	22,9	23,3
Indonésia	9,2	8,4	10,3	9,8	13,0	16,0	20,7	24,1	27,7	28,4	27,5
Malásia	8,0	9,5	12,4	17,6	21,6	19,3	24,2	26,4	32,6	31,4	30,6
Taiândia	12,5	14,2	15,9	18,7	21,5	21,9	27,2	29,9	33,6	34,6	34,8

continua

Vietnã	..	..	..	..	..	20,5	12,3	15,0	18,6	20,3	20,7
Nics asiáticos*											
Cingapura	..	..	..	23,2	28,9	22,6	27,3	26,5	27,7	28,2	28,0
Coreia do Sul	11,3	14,3	17,8	21,6	24,4	27,3	27,3	27,6	29,4	28,6	28,4
Hong Kong	..	..	..	22,8	21,3	16,7	7,7	5,4	3,5	3,4	..
Sul Asiático	13,6	14,3	14,0	15,5	15,9	16,0	16,7	17,5	15,5	15,9	15,9
Índia	13,7	14,3	13,8	15,3	16,3	16,4	17,1	18,1	15,6	15,9	15,7
Paquistão	12,1	14,5	16,1	16,7	15,9	15,9	17,4	16,3	14,8	17,2	17,8
Europa e Ásia Centrais	..	..	..	..	..	..	..	22,2	17,8	18,2	17,8
Rússia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	17,8	17,9
Oriente Médio e Norte da África	..	..	..	10,6	9,7	10,9	14,3	14,3	12,3	13,1	13,5
Turquia	..	..	12,5	12,5	14,3	17,7	19,5	20,6	15,7	13,9	14,0
África Subsaariana	..	16,1	16,2	16,0	15,5	15,9	16,8	14,9	13,5	14,6	14,3
África do Sul	20,1	22,9	22,8	22,7	21,6	21,8	23,6	21,2	19,0	19,1	18,6
Mundo	..	..	..	..	..	..	..	20,4	19,3	17,8	..

Fonte: World Bank, World Development Indicators.

\* países classificados pelo Banco Mundial como "alta renda/não-OECD" e não incluídos no cálculo dos valores para a região Leste Asiático e Pacífico.

Nas Tabelas 4 a 7, os setores da indústria de transformação de algumas regiões e países foram classificados em três categorias: intensivos em recursos naturais, de baixa tecnologia e de média ou alta tecnologia.<sup>51</sup> Os dados trazem mais evidências do fenômeno da “dupla divergência”. Nos países desenvolvidos, os setores de média e alta tecnologia (MT/HT) respondiam, em 2005, por 73% do VTI. No mundo em desenvolvimento, só na região asiática uma proporção semelhante (64,5%) era encontrada. Na América Latina, o valor era de apenas 46,3%, inferior ao de todas as demais regiões, com a exceção da África Setentrional e da África Subsaariana.

Em nenhum outro país os setores MT/HT possuíam, em 2005, peso relativo mais elevado do que aquele constatado nos casos de Coreia e Estados Unidos, respectivamente de 82,0% e 81,9%. Seguiam-se Japão (73,9%), Alemanha (71,4%), Malásia (70,2%), Índia (68%), França (66,6%) e Reino Unido (60,6%). Na América Latina, ombreavam-se México (51,7%) e Brasil (51,6%), muito acima de Argentina (41,6%) e Peru (25,7%), mas abaixo de outros países em desenvolvimento como Turquia (55,4%) e África do Sul (55,3%).<sup>52</sup>

**Tabela 4**  
**Estrutura tecnológica do valor da transformação industrial na indústria de transformação (%): regiões**

	Economias desenvolvidas		Leste e sul asiáticos e Oceania		Economias em transição		Europa em desenv. e Ásia Ocidental	
	1995	2005	1995	2005	1995	2005	1995	2005
Rb	23.9	16.9	29.0	22.7	36.2	28.4	42.0	35.1
Lt	16.3	10.2	18.0	13.2	16.1	15.3	21.8	16.0
MT/HT	59.8	73.0	53.3	64.5	48.1	56.4	36.3	48.9
	América Latina e Caribe		Norte da África		África Subsaariana		Mundo	
	1995	2005	1995	2005	1995	2005	1995	2005
Rb	43.2	40.5	56.2	52.9	65.6	68.3	26.2	19.5
Lt	16.5	13.2	20.4	16.8	16.7	14.6	16.8	11.5
MT HT	40.5	46.3	23.4	30.5	18.2	17.3	57.2	69.0

FONTE: UNIDO Database, <http://www.unido.org/doc/3474>. Elaboração CEECON.

<sup>51</sup> Setores a dois dígitos da ISIC Rev. 3 (International Standard Industrial Classification of all Economic Activities). A classificação dos setores a dois dígitos procura emular a classificação de setores a dois e três dígitos (ISIC Rev. 2) utilizada por Lall (por exemplo 2000) e pela UNIDO (2005) e que não permite a separação entre setores de média e alta tecnologia. Infelizmente, não tivemos acesso a dados mais desagregados.

<sup>52</sup> É bem verdade que a proporção dos setores MT/HT aumentou no México, no Brasil e na Argentina, de forma significativa, após 1995. Mas esse ganho se deu em *todas* as regiões, à exceção da África Subsaariana.

**Tabela 5**  
**Estrutura tecnológica do valor da transformação industrial**  
**(indústria de transformação, %): países desenvolvidos**

	Austrália		Canadá		França		Alemanha		Itália		Japão		R. Unido		Est. Unidos	
	1995	2005	1995	2005	1995	2005	1995	2005	1995	2005	1995	2005	1995	2005	1995	2005
RB	34.3	36.0	31.5	32.5	22.5	18.4	18.2	16.9	23.6	26.6	24.2	16.5	23.6	25.3	22.2	11.2
LT	11.9	8.6	13.8	14.4	19.6	15.3	14.7	11.9	29.1	25.8	16.2	9.5	16.4	13.9	14.7	7.0
MT/HT	53.8	55.7	54.8	53.0	57.8	66.6	67.3	71.4	47.4	47.6	59.8	73.9	60.2	60.6	63.1	81.9

FORNTE: UNIDO Database, <http://www.unido.org/doc/3474>. Elaboração CECON.

**Tabela 6**  
**Estrutura tecnológica do valor da transformação industrial**  
**(indústria de transformação, %): países em desenvolvimento selecionados**

	Argentina		Brasil		Colômbia		México		Peru		Egito		Marrocos	
	1995	2005	1995	2005	1995	2005	1995	2005	1995	2005	1995	2005	1995	2005
RB	43.5	44.5	37.3	35.4	45.1	42.0	39.4	35.8	46.1	48.1	48.6	45.6	37.7	41.2
LT	18.5	14.1	17.3	13.1	18.8	17.7	14.0	12.6	26.4	26.0	17.9	12.0	33.3	27.5
MT/HT	37.9	41.6	45.5	51.6	36.4	40.3	46.8	51.7	27.7	25.7	33.5	42.3	29.0	31.3

FORNTE: UNIDO Database, <http://www.unido.org/doc/3474>. Elaboração CECON.

**Tabela 7**  
**Estrutura tecnológica do valor da transformação industrial**  
**(indústria de transformação, %): países em desenvolvimento selecionados**

	Turquia		África do Sul		Índia		Indonésia		Coréia do Sul		Malásia	
	1995	2005	1995	2005	1995	2005	1995	2005	1995	2005	1995	2005
RB	33.7	27.5	32	33.3	23.1	20.9	53.2	52.6	19.4	11.5	28.0	22.8
LT	24.8	17.4	17.2	13.3	15.0	11.1	20.2	22.3	15.3	6.6	9.8	6.9
MT/HT	41.5	55.4	49.7	53.3	61.9	68.0	26.6	25.2	65.5	82.0	62.2	70.2

FORNTE: UNIDO Database, <http://www.unido.org/doc/3474>. Elaboração CECON.

Utilizando outra metodologia, o National Science Board (NSF, 2006) norte-americano acompanha a participação de 70 países no VTI global das indústrias *high-tech*.<sup>53</sup> Entre 1980 e 2003, as quatro economias latino-americanas consideradas (Argentina,

<sup>53</sup> A cobertura, embora incompleta, abrange a maior parte da atividade econômica global. De fato, esta se concentra nos 38 países para os quais são apresentadas informações individualizadas. São classificados como *high-tech* os setores aeroespacial, farmacêutico, equipamento de escritório e de computação, equipamento de comunicação e instrumentos científicos.

Brasil, Chile e México) sofreram uma queda de 13,6% para 3,3%. O inverso deu-se com o grupo constituído por dez economias asiáticas. Nelas, a participação aumentou de apenas 3,8%, em 1980, para 19,4% em 2003. No período, a retração brasileira (de 11% para 2,1%) revela-se ainda mais dramática quando contraposta ao êxito da Coreia (de 0,6% para 3,7%) e, com mais forte razão, da China (de 0,9% para 9,3%).<sup>54</sup>

Muito mais do que na América Latina, na Ásia a estrutura produtiva e a especialização comercial se modificaram, simultaneamente, na direção de produtos manufaturados mais “nobres” – mais intensivos em tecnologia e de demanda mais dinâmica. Vejamos agora alguns dados relativos ao comércio internacional.

### III

O comércio internacional, como se sabe, cresce mais rapidamente do que o PIB global: a integração entre os países se aprofunda, refletindo, entre outros fatores, a disseminação das redes internacionais de produção. Outro fato estilizado bem estabelecido diz respeito à composição do valor do comércio internacional<sup>55</sup> segundo a intensidade tecnológica dos bens transacionados:<sup>56</sup> o comércio internacional de produtos industriais cresce mais do que o de primários<sup>57</sup> e o de manufaturados intensivos em tecnologia mais do que todos os demais — com a possível exceção dos períodos marcados por fortes aumentos dos preços de petróleo (tabela 8).<sup>58</sup>

<sup>54</sup> É importante chamar a atenção para o fato de que esse valor era superado apenas pelas participações norte-americana e japonesa. Seguiam-se, para o mesmo ano, as participações da Alemanha (em queda durante todo o período) e da Coreia (para a qual os valores passaram de 0,6% a 3,7%). Segundo o NSF (2006: O5), em 2003, a ordenação dos países por valor de investimento em pesquisa e desenvolvimento trazia também Estados Unidos, Japão, China e Alemanha nas primeiras posições.

<sup>55</sup> São utilizados aqui os dados do COMTRADE. Essa base organizada pelas Nações Unidas traz, para cada país, os números (*em dólares correntes*) do comércio exterior. Foi aqui utilizada a revisão 2 da SITC (Standard International Trade Classification), que permite a cobertura do período 1985-2005. Seguindo o procedimento sugerido por Lall (2000), tendo em conta problemas com os dados nacionais, foram excluídos do agregado dos países em desenvolvimento as nações em transição do leste europeu e da Ásia Central.

<sup>56</sup> Os produtos são aqui classificados com base num critério que denominamos UNCTAD/NEIT. A estrutura é, no essencial, aquela empregada nos *Trade and Development Reports* publicados pela UNCTAD. A UNCTAD, porém, desconsidera o comércio internacional de combustíveis (carvão, petróleo, gás natural). Os pesquisadores do NEIT-UNICAMP (ver NEIT, 2007) agruparam alguns dos itens desprezados numa nova categoria, aqui denominada “energia”. Para uma classificação alternativa, ver Lall (2000).

<sup>57</sup> Que, porém, lograram estabilizar sua participação entre 2000 e 2005.

<sup>58</sup> Naturalmente, uma análise mais minuciosa, como a de Mayer, Butkevicius e Kadri (2002), consegue identificar a presença de alguns produtos menos sofisticados entre os itens de maior crescimento no comércio internacional.

É interessante ressaltar que esse fenômeno é ainda mais acentuado quando se tomam apenas as exportações dos países em desenvolvimento:<sup>59</sup> a participação dos primários, que era de 24,6% em 1985, caiu para 11,2% em 2005; já os produtos MT e HT registraram ganhos extraordinários: no primeiro caso, passaram de 5,5% para 16%; no segundo, de 10,3% para 31,2%.<sup>60</sup> O resultado foi uma inesperada convergência entre as estruturas tecnológicas das exportações dos países desenvolvidos e em desenvolvimento (Gráfico 3).

Tem sido igualmente marcante o ganho de participação no comércio internacional por parte dos países em desenvolvimento; embora ainda sejam inferiores às dos países desenvolvidos (que representaram 55,5% do comércio global em 2006), suas exportações têm crescido, desde os anos 1990, a taxas bem mais elevadas.<sup>61</sup> A combinação entre a alta taxa de crescimento e o peso relativo adquirido possibilitou um resultado inédito: no período 2001-2006, a contribuição dos países em desenvolvimento ao crescimento das exportações globais superou pela primeira vez a dos países desenvolvidos, atingindo 55,4% (Macedo e Silva, 2008).

**Tabela 8**  
**Estrutura tecnológica das exportações globais (UNCTAD/NEIT, %)**

	1985	1990	1995	2000	2005
Primários	18.0	16.0	15.0	11.7	11.8
Energia	13.2	8.3	5.6	10.1	11.1
Intensivos em trabalho e recursos naturais	12.0	14.4	14.6	13.0	11.5
Baixa intensidade tecnológica	7.7	7.0	6.8	5.8	6.9
Média intensidade tecnológica	24.2	26.3	26.0	25.0	24.8
Alta intensidade tecnológica	21.0	23.1	26.6	29.3	28.4
Não classificados	4.0	4.8	5.4	5.0	5.4

FONTE: COMTRADE. Elaboração CECON.

<sup>59</sup> Seguindo o procedimento sugerido por Lall (2000), tendo em conta problemas com os dados nacionais, foram excluídos do agregado dos países em desenvolvimento as nações em transição do leste europeu e da Ásia Central.

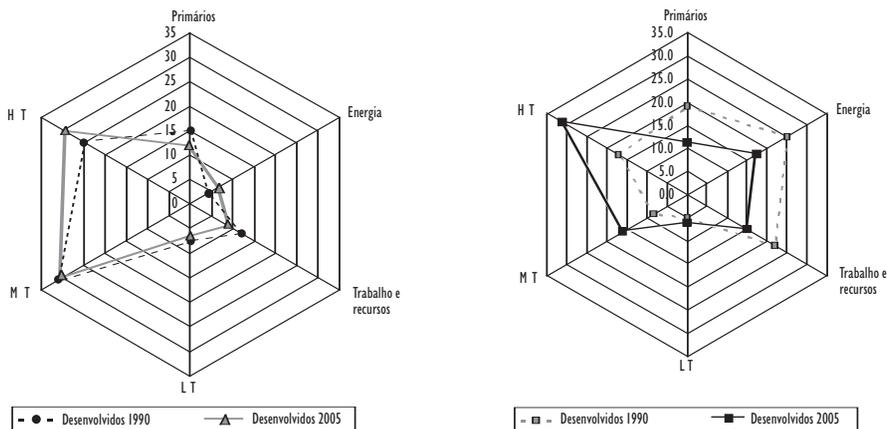
<sup>60</sup> Reduziu-se também o peso dos energéticos (de 35,8% para 17,4%). As frações dos demais segmentos mantiveram-se praticamente constantes.

<sup>61</sup> Vale ressaltar que a categoria de produtos energéticos é a única em que os países em desenvolvimento detêm mais de 50% do comércio internacional.

Mas, como seria de se esperar, o glamour do mundo em desenvolvimento não se distribui de forma homogênea entre todos seus membros. Ganhos de participação e de “sofisticação” – aqui indicada pela posição no gradiente de intensidade tecnológica – concentram-se nos países asiáticos.

A Tabela 9 mostra que, entre 1960 e 2006, as exportações dos NICs passaram de 1,6% a 9,5% do comércio internacional, superando as norte-americanas (e as japonesas) e praticamente igualando as alemãs. No caso do subconjunto formado por China, Índia e ASEAN-4, a variação foi de 5,4% para 12,7%. A América Latina (exclusive Venezuela), que partira de uma participação de 4,7% em 1960, detinha apenas 2,8% em 1990; após esse ano, obteve uma modesta recuperação, que lhe permitiu responder por 3,9% das exportações globais em 2006 – fração inferior àquela de 1960. Entre 2000 e 2006, as exportações de China, Índia e ASEAN-4 (Filipinas, Indonésia, Malásia e Tailândia) representaram 17,2% do crescimento das exportações globais. A América Latina contribuiu com apenas 3,6%.

**Gráfico 3**  
**Estrutura tecnológica das exportações de países desenvolvidos e países em desenvolvimento em 1990 e 2005 (%)**



FONTE: CONTRADE. Elaboração CECON.

**Tabela 9**  
**Composição por origem das exportações globais (%)**

	1960	1970	1980	1990	2000	2006
Países desenvolvidos	67,3	72,2	62,9	71,9	63,6	55,5
Países em desenvolvimento (inclui NICS)	33,0	27,7	37,1	26,4	36,3	44,5
África	5,0	3,7	3,2	2,1	1,7	2,0
Leste Europeu	8,9	8,8	7,3	1,8	4,2	6,7
Exportadores de petróleo	4,8	5,0	13,6	4,9	4,6	6,2
Desenvolvidos menos EUA, Japão e Alemanha	39,5	41,6	35,9	39,9	35,5	32,3
Estados Unidos	15,8	13,6	11,1	11,4	12,1	8,6
Japão	3,1	6,1	6,4	8,3	7,4	5,4
Alemanha	8,8	10,8	9,5	12,2	8,6	9,2
NICS *	1,6	2,0	3,8	7,8	10,3	9,5
América Latina (menos Venezuela)	4,7	3,6	3,3	2,8	4,2	3,9
China, Índia e ASEAN-4	5,4	2,8	3,6	4,8	8,7	12,7
Outros países em desenvolvimento	2,6	1,8	2,4	2,3	2,6	3,5

FORNTE: WTO. Elaboração CECON.

As tabelas 10 e 11 trazem a estrutura tecnológica das exportações de países asiáticos e latino-americanos selecionados. Salta aos olhos a maior concentração das exportações latino-americanas em produtos baseados em recursos naturais. É verdade que, em quase todas as nações, os produtos primários perderam participação no correr do período. Isso se deu especialmente entre 1985 e 2000; já no último quinquênio, os primários ganharam ponderação em toda a América Latina (com exceção da Venezuela, onde, porém, o ganho se deu nos energéticos) e em alguns dos asiáticos (Índia, Indonésia, Malásia e Filipinas). Em quase todos os países da amostra, os produtos intensivos em média e alta tecnologia ganharam ponderação nos 20 anos cobertos pelas tabelas. Na Ásia, porém, a transformação da pauta exportadora foi muito mais persistente e intensa. Na América Latina, o movimento foi mais titubeante e discreto — com a possível e peculiar exceção do México. No ano de 2005, este computava 25,2% de suas exportações na categoria de alta intensidade tecnológica,

mais do que a Índia e a Indonésia (e do que o Brasil, com apenas 12,5%). A soma de produtos MT e HT, no México, representava 61,5% da pauta mexicana em 2005 — valor superior àquele de alguns dos dinâmicos asiáticos (e, novamente, muito superior ao brasileiro, de 32,8%). Mas, como se sabe, nem tudo que reluz é ouro: no mundo contemporâneo das redes internacionais de produção, a sofisticação tecnológica das exportações tornou-se um indicador menos confiável. O México importa sofisticação na forma de peças e componentes e a exporta na forma de produtos acabados; entre uma coisa e outra, está a famosa maquila, que paga baixos salários e agrega pouco valor (Akyüz, 2005). Na Argentina, no Chile, na Venezuela e na Comunidade Andina, os produtos primários e energéticos ainda lideram as exportações, e com vantagem considerável. Na amostra de países asiáticos, isso ocorre apenas na Indonésia.<sup>62</sup> Mesmo esta exhibe um crescimento dos itens de média e alta tecnologia que, de forma geral, na Ásia, supera em muito o verificado na América Latina.

---

<sup>62</sup> Não nos deixemos iludir, porém, pelas proporções: em 2005, as exportações chinesas de primários tinham valor superior às da Indonésia. E as exportações de primários de China, Coréia, Filipinas, Índia, Indonésia, Tailândia e Taiwan, no valor de US\$ 126 bilhões, superavam as de Argentina, Brasil, Chile, México e Venezuela (US\$ 117 bilhões). Evidentemente, a desproporção era muito maior para as exportações do conjunto de produtos manufaturados, que somavam US\$ 1,1 trilhão para o subconjunto asiático e US\$ 246 bilhões para o latino-americano.

**Tabela 10**  
**Estrutura tecnológica das exportações: países asiáticos selecionados**

	China					Hong Kong				
	1985	1990	1995	2000	2005	1985	1990	1995	2000	2005
Primários	30,8	18,3	12,1	8,4	5,5	7,9	6,6	5,9	4,2	2,8
Energia	43,9	8,4	3,6	3,2	2,3	0,5	0,8	1,0	0,3	0,3
Intensivos em trabalho e recursos naturais	19,3	38,0	41,2	35,9	26,9	43,7	44,3	38,4	35,4	26,1
Baixa intensidade tecnológica	1,1	5,5	9,5	9,0	9,2	3,8	3,5	4,6	3,7	2,7
Média intensidade tecnológica	0,9	12,3	11,3	15,2	16,3	12,2	11,3	14	15,4	15,7
Alta intensidade tecnológica	3,7	13,3	18,5	25,4	37,5	25,9	27,4	31,6	36,4	47,6
Não classificados	0,4	4,2	3,9	3,0	2,2	6,0	6,2	4,6	4,5	4,7
	Índia					Indonésia				
	1985	1990	1995	2000	2005	1985	1990	1995	2000	2005
Primários	35,7	25,3	23,5	17	17,6	20,2	20,5	24	17,4	25,2
Energia	6,0	2,9	1,7	4,3	11,5	68,6	43,8	25,3	25,2	27,7
Intensivos em trabalho e recursos naturais	42,3	48,6	47,9	46,8	33,0	8,7	28,7	34,2	29,7	21,2
Baixa intensidade tecnológica	2,5	4,6	6,2	6,8	9,3	0,2	1,7	2,7	2,4	2,5
Média intensidade tecnológica	6,0	6,3	6,6	7,1	9,8	0,1	1,0	3,4	6,1	8,7
Alta intensidade tecnológica	4,7	8,9	9,9	12,2	13,1	1,7	3,2	8,9	17,3	13,5
Não-classificados	2,7	3,4	4,2	5,8	5,6	0,5	1,1	1,5	1,8	1,2
	Coréia do Sul					Malásia				
	1985	1990	1995	2000	2005	1985	1990	1995	2000	2005
Primários	5,5	5,4	4,6	3,7	3,5	41,1	27,4	17	9,2	10,6
Energia	3,2	1,1	2,0	5,5	5,5	31,5	18,3	7,0	9,6	13,3
Intensivos em trabalho e recursos naturais	34,2	34,5	19,2	14	6,7	5,3	10,6	10,7	8,5	7
Baixa intensidade tecnológica	28,8	15	12,8	10,9	13	1,6	2,7	2,5	1,8	3,1
Média intensidade tecnológica	8,7	12,9	22,1	20,1	27	3,4	6,9	9,4	9,7	12
Alta intensidade tecnológica	17,4	27,5	35,3	43,4	43	16,6	31,7	50,7	59,3	50,6
Não-classificados	2,2	3,7	4,1	2,4	1,3	0,5	2,3	2,7	2,0	3,4
	Filipinas					Tailândia				
	1985	1990	1995	2000	2005	1985	1990	1995	2000	2005
Primários	42,1	28,6	18,3	6,9	8,9	59,4	34,8	25,2	18,9	17,4
Energia	0,9	2,2	1,5	1,3	1,9	1,4	0,8	0,7	3,2	4,3
Intensivos em trabalho e recursos naturais	12,7	17,4	13,6	11,4	9,3	20,9	30,5	24,9	16,8	13,1
Baixa intensidade tecnológica	1,1	1,6	0,9	1,0	1,3	2,3	2,7	3,5	3,7	4,7
Média intensidade tecnológica	1,6	4,0	6,3	10,2	15,9	7,9	7,7	14,5	17,7	23,8
Alta intensidade tecnológica	8,9	11,9	18,5	68,1	61,9	4,5	18,6	27,2	34,7	32,6
Não-classificados	32,7	34,2	40,8	1,0	0,9	3,7	4,9	4,0	5,0	4,1

Fonte: CONTRADE. Elaboração CEECON.

**Tabela II**  
**Estrutura tecnológica das exportações: países latino-americanos selecionados**

	Argentina					Brasil				
	1985	1990	1995	2000	2005	1985	1990	1995	2000	2005
Primários	71,3	62,6	55,2	48,1	50,8	48,7	44,7	43,9	38,1	39,6
Energia	7,6	8,0	10,4	17,7	16,4	6,4	2,2	0,9	1,6	6,0
Intensivos em trabalho e recursos naturais	5,1	9,0	9,7	6,8	5,3	11,5	12,6	13,8	12,3	9,4
Baixa intensidade tecnológica	6,2	7,5	3,9	3,2	3,4	10,1	13,1	11,6	8,2	9,6
Média intensidade tecnológica	3,2	4,9	11,3	12,8	12,5	12,7	15,1	17,4	18,4	20,3
Alta intensidade tecnológica	6,3	7,5	8,2	9,1	9,2	9,3	10,6	9,7	18,2	12,5
Não-classificados	0,3	0,4	1,3	2,3	2,3	1,4	1,7	2,6	3,1	2,6
	Chile					México				
	1985	1990	1995	2000	2005	1985	1990	1995	2000	2005
Primários	89,6	85,7	84,3	79,6	81,5	-	18,8	11,9	6,8	7,7
Energia	0,5	0,5	0,3	1,1	2,1	-	37,5	10,3	9,7	14,9
Intensivos em trabalho e recursos naturais	2,1	3,3	3,7	4,5	3,5	-	5,0	10,2	11,7	8,9
Baixa intensidade tecnológica	1,3	1,5	1,4	1,5	2,2	-	4,3	5,7	4,7	5,3
Média intensidade tecnológica	0,6	0,9	2,1	2,8	1,9	-	22,8	38,3	39,2	36,3
Alta intensidade tecnológica	2,5	3,8	3,6	6,0	5,6	-	10,3	21,7	26,6	25,2
Não-classificados	3,4	4,4	4,7	4,5	3,2	-	1,4	1,9	1,4	1,7
	Venezuela					Comunidade Andina (excl. Venezuela)				
	1985	1990	1995	2000	2005	1985	1990	1995	2000	2005
Primários	10,8	9,7	9,5	5,0	2,7	82,8	73,7	47,9	65,9	56,8
Energia	80	80,1	76,3	86,1	88,7	0,4	2,1	20,1	2,5	10,0
Intensivos em trabalho e recursos naturais	1,5	2,0	2,3	1,1	0,4	8,5	4,8	9,9	7,5	8,2
Baixa intensidade tecnológica	5,3	4,0	4,0	3,2	4,8	2,9	9,3	8,1	6,5	7,1
Média intensidade tecnológica	0,7	1,8	3,1	1,5	1,2	1,9	5,8	3,0	3,7	2,6
Alta intensidade tecnológica	1,6	2,0	4,2	2,9	1,9	3,6	4,3	6,7	9,0	7,3
Não-classificados	0,0	0,4	0,6	0,2	0,2	0,0	0,0	4,3	4,9	7,9

Em suma, enquanto os países asiáticos têm *conquistado* vantagens comparativas na produção dos bens de demanda mais dinâmica no comércio global<sup>63</sup> – e concentrado suas pautas de exportação nessas mesmas categorias –, na América Latina a estrutura do comércio exterior muda de forma muito mais lenta; as exportações da região revelam a persistência, na maior parte das nações, da especialização em produtos primários ou de baixa intensidade tecnológica.

#### IV

Uma análise instigante das conexões entre estrutura produtiva, especialização comercial e desempenho econômico de países desenvolvidos e em desenvolvimento foi recentemente apresentada pela CEPAL (2007: capítulo 4). Utilizando vários indicadores<sup>64</sup> para comparar países desenvolvidos e em desenvolvimento, o estudo confirma as proposições desenvolvimentistas: estruturas produtivas mais próximas às de economias avançadas, com maior ponderação de atividades intensivas em conhecimento, estão correlacionadas com maiores esforços e resultados em P&D, com menores *gaps* de produtividade e menor importância dos recursos naturais na pauta de exportações.

O mesmo texto analisa sete países desenvolvidos<sup>65</sup> nos quais produtos baseados em recursos naturais respondem por mais de 40% das exportações, concluindo que suas estruturas produtivas se parecem muito mais com as dos demais desenvolvidos e com as dos asiáticos do que com as latino-americanas. A conclusão, semelhante àquela defendida por Machinea & Vera (2006), é que a abundância de recursos naturais, não sendo uma “maldição” insuperável, de forma alguma exime os países “abençoados por Deus” de um esforço para a criação de setores com maior conteúdo tecnológico.

<sup>63</sup> Para os indicadores de vantagens comparativas reveladas empregando as mesmas categorias de intensidade tecnológica, ver Macedo e Silva (2008).

<sup>64</sup> Comparam-se a participação dos setores intensivos em engenharia nas estruturas industriais dos países com aquela verificada nos Estados Unidos, as estruturas industriais por meio do índice de Krugman, a produtividade do trabalho com a norte-americana, índices de esforço (dispêndio em P&D) e resultados (patentes) na produção de tecnologia e, por fim, o índice de adaptabilidade, que mede a importância relativa, na pauta exportadora, dos setores cuja demanda mundial cresce mais ou menos do que a média. A classificação dos produtos industriais empregada pelo estudo diferencia os produtos em intensivos em engenharia, em mão-de-obra e em recursos naturais.

<sup>65</sup> Austrália, Canadá, Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Noruega e Nova Zelândia.

Paradoxalmente, o aprofundamento da “dupla divergência” poderia amenizar, em alguma medida, a sorte dos países latino-americanos. O quadro mais favorável seria aquele em que a voracidade chinesa por produtos básicos, representando um “choque permanente” sobre a estrutura do comércio internacional, continuasse a beneficiar os exportadores, na forma de maiores volume e preços dos produtos primários e intensivos em recursos naturais.<sup>66</sup> Todavia, é importante não esquecer que, na estrutura tecnológica das aquisições realizadas no exterior pelos principais países importadores,<sup>67</sup> a participação dos primários e dos intensivos em trabalho e recursos naturais vem caindo desde pelo menos 1990; em contrapartida, a participação dos produtos HP é cada vez maior (para os dados, ver Macedo e Silva, 2008). Algo semelhante ocorre para as importações da China (que gerou a segunda maior contribuição nacional ao crescimento das importações globais entre 2001 e 2005).<sup>68</sup> Ainda que o “bônus chinês” se sustente por um período considerável, não seria apropriado recomendar aos governos latino-americanos que cruzem os braços e aguardem um episódio de bonança semelhante àquele provido pela inserção primário-exportadora no século XIX. Pelo contrário: à luz das contribuições dos autores mencionados no primeiro item deste texto, bem como das evidências empíricas, pareceria mais razoável insistir na centralidade do esforço para a constituição de setores mais intensivos em tecnologia e para a aquisição de competitividade externa. E, possivelmente, investir mais pesadamente na idéia de integração regional.

Nos últimos 20 anos, a Ásia em desenvolvimento tem alcançado um tipo de integração cujos resultados se aproximam àqueles desejados por Prebisch: uma industrialização atenta aos requisitos de eficiência e equidade entre os países. Trata-se, é óbvio, de uma experiência específica, até por beneficiar-se de uma

---

<sup>66</sup> Ver Kaplinsky (2006), para uma análise de outros fatores, além da China, que poderiam contribuir para uma certa recuperação dos preços relativos dos produtos primários.

<sup>67</sup> Ou seja, os 20 países que mais contribuíram (73,2%), no período 2001-2005, para o crescimento das importações globais.

<sup>68</sup> A participação dos produtos primários na pauta de importações chinesa não se alterou de forma substancial entre 1995 e 2005, ficando sempre em torno de 15% (com leve aumento de 2000 a 2005). A participação dos energéticos, sim, cresceu, passando de 0,1% em 1995 para 4,9% em 2005. Muito mais significativas, porém, foram as alterações nas demais rubricas. Caíram de forma particularmente dramática as frações correspondentes às importações de intensivos em trabalho e recursos naturais e de produtos de média intensidade tecnológica. Já no que tange aos produtos HT, a percentagem passou de 28,1% para 44,3% no período considerado.

contribuição positiva por parte de um país desenvolvido, o Japão (Palma, 2004, Medeiros, 2007). Mas parece não ser impossível extrair dela algumas lições – até mesmo porque a integração asiática tem avançado por meio da constituição de redes internacionais de produção, e estas parecem ser um fenômeno incontornável (Lall *et alii*, 2004).

Na América Latina, as chancelarias criaram, nas últimas décadas, toda sorte de protocolos de intenções e acordos,<sup>69</sup> mas com resultados menos expressivos no que tange a efeitos dinamizadores e integração efetiva.<sup>70</sup> Na região, o que avançou, decididamente, foi o chamado “novo regionalismo”, caracterizado por acordos que reúnem países desenvolvidos e em desenvolvimento em torno de uma pauta muito mais ampla do que a mera integração comercial (UNCTAD, 2007). O exemplo mais notório — e o primeiro do tipo — é o do NAFTA. Posteriormente, para ficar apenas na América do Sul, os Estados Unidos negociaram acordos com o Chile, o Peru, o Equador e a Colômbia, os dois primeiros já aprovados pelo Congresso norte-americano. Em muitos desses acordos — que lembram os *unequal treaties* impostos a países asiáticos no século XIX —, os Estados Unidos concedem muito pouco (essencialmente a manutenção de privilégios anteriormente passíveis de revogação) em troca de reduções importantes na proteção comercial e de compromissos — em torno de temas como investimento direto e propriedade intelectual, entre outros — que vão muito além daqueles já acordados nas negociações da OMC.

Não é esse, evidentemente, o caminho adequado para os países que ainda resistem à perda de *policy space*. São poucos, de fato, na América Latina, e todos na América do Sul.<sup>71</sup> Argentina, Brasil e Venezuela respondem pela maior parte do produto e da população do continente sul-americano e detêm, portanto, algumas cartas na mão.

<sup>69</sup> Descrições detalhadas podem ser encontradas em Vaillant (2007) e Gudynas (2006).

<sup>70</sup> Para Medeiros (2007: 6), à parte problemas estruturais (como “a inexistência de complementaridades na estrutura produtiva, a exigüidade do mercado regional em relação ao mercado mundial, o desenho da infra-estrutura”), faltou na América Latina um país com a disposição e a capacidade políticas e econômicas para exercer o papel que a Alemanha desempenhou na Europa e os Estados Unidos na região asiática.

<sup>71</sup> Argentina, Brasil, Bolívia, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela. Parece configurar-se, de fato, uma clivagem entre uma América do Sul “oriental e atlântica” e outra “ocidental ou pacífica” (Nogueira Batista Jr., 2006: 8).

Como utilizá-las? Parece inevitável — e justo — assumir que a consolidação de um bloco político e econômico na região requer, mais do que no passado, que medidas destinadas a promover o crescimento dos países menores e mais pobres sejam realmente levadas a sério. Uma integração mais profunda dos mercados regionais poderia resultar em ganhos na capacitação do bloco como um *locus* competitivo na produção e exportação de manufaturados.

Além disso, um bloco político teria maior poder de barganha. Mas... poder de barganha para quê? Parece pouco promissora a concentração de esforços exclusivamente na (improvável) liberalização, por parte dos países desenvolvidos, das importações de produtos primários; *se* tivéssemos sucesso, a moeda de troca seria concessões no comércio de manufaturados e restrições ao escopo de políticas internas. De maior interesse estratégico seria a identificação de afinidades com a Ásia dinâmica (assim como com outros países de porte, como a Rússia e a África do Sul). Com ela, talvez seja possível negociar — duramente — uma inserção menos secundária na “Fábrica Asiática” do que aquela até aqui lograda pelo México, onde o florescimento do comércio intra-industrial (Kim, 2007) apenas diversificou a origem das importações que passarão pelo processo de maquila. Uma inserção menos secundária exigiria a negociação de algo mais inteligente do que uma ampla zona de livre-comércio, que apenas aumentaria as desvantagens da produção industrial latino-americana. Quem sabe, por outro lado, ainda seja possível negociar com a Ásia dinâmica uma pressão maior, junto aos países desenvolvidos, no sentido de restituir aos países em desenvolvimento uma parcela do *policy space* de que foram privados nos anos 90.<sup>72</sup> Seria bom que essa negociação não tardasse. Em mais alguns anos, boa parte da Ásia em desenvolvimento terá se tornado a Ásia desenvolvida. Já não contamos com sua benevolência (mercadoria praticamente inexistente nas relações entre Estados). Em breve, tampouco contaremos com seu interesse nesse tipo de iniciativa.

---

<sup>72</sup> Sugestões semelhantes são defendidas em Rodrik (2007b).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AKYÜZ, Y. (2005). Impasses do desenvolvimento. *Novos Estudos*, 72, julho.
- BAIROCH (1997). *Victoires et déboires*. Paris: Folio.
- BAPTISTA, M. (2000). *Política industrial – uma interpretação heterodoxa*. Campinas: Instituto de Economia.
- BAUMANN, R. (2007). Integração regional e desenvolvimento econômico – com referência a Celso Furtado. In SABOIA, J.; CARVALHO, F. C. *Celso Furtado e o Século XXI*. Rio de Janeiro: Manole/I.E.-UFRJ.
- CANUTO, O. (1994). *Brasil e Coréia do Sul: os (des)caminhos da industrialização tardia*. São Paulo: Nobel.
- CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y Caribe – la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*.
- CEPAL. (2007). *Desarrollo productivo y câmbio estructural en América Latina*.
- CERQUEIRA, B. S. (2004). *Os argumentos analíticos da CEPAL em prol do protecionismo periférico na década de 1950: uma avaliação*. In Ferraz et alii (2004).
- CHANG, H.-J. (2002). *Kicking away the ladder*. London: Anthem.
- CUNHA, A. (2001) *Crise no Pacífico Asiático: causas e conseqüências*. Campinas: Instituto de Economia, Unicamp, Tese de doutorado.
- FAGERBERG, J. 1994. Technology and international differences in growth rates. *Journal of Economic Literature*, XXXII (3): 1147-1175.
- FAGERBERG, J.; VERSPAGEN, B. (2002). Technology-gaps, innovation-diffusion and transformation: an evolutionary interpretation. *Research Policy*, 31: 1291-1304.
- FERRAZ, J. C.; CROCCO, M.; ELIAS, L. A. (2004). *Liberalização econômica e desenvolvimento – modelos, políticas e restrições*. São Paulo: Futura.
- FURTADO, C. (1967/1979). *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural.
- GUDYNAS, E. (2006). *El camino de la integración sudamericana*. CLAES, CEADES.
- HAUSMANN, R.; RODRIK, D. (2003). Economic development as self-discovery. *Journal of Development Economics*, 72: 603-633.
- HAUSMANN, R.; HWANG, J.; RODRIK, D. 2005. What you export matters. *NBER Working paper* 11905. National Bureau of Economic Research, Cambridge MA.

IRWIN, D. A. (2001). A brief history of international trade policy. <http://www.econlib.org/library/Columns/Irwintrade.html>.

KALDOR, N. (1966). Causes of the slow rate of growth in the United Kingdom. In KALDOR, N. (1978). *Further essays on economic theory*. New York: Holmes & Meier.

KALDOR, N. (1970). The case for regional policies. In KALDOR, N. (1978). *Further essays on economic theory*. London: Duckworth.

KALDOR, N. (1972). The irrelevance of equilibrium economics. In TARGETTI, F.; THIRLWALL, A. P. *The essential Kaldor*. New York: Holmes & Meier, 1989.

KAPLINSKY, R. (2006). Revisiting the revisited terms of trade: will China make a difference? *World Development*, 34 (6).

KEYNES, J. M. (1936). *The general theory of employment, interest and money*. London: MacMillan.

KIM, W-H. (2007). *The economic challenges and opportunities for East Asia-Latin America cooperation: review and recommendations*. Korea Institute for International Economic Policy.

LALL, S. (2000). The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-1998. *Oxford Development Studies*, 28(3): 337-369.

LALL, S.; ALBALADEJO, M.; MESQUITA MOREIRA, M. (2004). Latin American industrial competitiveness and the challenge of globalization. IDB. INTAL-ITD. *Occasional paper* 05.

LALL, S.; ALBALADEJO, M.; ZHANG, J. (2004). Mapping fragmentation: electronics and automobiles in East Asia and Latin America. *QEH Working Paper Series* 115.

LALL, S.; WEISS, J.; ZHANG, J. (2005). The 'sophistication of exports: a new measure of product characteristics'. *ADB Institute Discussion Paper* 23, January. Mimeo.

LUCAS, R. E. JR. (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics* 22(1), July.

MACEDO E SILVA, A. C. (1999). Comércio internacional, finanças e crescimento: uma nota sobre a contribuição da UNCTAD. *Economia e Sociedade*, 13, 191-201.

MACEDO E SILVA, A. C. (2006). A montanha em movimento. In CARNEIRO, R. (2006). *A supremacia dos mercados*. São Paulo: UNESP.

MACEDO E SILVA, A. C. (2007). Convergência e desigualdade na economia global. *Texto para discussão*. Campinas: Instituto de Economia-UNICAMP, 134, setembro.

MACEDO E SILVA, A. C. (2008). *Especialização produtiva e comercial*. Campinas: Instituto de Economia-UNICAMP, mimeo.

MACHINEA, J. L.; VERA, C. (2006). Comercio, inversión directa y políticas productivas. *Informes y estudios especiales* 16.

MAYER, J.; BUTKEVICIUS, A.; KADRI, A. (2002). Dynamic products in world exports. *UNCTAD Discussion Papers*, 159.

MCCOMBIE, J. S. L.; THIRLWALL, A. P. (1994). *Economic growth and the balance-of-payments constraint*. New York: St. Martin's Press.

MEDEIROS, C. A. (2004) A economia política da internacionalização sob liderança dos EUA: Alemanha, Japão e China". In FIORI, J. L. (org). *O poder americano*. Petrópolis: Vozes.

MEDEIROS, C. A. (2007). *Os dilemas da integração latino-americana*. Mimeo.

MEDEIROS, C.; SERRANO, F. (1999) Padrões monetários internacionais e crescimento. In FIORI, J. L. (ed.). Estado e moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis: Vozes.

MESQUITA MOREIRA, M. (1995). *Industrialization, trade and market failures: the role of government intervention in Brazil and Republic of Korea*. London: Macmillan Press.

MILL, J. S. (1848). *Principles of political economy*. London: Longmans, Green and Co., ed. William J. Ashley, 1909. Seventh edition.

NAPOLEONI, C. (1970). *Smith, Ricardo, Marx*. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

NATIONAL SCIENCE BOARD (2006). *Science and engineering indicators*. <http://www.nsf.gov/statistics/seind06/>.

NEIT (2007). Evolução do comércio exterior brasileiro no período 2002-2006. *Boletim NEIT*, 8, abril. [http://www.eco.unicamp.br/Neit/download/boletim/boletim\\_neit\\_08.pdf](http://www.eco.unicamp.br/Neit/download/boletim/boletim_neit_08.pdf)

NOGUEIRA BATISTA JR., P. (2006). *A América do Sul em movimento*. Mimeo.

OCAMPO, J. A. (2001). Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo em los albores del siglo XXI. *Revista de la CEPAL*, 75, diciembre.

OCAMPO, J. A.; PARRA, M. A. (2003). Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX. *Revista de la CEPAL*, abril.

OCAMPO, J. A.; PARRA, M. A. (2006). Explaining the dual divergence: successes and collapses in the developing world since 1980. *DESA Working Paper* 24.

PALMA, J. G. (2005). *Quatro fontes de “desindustrialização” e um novo conceito de “doença holandesa”*. Trabalho apresentado na Conferência de Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento, organizada pela FIESP e IEDI, Centro Cultural da FIESP, 28 de Agosto de 2005.

PALMA, J. 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.

PENEDER, M. (2003). Industry classifications: aim, scope and techniques. *Journal of industry, competition and trade*, 3:1/2.

PREBISCH, R. (1949a). O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In BIELSCHOWSKY (org.) (2000), *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Cepal/Cofecon/Record: São Paulo.

PREBISCH, R. (1949b). Estudo econômico da América Latina. In BIELSCHOWSKY (org.) (2000), *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Cepal/Cofecon/Record: São Paulo.

PREBISCH, R. (1952). Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico. In BIELSCHOWSKY (org.) (2000), *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Cepal/Cofecon/Record: São Paulo.

PREBISCH, R. (1959). O mercado comum latino-americano. In BIELSCHOWSKY (org.) (2000), *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Cepal/Cofecon/Record: São Paulo.

PREBISCH, R. (1964). *Por uma nova política cambial em prol do desenvolvimento*. (2000), In BIELSCHOWSKY (org.) (2000), *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Cepal/Cofecon/Record: São Paulo.

REINERT, E. S. (1994). Catching-up from way behind. a third world perspective on first world history. In FAGERBERG, J.; VERSPAGEN, B.; VON TUNZELMAN, N. *The dynamics of technology, trade and growth*. London: Edward Elgar.

RODRIK, D. (1999a). *The new global economy and developing countries: making openness work*. Baltimore: John Hopkins.

RODRIK, D. (1999b). Where did all the growth go? External shocks, social conflict, and growth collapses. *Journal of Economic Growth*, 4, December.

RODRIK, D. (2001). *The global governance of trade as if development really mattered*. UNDP.

RODRIK, D. (2006a). *Industrial development: stylized facts and policies*. Cambridge: Harvard University, August, mimeo.

RODRIK, D. (2006b). *What's so special about China's exports?* Cambridge: Harvard University, August.

RODRIK, D. (2007a). *Normalizing industrial policy*. Cambridge: Harvard University, September, mimeo.

RODRIK, D. (2007b). *How to save globalization from its cheerleaders*. Cambridge: Harvard University, September, mimeo.

SINGER, H. W. (1950). The distribution of gains between investing and borrowing countries. *American Economic Review*, 40 (2), 473-485.

SINGH, A. (1993). Asian economic success and Latin American failure in the 1980s: new analyses and future policy implications. *International Review of Applied Economics*, vol. 7(3).

SMITH, A. (1776). *A riqueza das nações*. São Paulo: Editora Abril, 1979.

SPERO, J. E.; HART, J. A. (1977). *The politics of international economic relations*. London: Routledge, 5a edição, 1997.

UNCTAD. *Trade and development report*, vários números.

UNIDO (2005). *UNIDO Development Report – capacity building for catching-up, historical empirical and policy dimensions*.

VAILLANT, M. (2007). Convergencias y divergencias en la integración sudamericana. CEPAL, *Série comercio internacional*, agosto.

WTO (2006). *International Trade Statistics*.

YOUNG, A. Increasing returns and economic progress. *The Economic Journal*, 38 (152), December, 527-42.



### 3 INSERÇÃO EXTERNA E FINANCIAMENTO: NOTAS SOBRE PADRÕES REGIONAIS E INICIATIVAS PARA A INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL

André Martins Biancareli\*

#### INTRODUÇÃO

O período histórico ao qual se costuma denominar “globalização” tem representado, para os países em desenvolvimento de uma maneira geral, uma época muito mais de desafios do que de oportunidades — muito aquém, portanto, das promessas embutidas na onda de reformas liberalizantes que, nas diferentes regiões periféricas, abriram as portas dos novos tempos. O foco do presente texto são as dimensões monetárias e financeiras desse fenômeno mais amplo; e neste aspecto, de maneira muito mais explícita do que em outros, os fracassos e frustrações, particularmente para as economias em desenvolvimento, são notórios.

Conforme desenvolvido em Biancareli (2007), parte-se da concepção de que o sistema monetário e financeiro contemporâneo é caracterizado por uma

---

\* Professor do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (CECON), da mesma instituição. O autor agradece aos comentários feitos pelos vários participantes da reunião de 29 e 30/11/2007, no Instituto de Economia da UNICAMP, a uma versão anterior do texto, obviamente isentando-os de qualquer responsabilidade sobre as imperfeições que persistem.

dinâmica estruturalmente especulativa e que suas relações com as economias periféricas (emissoras de moedas inconvertíveis) são marcadas por três tipos de assimetrias: a monetária, a financeira e a macroeconômica. Em termos mais concretos, essa configuração instável e hierarquizada assume a forma de ciclos de liquidez internacional direcionados aos chamados “mercados emergentes”: sucedem-se fases de abundância e escassez de financiamento externo (com fortes impactos sobre as variáveis cambiais e monetárias, as contas do balanço de pagamentos e as condições financeiras domésticas), e o determinante último dos grandes movimentos é exógeno aos países que mais sofrem, nas duas fases, os seus impactos. Desde 1990<sup>1</sup> observam-se dois grandes ciclos: o primeiro até 2002 (dividido em uma fase de “cheia”, que dura até 1997, e uma de “seca” a partir de 1998) e o segundo de 2003 até os dias atuais — provavelmente encerrando a sua fase de “cheia”.

Uma das conseqüências das crises financeiras que marcaram a fase de “seca” foi a reabertura do debate sobre a reforma na arquitetura financeira internacional, no qual não faltaram propostas — de variadas colorações políticas e ideológicas — para tal fim. No entanto, essas discussões acabaram tendo pouquíssimos desdobramentos práticos, e provavelmente esse tema seguirá tendo, para o chamado *mainstream economics*, interesse apenas acadêmico sem qualquer sentido de urgência em termos políticos, enquanto perdurar a fase de liquidez internacional abundante.<sup>2</sup>

Paralelamente, também é característica dos tempos de globalização o fenômeno descrito pelos estudiosos das relações econômicas internacionais como “regionalismo aberto”: em paralelo à maior integração no plano global (como contraponto ou, nas formulações mais apoloéticas, como *building blocks* dessa maior extroversão multilateral), acentuam-se as integrações regionais, principalmente por meio de uma complexa teia de acordos de livre-comércio.<sup>3</sup> Na

---

<sup>1</sup> Esta parece ser a data mais relevante para marcar a inserção dos países em desenvolvimento na globalização financeira, já que marca a volta dos fluxos privados de capital, com as características quantitativas e qualitativas peculiares dos novos tempos, para tais destinos.

<sup>2</sup> Uma visão panorâmica do debate sobre reforma na arquitetura financeira internacional, com leitura crítica de seus resultados, é fornecida por Griffith-Jones (2002).

<sup>3</sup> Para um *survey* da literatura sobre o regionalismo aberto, ver Kuwayama (1999). Uma perspectiva crítica mais recente é apresentada em UNCTAD (2007, cap. III).

América do Sul — que parece uma unidade de análise mais adequada<sup>4</sup> —, o processo tem origem ainda no final dos anos 1980 com a criação do Mercosul (ou antes: a Comunidade Andina de Nações, CAN existe institucionalmente pelo menos desde 1979) e tem avançado a duras penas, com progressos muito mais notáveis (ainda que sujeitos a recuos e disputas) no âmbito comercial. Na primeira década do século XXI, influenciado pelas mudanças políticas e ideológicas mais gerais que parecem tomar conta do sub-continente, o processo ganha novo fôlego e, aparentemente, novo conteúdo e pretensões, ainda que se apresente repleto de limites e contradições, como apontado por Veiga & Rios (2007). O “regionalismo pós-liberal”, na expressão desses autores, se materializou na rejeição da ALCA ao modo como foi proposto pelos Estados Unidos e, de maneira positiva, nas sugestões de união da CAN e do Mercosul, formando uma União ou Comunidade Sul-americana de Nações (UNASUR ou CSAN<sup>5</sup>), ou ainda por iniciativas como as da Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA) por parte do governo venezuelano em conjunto com Cuba, Nicarágua e Bolívia.

De qualquer modo — e voltando para os aspectos da integração que mais interessam aqui —, parece claro que, se o objetivo é caminhar para formas mais avançadas de cooperação que transcendam os acordos de comércio, ganham relevância os aspectos financeiros. Como será discutido em mais detalhes na segunda seção deste texto, iniciativas nessa direção são uma exigência das crescentes relações econômicas regionais. E, por outro lado, surgem como uma resposta

---

<sup>4</sup> Como aponta Batista Jr. (2006, p. 1): “Como conceito político, a América Latina perdeu muito de sua relevância. O México e a América Central parecem ter caído irremediavelmente na órbita dos Estados Unidos. Não se pode contar com os mexicanos e centro-americanos para a construção de um projeto de integração que se pretenda autônomo e soberano”.

<sup>5</sup> A “data de nascimento” da UNASUL geralmente é atribuída à Cúpula Presidencial Sul-Americana realizada em Cuzco-Ayacucho (Peru) em 08 e 09/12/2004. O encontro de Brasília (em 30/09/2005) seria o primeiro na nova instituição. Vaillant (2007) apresenta, na sua página 16, um quadro resumo das diferentes *cumbres sudamericanas* que materializam a comunidade. Gudynas (2006), em análise preparatória para a reunião de Cochabamba (dezembro de 2006) faz uma retrospectiva crítica da trajetória até ali. Consultar também, para um registro oficial dos contornos e intenções da iniciativa, CER (2006) — o documento final de uma comissão estratégica de reflexão formada por representantes presidenciais e que se propunha a definir “um novo modelo de integração” em direção à Comunidade Sul-americana de Nações.

alternativa — um contraponto ou complemento — às insuficiências e problemas do sistema monetário e financeiro internacional, tanto do ponto de vista de suas características intrínsecas mais perversas (assimetrias, instabilidade, ciclos de liquidez) como da inadequação das instituições multilaterais dedicadas a esses temas.

Nesse contexto, o objetivo do presente trabalho é fornecer um primeiro conjunto de subsídios (mais indagações do que certezas) para o estudo e a reflexão acerca da integração financeira na América do Sul. Pretende-se, em uma primeira parte, caracterizar, por meio de um panorama comparativo (principalmente em relação aos emergentes asiáticos), tanto os padrões de inserção dos principais países sul-americanos na globalização financeira, como o perfil dos seus respectivos sistemas financeiros domésticos. De posse desse quadro, em uma segunda parte é feita uma rápida revisão das discussões teóricas sobre as frentes de integração monetária e financeira e são mapeadas algumas iniciativas concretas feitas nessa direção, na América do Sul. Como ponto de partida para um esforço de pesquisa mais aprofundado, procura-se também levantar uma série de questões e possibilidades de investigação futura. Breves considerações finais encerram o texto.

## **I. PADRÕES DE INSERÇÃO E SISTEMAS FINANCEIROS DOMÉSTICOS**

Qualquer reflexão acerca da necessidade, viabilidade e contornos de um processo de integração econômica — e, no caso específico aqui tratado, no campo das relações monetárias e financeiras — deve partir de um esforço de diagnóstico que dê conta da realidade em foco e ilumine os caminhos futuros de investigação. Neste trabalho, o primeiro passo é retratar de maneira breve a situação financeira dos países sul-americanos, fazendo uso do contraste com outras economias emergentes (particularmente as asiáticas) — tanto na sua dimensão externa como na interna. O objetivo é explicitar os resultados mais duradouros de mais de uma década de “globalização” das relações financeiras.

Em uma primeira etapa, o foco recai sobre os padrões de inserção financeira na economia internacional, retratados por meio dos dados de ativos e passivos externos, e de outras informações relevantes extraídas das contas dos balanços de pagamentos. Na seqüência, repete-se o procedimento para as estruturas financeiras domésticas — outra face dos problemas estruturais das economias sul-ameri-

canas não resolvida pelas transformações dos últimos tempos e que precisa ser levada em conta nos esforços de integração. Trabalha-se aqui com um conjunto de “economias emergentes” que, se não engloba todos os sul-americanos (ficam faltando Paraguai, Bolívia, Guiana e Suriname), dá conta de seus representantes mais importantes e permite a construção do quadro descritivo mais geral.<sup>6</sup>

### **I.i. Padrões regionais de inserção na globalização financeira**

Há várias formas de se caracterizar um padrão de inserção externa em seus aspectos financeiros. O uso de dados de ativos e passivos externos permite uma descrição do quadro de um ponto de vista mais estrutural.<sup>7</sup> Para quantificar o perfil de tal inserção, geralmente se faz uso do indicador de integração financeira (ativos + passivos) em relação ao PIB. Dadas as imperfeições dessa medida (principalmente por conta da influência do tamanho de cada economia: os maiores aparecem sempre como menos integrados), buscou-se aqui outros índices: a posição externa líquida (ativos – passivos)/PIB; a integração financeira em relação à corrente comercial (que permite medir a “via preferencial”, produtiva ou financeira, de relacionamento econômico com o resto do mundo);<sup>8</sup> e indicadores de solvência e de liquidez (que medem a capacidade de pagamento de cada país no longo e no curto prazo, respectivamente).

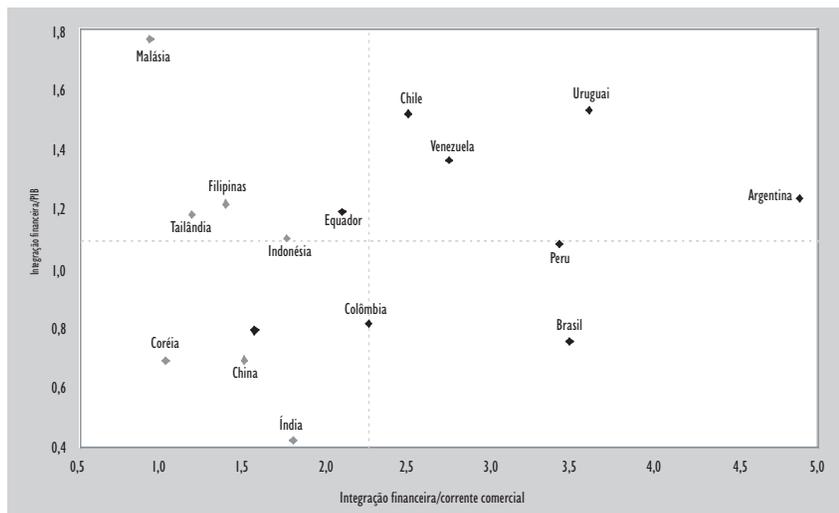
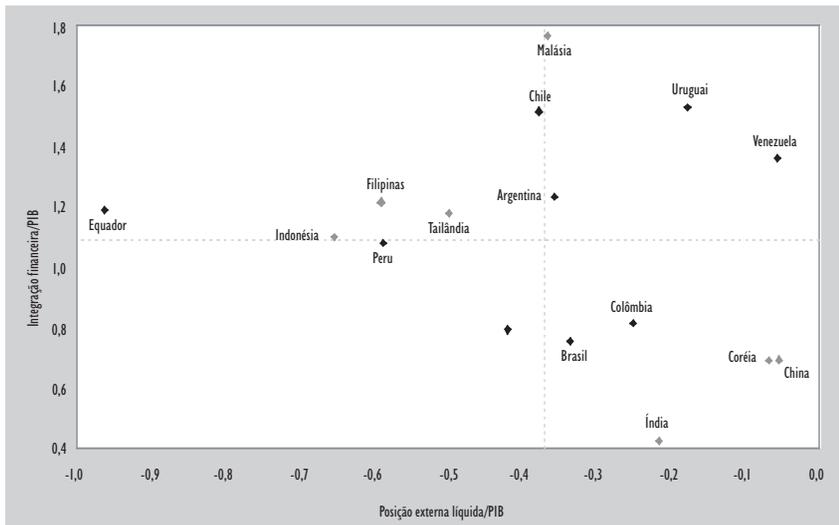
O quadro que emerge por todos esses ângulos, quando se observa a situação dos principais países sul-americanos em contraste com os asiáticos, é de nítida inferioridade. Sempre controlando pelo grau de integração financeira/PIB, nas figuras do Gráfico 1 vão mostradas a posição externa líquida em relação ao PIB e a posição relativa da integração financeira em relação à comercial, respectivamente.

<sup>6</sup> Os países com os quais se trabalha (sempre que há disponibilidade de dados) são os seguintes: China, Índia, Indonésia, Malásia, Filipinas, Coreia, Tailândia; Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Peru, Uruguai, Venezuela; Bulgária, República Tcheca, Hungria, Polônia, Romênia, Rússia, Eslováquia e Turquia; Argélia, Egito, Marrocos, África do Sul e Tunísia. É a amostra utilizada pelo *Institute of International Finance*, instituição que reúne os principais bancos internacionais e que analisa frequentemente os fluxos de capital para esse conjunto de economias. Ver: [www.iif.com](http://www.iif.com).

<sup>7</sup> A fonte principal para esta parte é o trabalho de Lane & Milesi-Ferreti (2006), que calcula e disponibiliza estimativas detalhadas de ativos e passivos externos para 145 países, no período 1970-2004.

<sup>8</sup> O indicador é composto por (ativos + passivos externos) / (exportações + importações de bens e serviços não-fatores).

**Gráfico I**  
**Integração financeira x Posição externa líquida; Integração financeira/PIB x Integração financeira/corrente comercial. Médias 1990-2004.**



FONTE: Lane & Milesi-Ferreti (2006); Banco Mundial, World Development Indicators. Elaboração do autor deste trabalho.

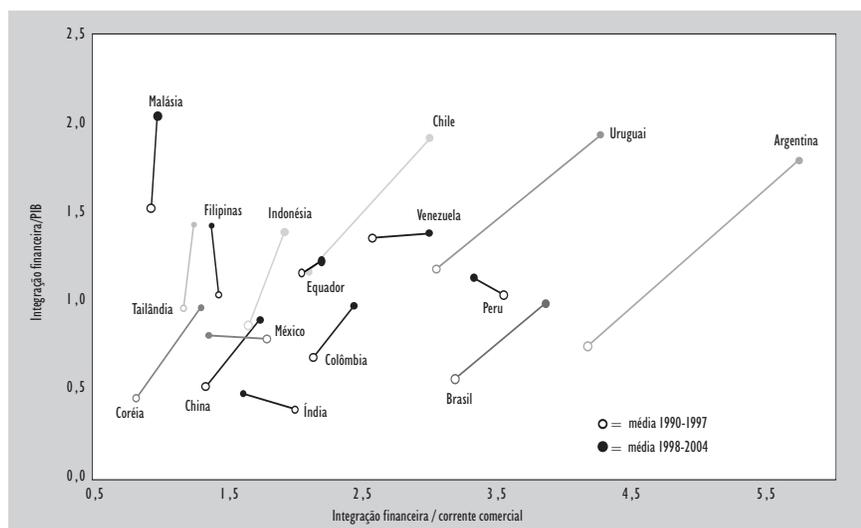
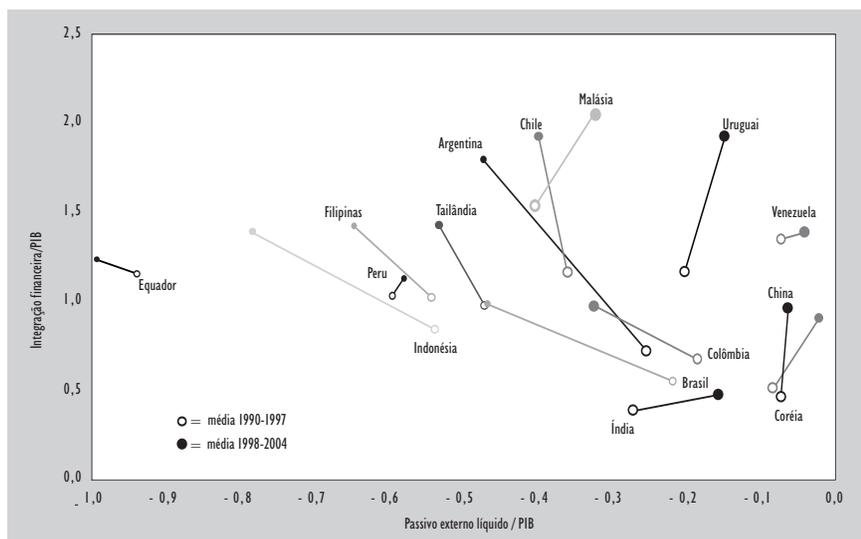
À primeira vista, o critério regional não parece ser um bom guia para caracterizar os padrões distintos de integração financeira. Na figura da esquerda, praticamente todas as grandes economias aparecem localizadas no segundo quadrante (baixa integração e posição líquida menos negativa) e alguns asiáticos surgem com situação líquida muito ruim. Mas é na caracterização da “via preferencial” que as diferenças entre sul-americanos e asiáticos se mostram de maneira mais nítida. Todos os pontos localizados à direita da média (i.e., todos aqueles em que a integração financeira predomina sobre a comercial) são da América do Sul. Entre os asiáticos, por outro lado, mesmo aqueles mais integrados financeiramente pelo critério convencional sustentam volumes de intercâmbio comercial muito mais elevados. O melhor exemplo é, sem dúvida, a Malásia.

Mas não se trata apenas do confronto entre as médias: há grandes diferenças também quando se divide o período em duas fases, antes e depois de 1998 (o primeiro ano após a crise asiática). O Gráfico 2 mostra que, nos dois indicadores, a situação dos asiáticos em geral melhorou — com a importante exceção da Indonésia (ou seja, a posição externa líquida se tornou menos negativa e a integração financeira cresceu *pari passu* com a comercial) — e a sul-americana piorou (e o destaque negativo é justamente o Brasil).

Esse perfil inferior de inserção externa é reforçado quando são observadas também as condições de solvência e liquidez — que, apesar das limitações existentes na base de dados consultada, podem ser apreendidas pelos indicadores apresentados nos Gráficos 3, 4 e 5 (em todos os casos, as médias 1990-2004 e o movimento antes e depois de 1998, sempre controlado pelo grau de integração em relação ao PIB).

**Gráfico 2**

**Integração financeira x Posição externa líquida; Integração financeira/PIB x Integração financeira/corrente comercial. Médias 1990-1997 e 1998-2004.**

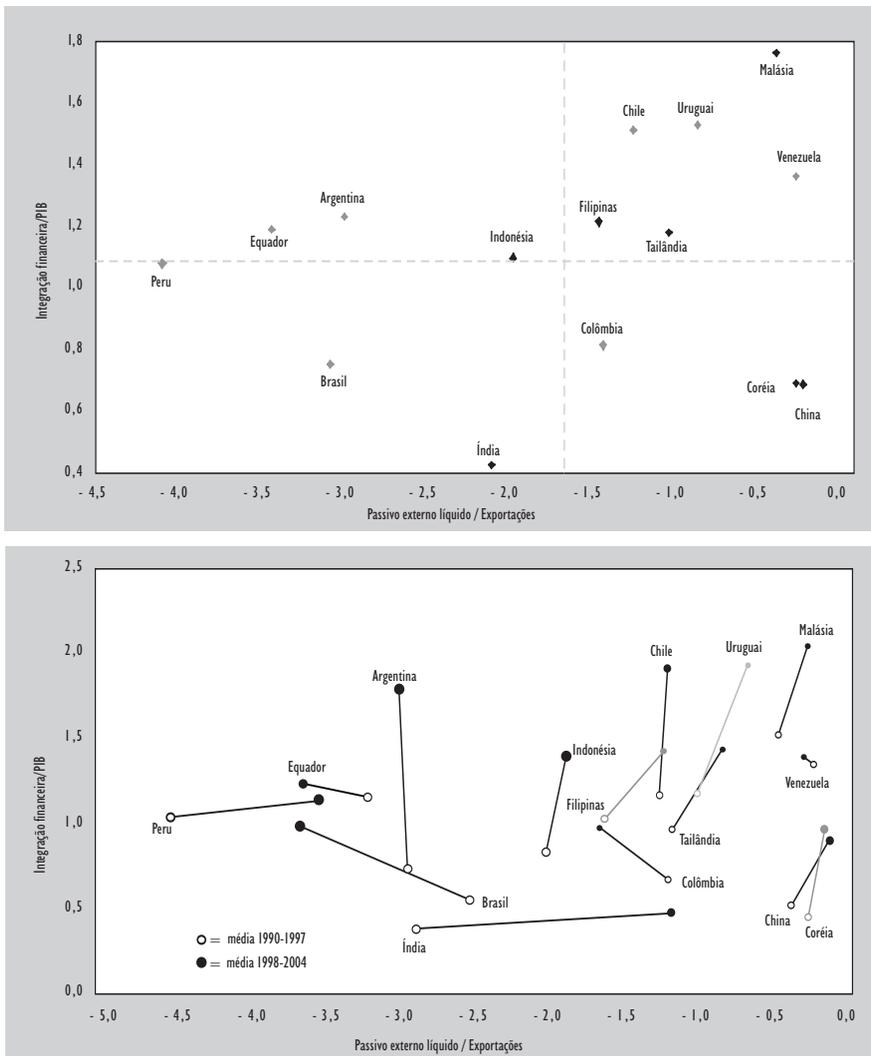


FONTE: Lane & Milesi-Ferreti (2006); Banco Mundial, World Development Indicators. Elaboração do autor deste trabalho.

Os resultados do primeiro indicador de solvência (todo o passivo externo líquido sobre as exportações de bens e serviços não-fatores, Gráfico 3), agora com as exceções de Uruguai, Chile e Venezuela, são suficientes para afirmar que as condições de solvência nas principais economias sul-americanas são bastante infe-

riores às asiáticas nesta época de globalização. Mais do que isso, o Brasil mostra uma trajetória excepcionalmente ruim: apenas Equador e Colômbia também pioram sua situação enquanto todos os demais melhoram (de maneira muito expressiva na Índia, por exemplo) ou permanecem onde estão (caso da Argentina). Nesse quesito, portanto, a performance brasileira é inferior inclusive à da sua região.

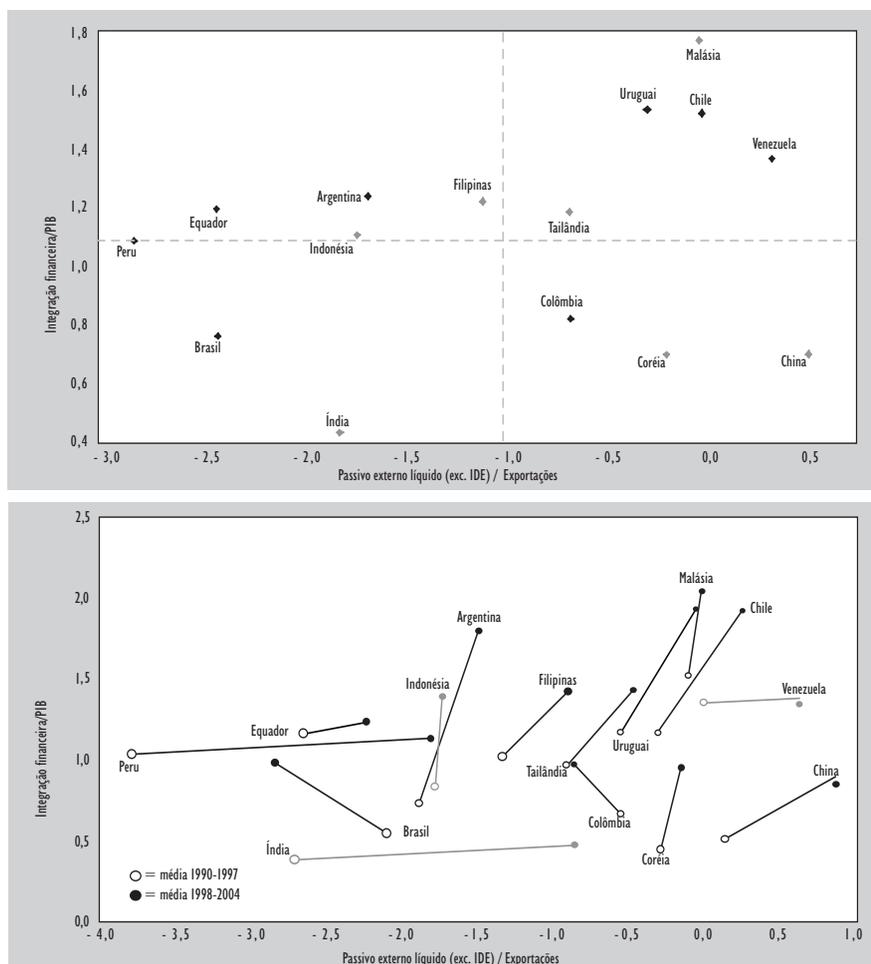
**Gráfico 3**  
Integração financeira/pib x Passivo externo líquido/expoções  
(médias 1990-2004, e 1990-97 x 1998-2004)



FONTE: Lane & Milesi-Ferreti (2006); Banco Mundial, World Development Indicators. Elaboração do autor deste trabalho.

Por um cálculo alternativo para as condições de solvência (excluindo-se do numerador os estoques de investimento direto, Gráfico 4), a situação do Brasil e de seus vizinhos não melhora em termos relativos, ao contrário: na média do período todo — que mantém o contraste regional com as mesmas ressalvas —, as condições de solvência do país são melhores apenas do que as do Peru; e na comparação dos dois sub-períodos, o retrocesso brasileiro só é acompanhado pelo verificado na Colômbia (o Peru mostra evolução favorável só similar à da Índia).

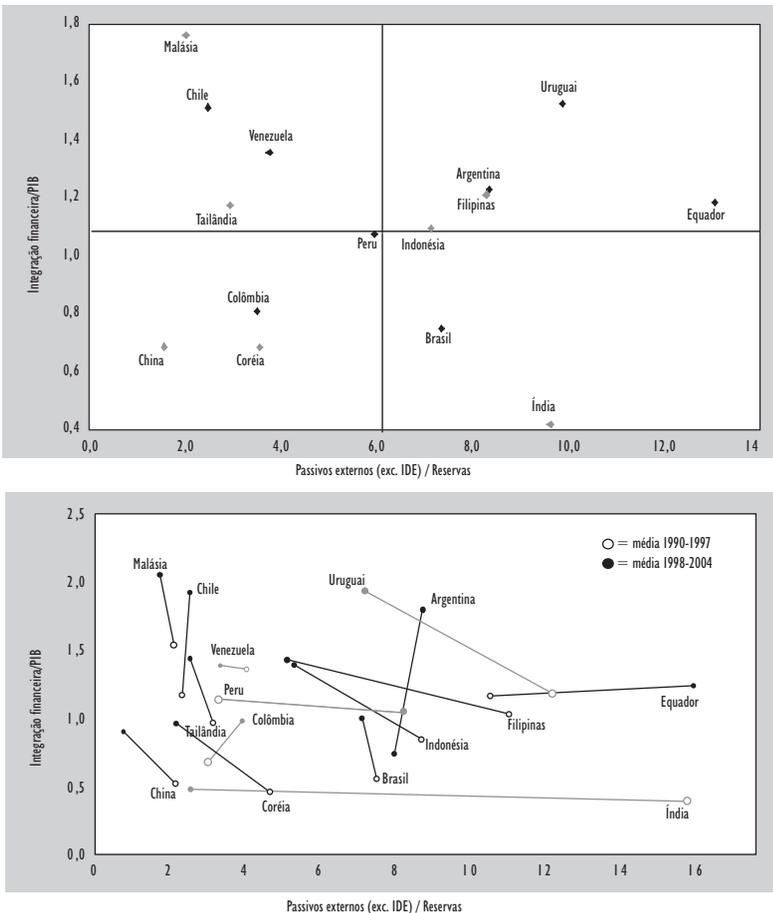
**Gráfico 4**  
**Integração financeira/PIB x Passivo externo líquido**  
**(excl. IDE)/exportações (médias 1990-2004, e 1990-1997 x 1998-2004)**



FONTE: Lane & Milesi-Ferreti (2006); Banco Mundial, World Development Indicators. Elaboração do autor deste trabalho.

Por fim, no único e precário indicador de liquidez que é possível calcular (passivo externo exclusive IDE/reservas, Gráfico 5), as economias sul-americanas estão, com exceção de Chile, Venezuela e Colômbia, na parte menos nobre da figura, longe dos valores apresentados por China e Coreia — mas próximos à média apresentada pela Índia. No entanto, a evolução da situação desta última economia antes e depois de 1998 é impressionante, saindo das últimas posições em direção às primeiras. Esse contraste entre períodos mostra que apenas Equador, Chile e Argentina pioraram suas condições de liquidez — e ainda assim no caso destes dois últimos, de maneira insignificante.

**Gráfico 5**  
**Integração financeira/PIB x Passivos externos (excl.IDE)/reservas**  
**(médias 1990-2004, e 1990-1997 x 1998-2004)**



FONTE: Lane & Milesi-Ferreti (2006); Banco Mundial, World Development Indicators. Elaboração do autor deste trabalho.

Todos esses resultados permitem, assim, identificar claramente dois padrões distintos de relacionamento financeiro com o exterior, ao longo do período histórico estudado.<sup>9</sup> Acima das exceções de ambos os lados (que não se repetem para todos os indicadores), a inserção financeira da Ásia se mostra muito mais virtuosa do que a da América do Sul. Nesse sentido, os números aqui apresentados são plenamente compatíveis com as idéias de vários autores que apontam duas estratégias externas bastante opostas seguidas pelas duas regiões: *trade versus capital account* (Dooley *et al.*, 2003); “gansos voadores” versus “patos vulneráveis” (Palma, 2004); além de outros trabalhos anteriores sobre essa dicotomia (por exemplo, Medeiros, 1997). Na denominação de Carneiro (2007), trata-se do contraste entre um “padrão produtivista” e um “financista”.

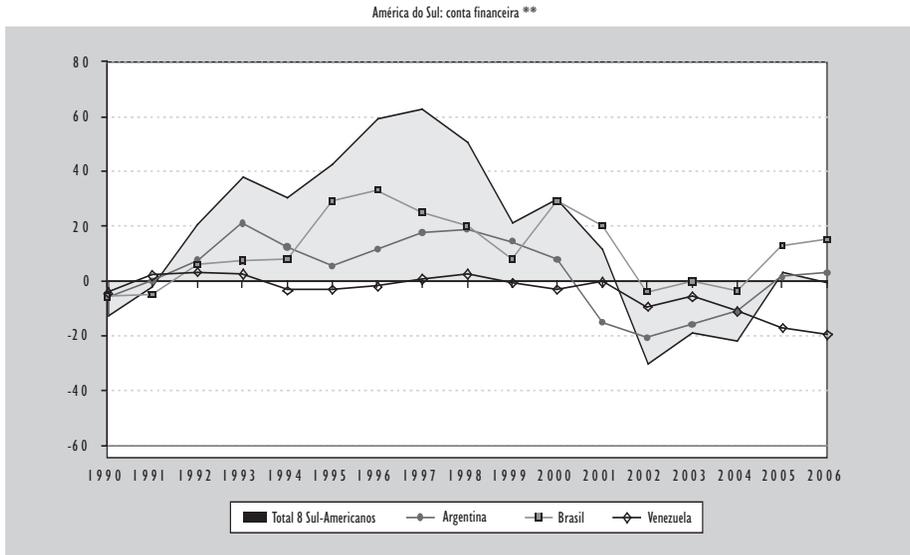
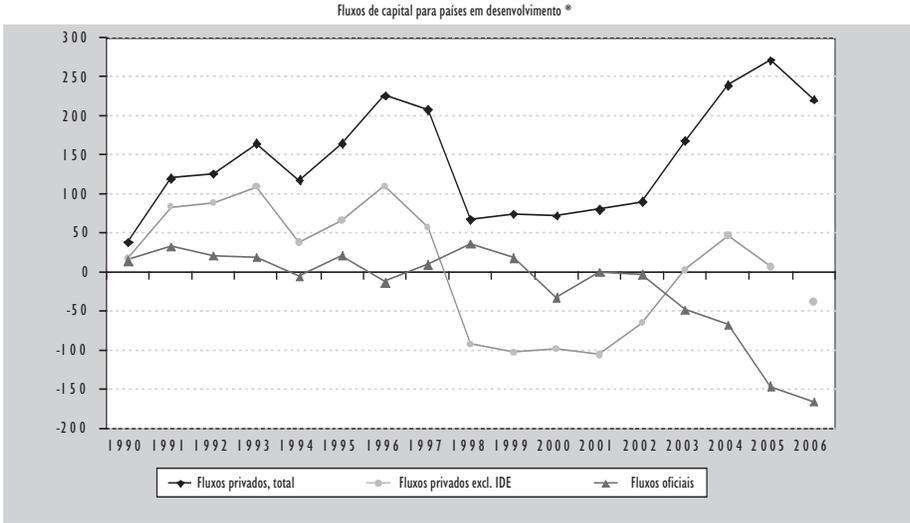
Se nesse plano estrutural a situação é claramente insatisfatória, o quadro para os sul-americanos se mostra tão ou mais problemático no que se refere às oscilações mais conjunturais nos fluxos de financiamento externo.

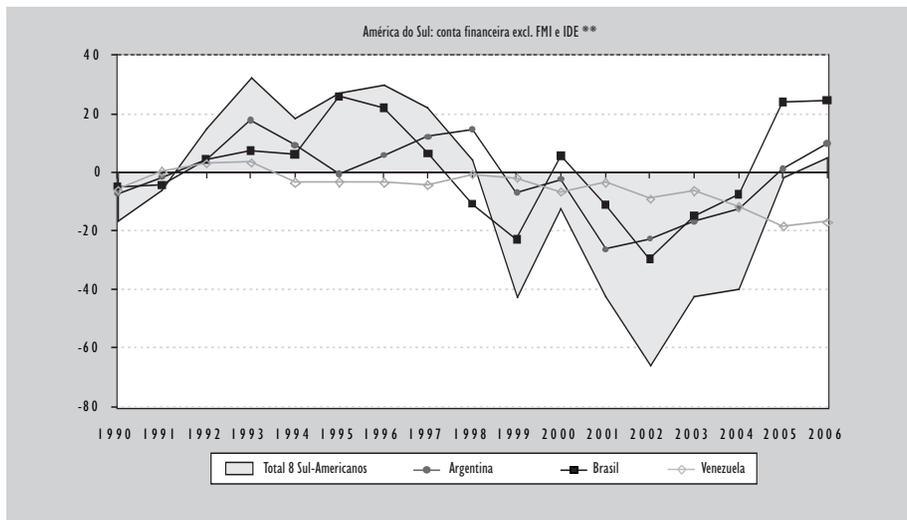
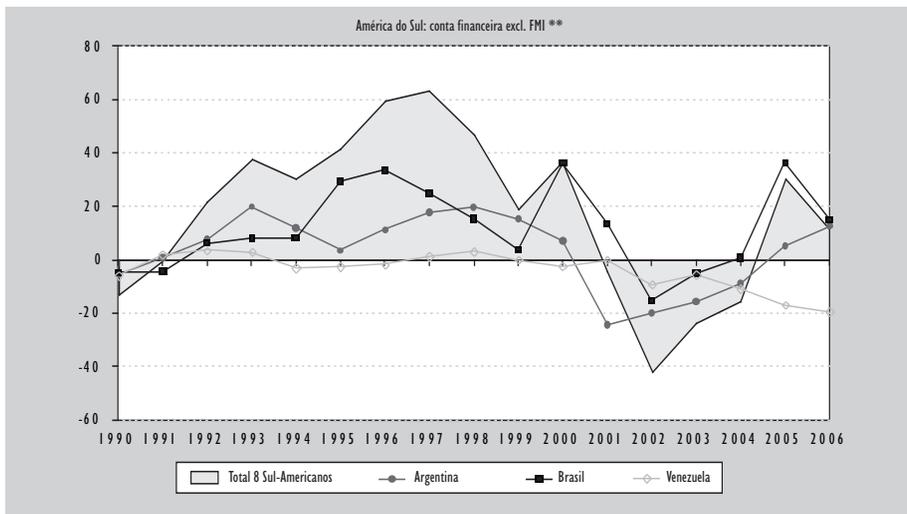
São mostrados, nas diferentes figuras do Gráfico 6, os contornos do que pode ser classificado como padrão de relacionamento das principais economias sul-americanas com os fluxos privados de capital na globalização. Em sentido horário, mostra-se inicialmente a figura já comentada dos dois ciclos de liquidez para países em desenvolvimento (1990-2002; e pós-2003) e a forte oscilação dessa disponibilidade, particularmente para as modalidades não enquadradas na categoria Investimento Direto Estrangeiro.

---

<sup>9</sup> Não se deve perder de vista, na análise deste e de todos os outros números que mostram uma posição bastante negativa dos sul-americanos em geral, que as últimas informações utilizadas referem-se a 2004 e que todos os dados e fenômenos relevantes para os indicadores (reservas, exportações, dívida externa etc.) melhoraram sensivelmente desde então. Independente disso, no plano estrutural possibilitado pelos números disponíveis, já é possível concluir que o período de globalização financeira, para o caso do Brasil e de seus vizinhos, em contraste com os demais emergentes, foi bastante negativo no que tange às condições de solvência e liquidez.

**Gráfico 6**  
**Fluxos de capital e financiamento externo para emergentes e sul-americanos: valores líquidos, em US\$ bilhões**





FONTE: FMI; CEPAL. Elaboração do autor deste trabalho.

\* Agregado "Other emerging market and developing countries" da base de dados do World Economic Outlook do FMI, composto por 143 economias.

\*\* Dados individuais para Argentina, Brasil e Venezuela; e no agregado também para Chile, Colômbia, Equador, Peru e Uruguai.

As outras três ilustrações deixam claro, em primeiro lugar, que os países sul-americanos em geral estão subordinados a essa oscilação, que se acentua quando são desconsiderados os fluxos de IDE. Mais do que isso, ajudam a mostrar que, se não fossem os empréstimos de regularização do FMI (principalmente no ano de 2002), a saída líquida de capitais teria sido ainda mais grave (e, também, que a entrada

líquida teria sido maior em 2005 e 2006). A ilustração detalhada para os três maiores países mostra que, em contraste com esse comportamento extremamente oscilante do Brasil e da Argentina, a Venezuela consegue imprimir uma estabilidade muito maior à sua Conta Financeira e, mais do que isso, vem atuando no presente ciclo como exportador líquido de capitais de forma sistemática (e não apenas a título de desendividamento externo e pagamento de empréstimos oficiais anteriormente assumidos). No Anexo I, o detalhamento de algumas contas do Balanço de Pagamentos para as oito principais economias do sub-continente fornece elementos adicionais para essa caracterização negativa também pelo lado dos fluxos.

Como síntese de todas essas evidências de um padrão de relacionamento financeiro externo nitidamente inferior, as notas das agências de classificação de risco para as dívidas externas dos países sul-americanos (mostradas no Quadro 1) são bastante negativas. Apenas o Chile – das dez economias para as quais é possível obter essa informação – se enquadra na categoria de investimento seguro (*investment grade*) e pode com isso desfrutar (teoricamente) de um tipo de financiamento externo menos volátil e de mais longo prazo.

**Quadro 1**  
**Ratings e perspectivas para as dívidas soberanas de longo prazo, em moeda estrangeira**

	Moody's(1)	Standard and Poors(2)	Fitch(3)
Argentina	B3/postiva	B+/estável/B	RD**
Bolívia	B3/estável	B-/estável/C	B-/estável
Brasil	Ba1/estável	BB+/positiva/B	BB+/estável
Chile	A2/estável*	A/positiva/A-I*	A/positiva*
Colômbia	Ba2/positiva	BB+/estável/B	BB+/estável
Equador	Caa2/negativa	CCC/negativa/C	CCC/estável
Paraguai	Caa1/estável	B/estável/B	
Peru	Ba2/estável	BB+/positiva/B	BB+/positiva
Suriname	B1/estável	B/positiva/B	B/estável
Uruguai	B1/estável	B+/positiva/B	BB-/estável
Venezuela	B2/estável	BB/estável/B	BB-/negativa

Fonte: Agências. Elaboração do autor deste trabalho.

(1) Informações de 09/11/2007.

(2) Informações de 16/11/2007.

(3) Informações de 16/11/2007.

\* Investment Grade.

\*\* Dívida total ou parcialmente em default.

Pode-se argumentar, como tem sido recorrente no debate brasileiro e regional, que o quadro descrito acima reflete uma realidade “ultrapassada”, essencialmente modificada pelas características distintas do ciclo mais recente da liquidez internacional, que teria aproximado — principalmente por conta da acumulação de reservas internacionais (fruto dos superávits em conta corrente) e do desendividamento externo — os padrões de inserção asiático e sul-americano. Em outras palavras, como comentado na nota n. 10, acima, a comparação feita com os dados disponíveis (até 2004) perderia justamente as novidades mais importantes (e alvissareiras para a região em foco). Sem ignorar os contornos menos perversos do ciclo de liquidez atual, a perspectiva aqui é a de que, para a reflexão que se propõe — com vistas a um processo estrutural de integração financeira — é melhor partir de uma realidade de mais longo prazo do que se fiar em uma conjuntura excepcionalmente favorável que, adicionalmente, dá todas as indicações que pode reverter em breve. Porém, como se verá a seguir, os problemas financeiros que devem ser levados em conta nas reflexões sobre a integração sul-americana não se restringem às relações externas dessas economias.

### **I.ii. Padrões de atuação dos sistemas financeiros domésticos**

Assim como na seção acima, o esforço aqui é de descrição comparativa, com base em grandes indicadores que permitam contrastar o funcionamento dos sistemas financeiros domésticos na América do Sul e na Ásia. Apesar de mais limitada na sua abrangência, a principal base de dados utilizada<sup>10</sup> permite uma visão panorâmica.

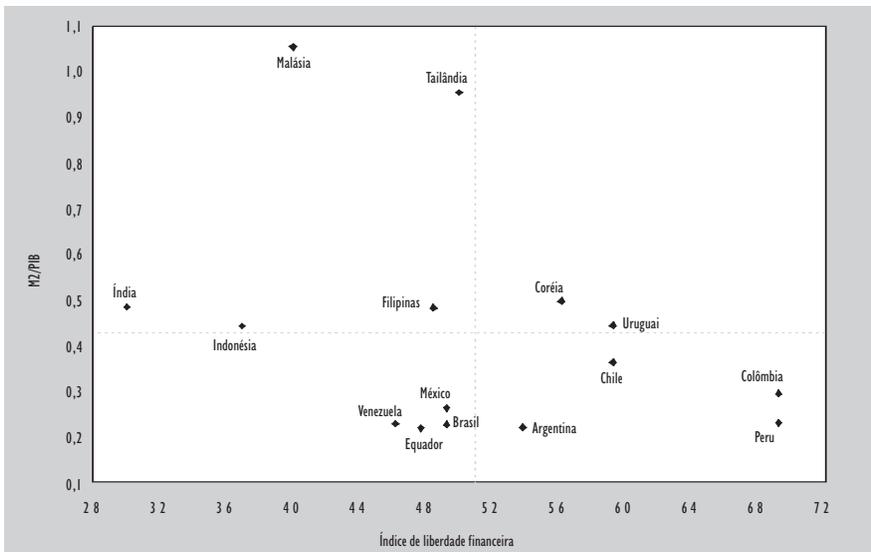
O ponto de partida do esforço comparativo é o tamanho dos sistemas financeiros, para o qual tradicionalmente se utiliza o indicador M2/PIB, que retrata, de maneira ampla, o total de ativos financeiros existentes em cada economia. Junto com ele, um outro indicador — mais subjetivo e relativo à institucionalidade e às regras de operação das finanças domésticas — pode ser citado: o “índice de liberdade financeira”, calculado pela *Heritage Foundation* anualmente

---

<sup>10</sup> Beck, Demirgüç-Kunt & Levine (2000). A despeito das várias lacunas existentes em relação às economias aqui examinadas (particularmente em relação à China), trabalhou-se sempre com o máximo possível de países para cada tema, por meio das médias para o período aqui julgado mais relevante: a partir de 1990.

a partir de 1995 e que procura quantificar o grau de “repressão” em cada caso.<sup>11</sup> Cruzando as duas informações, chega-se ao quadro representado no Gráfico 7: os sistemas financeiros sul-americanos são, via de regra, muito menos profundos que os asiáticos selecionados (estão praticamente todos abaixo da média da amostra), e certamente esse resultado não pode ser atribuído a um excesso de interferência governamental ou falta de liberdade de atuação para as forças de mercado no setor. Pelo contrário, se alguma correlação é sugerida pela figura, é entre maior liberdade e menor desenvolvimento financeiro.

**Gráfico 7**  
**m<sup>2</sup>/PIB, média 1990-2005 x “Índice de Liberdade Financeira”, média 1995-2006**



FONTES: Beck, Demirgüç-Kunt & Levine (2000) Financial Structure Dataset; Heritage Foundation. Elaboração do autor deste trabalho.

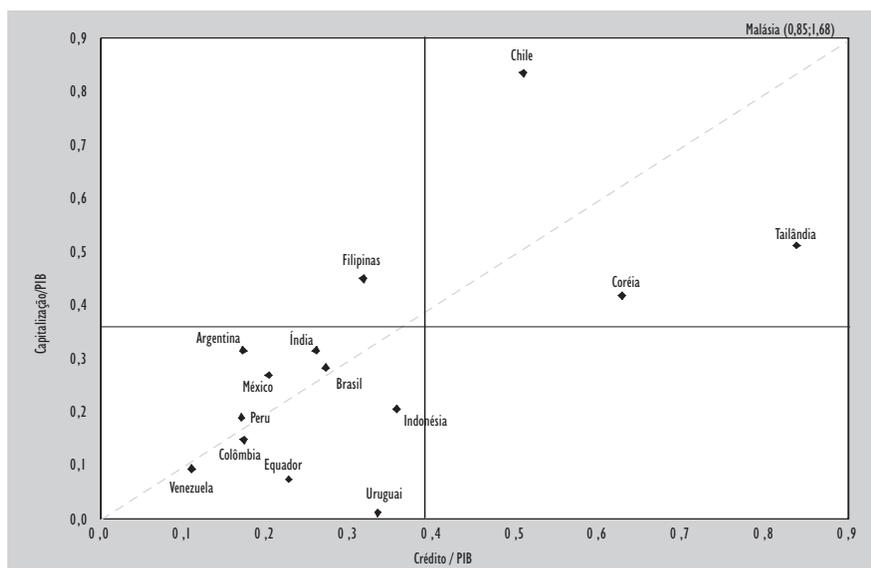
De maneira complementar à relação  $M^2/PIB$  (um indicador até certo ponto “grosseiro”), a literatura sobre estrutura financeira costuma quantificar de forma separada a profundidade dos dois grandes segmentos de qualquer sistema: mer-

<sup>11</sup> São utilizados critérios como: extensão da regulação governamental sobre os serviços financeiros, grau de intervenção estatal nos bancos e outros agentes financeiros, dificuldade de abrir e operar firmas nesse setor (tanto para residentes como para estrangeiros) e influência estatal na alocação do crédito. O indicador resultante varia entre 0 (sistema totalmente reprimido) e 100 (influência governamental insignificante, a mais alta liberdade a que se poderia chegar).

cado de crédito (relação crédito/PIB) e mercado de capitais (capitalização total/PIB). Seguindo o mesmo padrão de apresentação, os números para as economias asiáticas e sul-americanas são reproduzidos no Gráfico 8. Apenas indicando as coordenadas, mas excluindo do desenho, por razões de escala, a posição da Malásia, tem-se um quadro em que predomina a baixa profundidade em ambas as estruturas. Onze das quinze economias representadas encontram-se no terceiro quadrante, enquanto apenas Filipinas se localiza no quarto, e Coréia, Tailândia e Chile, além da Malásia, são superiores às médias em ambos os quesitos.

Mas, acima de tudo, o recado principal é o de que as profundidades das duas estruturas financeiras parecem caminhar juntas no universo das economias emergentes. E, quanto ao contraste regional que mais interessa aqui, dos oito sul-americanos observados mais de perto, novamente apenas o Chile se destaca positivamente (todos os outros se encontram abaixo das duas médias), enquanto os asiáticos estão muito melhor localizados.

**Gráfico 8**  
**Estruturas financeiras alternativas: Crédito bancário/PIB x capitalização/PIB, médias 1990-2005**



FONTE: Beck, Demirgüç-Kunt & Levine (2000) Financial Structure Dataset. Elaboração do autor deste trabalho.

Dado esse pano de fundo, é possível avançar um pouco mais na descrição comparativa, agora detalhando alguns aspectos de cada um desses mercados, de forma separada.

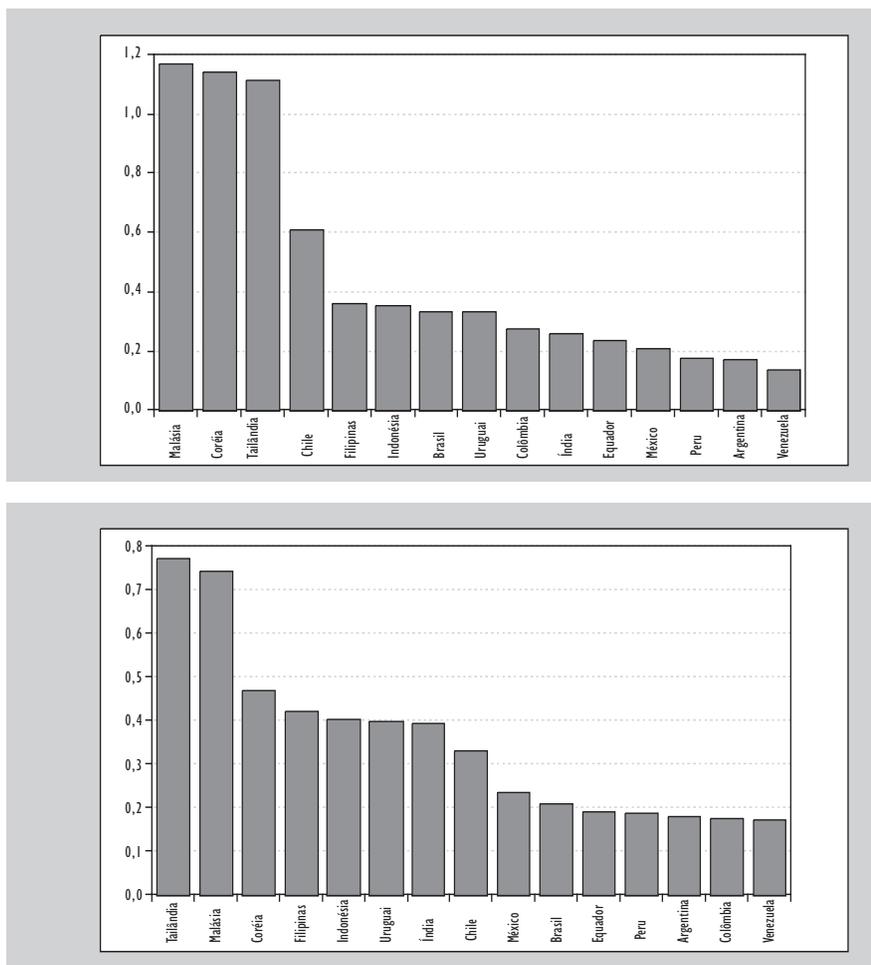
Em primeiro lugar, em relação ao mercado de crédito, é possível refinar as medidas de tamanho e atividade. Na figura esquerda do Gráfico 9, o crédito total para o setor privado em relação ao PIB é representado<sup>12</sup> com algumas diferenças relevantes em relação ao observado anteriormente. Os países nos quais o acréscimo dos outros intermediários mais eleva a relação crédito/ PIB — o que, por si só, também indica maior sofisticação das estruturas financeiras — são, na seqüência, Coréia (aonde a diferença é de mais da metade do PIB), Malásia, Tailândia e Chile (todos com tal diferença superior a 10% do produto), não por acaso aproximadamente o mesmo grupo que vinha liderando os outros indicadores já arrolados. Para o conjunto dos sul-americanos, além dos patamares baixos essa distância é insignificante (com exceção de Colômbia e Brasil). Por sua vez, o outro indicador apresentado (a relação entre depósitos bancários e o produto) também mostra que no caso brasileiro — e nos sul-americanos em geral, com a exceção do Uruguai — o espaço para ampliar o acesso aos serviços bancários é enorme.

---

<sup>12</sup> Além dos tradicionais bancos de depósito, Beck, Demirgüç-Kunt & Levine (2000) incluem aqui também as *bankline institutions* (intermediários que aceitam depósitos sem fornecer instrumentos de transferência destes, como bancos de poupança; e intermediários que captam recursos no mercado por meio de títulos negociáveis), as companhias de seguros, os fundos de pensão privados, os outros fundos de investimento coletivo e os bancos de desenvolvimento.

**Gráfico 9**

**Mercado de crédito em PEDs: Crédito total/PIB e depósitos bancários/PIB, médias 1990-2005**

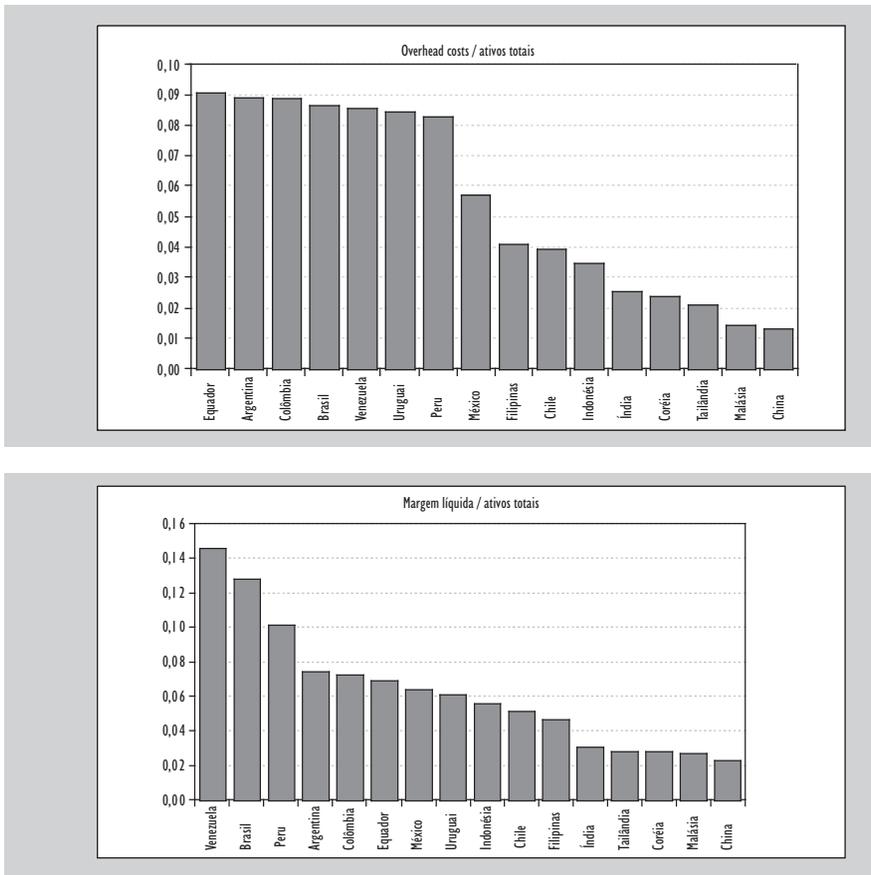


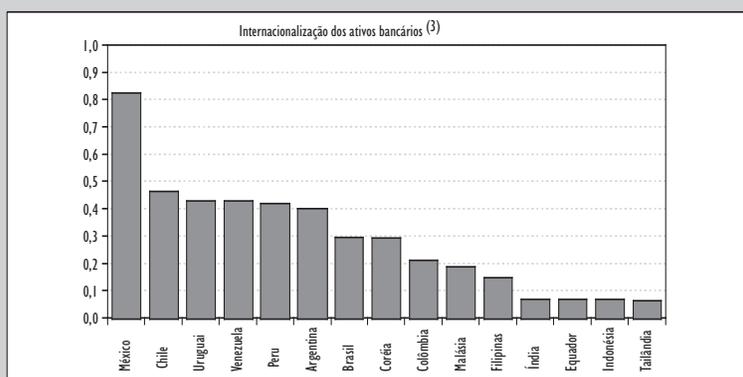
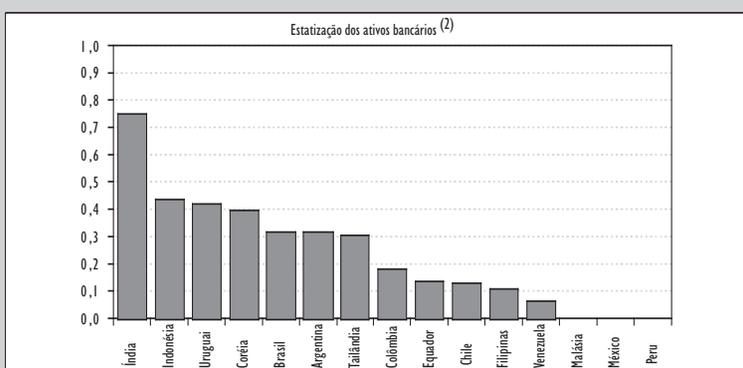
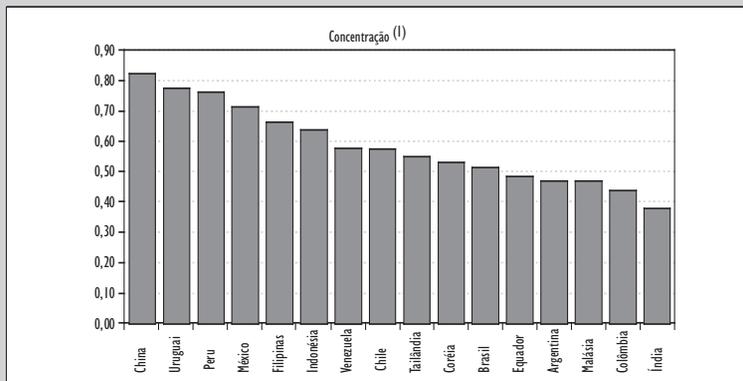
FORNTE: Beck, Demirgüç-Kunt & Levine (2000) Financial Structure Dataset. Elaboração do autor deste trabalho.

Um último conjunto de informações sobre os sistemas bancários se refere às suas condições de eficiência e às estruturas de mercado nas quais operam. Sem pretender entrar nos muitos detalhes que cada uma dessas dimensões envolve, o Gráfico 10 apresenta as médias para cinco importantes indicadores relacionados a essas temáticas: custos indiretos (*overhead costs*)/ativos totais e margem líquida (ou *spread*)/ativos totais como *proxies* para a eficiência dos sistemas bancários; e o grau de concentração, de participação estatal e de participação estrangeira no total de ativos do sistema.

Nos dois indicadores de eficiência, a posição de inferioridade dos países sul-americanos é patente. Na relação entre custos indiretos e ativos totais, abaixo da média do conjunto (0,049) estão todos os asiáticos (inclusive os mais desenvolvidos, Malásia e Tailândia, com valores inferiores à metade dessa média) e novamente o Chile destoando do padrão da sua região. Já quanto ao ganho líquido com juros em proporção aos ativos totais, o quadro se repete: os sul-americanos têm, em média, *spread* 2,5 vezes maior que os asiáticos. Ao Brasil, como é notório, cabe papel de destaque bastante negativo: o país tinha, na média do período analisado, o terceiro maior *spread* e a quarta maior relação entre custos e ativos totais.

**Gráfico 10**  
**Mercado de crédito em emergentes: indicadores de eficiência e estrutura selecionados, médias 1995-2005**





FORNTE: Beck, Demirgüç-Kunt & Levine (2000) Financial Structure Dataset.; Barth et al. (2001). Elaboração do autor deste trabalho..

(1) Parcela dos ativos totais do sistema bancário detida pelos três maiores bancos.

(2) Parcela dos ativos do sistema bancário detida pelos bancos cujo capital é, pelo menos, 50% de propriedade estatal.

(3) Parcela dos ativos do sistema bancário detida pelos bancos cujo capital é, pelo menos, 50% de propriedade estrangeira.

Dois outros indicadores importantes são mostrados ainda nas figuras do Gráfico 10. De um lado, o grau de “estatização dos ativos financeiros” (i.e., a parcela de tais ativos detida pelos bancos públicos), e de outro o índice homólogo para os bancos estrangeiros, cujos números não correspondem às mesmas médias calculadas para o resto.<sup>13</sup> Se em termos de concentração dos ativos bancários — aqui medida como a parcela detida apenas pelos três maiores bancos — não há um nítido perfil regional; em termos de estatização e internacionalização o quadro é um pouco distinto, mas igualmente questiona as afirmações mais liberais. A parcela comandada pelos bancos estatais aparece em média um pouco mais elevada nos países asiáticos que nos sul-americanos — ainda que Malásia (contrastando com o perfil regional), México e Peru exibam indicadores nulos. E, em termos de desnacionalização, com bastante nitidez os sul-americanos — que, junto com o México, mais avançaram nas reformas liberalizantes — apresentam patamares muito distintos de todos os asiáticos.

Isso tudo sugere — para o caso brasileiro e para as demais economias da região — que dificilmente serão encontradas nesses aspectos da estrutura de mercado as causas e/ou as possíveis soluções para os traços mais marcantes do mercado de crédito aqui resumidos: a baixa profundidade, o escasso acesso aos serviços bancários e a acentuada ineficiência.

Por fim, resta um olhar mais detalhado sobre os mercados de ações. Neste caso, o Gráfico 11 traz informações que complementam os dados já mostrados no Gráfico 8 (capitalização sobre PIB). Do lado esquerdo, o volume negociado anualmente em relação ao PIB, e do direito este mesmo volume em relação à capitalização total do mercado (o giro ou o *turnover* do mercado, como indicativo da liquidez). A disparidade de resultados e, portanto, os graus muito distintos de desenvolvimento do mercado acionário são a marca geral. Outro traço marcante é o predomínio das mesmas nações asiáticas que já vinham se destacando nos demais itens analisados.

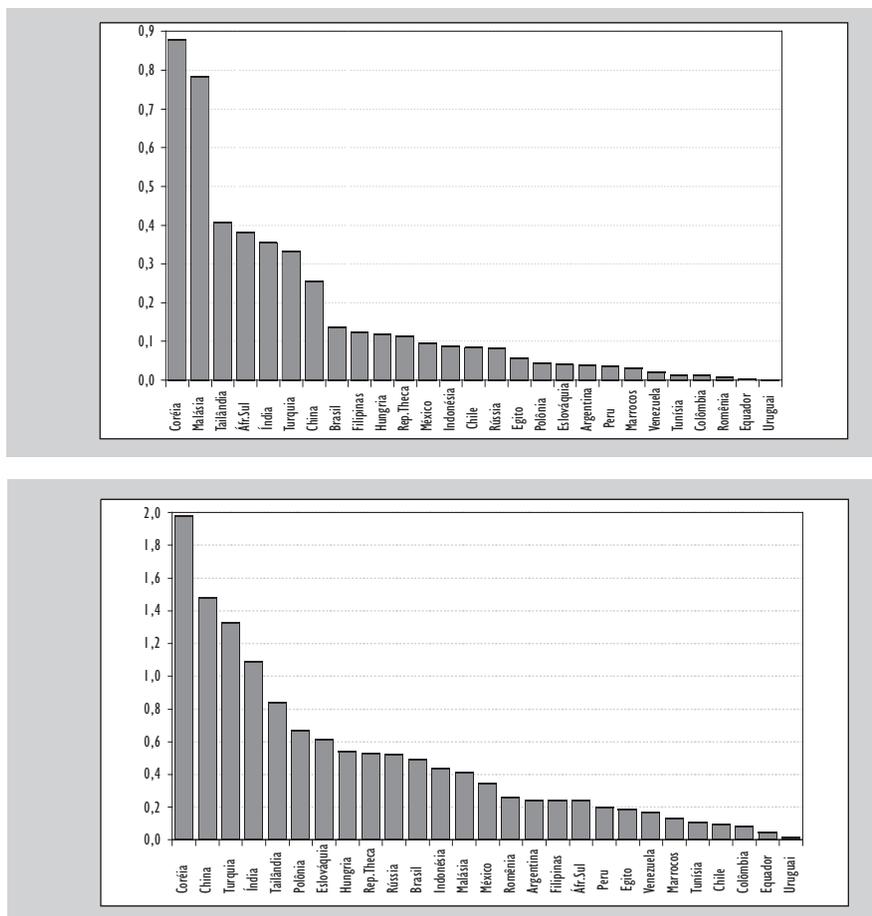
---

<sup>13</sup> Tais medidas constavam das primeiras versões da base de dados de Beck, Demirgüç-Kunt & Levine (2000), mas nas sucessivas atualizações deixaram de aparecer (os últimos dados são de 1997). Para suprir essa lacuna, recorreu-se a outra fonte de informação, do mesmo departamento do Banco Mundial: o relatório de Barth *et al.* (2001), sobre a regulação do setor bancário ao redor do mundo, feita com base em questionários respondidos pelas autoridades de cada país. Como apenas duas versões desses resultados estavam disponíveis para consulta (2003 com dados relativos ao final de 2001; e um mais antigo e menos abrangente ainda, lançado em 2001, cujas informações remetem ao final de 1999), optou-se então por trabalhar com os dados mais recentes.

Diante dos estrondosos números da Coreia e de outros asiáticos, a fraqueza das bolsas de valores sul-americanas chama a atenção — com a relativa exceção do Brasil. Seus indicadores se situam próximos às médias: enquanto o valor negociado nesse conjunto de economias representa 17% do PIB, no caso brasileiro esse valor é de 13% (um quinto do verificado na Coreia); e a *turnover ratio* brasileira é aproximadamente igual à média dos 27 países: 0,5 (o que, novamente em relação à bolsa coreana, significa apenas um quarto).

## Gráfico II

**Mercado de ações em emergentes: volume negociado/PIB e volume negociado/capitalização (turnover ratio) médias 1990-2005**



FONTE: Beck, Demirgüç-Kunt & Levine (2000) Financial Structure Dataset. Elaboração do autor deste trabalho.

Assim, a despeito dos estrondosos números do mercado brasileiro de capitais — e particularmente do mercado de ações<sup>14</sup> — nos últimos meses, essa também é uma realidade a ser levada em conta nos estudos e esforços para a integração monetária e financeira na América do Sul: em um plano estrutural, para além das fortes oscilações que também caracterizam as finanças externas e domésticas durante o período da globalização, os resultados sobre os mercados de capital na região são absolutamente decepcionantes. Assim como o são as condições de profundidade, acesso e eficiência dos mercados de crédito.

Ou seja, à semelhança (ou, talvez, em conseqüência) do quadro descrito para o padrão de inserção financeira externa das economias sul-americanas na globalização, o desempenho das estruturas responsáveis pelo financiamento do desenvolvimento está, nessa região, em posição muito inferior à observada na outra principal região “emergente”, e certamente se encontra muito aquém das necessidades e carências estruturais dos seus países. As considerações sobre as iniciativas e possibilidades de integração no plano financeiro devem, portanto, levar em conta esse ponto de partida adverso — seja como limitante, seja como realidade a ser enfrentada pela cooperação.

## **II. INTEGRAÇÃO FINANCEIRA: QUESTÕES CONCEITUAIS E INICIATIVAS REGIONAIS**

Em análise sobre o amplo tema da “cooperação regional para o desenvolvimento”, a UNCTAD dedica o capítulo V do mais recente TDR (UNCTAD, 2007) às dimensões monetárias e financeiras dos processos de integração regional. E faz uso de uma divisão das iniciativas em três frentes, que parece a mais adequada: i) “cooperação regional para facilitação de pagamentos e financiamento de curto prazo”; ii) “cooperação regional para o financiamento do desenvolvimento”; e iii) “arranjos cambiais e uniões monetárias”. Na primeira, se incluem mecanismos para facilitação do comércio regional e provisão de liquidez em momentos de dificuldades no balanço de pagamentos: uniões de pagamentos, caixas de compensação, acordos de crédito recíproco, fundos de reservas compartilhadas. Já a segunda

---

<sup>14</sup> Para um mapeamento desse movimento e uma interpretação mais cética do que a predominante sobre suas causas e conseqüências ver Biancareli (2007, cap. V).

contempla dois grandes tipos de instituições: bancos regionais de desenvolvimento e mercados regionais de títulos. Por fim, a terceira frente envolve acordos formais para coordenação das políticas (principalmente cambial) e os mecanismos eventuais para a adoção de uma moeda única.

Apesar dessa última ser, em termos teóricos, o estágio final de um processo de integração, não parece haver uma hierarquia entre as outras duas frentes: não consta ser necessário ter trilhado um caminho longo no que se refere às uniões de pagamentos e ao crédito de curto prazo para que mecanismos de financiamento de prazo mais longo prosperem. É essa divisão que se utiliza aqui, apesar de não ser a única possível.<sup>15</sup> Maior ênfase será dada às duas primeiras dimensões (relativas, respectivamente, ao financiamento de curto e de longo prazos), inclusive porque a cooperação macroeconômica e a integração monetária são processos que extrapolam a questão do financiamento, e na prática avançaram muito pouco na América do Sul (como será brevemente comentado).

A justificar teoricamente as iniciativas em todas as três direções, Ocampo (2006) organiza os argumentos em quatro grandes grupos. O primeiro diz respeito às demandas oriundas do próprio processo de integração regional em curso. O “regionalismo aberto” exige cooperação monetária e financeira em vários sentidos complementares: há necessidade de proteção no âmbito regional diante das crises de balanço de pagamentos; deve-se levar em conta os efeitos das iniciativas de políticas nacionais na economia dos países vizinhos (i.e., a gestão macroeconômica não pode trabalhar contra o comércio regional); o financiamento da infra-estrutura e outros “bens públicos regionais” é encaminhado de maneira muito mais oportuna por bancos de desenvolvimento adequados ao controle e especificidades locais; a redução da assimetria de informações no plano regional e a pressão dos pares (sentido de “pertencimento”) fazem com que os riscos creditícios dessas instituições sejam reduzidos; e, por fim, no que se refere à regulação dos sistemas financeiros, também há enormes ganhos em termos de custos de aprendizagem e adaptação a normas internacionais.

---

<sup>15</sup> Ocampo (2006), utiliza uma divisão mais simples, em dois planos: i) financiamento do desenvolvimento e ii) mecanismos de cooperação macroeconômica e mecanismos financeiros conexos (fornecimento de liquidez durante crises de balanço de pagamentos).

Um segundo grupo de argumentos aponta na direção da complementaridade necessária entre instituições financeiras mundiais e regionais. A forte heterogeneidade entre as diferentes economias ao redor do globo, e as várias lacunas existentes na arquitetura financeira internacional (particularmente em relação aos países em desenvolvimento), apontam nessa direção. O trabalho de supervisão mundial executado por órgãos como o FMI se concentra nas economias mais desenvolvidas e se revela absolutamente insuficiente para tratar dos efeitos das políticas econômicas entre os países em desenvolvimento. Nesse vácuo, os órgãos regionais teriam maior capacidade de captar as necessidades e atender às demandas das economias menores, e facilitariam uma espécie de “divisão do trabalho” com as instituições globais – tanto em relação a esse monitoramento quanto à provisão de liquidez em casos de crises de balanço de pagamentos. Por outro lado, o terceiro argumento enfatiza a necessidade de competição entre essas duas esferas (global e regional) no atendimento das necessidades dos países em desenvolvimento, particularmente daqueles de menor tamanho e necessidades mais específicas.

Por fim, o quarto grupo de argumentos é de natureza política e se origina na sub-representação e no baixo poder de influência das economias menos desenvolvidas nas agências multilaterais globais. O sentido de “pertencimento” ou mesmo de “propriedade” que uma instituição regional representa para os seus sócios é capaz de aumentar a legitimidade e a aceitação de suas recomendações (inclusive quando expressam, em bloco, as opiniões de seus membros nas instâncias mais amplas), e, mais importante, se traduz em um tratamento de “credor privilegiado” conferido pelos sócios, individualmente. Como resultado deste último fator, as taxas de inadimplência e, portanto, os riscos de tais instituições são significativamente mais baixos do que os das economias individuais.

Vislumbrando um futuro FMI como “o vértice de uma rede de fundos de reserva regionais e sub-regionais e de mecanismos de crédito recíproco” (p. 20), Ocampo (2006) aponta que um arranjo institucional nesses moldes teria pelo menos dois grandes traços positivos: um grau mais elevado de estabilidade econômica global (já que uma ampla gama de serviços financeiros, atualmente não prestados pelas agências globais, seria garantida) e um maior equilíbrio das relações internacionais, capaz de conquistar o apoio dos menores países para as normas e procedimentos mais adequados.

Porém, não se trata de uma panacéia isenta de riscos e problemas. Os principais, relacionados à viabilidade e à sustentabilidade de longo prazo das instituições financeiras regionais seriam: i) a adequação da demanda à capacidade da oferta (o que torna crítica a presença de países mais desenvolvidos e capazes de contribuir com fundos, e pode suscitar problemas de assimetria intra-regional); ii) a necessidade de instituições fortes e de compromissos rígidos, que não deixem o “sentido de pertencimento” se transformar em impotência diante dos membros mais poderosos; e iii) o cuidado com a distribuição equitativa dos benefícios (para o qual a temática da convergência entre os membros, e eventuais fundos para isso, é central).

Na América do Sul, apesar das debilidades do processo de integração, não faltam retórica nem instituições — antigas e novas — relacionadas à cooperação financeira. Um mapeamento destas instituições e iniciativas é útil como instrumento inicial de reflexão sobre os temas aqui tratados.<sup>16</sup> Para isso, segue-se a divisão em três níveis apresentada acima, e em meio à descrição das iniciativas são apresentados alguns comentários e indagações que ajudam a nortear futuros passos de investigação.

## **II.i. Financiamento de curto prazo**

No que se refere à “cooperação regional para facilitação de pagamentos e financiamento de curto prazo”, são duas as principais iniciativas em operação no subcontinente (ou em partes dele).

Em primeiro lugar, funciona desde 1966 o Convênio de Pagamentos e Crédito Recíproco (CCR), mecanismo de facilitação do comércio regional no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) desde 1982, e do qual são signatários os bancos centrais dos países membros da associação (exceto Cuba): Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, além da República Dominicana, num total de 12 participantes. Para além da complexidade técnica, a idéia geral por trás do convênio é relativamente simples: durante um período de quatro meses, as operações

---

<sup>16</sup> Sobre a retórica, ver Anexo (*Informe del Grupo de Trabajo sobre Integración Financiera*) ao já citado documento final da Comisión Estratégica de Reflexión (CER, 2006). Todas as iniciativas descritas abaixo são apresentadas com fortes doses de ambição.

comerciais entre os países-membros se realizam sem a utilização de moeda estrangeira, compensando-se por meio de créditos recíprocos entre eles, com a garantia dos bancos centrais e a efetivação dos pagamentos entre importador e exportador por parte de bancos comerciais. Ao fim desse período, transferiria-se apenas as diferenças bilaterais entre os débitos e créditos acumulados. Além da facilitação em si da integração comercial regional, a lógica econômica também é clara: economizar as divisas escassas na região — ou, na antiga idéia inspiradora do Plano Keynes, reduzir os efeitos perversos que a escassez da moeda reserva internacional impõe sobre as trocas entre os países (e, portanto, sobre as possibilidades de crescimento econômico).

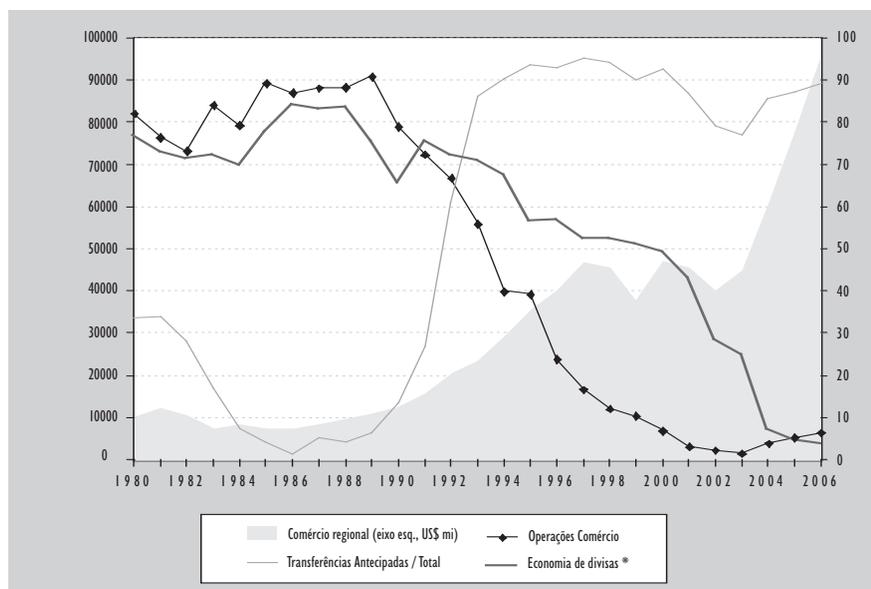
Na prática, pelo menos dois tipos de problemas (além das dificuldades operacionais de ordem técnica) podem prejudicar a operação do sistema. De um lado, a objeção e a resistência dos bancos centrais (particularmente por parte dos setores mais ortodoxos de suas burocracias), que pelo mecanismo descrito acabam incorrendo em risco soberano vinculado ao comércio exterior privado — o que caminha na contramão das definições de funções da autoridade monetária atualmente predominantes. De outro lado, também é crítica a questão das taxas de juros incidentes sobre esses créditos tomados e concedidos no intervalo entre os três momentos de compensação ao longo do ano: quando esse custo é superior a outras modalidades de financiamento disponíveis (ou, no que se refere ao país emprestador, caso seja inferior à remuneração que se pode obter com a aplicação de reservas em bancos privados), os incentivos para a liquidação antecipada dos compromissos são grandes.

Por conta principalmente dessas duas forças contrárias — a primeira mais implícita e difícil de quantificar, mas que não deve ser menosprezada —, o CCR, que durante os anos 1980 foi muito importante, vem perdendo relevância e sendo descaracterizado.

No Gráfico 12, são apresentadas as estatísticas históricas do convênio desde o início da década de 1980 até o ano de 2006. Enquanto a área mostra a evolução do comércio intra-regional (i.e., entre os 12 participantes do convênio), as linhas mostram, no eixo direito e em termos percentuais, alguns dos indicadores pelos quais se pode avaliar o funcionamento desse mecanismo. Fica claro que a explosão do comércio regional — em duas etapas, no início dos anos 1990, com o advento do Mercosul, e pós-2003 — não é acompanhada pelo volume

total de operações cursadas pelo CCR.<sup>17</sup> Como resultado, a participação no total das importações regionais cai de uma média de 84% durante a “década perdida” para insignificantes 1,6% em 2003. Nota-se, desde então, uma recuperação intensa dos montantes canalizados (sempre crescendo acima do comércio regional, que também se acelera fortemente) que fez com que a relação atingisse 6,5% em 2006 (o maior valor da década, e que, a julgar pelos números relativos aos dois primeiros quadrimestres de 2007, seria superado).<sup>18</sup>

**Gráfico 12**  
**CCR, estatísticas históricas, 1980-2006**



FORNTE: ALADI. Elaboração do autor deste trabalho.

\* Diferença entre o valor total das operações canalizadas e as divisas transferidas, em relação ao valor total.

<sup>17</sup> O pico histórico, em termos de valores, se dá em 1995 com US\$ 14 bilhões, depois inicia um intenso processo de queda até os US\$ 700 milhões de 2003 — a partir daí volta a subir em direção aos US\$ 6,2 bilhões de 2006.

<sup>18</sup> Essa recuperação para patamares ainda muito baixos vem respondendo, essencialmente, ao crescimento dos débitos acumulados pela Venezuela (96% do incremento em 2006), contrabalançados pelo crescimento dos créditos no Brasil (39,7% da elevação no mesmo período), Colômbia (28%) e México (11,3%). A participação venezuelana na movimentação total do convênio atingiu naquele ano quase 44% - ao que se somam os 18% da Colômbia e os 17,5% do Brasil para totalizar as três economias mais importantes para o CCR.

Porém, as duas outras linhas presentes na figura mostram que, a despeito dessa aparente tentativa de recuperação da importância do convênio, sua descaracterização — i.e., não cumprimento de sua função primordial, a economia de divisas — segue se aprofundando. Em 2006, o total de moeda estrangeira poupado pelo convênio (ou o que é chamado de “grau de compensação multilateral global”) ficou em apenas 3,5% do que poderia — enquanto a média nos difíceis anos 1980 era de mais de 81%. A explicação principal também está no gráfico: o elevadíssimo patamar de transferências antecipadas de divisas sobre o total (acima dos 80% desde o início do primeiro ciclo de liquidez da globalização financeira, no começo da década de 1990).<sup>19, 20</sup> O que reflete, como já sugerido acima — e fica muito claro diante do contraste com os anos 1980 —, o grande custo de oportunidade da manutenção de créditos e débitos, por esse mecanismo, em um ambiente de farta liquidez global.

Diante de tudo isso, algumas lições e indagações podem ser levantadas aqui sobre o CCR. A primeira delas decorre da frase final do último parágrafo: seria este um instrumento relevante apenas para momentos de restrição da liquidez internacional disponível para esses países? Como é possível avançar na superação deste obstáculo representado pelo diferencial de juros, para recuperar o sentido do convênio e sua relevância? Ou, retornando à questão das resistências ao CCR, será que é esta a melhor maneira de fomentar o comércio regional — faz sentido falar em “economia de divisas” na época atual de globalização financeira? Tanto a caracterização do instável ambiente financeiro internacional contemporâneo, resumida na primeira parte deste texto, como os esforços dos principais governos da região no sentido de reativar o convênio e buscar outras alternativas,<sup>21</sup> parecem responder positivamente a esta questão. De qualquer forma, essas são algumas das frentes de investigação e reflexão que se abrem diante do tema.

---

<sup>19</sup> Sintomaticamente, o único momento em que esse percentual se reduziu abaixo dos 80% foram os complicadíssimos anos de 2002 e 2003, quando até as linhas internacionais de crédito comercial chegaram cortadas para alguns países da região. De maneira geral, o movimento dessa curva acompanha, no período da globalização, o dos ciclos de liquidez.

<sup>20</sup> Também contribui para isso o aumento do desequilíbrio entre débitos e créditos por país. Para uma análise mais detalhada da trajetória recente do CCR, ver as avaliações anuais da ALADI, presentes em <http://www.aladi.org/nsfaladi/convenio.nsf/compensacionsaldos>.

<sup>21</sup> Como por exemplo as providências, em estágio final de elaboração, para a liquidação do comércio bilateral Brasil-Argentina em moedas locais. Também consta estar havendo aprimoramento na informatização do CCR.

A segunda grande iniciativa regional no campo do financiamento de curto prazo (e aqui no sentido estrito do termo, já que o CCR não é propriamente um mecanismo de financiamento, e sim de facilitação do comércio) é mais limitada mas não menos interessante. Trata-se do Fundo Latino-americano de Reservas (FLAR), criado em 1978 e composto somente por Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Equador, Peru, Uruguai e Venezuela (originalmente o nome era Fundo de Reserva Andino). Ele representa a tentativa mais bem sucedida de compartilhamento de reservas e auxílio financeiro de curto prazo existente na região (além de ter também como objetivo explícito melhorar as condições de aplicação das reservas dos países-membros e contribuir para a harmonização das suas políticas monetárias e financeiras).<sup>22</sup>

Em junho de 2007 seu capital subscrito totalizava US\$ 2,3 bilhões — dos quais 60% eram responsabilidade dos três maiores países (Colômbia, Peru e Venezuela, 20% cada) e o restante dos quatro menores (10% cada). O capital efetivamente pago pelos membros era de US\$ 1,5 bilhão, com distribuições marginalmente diferentes do previsto no capital subscrito.<sup>23</sup> Seu total de ativos chegava a US\$ 3,5 bilhões (passivo de US\$ 1,8 bilhão) e a rentabilidade dos recursos aplicados acompanhou de perto (quase sempre 1 ou 2 p.p. acima) a *Libor* de três meses.

O Fundo dispõe de cinco linhas de crédito (balança de pagamentos, reestruturação de dívida, liquidez, contingência e tesouraria) e seu histórico é de importante atuação nos momentos de maior dificuldade da região: na crise da dívida (em 1984, o total de empréstimos chegou a quase US\$ 700 milhões, o pico histórico, grande parte para a Colômbia); na época de hiperinflação, na passagem da década de 1980 para 1990 (quando os principais tomadores foram Bolívia, Equador e Peru), e, mais recentemente, fornecendo crédito principalmente para o Equador durante a crise asiática e em 2005. Segundo Titelman (2006), entre 1973 e 2003, o mecanismo forneceu em média recursos equivalentes a 60% de tudo o que o FMI emprestou às economias andinas.

---

<sup>22</sup> Ver [www.flar.net](http://www.flar.net).

<sup>23</sup> Em termos do capital efetivamente aplicado ao Fundo, as contribuições dos membros eram equivalentes em média a 3,1% das suas próprias reservas de julho de 2007. O maior contribuinte em termos relativos era o Equador (5,1% das reservas) e o menor, a Venezuela (1,3%). Essas e as outras informações aqui apresentadas foram obtidas em [www.flar.net](http://www.flar.net).

Mais importante, de acordo com Machinea & Titelman (2007), se manifesta aqui de maneira muito explícita o fenômeno do “credor privilegiado” decorrente do “sentido de pertencimento” — que se reflete nos *ratings* Aa2 e A+ atribuídos à instituição pela Moody’s e pela S&P, respectivamente (muito melhores, portanto, que as notas atribuídas a cada um dos países individualmente, mostradas no Quadro 1). Indo além, esses dois autores argumentam, com base em testes econométricos sobre as correlações entre as dificuldades de liquidez dos diferentes países de toda a América Latina, que a ampliação do esquema seria benéfica para a quase totalidade deles, fornecendo de fato proteção ampliada contra crises financeiras.

Certamente também se trata de uma instituição a ser examinada com cuidado, tanto na sua atuação passada (inclusive em contraste detalhado — montantes, condições, custos — com o FMI) como nas suas possibilidades de ampliação. É preciso que se tenha em mente que é esse tipo de instituição que eventualmente teria o papel já citado de “complementaridade e concorrência” com o FMI, e não o Banco do Sul, como será esclarecido mais adiante. E também, em contraste com a experiência do Banco do Sul (uma instituição nova criada em adição à já existente CAF, entre outras), cabe investigar se seria o caso de pensar em novas iniciativas ou partir dessa já existente. A natureza do fundo de reservas e os próprios exercícios de simulação comentados acima indicam que o caminho seria a incorporação dos outros membros da América do Sul ao FLAR — o que, por sua vez, abre uma outra frente de problemas: as possibilidades legais, no caso brasileiro e argentino, de compartilhar reservas internacionais.

Ainda resta destacar nesse tema a conexão e as possíveis relações (complementaridade? concorrência?) de iniciativas como essa em relação a dois fenômenos que vêm ocorrendo na região: a compra de títulos externos argentinos por parte da Venezuela — que simboliza o embrião de um possível mercado regional de títulos, mas funcionou, na ocasião, também como assistência de liquidez em um momento de dificuldade, permitindo o pagamento da dívida com o FMI — e a recente disseminação (com estudos do governo brasileiro a respeito) dos fundos de riqueza soberana.

## II.ii. Financiamento de longo prazo

Em relação à segunda frente de cooperação, “para o financiamento do desenvolvimento”, a descrição aqui se concentrará nas duas agências com características de bancos de desenvolvimento regional que se destacam na realidade sul-

americana atual. Sabe-se, porém, que outros processos relacionados a esse segundo nível de integração financeira estão ocorrendo na região, alguns dos quais podem ser citados brevemente.

Há vários casos de financiamentos em modalidade concessional que, muitas vezes de maneira *ad hoc*, são estruturados para viabilizar determinados investimentos de um país maior em um menor (por exemplo, investimentos em infra-estrutura do Brasil em vizinhos mais pobres) e que, além de demonstrar a vontade e a importância apoio financeiro para a integração, parecem indicar a necessidade de uma institucionalização e de uma organização unificada. Outra questão que terá que ser enfrentada é a da necessidade de um fundo de convergência regional (instrumento indispensável para a redução das enormes assimetrias no interior do que pretende vir a ser o bloco sul-americano) — e, de preferência, em moldes mais ambiciosos do que a única instituição do tipo existente hoje na região: o FOCEM, Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul, que conta com um volume de contribuições anuais dos Estados Partes de insuficientes US\$ 100 milhões.<sup>24</sup>

Também se verificam algumas iniciativas no plano regional para o preenchimento da grande lacuna no que se refere ao financiamento de longo prazo na América do Sul: um mercado regional de títulos. Não apenas iniciativas governamentais — como as da Venezuela de adquirir papéis emitidos pela Argentina no mercado internacional desde 2005 — apontam (de maneira muito incipiente) nessa direção, mas também movimentos de mercado como a recente emissão de BDRs (*Brazilian Depositary Receipts*) por parte do Banco da Patagônia na Bovespa, que, principalmente diante do crescimento dos últimos anos, poderia se tornar a bolsa regional por excelência e concentrar os negócios com ações das empresas sul-americanas. É, sem dúvida, muito relevante (inclusive pelos números mostrados na seção I.ii) a discussão a respeito da viabilidade, potencial e condições de atuação do mercado de capitais em uma América do Sul mais unida e cujas carências de financiamento estável e de longo prazo não precisam ser aqui repetidas.

---

<sup>24</sup> Assim distribuídos, de acordo com o PIB histórico: Argentina 27%; Brasil 70%; Paraguai 1% e Uruguai 1%. No que se refere à distribuição desses recursos, o regulamento prevê o seguinte: 48% para projetos apresentados pelo Paraguai; 32% para projetos oriundos do Uruguai e 20% (divididos igualmente) para projetos brasileiros e argentinos.

Por fim, um processo que já ocorre e que precisa ser acompanhado de perto — e, eventualmente, disciplinado de alguma forma — é a expansão do sistema bancário e financeiro privado das nações mais ricas do sub-continente (leia-se, quase exclusivamente, Brasil) em direção aos outros países. Trata-se do espelho, no campo financeiro, dos processos também em curso em vários segmentos da estrutura produtiva, e que têm gerado reações de natureza política nem sempre favoráveis ao processo de integração. Mas que refletem, igualmente, a profunda assimetria existente em relação aos serviços financeiros disponíveis no Brasil em relação aos seus vizinhos, a começar pela própria existência do BNDES (no caso um banco público), cuja estrutura e tamanho não encontram qualquer tipo de paralelo nas demais economias sul-americanas.

Todos esses processos e iniciativas requerem exame cuidadoso e avaliação sobre o potencial de contribuição para o objetivo último da integração econômica sul-americana. Mas, sem dúvida, as instituições relacionadas ao financiamento de longo prazo que mais têm chamado a atenção no debate são os bancos de desenvolvimento regional, cujos grandes expoentes são a CAF e o Banco do Sul (este em processo de criação). Não estão incluídos aqui, propositadamente, órgãos como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pois parte-se do princípio de que apenas “bancos de propriedade dos países em desenvolvimento”, que não têm participação relevante no seu capital de países desenvolvidos (Ocampo, 2006, p. 15), configuram mecanismos de integração nos moldes que aqui se busca estudar.<sup>25</sup>

A Corporação Andina de Fomento (CAF) é uma instituição financeira multilateral criada no mesmo ambiente anterior de impulsos à integração regional no qual surgiu o CCR — as primeiras providências para sua criação datam de 1966 e o início de suas atividades se dá em 1970. Se destinava a fomentar a integração da região andina e progressivamente foi ampliando seu horizonte de atividades e Estados acionistas, e tem sido um importante pilar financeiro da integração sul-americana, além de principal fonte de financiamento para as economias da CAN.

No período recente, nota-se tanto uma ampliação significativa da carteira total de crédito e aplicações (recorde de US\$ 8,2 bilhões em 2006), e dos crédi-

---

<sup>25</sup> Para uma análise detalhada dos bancos regionais de desenvolvimento enquanto instrumentos de integração regional, ver Sagasti & Prada (2006).

tos aprovados — US\$ 6,6 bilhões em 2007, cifra também histórica e 20% superior à de 2006 — como uma maior disposição dos sócios a elevarem suas contribuições no capital do órgão. Os últimos dados disponíveis (fim de 2006) davam conta de um capital subscrito de mais de US\$ 3 bilhões (pago de US\$ 1,9 bilhão), divididos em acionistas do tipo “A” (Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela); “B” (os mesmos, mais 15 bancos privados da região andina); e “C” (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Trinidad e Tobago e Uruguai, além da Espanha). Recentemente foram finalizadas as tratativas para a ampliação gradual do capital brasileiro na CAF — até 2010, o objetivo é chegar aos US\$ 617 milhões de capital subscrito. Desta forma, o país passa a membro especial ou pleno (tipo “A”) da instituição, ampliando os seus poderes e a cobertura para a contratação de novos financiamentos.<sup>26</sup> Argentina e Uruguai ascenderam por processos semelhantes a membros plenos, e o Chile também ampliou recentemente sua participação na corporação.

A despeito da existência e importância da CAF, a proposta do Banco do Sul nasceu em meados de 2006 — a partir dos esforços para a criação da Comunidade Sul-americana de Nações —, como uma nova instituição multilateral, mas com uma característica distinta: seria formada e gerida apenas por países da região, com vistas a financiar a integração e conceder crédito sem as restrições e imposições externas próprias dos mecanismos existentes. A idéia surgiu claramente associada ao “projeto bolivariano” de liderança regional — fortemente contrário aos Estados Unidos e às instituições multilaterais sediadas em Washington. Até por conta do papel simbólico dessas instituições, não faltaram referências (principalmente por parte de autoridades venezuelanas e bolivianas) a um suposto papel de “substituto do FMI e do Banco Mundial” ou “libertador financeiro” das economias sul-americanas. Essa retórica acabou por gerar dois tipos de efeitos negativos, ainda não totalmente superados: a falta de definições precisas e as divisões entre os principais atores no processo.

De um lado, do modo como apresentado inicialmente, as funções precisas do Banco do Sul não estavam claras: seria apenas um banco de fomento (portanto, parte

---

<sup>26</sup> Ver maiores informações em [www.caf.com](http://www.caf.com).

do segundo nível de integração) ou também um mecanismo de assistência regional de liquidez (primeiro nível, financiamento de curto prazo)? Como é esta segunda atribuição precisa do FMI, não falta combustível para a indefinição, que igualmente se difundiu sobre outros pontos críticos: qual a origem e o montante do *fund-ing*? Ele operaria apenas a partir de dotações de recursos por parte dos governos participantes (por exemplo, a partir dos ganhos extraordinários das exportações de *com-modities* como o petróleo venezuelano) ou também captaria recursos no mercado internacional de capitais? O poder de voto dos países-membros seria proporcional às dotações iniciais de capital ou não? Quais os critérios para concessão de empréstimos e os mecanismos de fiscalização, garantias, transparência etc.?

O Brasil, de longe a maior economia da região e de cuja adesão sempre dependeu a viabilidade e a relevância da instituição, resistiu de início à proposta, principalmente nos moldes pouco precisos em que estava colocada, preferindo fortalecer as instituições já existentes como CAF e FONPLATA,<sup>27</sup> além de acenar com uma atuação regional muito mais forte do BNDES. O principal ponto de resistência seria à função de financiamento de liquidez internacional, além de gerarem descon-fiança as idéias de distribuição igualitária do poder de voto e os riscos de politização dos financiamentos, sem garantias e mecanismos rigorosos de avaliação.

Ao longo de idas e vindas da negociação, o Banco do Sul afinal foi sendo aceito pelos brasileiros e, após pelo menos dois adiamentos oficiais, “nasceu” em 9 de dezembro de 2007, em Buenos Aires, com a assinatura de sua ata de fundação por parte de sete nações sul-americanas: além de Argentina, Brasil e Venezuela, Bolívia, Equador, Paraguai e Uruguai. A Colômbia, que surpreendentemente (dado o seu alinhamento com as posições americanas e relativo afastamento dos processos de integração, aguçado pelos conflitos com a Venezuela e seu presidente) havia manifestado interesse em participar, declinou — assim como o Peru e o Chile (este último tendo acompanhado todo o processo de negociações como convidado). Trata-se, sem dúvida, de evento de alto significado simbólico e político, que fortalece o processo de integração e abre espaço para sua sustentação financeira. Porém, as indefinições ainda são grandes.

---

<sup>27</sup> *Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata*, fundado em 1977 e que engloba Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai. Esse também é, evidentemente, junto com outros órgãos menores como o Banco de Desenvolvimento do Caribe (*Caribbean Development Bank*), objeto importante de análise mais aprofundada.

O documento oficial<sup>28</sup> — além de dirimir as dúvidas a respeito das funções da instituição (trata-se apenas de um banco de desenvolvimento e não de um provedor de liquidez de curto prazo), de definir a localização de sua sede e sub-sedes (Caracas; Buenos Aires e La Paz, respectivamente) e de indicar que as decisões na instituição serão igualitárias (um país, um voto) — traz como informação mais relevante o prazo de 60 dias (não transcorridos até o momento em que se finaliza o presente texto) para a elaboração do Convênio Constitutivo do Banco do Sul, por parte dos ministros dos países signatários. Espera-se que, com esse outro documento, as outras dúvidas e desavenças — por exemplo, sobre o montante e divisão do capital subscrito pelos países-membros, que se especula chegará a US\$ 7 bilhões — sejam afinal esclarecidas e a instituição possa de fato iniciar suas operações.

Independente dos impasses e indefinições — e até por conta das polêmicas que tem causado — trata-se de uma iniciativa que, além de denotar o compromisso na direção da integração financeira, se apresenta como objeto privilegiado de observação das possibilidades e dificuldades do processo de integração sul-americana. Mas essa iniciativa também levanta uma série de questões mais específicas.

A primeira delas diz respeito aos papéis e ao formato institucional do Banco do Sul. A princípio parece tratar-se de uma proposta adequada ao enfrentamento da segunda frente de problemas e iniciativas de cooperação: o financiamento de longo prazo, absolutamente insuficiente por meio dos mecanismos privados já existentes na região, como explicitado na primeira parte do texto. Esse papel será cumprido de maneira mais adequada quanto maiores forem os cuidados na atribuição dos poderes de voto e veto, e na dotação de recursos — humanos e financeiros — para o direcionamento dos investimentos para um processo de integração comandado pelas nações sul-americanas que atenda aos interesses locais, inclusive dos países mais fracos (e mais carentes de financiamento). Assim, deve-se evitar que a relação julgada inadequada entre órgãos como o BID e as nações tomadoras se repita em um âmbito regional, com Venezuela, Brasil e eventualmente Argentina atuando nessa instituição como fazem atualmente os Estados Unidos, a serviço do seu projeto de integração para a região.

---

<sup>28</sup> Acta Fundacional del Banco del Sur, disponível, entre outros, no seguinte endereço: <http://www.integracionsur.com/sudamerica/ActaFundacionBancoSur2007.pdf>.

Em outras palavras, o Banco do Sul não pode estar a serviço de iniciativas de caráter “sub-imperialista”, nem muito menos de projetos de liderança regional. A princípio, a definição de um poder igualitário contribui para essa direção positiva; mas, por outro lado, pode-se encarar as adesões até agora como sendo o Mercosul mais os andinos liderados pela Venezuela — e nesse sentido, a adesão de Peru, Chile e Colômbia contribuiria para um maior equilíbrio de forças e para elevar o prestígio e também o montante de capital.

Em segundo lugar, parece adequado chamar a atenção para um problema operacional que certamente se colocará diante dos condutores do processo tão logo as iniciativas saiam do papel: a capilaridade necessária para que os financiamentos cheguem aos tomadores finais. A identificação de todas as insuficiências dos sistemas financeiros domésticos leva a questionamentos importantes: quem atuará como repassador dos recursos do Banco do Sul, em que condições de prazo e custos, em que moeda (dado que se trata, necessariamente, de empréstimos trans-fronteiras)? Um rápido exame da configuração dos sistemas financeiros dos principais países da região aponta a existência de uma série de organismos, de diferentes naturezas, que se auto-intitulam “instituições financeiras de desenvolvimento”. A diversidade e a assimetria entre as situações nacionais nesse aspecto — que vão listados no Anexo 2 — fornece um bom ponto de partida para a reflexão sobre essas questões. A ALIDE, fonte das informações do quadro, também é exemplo de que não faltam massa crítica e institucionalidade para fazer avançar, nesse plano, as iniciativas de cooperação financeira.

Uma terceira e importante frente de reflexão, suscitada pelo Banco do Sul e outros mecanismos — principalmente o FLAR —, é a questão do papel que podem vir a desempenhar na organização de um mercado local de títulos de dívida e, indo além, na superação de um dos principais constrangimentos financeiros de ordem externa a essas economias.

*Pools* de reservas e bancos regionais de desenvolvimento, ainda mais quando bem administrados e tratados como “credores preferenciais” por seus membros, são capazes de separar perfeitamente, aos olhos dos credores, o risco cambial do risco de crédito (que, nesses casos, como já visto, é bem inferior ao dos países individualmente). Isso permitiria que tais organismos emitissem títulos no mercado financeiro internacional denominados nas moedas dos seus sócios. A redução do descasamento monetário nas estruturas ativas e passivas das nações

em desenvolvimento, ademais, seria ajudada pela concessão de empréstimos por esses bancos nas moedas locais. Trata-se de procedimento que já vem sendo adotado pontualmente pelo BID e que decorre diretamente das explicações teóricas acerca do “pecado original” das moedas periféricas (Eichengreen, Hausmann & Panizza, 2005) e também do “caminho da redenção” postulado por aqueles autores (Eichengreen & Hausmann, 2005).

O Banco do Sul teria um papel fundamental a desempenhar aqui, como ressaltado implicitamente por Machinea & Titelman (2007): pode ser um órgão com bom *rating*, que emita e empreste nas moedas locais e acabe fomentando o mercado internacional de títulos em moedas “exóticas”. Da mesma forma (apesar da natureza totalmente distinta), o FLAR também tem grande potencial para isso — como inclusive afirma, explicitamente, um dos pais da idéia do “pecado original”: Eichengreen (2006). Seria, aparentemente, um caminho até mais factível do que o originalmente imaginado para a superação do problema de fundo.<sup>29</sup> Obviamente, essas possibilidades estão ligadas a um quarto aspecto, ainda não muito bem esclarecido, sobre o Banco do Sul: a fonte do seu *funding* e as consequências dessa opção. Parece inviável postular a sustentação financeira de uma instituição com o nível de ambição e importância planejada apenas a partir de subscrições de capital por parte de nações sul-americanas. Nesse sentido, até para

---

<sup>29</sup> A engenharia financeira proposta em Eichengreen & Hausmann (2005), cuja viabilidade prática e política parece questionável, pode ser resumida da forma que se segue. Seria criado um índice das taxas de câmbio reais de moedas emergentes ponderado pelo tamanho dos países emissores. Segundo cálculos dos autores, tal índice teria baixa volatilidade, tendência de apreciação e correlação negativa com o consumo nos países centrais — isto é., seria um ótimo instrumento de aplicação e *bedge*. O próximo passo seria o Banco Mundial e outras instituições do gênero lançarem dívida denominada nesse índice — o que separaria o risco cambial do risco do crédito (no caso bastante baixo pela natureza do tomador). Por outro lado, os emergentes cujas moedas formam o índice tomariam recursos do Banco Mundial nas suas próprias moedas e, desde que os empréstimos respeitassem o peso da ponderação original, o problema do descasamento entre ativos e passivos no BIRD estaria resolvido. Adicionalmente, os países mais desenvolvidos (G-10) também lançariam títulos atrelados a esse índice e, em paralelo, fariam operações de *swap* com os emergentes nas moedas de cada um deles. Com o tempo, estariam criados os mercados, profundos e líquidos, de títulos e de *swaps* nessas moedas, e o pecado original seria superado. Tal solução vem justificada pela observação da ocorrência e da superação (ou não) do pecado original em vários países, em outros períodos históricos. Justamente por conta das providências envolvendo as grandes instituições financeiras multilaterais e os países desenvolvidos serem aquelas de maior dificuldade política, as instituições financeiras regionais (tanto bancos de desenvolvimento como fundos de compartilhamento de reserva) surgem como alternativa mais viável para a superação do problema.

garantir a independência (e a relevância) almejada, captações no mercado internacional, ainda que longe de comprometerem as intenções e a natureza da instituição, aparecem como inevitáveis. E aqui outras questões vêm à tona: se se pretende garantir crédito de longo prazo a custos acessíveis e, ao mesmo tempo, manter a saúde financeira da instituição, é necessária a captação a custo baixo. Isso, porém, exigiria bons *ratings* aos olhos dos credores.

Parte das críticas à proposta do Banco do Sul — junto com uma alegada sobreposição de papéis com a CAF, o BID e o Banco Mundial — decorre justamente de uma suposta incapacidade de garantir essas boas avaliações de risco sem adotar os mesmos critérios e exigências tão criticados nos empréstimos oriundos das instituições sediadas em Washington. Tal visão ignora toda a evidência e os argumentos a respeito dos efeitos favoráveis sobre a taxa de inadimplência (e, assim, sobre os *ratings*) que o já largamente citado sentimento de “pertencimento” é capaz de gerar em instituições comandadas por seus principais interessados. Mas, de qualquer forma, a questão do financiamento externo e da avaliação por parte de investidores externos parece também ser crucial e exigir definições claras.

E o mesmo se aplica às boas práticas de gestão financeira: mecanismos de monitoramento e avaliação dos empréstimos, garantias, salvaguardas, critérios claros para a concessão de empréstimos, transparência e *accountability*. São, antes de mais nada, medidas necessárias para que se passe do campo da retórica e das intenções para os resultados práticos que a região e o próprio processo de integração tanto necessitam.

### **II.iii. Coordenação macroeconômica**

Mesmo não sendo objeto específico aqui, cabem alguns breves comentários sobre a terceira e mais avançada frente de integração e cooperação: coordenação macroeconômica e, quiçá, uniões monetárias. Nesse campo, a realidade sul-americana é muito mais pobre em exemplos e rica em dificuldades que vão além dos problemas intrínsecos ao processo de integração regional.

De concreto, merecem ser citados apenas uma tentativa de definição de metas comuns no âmbito do Mercosul, em 2000, e uma Rede de Diálogo Macroeconômico (REDIMA). Sobre esta última, trata-se de um projeto capitaneado pela CEPAL, com apoio da União Européia, cuja segunda fase se desenvolveu em 2005 e 2006, sem grande poder de imposição ou cobrança de resultados e

que parece não avançar além do plano do diálogo.<sup>30</sup> Já os objetivos do Mercosul, em termos da coordenação, resultaram em alguns avanços apenas no campo da harmonização de estatísticas; as metas comuns foram até definidas em encontro em Florianópolis em dezembro de 2000, mas a total ausência de mecanismos para garantir o cumprimento das mesmas fez com que os seus resultados práticos fossem nulos, como mostram Machinea & Rozenwurcel (2006).

O quadro decepcionante da terceira frente, pintado por esses dois autores, é bem mais amplo do que esse fracasso pontual. No campo dos diagnósticos, são identificados: a falta de coordenação entre os ciclos macroeconômicos; o nível ainda relativamente baixo de interdependência comercial e praticamente nulo de integração financeira (todos reduzindo a demanda por coordenação); a existência de externalidades macroeconômicas apenas negativas — “contágio” de crises financeiras —, gerando tentativas de diferenciação que só prejudicam ainda mais o processo de integração; e a ausência tanto de mecanismos exógenos de coordenação na área cambial como de um sócio com grande credibilidade que pudesse ser “emprestada” (ambos aspectos cruciais no caminho europeu em direção à gestão macroeconômica unificada). Todos esses desafios apontam para a necessidade — se o objetivo for mesmo o caminho em direção a formas mais avançadas de integração — de um avanço gradual, que parta da estabilidade macroeconômica interna a cada membro e de algum mecanismo de concertação entre as taxas de câmbio e possa ir — com o auxílio de incentivos exógenos e endógenos e em um processo de mútuo reforço com o próprio aumento da integração em outras frentes — caminhando em direção a instrumentos mais concretos de coordenação das políticas.<sup>31</sup>

#### **II.iv. Experiências internacionais**

Como último conjunto de elementos desta segunda parte, resta apontar — apenas a título de enumeração para eventuais exames futuros mais aprofundados — algumas experiências internacionais citadas na literatura e que podem servir de fonte de inspiração e de aprendizado para a América do Sul.

---

<sup>30</sup> Ver os detalhes do projeto em <http://www.eclac.cl/redima/>.

<sup>31</sup> Para outras análises das possibilidades e limites da coordenação macroeconômica na América do Sul, ver Cárcamo (2005) e Sánchez-Gómez (2006). Ressalte-se, novamente, que não se pretendeu aqui aprofundar essa terceira dimensão.

Para além da trajetória europeia — completa e muito rica nas três frentes de cooperação monetária e financeira —, merecem menção especial duas iniciativas asiáticas. No que se refere à cooperação para a provisão de financiamento de curto prazo, o destaque vai para a Iniciativa de Chiang Mai (CMI), composta por um grande acordo de *swaps* expandido entre os membros da ASEAN+3<sup>32</sup> e por uma teia de *swaps* bilaterais entre os mesmos. Trata-se da iniciativa mais ambiciosa nessa direção no mundo em desenvolvimento, e que conta com a fundamental participação do Japão.<sup>33</sup> Na segunda frente — a do financiamento do desenvolvimento, também por impulso das economias componentes do ASEAN+3 — se desenvolve na região a *Asian Bonds Market Initiative* (ABMI), um mercado regional de títulos dos países-membros que conta com o apoio do *Executives' Meeting of East Asia Pacific Central Banks* (EMEAP) — que, como o próprio nome sugere, além de fomentar esse mercado regional também funciona como instância de compartilhamento de informações e coordenação de políticas macroeconômicas (englobando, portanto, a terceira frente de cooperação). Trata-se, também, de experiência a ser examinada com atenção, dado que é a única do tipo com participação ativa de países em desenvolvimento — ainda que, como mostra a UNCTAD (2007, p. 129-130), os seus resultados sejam bastante tímidos em termos de integração financeira entre essas economias, particularmente por meio dos títulos de dívida.

No que se refere a bancos de desenvolvimento na Ásia, o grande destaque é o *Asian Development Bank*, que também participa das iniciativas acima citadas (CMI e ABMI). Seu caso também é digno de uma atenção especial, dado que não se trata de um banco controlado apenas pelos países em desenvolvimento asiáticos (como seria o Banco do Sul): os membros não-asiáticos detêm 36,6% do capital subscrito e 35% do poder de voto (15,6% e 12,7%, respectivamente, para os Estados Unidos) e o Japão detém participações iguais às americanas. Mas, no entanto, seu perfil de atuação e suas iniciativas são, à primeira vista, muito mais adequadas à realidade e às necessidades da região do que as do BID na América do Sul.

---

<sup>32</sup> Os membros da ASEAN (Indonésia, Malásia, Filipinas, Cingapura e Tailândia), acrescidos de Coreia, China e Japão.

<sup>33</sup> Da literatura sobre o assunto, vale citar como trabalho recente Park (2006) e, no debate brasileiro, Cunha (2004).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema da integração financeira e monetária regional, enquanto contraponto ou alternativa a todas as insuficiências do atual estado de “globalização financeira”, é capaz, pelo menos no plano teórico, de despertar graus bastante elevados de esperança em estudiosos das temáticas aqui abordadas. Para ficar em um exemplo eloqüente, a conclusão do capítulo do TDR dedicado ao tema (UNCTAD, 2007, p. 148) chega a superar o já elevado grau de expectativas apontado na análise de Ocampo (2006):

*In fact, regional financial mechanisms may be either a substitute or a complement to international institutions. If the latter do not reform, regional agreements will be an alternative source of financial support even in the long run. But if international financial institutions change their orientation and governance structures in order to take into consideration better the needs and priorities of developing countries, then they could be the central office of a decentralised monetary system in which regional funds would provide for the current financial needs of their constituents. The international institutions would thus function as a second-floor financing source, refinancing the regional institutions and acting as a lender of last resort in case of systemic crises.*

Tratando da realidade e das iniciativas concretas da América do Sul nessa direção, os elementos trazidos à tona neste texto não autorizam, por ora, a transferência desse tom para a análise da integração nessa parte do mundo.

Na primeira parte do trabalho, procurou-se fornecer um conjunto de evidências quantitativas que parecem incontornáveis para a reflexão sobre a integração sul-americana no campo monetário e financeiro. De maneira resumida, se conclui que, dentro do universo das chamadas economias emergentes, os membros dessa região apresentam padrões de inserção financeira externa nitidamente inferiores e perfis de atuação de seus sistemas financeiros domésticos muito aquém daqueles verificados em outras localidades, particularmente na Ásia — a despeito da melhora recente, não captada pelos dados comparativos, e que, a nosso juízo, é prematuro julgar como definitiva. Quanto à primeira dimensão evidencia-se, pelo menos no período englobado pelos números utilizados, posições externas líquidas e indicadores de solvência e liquidez bastante insatisfatórios, ainda mais por conta da deterioração expressiva pós-1998; e explicita-se uma estratégia de integração que — com esses resultados negativos, tam-

bém claros na subordinação aos ciclos globais de liquidez — privilegia a via financeira em detrimento da via comercial ou produtiva. Já no que se refere às finanças domésticas predominam (sempre em termos comparativos) o baixo grau de desenvolvimento financeiro, geral e nos segmentos de crédito e de capitais; o primeiro com reduzido grau de cobertura e mercado essencialmente pela ineficiência (que não pode ser atribuída de maneira geral à interferência estatal ou às estruturas de mercado), o segundo com baixas profundidades, giros e volumes negociados. Principalmente nos indicadores relativos à dimensão interna das finanças, a grande exceção que se destaca da adversa realidade sul-americana é o Chile — justamente um dos países que se mostra menos envolvido nas negociações e esforços para a integração do subcontinente.

De qualquer forma, é a esses dois conjuntos de desafios e problemas, em acréscimo às demandas surgidas do próprio processo de integração em si, que as iniciativas de cooperação para o financiamento, de curto e de longo prazo, interno e externo, parecem ter que dar respostas.

Já o esforço da segunda seção — após considerações teóricas e definições conceituais sobre a cooperação e a integração nas dimensões que aqui interessam — foi o de mapear as iniciativas já existentes na região, nas diferentes dimensões. A conclusão geral que se pode extrair é a de que, a despeito dos limites e insuficiências graves no campo da coordenação macroeconômica (que por sua vez decorrem em grande parte das próprias fraquezas do processo de integração como um todo), não faltam instituições e instrumentos com potencial para fazer avançar o processo, nos campos da facilitação regional de pagamentos, financiamento de curto prazo e principalmente do financiamento do desenvolvimento e do próprio processo de integração. Mais importante, tais iniciativas (ou a maior parte delas) apontam para modos de operação, objetivos e comando nitidamente distintos daqueles que, guiados pela ortodoxia econômica e por interesses políticos externos à região, historicamente predominaram.

O que parece faltar (à primeira vista) é um comprometimento maior, principalmente das nações mais importantes, com o rumo que, pelo menos no campo da retórica oficial, consta ter sido escolhido. Volta-se, nesse aspecto, a um dos principais problemas identificados por estudiosos do processo de integração econômica nessa parte do mundo: a distância entre o que se declara e o que se acorda; e entre o que se acorda e o que se pratica (Vaillant, 2007).

Diante de tudo isso, abre-se uma ampla agenda de investigação que, a nosso juízo, deve — além da referência a outras experiências regionais (mais ou menos bem sucedidas) de um mapeamento detalhado de todas as iniciativas de cooperação aqui citadas e das várias outras questões decorrentes levantadas ao longo do texto — se ocupar justamente dos limites para o aprofundamento do caminho oficialmente escolhido. Se há concordância com o rumo da integração como forma de pelo menos atenuar as dificuldades impostas pela globalização financeira (mesmo que o grau de expectativa e ambição demonstrado por algumas autoridades e estudiosos soe um pouco exagerado), merecem atenção especial os entraves, de diferentes naturezas (política, ideológica, operacional etc.) que impedem o processo de avançar de maneira mais célere e adequada às demandas da integração.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARTH, J. R.; CAPRIO JR., G.; LEVINE, R. (2001). The regulation and supervision of banks around the world – a new database. *World Bank Policy Research Working Paper* 2588.

BATISTA JR., P. N. (2006). A América do Sul em movimento. Disponível em <http://www.centrocelsofurtado.org.br/>.

BECK, T.; DEMIRGÜÇ-KUNT, A.; LEVINE, R. (2000). A new database on financial development and structure. *World Bank Economic Review* 14, 597-605.

BIANCARELI, A. M. (2007). *Integração, ciclos e finanças domésticas: o Brasil na globalização financeira*. Campinas: Instituto de Economia-Unicamp, tese de doutoramento.

CÁRCAMO, R. (2005). Foundations of macroeconomic policy coordination: fostering dialogue as a policy tool in Latin America. *Serie macroeconomía del desarrollo* n. 39. Santiago: CEPAL.

CARNEIRO, R. (2007). Globalização e integração periférica. *Texto para discussão* 126. Campinas: Instituto de Economia-Unicamp.

COMISSIÓN ESTRATÉGICA DE REFLEXIÓN – CER (2006). Un nuevo modelo de integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones. *Documento final*, disponível no site <http://www.comunidadandina.org/unasur/documentos.htm>.

CUNHA, A. M. (2004). A Iniciativa de Chiang Mai: integração financeira e monetária no Pacífico Asiático. *Revista de Economia Contemporânea* 8 (1), pp. 211-245.

DEMIRGÜÇ-KUNT, A. (2006). Finance and economic development: policy choices for developing countries. *World Bank Policy Research Working Paper* 3955.

EICHENGREEN, B. (2006). Insurance underwriter or financial development fund: what role for reserve pooling in Latin America? *NBER working papers* 12451. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

EICHENGREEN, B.; HAUSMANN, R.; PANIZZA, U. (2005). The pain of original sin. In EICHENGREEN, B.; HAUSMANN, R. (eds. 2005). *Other people's money: debt denomination and financial instability in emerging-market economies*. Chicago: University of Chicago Press.

EICHENGREEN, B.; HAUSMANN, R. (2005). Original sin: the road to redemption. In EICHENGREEN, B.; HAUSMANN, R. (eds., 2005). *Other people's money: debt denomination and financial instability in emerging-market economies*. Chicago: University of Chicago Press.

DOOLEY, M. P.; FOLKERTS-LANDAU, D.; GARBER, P. (2003). An essay on the revived Bretton Woods System. *NBER working papers* 9971. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

GRIFFITH-JONES, S. (2002). Uma nova arquitetura financeira como bem público global. In FENDT, R.; LINS, M.A. DEL T. (orgs., 2002). *Arquitetura assimétrica*. São Paulo: Conrad Adenauer.

GUDYNAS, E. (2006). El camino de la integración Sudamericana. *Análisis CLAES D3E/CEADES*, disponível em <http://www.comunidadsudamericana.com/>.

KUWAYAMA, M. (1999). Open regionalism in Asia Pacific and Latin America: a survey of the literature. *Serie comercio internacional* n. 4. Santiago: CEPAL.

LANE, P. R.; MILESI-FERRETTI, G. M. (2006). The external wealth of nations mark II: revised and extended estimates of foreign assets and liabilities, 1970-2004. *IMF Working Paper* 06/069.

MACHINEA, J. L.; ROZENWURCEL, G. (2006). ¿Tiene futuro la coordinación macroeconómica en América Latina?. In OCAMPO, J.A. (org., 2006). *Cooperación financiera regional*. Santiago: CEPAL (Libros de la CEPAL n. 91).

MACHINEA, J. L.; TITELMAN, D. (2007). ¿Un crecimiento menos volátil? El

papel de las instituciones financieras regionales. *Revista de la CEPAL* n. 91, pp. 7-27, 2007.

MEDEIROS, C. (1997). Globalização e inserção diferenciada da Ásia e da América Latina. In TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (org.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Editora Vozes.

OCAMPO, J. A. (2006). La cooperación financiera regional: experiencias y desafíos. In OCAMPO, J. A. (org.,2006). *Cooperación financiera regional*. Santiago: CEPAL (Libros de la CEPAL n. 91).

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., 2004). *O poder americano*. Petrópolis: Vozes.

PARK, Y. C. (2006). Integración financiera en Asia oriental: desafíos y perspectivas. In OCAMPO, J. A.. (org.,2006). *Cooperación financiera regional*. Santiago: CEPAL (Libros de la CEPAL n. 91).

SAGASTI, F.; PRADA, F. (2006). Bancos regionales de desarrollo: una perspectiva comparada. In OCAMPO, J. A. (org.,2006). *Cooperación financiera regional*. Santiago: CEPAL (Libros de la CEPAL n. 91).

SÁNCHEZ-GÓMEZ, M. (2006). Coordinación macro-fiscal en procesos de integración. Experiencias y desarrollos posibles en Latinoamérica. *Serie macroeconomía del desarrollo* n. 48. Santiago: CEPAL.

TITELMAN, D. (2006). La cooperación financiera en el ámbito subregional: las experiencias de América Latina y el Caribe. In OCAMPO, J. A. (org.,2006). *Cooperación financiera regional*. Santiago: CEPAL (Libros de la CEPAL n. 91).

UNCTAD (2007). *Trade and development report: regional cooperation for development*. New York and Geneva: United Nations.

VAILLANT, M. (2007). Convergencias y divergencias en la integración sudamericana. *Serie comercio internacional* n. 83. Santiago: CEPAL.

VEIGA, P. M.; RIOS, S. (2007). O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. *Serie comercio internacional* n. 82. Santiago: CEPAL.



## Anexo I (cont.)

## Balança de pagamentos das principais economias sul-americanas, contas selecionadas, em US\$ milhões

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>EQUADOR</b>															
Conta Corrente	-360,0	-708,0	-122,0	-846,9	-896,3	-1000,0	-548	-456,7	-2098,5	918,1	920,9	-624,3	-1271,0	-422,5	-589,9
Conta Capital	0,0	0,0	0,0	3,3	17,8	17,2	14,3	11,0	14,1	2,1	-1,4	4,9	115,5	7,5	8,1
Conta Financeira	580,0	732,0	381,0	-474,7	331,6	103,4	109,4	-141	1447,6	-1343,5	-6602,3	953,9	1128,9	236,9	499,1
IDE	126,0	1620,0	178,0	-474,7	378,3	452,3	49,7	724,0	670,0	648,4	720,0	1329,8	1275,3	1534,7	1160,3
Carteira	0,0	0,0	0,0	1,3	0,0	3,0	-3,7	-241,7	-34,4	-45,8	-588,2	-15,6	0,2	0,3	0,3
Agios	0,0	0,0	0,0	1,3	6,5	12,6	3,9	21,9	5,1	0,7	0,1	0,9	1,3	8,2	1,4
Títulos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-9,3	-263,6	-39,5	-46,6	-5582,8	-165	-165	-11,1	-11,1
Outros investimentos	454,0	572,0	183,0	-517,4	-231,2	-498,7	-392,7	-496,4	612,1	-1946,1	-3803	-360,3	-146,6	-1305,9	-661,5
Erros e omissões	126,1	133,2	215,2	206,2	-226,1	-433,0	-182,1	61,6	147,2	521,0	14,3	-324,6	-0,9	239,6	321,0
Balanco Global	346,1	157,7	23,8	-681,8	-775,0	-1493,0	-126,2	-521,4	-794,1	-344,3	-5697,3	-220,1	-12,5	133,7	281,0
Variação de reservas	-281,0	-78,8	53,6	-442,1	-578,4	174,4	-247,3	-257,7	460,5	469,3	-306,8	105,9	63,8	-152,4	-276,9
FPII	-85,1	-78,9	-77,4	-29,0	122,2	-79,0	-67,6	-86,9	-67,6	150,9	150,9	47,5	0,0	0,0	0,0
Financiamento excepcional	0,0	0,0	0,0	1152,9	1231,3	1313,5	396,4	776,8	390,5	522,6	3652,2	76,8	61,7	16,7	4,1
<b>PERU</b>															
Conta Corrente	-1419,0	-1504,0	-1886,0	-2464,3	-2701,3	-4624,5	-3643,9	-4337,0	-3336,0	-1389,6	-1556,2	-1217,1	-1117,4	-957,9	19,3
Conta Capital	-25,0	-31,0	-44,5	-44,5	-58,3	-18,9	18,9	-46,8	-37,8	-54,3	-251,2	-142,9	-103,6	-102,1	-108,8
Conta Financeira	-583,0	38,0	498,0	878,0	3882,1	3717,9	3796,6	3774,8	1772,7	3777,7	714,8	1369,5	2296,0	710,8	2246,0
IDE	41,0	-7,0	-79,0	760,6	3389,2	2549,0	3488,2	2054,3	1582,0	1812,0	809,7	1819,2	2155,8	1275,0	1892,0
Carteira	-48,0	-8,0	-30,0	160,5	503,9	153,9	167,3	378,3	-417,3	-351,9	-406,1	-371,9	-306,8	-76,4	819,6
Agios	-7,0	2,6	-20,0	195,3	408,9	166,9	181,1	143,9	-533,3	-329,9	-355,5	-298,3	-408,3	-1286,3	-472,7
Títulos	-41,0	-34,0	-19,0	-34,7	95,0	-13,0	-13,8	111,6	116,0	-1082,4	-30,6	-73,7	1805,1	-1209,9	1209,9
Outros investimentos	-576,0	53,0	616,0	-43,2	89,0	1015,0	141,1	-3492,9	608,0	-1082,4	371,3	671,6	-1744,8	-1286,3	-1292,4
Erros e omissões	-113,7	992,8	498,8	1272,0	430,6	284,6	708,2	-229,7	360,0	229,7	891,0	413,9	413,9	873,8	260,1
Balanco Global	-2140,7	-504,2	-922,2	-358,8	-2123,1	-920,4	-879,8	-229,7	-1241,1	-836,5	-141,6	423,4	367,6	524,6	2416,6
Variação de reservas	-287,0	834,0	-520,1	-662,9	-3059,4	-921,4	-1783,6	-1493,0	1142,2	976,0	440,0	-275,0	-852,0	-516,0	-2442,9
FPII	-63,3	-50,8	-48,7	253,7	0,0	0,0	0,0	149,4	-145,1	-166,8	-240,5	-147,2	-129,2	-72,5	0,0
Financiamento excepcional	2491,0	1389,0	1491,0	768,0	1506,3	1511,8	903,8	-711,0	244,0	24,3	-57,9	-1,2	13,6	63,9	26,3
<b>URUGUAI</b>															
Conta Corrente	185,9	42,4	-8,8	-243,8	-438,3	-212,5	-233,4	-287,4	-475,5	-502,2	-566,2	-497,6	381,9	-87,3	3,1
Conta Capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	4,3	0,0
Conta Financeira	-89,7	-431,4	-91,5	228,0	537,2	421,7	233,6	608,7	545,1	523,9	779,3	490,1	-1884,6	6,7	-81,9
IDE	0,0	0,0	0,0	101,5	154,5	156,6	136,8	113,2	154,8	238,3	274,1	290,6	180,0	314,7	314,7
Carteira	0,0	107,8	83,4	29,3	158,1	288,8	179,9	209,6	419,4	-50,1	191,4	507,7	328,6	-311,0	-422,3
Agios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,5	2,5	0,0
Títulos	0,0	0,0	0,0	29,3	158,1	288,8	179,9	209,6	419,4	0,0	191,4	462,6	322,9	-313,6	-443,3
Outros investimentos	-197,5	-478,8	-174,9	92,2	208,7	-23,7	-83,1	285,9	-29,1	335,7	313,8	-308,3	-2393,1	-83,6	25,7
Erros e omissões	35,7	468,8	338,0	208,7	109,1	18,6	152,4	78,8	285,5	151,1	-46,6	285,0	-2429,6	379,1	379,1
Balanco Global	31,9	79,8	79,8	138,0	192,9	227,8	153,2	400,1	355,1	172,8	166,5	277,5	-3922,2	960,6	305,6
Variação de reservas	-41,3	-113,5	-186,2	-176,6	-98,5	-218,0	-140,8	-391,7	-515,2	-11,2	-166,5	0,0	2328,0	-1880,2	-454,3
FPII	-111,5	-111,5	-2,5	-14,4	-10,6	0,0	-11,6	-8,3	160,1	-161,5	0,0	0,0	1604,2	419,6	148,7
Financiamento excepcional	19,8	75,0	50,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>VENEZUELA</b>															
Conta Corrente	8279,0	1736,0	-3749,0	-1993,0	2541,0	2014,0	8914,0	3732,0	-4432,0	2112,0	11853,0	1983,0	7599,0	11796,0	15519,0
Conta Capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-294,0	-1784,0	879,0	2689,0	-516,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Conta Financeira	-408,0	2204,0	3386,0	2656,0	-3204,0	-294,0	-1784,0	879,0	2689,0	-516,0	-296,0	-211,0	-9246,0	-5547,0	-1088,0
IDE	76,0	1728,0	473,0	-514,0	453,0	894,0	1676,0	5645,0	3942,0	2018,0	4180,0	3479,0	-24,0	722,0	864,0
Carteira	15976,0	351,0	1003,0	121,0	233,0	-801,0	733,0	-740,0	776,0	2105,0	-3184,0	1107,0	-2310,0	-966,0	-2084,0
Agios	-28,0	-8,0	12,0	47,0	593,0	-53,0	1397,0	-53,0	489,0	168,0	-561,0	168,0	-16,9	-17,0	-17,0
Títulos	15978,0	339,0	882,0	574,0	-3912,0	-1068,0	-568,0	-2167,0	829,0	1616,0	-2573,0	989,0	-2141,0	-70,0	-44,0
Outros investimentos	-720113,0	125,0	1910,0	2549,0	-3912,0	-1068,0	-4919,0	-4020,0	-2029,0	-4639,0	-4020,0	-3603,0	-2783,0	-795,0	-2603,0
Erros e omissões	-1741,1	-1515,6	-228,2	-338,8	-281,1	-494,2	-891,8	-1515,6	-1662,3	-3580,0	-2929,0	-3603,0	-1466,0	-295,0	-2603,0
Balanco Global	24725,9	2454,3	2424,4	661,7	1444,2	1947,2	6278,2	3099,4	-3405,3	1058,0	5958,0	-1831,0	4430,0	5454,0	5454,0
Variação de reservas	-4875,7	-2454,3	844,6	174,2	1145,4	1947,2	6278,2	-2647,9	3853,4	-607,9	-5449,0	-2028,0	4430,0	-2155,0	-2155,0
FPII	18979,8	2201,9	-1829,9	-268,2	-201,3	-463,0	33,1	-451,6	-448,1	-450,2	-509,0	-197,0	0,0	0,0	0,0
Financiamento excepcional	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

FONTE: Cepal. Elaboração própria.

**Anexo 2****Listagem das instituições financeiras de desenvolvimento, por país**

Argentina	Banco Ciudad de Buenos Aires; Banco de Inversión y Comercio Exterior S.A. (BICE); Banco de la Nación Argentina; Banco de la Provincia de Buenos Aires (BAPRO); Banco de Córdoba S.A.; Banco Credicoop C.L.
Bolívia	Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO) S.A.M.
Brasil	Banco da Amazônia S.A. (BASA); Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A. (BDMG); Banco do Brasil S.A. (BB); Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE); Caixa Econômica Federal (CAIXA); Desenbahia - Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A.; Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP); Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)
Chile	Banco del Desarrollo; Corporación de Fomento de la Producción (CORFO); Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)
Colômbia	Banco de Comercio Exterior de Colombia (BANCODELX)
Equador	Banco Ecuatoriano de la Vivienda; Banco del Estado (BEDE); Banco Nacional de Fomento (BNF); Corporación Financiera Nacional (CFN); Superintendencia de Bancos y Seguros
Paraguai	Banco Nacional de Fomento (BNF)
Peru	Banco Agropecuario (agrobanco); Banco de la Nación; Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (COFIDE); Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (FEPCEMA); Superintendencia de Banca y Seguros (SBS)
Uruguai	Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU); Corporación Nacional para el Desarrollo (CND)
Venezuela	Banco de Comercio Exterior (BANCOEX); Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES); Banco Industrial de Venezuela C.A. (BIV); Banfoandes Banco Universal C.A.; Fondo de Crédito Industrial (FONCREI); Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (FONDAFA); Sociedad Nacional de Garantías Recíprocas para la Mediana y Pequeña Industria S.A. (SOGAMPI)



## 4 INTEGRAÇÃO MONETÁRIA E FINANCEIRA EM CONDIÇÕES PERIFÉRICAS: AS EXPERIÊNCIAS RECENTES DA ÁSIA E DA AMÉRICA LATINA

André Moreira Cunha\*

### I. INTRODUÇÃO

Nas últimas três décadas, acadêmicos, *policymakers* e analistas de mercado se acostumaram a utilizar a palavra globalização para sintetizar um processo de aceleração da integração econômica entre distintos países e mercados — de bens e serviços e fatores de produção, em especial o capital. Avanços nas áreas da eletrônica e das tecnologias da informação — incorporados nos mais diversos segmentos do mundo da produção e distribuição da riqueza —, na biotecnologia, no desenvolvimento de novos materiais e fontes de energia etc., reduziram drasticamente custos de transação, viabilizando aquela integração e criando novas oportunidades de investimento. A reconstituição de marcos institucionais domésticos e multilaterais mais permissivos à livre movimentação de mercadorias e capital reduziu drasticamente as barreiras<sup>1</sup> criadas no mundo do

---

\* Professor do Departamento de Economia da UFRGS e Pesquisador do CNPq. E-mail: [amcunha@hotmail.com](mailto:amcunha@hotmail.com).

<sup>1</sup> O capítulo 3 da edição de abril de 2005 do “World Economic Outlook”, publicação semestral do FMI (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2005/01/index.htm> - acessado em fevereiro de 2007) traz uma série de evidência sobre os “determinantes” da globalização econômica em suas dimensões comerciais e financeiras. Por exemplo, em 1930 uma ligação telefônica entre Nova Iorque e Londres custava mais de US\$ 100 (a preços de 1990), ao passo que no começo do século XXI esse custo caiu para poucos centavos de dólar. O custo do transporte aéreo e do frete marítimo também caiu de forma dramática, ao passo que tarifas sobre bens importados caíram de uma média (não ponderada) de 30%, no começo dos anos 1980, para pouco mais de 10% no começo dos anos 2000, entre os países em desenvolvimento, e entre 10% e menos de 5% nos países em desenvolvimento. O comércio internacional como proporção do PIB e os ativos financeiros mantidos no exterior, também como proporção do PIB cresceram fortemente a partir dos anos 1970, recuperando (ou ultrapassando) os patamares verificados na “primeira era de globalização”, entre 1870 e 1914.

pós-guerra e que visavam dar mais autonomia às políticas domésticas voltadas à manutenção do pleno emprego. Cristalizou-se a percepção de que ficara para trás o mundo da Guerra Fria, da bipolaridade, da disputa entre sistemas econômicos e sociais que se apresentavam como alternativos entre si.

No plano estritamente analítico, não parece haver discordâncias significativas<sup>2</sup> de que a tendência à internacionalização, ao avanço tecnológico e à pressão por uniformização institucional, sob a égide de regras liberais, são elementos constitutivos da ordem capitalista que começou irradiar a partir da “era das revoluções” — industrial e política.<sup>3</sup> Em seu Manifesto Comunista, Marx e Engels já nos alertavam para elas, da mesma forma que nos estudos recentes produzidos pelo *mainstream* da ciência econômica há a indicação de que a globalização contemporânea está simplesmente repondo níveis de integração já experimentados na virada do século XIX para o século XX. Se o espectro do comunismo foi afastado a partir dos anos 1990, o temor de que o sistema de mercado não seja capaz de produzir níveis socialmente toleráveis de inclusão — e, por decorrência, de que novos episódios de instabilidade política possam surgir sobre os escombros da crescente distância entre ricos e pobres — aparece, cada vez mais, nas análises sobre o futuro da ordem econômica e política mundial.

A década de 1990 serviu de alerta sobre os limites das reformas liberais. Na Ásia, nos países em transição do socialismo para o sistema de mercado e, em especial, na América Latina, processos acelerados de abertura comercial e financeira, desregulamentação de mercados e privatizações, criaram não apenas um novo balanço de poder entre Estados nacionais e mercados (globalizados), mas, também, geraram ciclos econômicos curtos e intensos de euforia com crescimento e de profundas crises financeiras. Em muitos casos aquelas reformas, chamadas

---

<sup>2</sup> Isto não significa dizer que haja plena concordância sobre a natureza da globalização contemporânea entre as distintas tradições teóricas. Enfatiza-se aqui o fato de que certos aspectos da globalização vêm sendo amplamente destacados, ainda que com distintas ênfases e ordens hierárquicas quando se pretende estabelecer suas origens e determinantes. Para uma discussão mais ampla sobre as características da globalização ver Carneiro (2007).

<sup>3</sup> O historiador Eric Hobsbawm em sua trilogia “Era das Revoluções”, “Era do Capital” e “Era dos Impérios” descreve o “longo século XIX”, em que se consolidou uma ordem internacional marcada pela emergência do modo de produção capitalista e pela hegemonia britânica nas relações políticas. Este período está localizado entre o final do século XVIII, quando do advento das revoluções liberais (Independência dos EUA e Revolução Francesa) e industrial, e a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), que minou os fundamentos da *Pax* Britânica.

de estruturais, ocorreram em paralelo à implementação de políticas macroeconômicas fortemente deflacionistas, concebidas para o enfrentamento de quadros inflacionários crônicos. A digestão problemática dessas reformas, em meio a uma intensa turbulência financeira, parece ter criado um ambiente menos favorável ao otimismo reformista de recorte liberal. O fato é que, neste começo do século XXI, o balanço entre os custos e benefícios da globalização em geral, e de sua dimensão financeira em particular, já não era tão claro, nem mesmo entre seus principais promotores, como atestam os estudos recentes do FMI e do Banco Mundial (Prasad *et al.*, 2003, World Bank, 2005).

É nesse contexto que o presente texto procura analisar algumas características dos processos de integração regional em curso na Ásia e na América Latina, com ênfase nas dimensões monetária e financeira. Parte-se da constatação expressa, dentre outros, por Cunha (2001, 2006) e UNCTAD (2007) de que a cooperação financeira e monetária em nível regional vem sendo pensada como uma estratégia do tipo *second best* diante da ausência de espaço político para a implementação de reformas de maior fôlego na arquitetura financeira internacional. Ademais, ela ganha corpo em um ambiente geopolítico novo, onde há um peso crescente de alguns países emergentes na ordem internacional. Algumas perguntas de fundo devem ser adiantadas, mesmo que as respostas demandem mais do que este breve texto pode oferecer: (i) é viável, ou mesmo desejável, o aprofundamento da integração monetária e financeira dentro daquelas duas regiões? (ii) qual é a natureza dos regimes cambiais e monetários implementados no período pós-crisis financeiras e em que medida existe um ambiente de convergência (ou divergência) capaz de facilitar (ou dificultar) os processos de integração? (iii) tendo por referência o caso da integração monetária européia, não estariam os países asiáticos e latino-americanos sujeitos às armadilhas das políticas deflacionistas de “convergência macroeconômica” caso levem adiante, em algum ponto do futuro, a agenda da “moeda única”?

Como já foi alertado, neste artigo pretende-se tão somente pavimentar o terreno para a construção de respostas mais precisas às questões formuladas anteriormente. Para tanto, os argumentos estão estruturados da seguinte forma. Na seqüência, faz-se uma breve revisão da experiência recente de integração nas áreas monetária e financeira na Ásia e América Latina. Depois se procura evidenciar o contexto econômico – internacional e local – que vem condicionando as escolhas

dos regimes macroeconômicos domésticos, bem como demarcando as fronteiras dos debates acadêmicos, das propostas políticas e das estratégias em implementação, visando a integração financeira e monetária. Seguem as considerações finais.

## 2. INTEGRAÇÃO MONETÁRIA E FINANCEIRA: AS EXPERIÊNCIAS DE ASEAN+3 E MERCOSUL

Neste item faz-se uma breve revisão do debate em torno da necessidade e da viabilidade da integração monetária e financeira em duas regiões emergentes: Ásia e América Latina, ou, para se precisar ainda mais o contorno geopolítico, entre os países da ASEAN<sup>4</sup> junto com China, Japão e Coreia do Sul (ASEAN+3), e entre os países que compõem o Mercosul.

### 2.1 A experiência asiática recente

A crise financeira de 1997-1998<sup>5</sup> pode ser considerada como um divisor de águas na percepção asiática sobre a necessidade de se criar (ou aprofundar) espaços institucionais e instrumentos mais efetivos, capazes de propiciar uma maior cooperação monetária e financeira na região.<sup>6</sup> Em um primeiro momento, a crise revelou pelo menos dois aspectos até então pouco considerados pelos *policymakers*: (i) que o efeito-contágio, quer decorrente da já intensa integração econômica regional, quer originado na percepção pouco seletiva dos investidores ocidentais sobre o risco específico de cada país, poderia introduzir

---

<sup>4</sup> Association of South-East Asian Nations (Associação das Nações do Sudeste Asiático): Indonésia, Malásia, Tailândia, Filipinas, Cingapura, Laos, Brunei, Camboja, Vietnã e Mianmar.

<sup>5</sup> No plano político, a Iniciativa de Chiang Mai (ICM) retomou, em alguma medida, os princípios de cooperação regional na área monetária do projeto de constituição de um Fundo Monetário Asiático, que fora abortado no bojo da negociação dos pacotes de socorro financeiro do FMI, nos meses que se seguiram à crise financeira. Em setembro de 1997, o Japão propôs a criação de um fundo de US\$ 100 bilhões, para prover liquidez, de forma ágil, aos países da região que estivessem sob ataque especulativo. Metade dos recursos viria do próprio Japão, e o restante seria integralizado pela China, Hong Kong, Cingapura e Taiwan. A idéia foi rejeitada em meio ao quinto encontro da APEC (Fórum de Cooperação Econômica do Pacífico Asiático), em novembro de 1997, sob a argumentação de que tal fundo geraria uma duplicidade de atividades com o FMI.

<sup>6</sup> Nesse sentido, em 1998 os Ministros de Finanças dos países da ASEAN assinaram um termo de entendimento que estabeleceu o Processo de Monitoramento do ASEAN. Em encontros semestrais, realiza-se o acompanhamento conjunto das políticas dos países membros e, por decorrência, do desempenho macroeconômico e social na região. A troca de informações e a coordenação das ações formam a base desta iniciativa.

fontes adicionais de instabilidade para além da capacidade doméstica de implementar políticas de contenção das crises; e (ii) que os pacotes de socorro financeiro, liderados e implementados pelas instituições multilaterais “sediadas em Washington”, poderiam ser o “cavalo de Tróia” a invadir a cidadela das estratégias nacionais de modernização e desenvolvimento. Não à toa, o Japão será o primeiro a reagir, propondo a criação de um Fundo Monetário Asiático (FMA). Esse país já vinha, desde a segunda metade dos anos 1980, constituindo uma ampla rede regional de produção liderada por seus conglomerados industriais (Medeiros, 1997). Os bancos japoneses eram grandes fornecedores de créditos na região, e o governo garantia, na forma de empréstimos oficiais (ODA – *Official Development Assistance*), recursos para que os países receptores dos investimentos japoneses pudessem constituir a infraestrutura física capaz de dar competitividade àqueles.

A crise trouxe uma nova oportunidade para o Japão exercer o que, na sua perspectiva, era algo natural, ou seja, a liderança do processo de integração regional. Todavia, a proposta no FMA não avançou. Às evidentes pressões contrárias vindas dos EUA e do FMI, somaram-se desconfianças internas acerca da pretensa liderança japonesa. Por outro lado, a gravidade da crise criou um novo caminho, que se materializou na chamada Iniciativa de Chiang Mai,<sup>7</sup> em homenagem à cidade tailandesa que abrigou um encontro entre os países da ASEAN junto com o Japão, a China e a Coreia do Sul. Ali se iniciou a estruturação de uma rede de *swaps* bilaterais de reservas cambiais que, em 2007, foi transformada em

---

<sup>7</sup> O encontro de maio de 2000 do ASEAN, ao qual se seguiu o encontro anual do Banco Asiático de Desenvolvimento, marcou o lançamento e detalhamento inicial do que ficou conhecido como Iniciativa de Chiang Mai, um arcabouço que permitiu a expansão do Arranjo de Swap da ASEAN (ASA), e a criação das bases para o estabelecimento de *swaps* cambiais bilaterais e acordos de recompra. O ASA foi criado em 1977 (ASEAN, 1977) com o objetivo de aliviar a escassez temporária de divisas dos Bancos Centrais de Malásia, Indonésia, Tailândia, Cingapura e Filipinas. Em 2000, estendeu-se sua cobertura para todos os países da ASEAN, além de Coreia, Japão e China (ASEAN+3). Com o apoio destes três últimos, ampliaram-se os limites para os *swaps* – de US\$ 200 milhões para US\$ 1 bilhão — e criou-se uma rede de Acordos Bilaterais de Swap cambial (ABS), que atingiu o montante de US\$ 75 bilhões, em meados de 2007. Neste mesmo ano, essa rede passou a ter um caráter multilateral (Cunha e Bichara, 2005 e UNCTAD, 2007). Assim, o arranjo institucional da ICM foi estruturado com o objetivo do provimento de liquidez para os países membros do acordo que estejam enfrentando restrições severas de curto prazo no balanço de pagamentos, de modo a evitar a eclosão de crises financeiras cujo caráter sistêmico tende a afetar o conjunto da região. Neste sentido, a criação de uma rede de acordos bilaterais de *swap* (ABS) e a expansão do Arranjo de Swap da ASEAN (ASA) são sementes, na região, da função de emprestador em última instância, típica dos bancos centrais.

um *pool* compartilhado em uma base multilateral. Mais importante do que a possibilidade de ter uma linha adicional de defesa diante de eventuais novas crises financeiras, o acordo ASEAN+3 permitiu a ampliação do diálogo sobre a cooperação monetária e financeira regional, bem como de outros aspectos da integração, particularmente o associado à criação de áreas de livre-comércio.

Em paralelo àqueles esforços, os governos nacionais adotaram estratégias mais agressivas de recomposição de reservas internacionais e de estabilização das taxas de câmbio, o que tornava cada vez menos relevante o mecanismo de *swaps* cambiais nos termos e montantes então definidos. O novo problema que se manifestava era o que fazer com o excesso de poupança, especialmente quando se constatava que esta se direcionava para os mercados financeiros ocidentais. Assim, as novas iniciativas e cooperação financeira do âmbito do ASEAN+3 foram estruturadas para aprofundar a integração dos mercados financeiros regionais, tornando-os mais seguros e homogêneos, e para criar novos instrumentos financeiros — como os títulos emitidos pelos governos locais em suas próprias moedas — que pudessem melhorar o perfil de financiamento dos governos e dos setores com menor acesso aos mercados internacionais — como as empresas de menor porte. Sob os auspícios do *Asia Bond Markets Initiative* vem se conformando ações em várias áreas, que vão da uniformização dos padrões contábeis ao estabelecimento de novas bases estruturais para o funcionamento dos mercados financeiros.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Em 2002, o ASEAN+3 explicitou sua preocupação com a fixação da poupança na região por meio do desenvolvimento do mercado de capitais regional. No âmbito da “Asian Bond Market Initiatives” passou-se a trabalhar nas seguintes áreas: (i) emissão de títulos de dívida dos governos asiáticos, com o intuito de se criar padrões de referência (*benchmarks*) para um posterior aprofundamento do mercado, com mais emissões privadas; (ii) emissão de títulos de dívida de instituições financeiras oficiais dos governos locais como forma de estabelecer *funding* para que as empresas privadas dos respectivos países tenham porte para no futuro captarem diretamente; (iii) estímulo a securitização, através da estruturação de operações de emissão de títulos privados lastreados em ativos e garantias sólidos; (iv) emissão de títulos de dívida por instituições multilaterais regionais e outras agências governamentais; (v) emissão de títulos de dívida estruturados de modo a facilitar a entrada de investimento direto externo na região (IDE); (vi) emissão de títulos de dívida nas respectivas moedas nacionais e de títulos baseados em cestas de moedas. Para viabilizar tais ações os diversos grupos estão estudando como harmonizar regionalmente regras de regulação dos mercados de capitais, de tributação, e de outros aspectos legais que afetam o funcionamento dos mercados, bem como de mecanismos de compensação de pagamentos baseados na região, e de disseminação de informações. Considera-se, também essencial o aprimoramento dos sistemas de avaliação de risco de crédito e de provisão de garantias, com a eventual criação de agências regionais de crédito, e de uma seguradora regional.

Assim, por intermédio de um processo de amadurecimento institucional e de ajuste no foco das iniciativas criou-se um conjunto de mecanismos de cooperação que visam “fortalecer o diálogo político, a coordenação e a colaboração nas áreas financeira, monetária e fiscal”. Mais especificamente há: (i) o Diálogo de Políticas e Análise das Economias,<sup>9</sup> — por meio dos encontros anuais dos ministros das Finanças<sup>10</sup> busca-se estabelecer um diálogo que permita reduzir os riscos de crise e dê sustentação para as demais iniciativas; (ii) a Iniciativa de Chiang Mai, que congrega mecanismos de apoio financeiro mútuo para financiar desequilíbrios de curto prazo; (iii) a Iniciativa do Mercado de Títulos Asiáticos (*Asian Bond Markets Initiative* — ABMI); e (iv) o Grupo de Pesquisa do ASEAN+3, criado em 2003 para aprofundar estudos em torno de três temas fundamentais, quais sejam, liberalização financeira e arranjos de cooperação, desenvolvimento dos mercados de capitais e coordenação política.

## 2.2 Mercosul: a miragem da moeda única<sup>11</sup>

A questão da integração monetária tem estado presente desde as origens dos esforços regionais de integração na América Latina. Suas raízes encontram-se nos acordos firmando no âmbito da ALALC<sup>12</sup>. Por mais antigo que seja tal objetivo, na prática pouco se avançou. As medidas até agora tomadas não superaram o *status* da troca de informações e (tentativas, em geral frustradas) de administração de crises. Desde 2003, os presidentes de Argentina e Brasil têm sinalizado de forma mais

---

<sup>9</sup> O “Diálogo” funciona como um espaço de coordenação “informal” de várias iniciativas articuladas em conjunto com outras organizações regionais como a APEC, a EMEAC e a ASEAN+3. Seu mandato está explicitado na “Declaração de Chiang Mai” (2003), onde há uma forte noção da interdependência dos países da região, no que se refere ao tema da integração financeira aos mercados globais. A criação de um mercado financeiro regional mais robusto, passaria pelo aprimoramento de questões centrais, algumas delas a serem realizadas em nível nacional, como a adesão a parâmetros de regulação e supervisão financeira, regras contábeis e de transparência das informações das empresas, e outras no próprio plano regional. Aqui se concentram ações no desenvolvimento da infra-estrutura de mercado, de fundos de investimento (demanda por ativos) e de estruturação de novos instrumentos e produtos financeiros (oferta de ativos).

<sup>10</sup> Com encontros semestrais das respectivas burocracias dos Ministérios de Finanças.

<sup>11</sup> Item baseado em Cunha e Bichara (2005) e Bichara, Cunha e Lélis (2008), que fornecem amplas referências bibliográficas sobre este tema.

<sup>12</sup> Aliança Latino-Americana de Livre-comércio (ALALC), criada em 1960 e, posteriormente, em 1980, substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

incisiva para a importância desse tema, dadas as conseqüências econômicas e políticas das diversas crises cambiais que vêm afetando a região nos últimos anos.

Foi no âmbito da ALALC que se deram os primeiros passos em direção à cooperação monetária e financeira entre os países membros do Acordo, entre os quais estavam as nações que hoje conformam o Mercosul. Na época foi criado o Conselho de Política Financeira e Macroeconômica, com o intuito de aproximar as autoridades econômicas dos países. Essa instituição segue existindo na ALADI, sob a denominação de Conselho de Assuntos Financeiros e Monetários, sendo formada pelos presidentes dos Bancos Centrais, realizando funções consultivas e troca de informações. A decisão mais importante já tomada por esse órgão foi o estabelecimento do Acordo de Pagamentos de Créditos Recíprocos entre os países da ALALC, no que também ficou conhecido como Acordo do México. Ele foi firmado em setembro de 1965, e ratificado pela ALADI em 1982. Estabelece um mecanismo de compensação de pagamentos em moedas conversíveis e livremente transferíveis.<sup>13</sup> Esse acordo é muito importante porque permite a criação de um Fundo de Reservas, com o objetivo de dar sustentação aos balanços de pagamentos (BPs) dos países membros, outorgando créditos, garantido empréstimos de terceiros e melhorando as condições de investimento das reservas oficiais dos Bancos Centrais. De fato, foi criado um Fundo de Reservas para os países da Comunidade Andina que opera naqueles termos, e se está estudando algo semelhante para o Mercosul.

Entre Argentina e Brasil, os maiores impulsionadores da formação do Mercosul<sup>14</sup>, a questão da integração monetária foi tratada, pela primeira vez, em 1986, com a assinatura do Protocolo nº. 10 de Estudos Econômicos, que tinha como objetivo “facilitar medidas que tendam a harmonizar as políticas econômicas dos dois países”. Posteriormente, em 1987, assinou-se o Protocolo nº. 20, que estabeleceu a necessidade de se iniciar um processo visando a criação de uma unidade monetária comum, o “Gaúcho”, que deveria ser “emitida e respaldada por um Fundo de Reserva Binacional”. Este, por sua vez, estaria ancorado nos

---

<sup>13</sup> Durante um período de quatro meses os pagamentos derivados de operações comerciais (mercadorias e serviços) cursam e são compensados, ocorrendo a transferência em espécie somente dos respectivos saldos. Vale dizer, os Bancos Centrais dos países deficitários só transferem o resultado líquido das operações realizadas no período para seus pares que estão em uma posição superavitária, o que reduz a necessidade corrente de se utilizar moedas conversíveis.

<sup>14</sup> Sobre esse ponto ver Lavagna & Giambiagi (1998).

recursos derivados do Acordo de Pagamentos e Créditos Recíprocos. Imaginava-se que os recursos para o Fundo viriam da ampliação gradual dos prazos de compensação das transações comerciais. Todavia, tal proposta, elaborada pela comissão brasileira, não teve apoio e foi descartada<sup>15</sup>.

A preocupação das autoridades com o problema da integração monetária continuou existindo, aparecendo no Tratado de Assunção, que criou o Mercosul na forma do tema “Coordenação Macroeconômica”. Formalmente, esse tema foi colocado no mesmo nível de importância de questões como a livre circulação de mercadorias, a definição da tarifa externa comum e a política comercial comum (Bichara, 2002). Além disso, por decorrência do Tratado de Assunção (Anexo V), estabeleceu-se a estrutura institucional do sub-grupo de trabalho (SGT) n.º. 10, sobre a Coordenação de Políticas Macroeconômicas, vinculado ao Grupo do Mercado Comum (GMC). No âmbito desse SGT retomou-se, em 1993, o debate da IM, agora centrado no tema do estabelecimento de um arranjo cambial regional de bandas de flutuação que teriam por base de determinação as taxas reais bilaterais. Essa proposta feita pelo Brasil, e que implicaria a adoção do sistema de bandas a partir 1995, previa um período de transição para que se pudesse estabelecer um certo conjunto de regras, com destaque para: (i) a criação de uma Unidade de Referência Cambial (URC), para fixar as paridades centrais entre as moedas nacionais; e (ii) o estabelecimento de um sistema de bandas, uma estreita para os países grandes e outra larga, para os pequenos (Lavagna & Giambiagi, 1998). O objetivo central era implantar um sistema de coordenação cambial capaz de evitar as “desvalorizações competitivas”. Por isso mesmo, a previsão de uma série de penalidades, dentre as quais o estabelecimento de sobretaxas para quem desvalorizasse sua moeda. Imaginava-se, também, um Fundo Regional de Intervenção para ser utilizado no caso de desvalorizações consideradas excessivas. Pela segunda vez, a (nova) proposta brasileira de IM foi rechaçada.

Em 1999, em plena crise cambial no Brasil, os presidentes dos países membros do Mercosul assinaram um comunicado conjunto, o chamado Comunicado Extraordinário dos Estados Membros do Mercosul, cujo objetivo era promover medidas capazes de fazer avançar a idéia da IM. Com o espírito do “relançamento do

---

<sup>15</sup> Informação obtida com o embaixador brasileiro Samuel Guimarães Pinheiro, que participou das negociações bilaterais como representante do Brasil, tendo também como um dos representantes da Argentina o economista Roberto Lavagna, atual Ministro da Economia do país. Ver Bichara (2002)

Mercosul”, a XVI Reunião Ordinária do Conselho do Mercosul (CMC), realizada em Assunção, em julho de 1999, decidiu<sup>16</sup> criar dois grupos de trabalho para aprofundar o tema. O Grupo de Trabalho de Alto Nível de Coordenação de Políticas Macroeconômicas, no âmbito das Reuniões de ministros da Economia e presidentes dos Bancos Centrais, com o objetivo de analisar as políticas econômicas dos países, com ênfase na questão da sustentabilidade intertemporal das contas públicas e externas. Ademais, tem a função de propor alternativas e métodos de coordenação de políticas macroeconômicas, junto a um programa de trabalho que envolve, por exemplo, a harmonização das estatísticas econômicas e financeiras. E o Grupo Ad-Hoc de Acompanhamento da Conjuntura Econômica e Comercial, associado ao GMC, que tem por objetivo analisar a conjuntura econômica dos países membros e a evolução do comércio intra e extra-regional. Esse grupo elabora relatórios periódicos que são avaliados pelo GMC para posterior envio ao CMC.

Esses grupos de trabalho não produziram nenhuma recomendação importante. Ainda assim, em junho de 2000, na XVIII Reunião do CMC realizada em Buenos Aires, a Decisão n.º. 30/00 revoga a Decisão n.º. 6/99, que havia criado o Grupo de Trabalho de Alto Nível de Coordenação de Políticas Macroeconômicas, e, em seu lugar, cria um conjunto de mecanismos voltados à viabilização da integração monetária no Mercosul<sup>17</sup>: (i) elaborar estatísticas harmonizadas, especialmente na área fiscal; (ii) que deveriam ser publicadas regularmente; (iii) estabelecimento, a partir de 2001, de metas fiscais, de endividamento do setor público e de preços, com o respectivo padrão de convergência; (iv) realizar levantamento, com vista à harmonização de práticas e normas, das regulações vigentes nos mercados financeiros e de capitais – no limite, com a intenção de integrar tais mercados e (v) criar o Grupo de Monitoramento Macroeconômico.

O Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006<sup>18</sup>, firmado em 2003, incluiu três medidas destinadas a promover uma maior integração na área mo-

<sup>16</sup> Decisões n.º 6/99 e 7/99. Detalhes em Bichara (2002).

<sup>17</sup> No comunicado dessa decisão, destaca-se: “*que los Estados Partes mantienen su firme compromiso con la solvencia fiscal y la estabilidad monetaria, coincidiendo que ambas constituyen un requisito necesario para el desarrollo económico y social sostenido con mayor equidad, así como para que sus países puedan adaptarse a un escenario internacional frecuentemente cambiante*”; “*que la existencia de regímenes cambiarios diferentes es compatible con la convergencia y coordinación macroeconómica, siempre que existan políticas fiscales que aseguren la solvencia fiscal y políticas monetarias que garanticen la estabilidad de precios*” y “*que el desarrollo de estadísticas basadas en una metodología común constituye un requisito esencial para la definición de metas tendentes a lograr una coordinación macroeconómica*”.

<sup>18</sup> Mercosul/CMC/DEC. N.º 26/03.

netária. A primeira está na proposição de elaboração de um estudo sobre os respectivos sistemas tributários, com o objetivo de facilitar medidas de harmonização fiscal. A segunda se propunha avaliar as medidas necessárias para se criar um mercado de capitais regional. Por fim, na área de coordenação pretende-se “concluir os trabalhos de harmonização de indicadores macroeconômicos, incluindo os agregados monetários, propor a internalização das metas de política macroeconômica acordadas entre os países, efetuar um monitoramento permanente do grau de cumprimento das metas acordadas, divulgando publicamente seus resultados, dotar as representações dos países no GMM (Grupo do Mercado Comum) de maior institucionalização e hierarquização.”

Esse pequeno histórico dos esforços de se tratar o tema da integração (e cooperação) monetária e financeira revela que apesar das intenções formais de se harmonizar as políticas macroeconômicas e cambiais no Mercosul nunca se chegou a aplicar, plenamente, as normas sugeridas. Para além das diferenças de concepção e de objetivos de política econômica, que eventualmente podem ser objeto de negociação, os fracassos nas tentativas de se avançar na integração monetária e financeira devem ser buscados nas turbulências macroeconômicas recorrentes e, sobretudo, nas diferenças de regimes monetário e cambial entre Brasil e Argentina – pelo menos até 2002. Esse fato vai ao encontro da percepção de pesquisadores que vêm se debruçando sobre a existência (ou não) de condições de convergência macroeconômica e “vontade política” para o estabelecimento de um efetivo processo de integração monetária no Mercosul.

Ferrari *et al.* (2002), ao compararem a experiência européia com a do Cone Sul, notaram a ausência de bases institucionais sólidas no Mercosul, capazes de dar sustentação para uma estratégia integracionista mais robusta. Apontaram, também, a presença de significativas divergências na trajetória das principais variáveis de preços (inflação e câmbio), fiscais (relação dívida/PIB), externas (comércio exterior, absorção de recursos externos etc.) e de desempenho real (crescimento, desemprego, etc.) no período que se seguiu aos processos nacionais de liberalização econômica e reformas estruturais. Por fim, em função das assimetrias nas respectivas estruturas econômicas e das divergências nos regimes de política macroeconômica, os autores se mostraram céticos com respeito à possibilidade dos países reproduzirem políticas de convergência semelhantes às determinadas no Tratado de Maastricht ou no Pacto de Estabilidade e Crescimento. O viés

deflacionista de tais políticas confrontaria as realidades locais de elevados déficits de investimentos públicos em áreas (educação, saúde, infra-estrutura etc.) vitais para o alcance de condições mínimas de homogeneização social.

Preocupação semelhante aparece em trabalhos de outros críticos à visão de que seria possível, nas condições atuais, reproduzir a experiência europeia no Mercosul — entre esses críticos estão Mendonça e Silva (2004) e Fanelli (2000). Ambos destacam os elevados custos de coordenação de políticas macroeconômicas entre os países do bloco, o que parece ser reforçado pelas evidências destacadas anteriormente. Em especial, apontam para a importância do estabelecimento de um regime cambial regional que minimize as distorções nos preços dos bens transacionáveis e dos ativos financeiros. Todavia, em virtude do elevado grau de especialização das estruturas produtivas e, por conseguinte, das pautas de exportação, bem como da maior abertura financeira verificada a partir do começo dos anos 1990, os países da região experimentaram ciclos curtos e intensos de expansão e contração das economias gerados pelos movimentos de *boom and bust* dos mercados de capitais e de *commodities* em nível internacional. A instabilidade macroeconômica em um ambiente de fragilidade dos mecanismos nacionais e regionais de contenção das crises financeiras dificultaria a consolidação de uma agenda integracionista efetiva.

Com esse mesmo tipo de preocupação, Bichara (2002) e Bichara, Cunha e Lélis (2008) realizaram uma análise empírica detalhada para verificar em que medida os países da região cumpririam os requisitos implícitos à constituição de uma “área monetária ótima” (AMO). As principais conclusões foram que: 1) A volatilidade cambial entre as moedas das nações do Mercosul é um obstáculo e uma ameaça ao aprofundamento da integração. As flutuações cambiais, derivadas das turbulências macroeconômicas e dos programas de ajuste executados por Argentina e Brasil, reduziram o potencial de crescimento do comércio intra-bloco. Nesses países, os instrumentos de estabilização macroeconômica foram utilizados desconsiderando-se seus impactos sobre a integração comercial regional. Por isso mesmo, provocaram reações protecionistas que ameaçaram a própria natureza da união aduaneira. Levando-se isso em conta, Bichara (2002) sugere a necessidade de se realizar, de fato, uma política efetiva de coordenação macroeconômica. 2) Há uma relevante mútua na evolução das atividades econômicas de Argentina e Brasil, o que sugere uma interdependên-

cia. Tal fenômeno aparece mais no plano comercial, tendo, também, repercussões na determinação da renda e dos ciclos de negócios. 3) Na análise da simetria, verificou-se que há importantes diferenças de magnitude e tempo na reação a choques exógenos, especialmente daqueles de origem internacional. A Argentina sofre com maior intensidade os efeitos de tais choques. Do ponto de vista teórico, isso não habilitaria os países da região à constituição de uma “área monetária ótima”, pois esta pressupõe uma maior simetria diante de choques exógenos. A ausência de tais condições sinalizaria para a conveniência de manutenção de maior liberdade doméstica para a definição dos arranjos macroeconômicos adequados ao enfrentamento dos ciclos e choques (endógenos e exógenos).

Por fim, a recente incorporação da Venezuela ao bloco, a criação do Fundo de Convergência Estrutural (2006) e do Banco do Sul (2007), dentre outras medidas, (Biancareli, 2007) parecem sinalizar a existência de um novo impulso para ações nas áreas monetária e financeira que, eventualmente, podem romper a inércia verificada até o presente. Ademais, desde 2003 as principais economias da região vêm apresentando um desempenho econômico favorável, com níveis mais robustos de crescimento econômico, redução da vulnerabilidade externa e fiscal. No plano político, há uma importante convergência de interesses em torno do projeto integracionista sul-americano, a despeito de dificuldades comerciais e conflitos localizados. Haveria, portanto, algum espaço para um otimismo cauteloso de que a região possa superar o dilema entre propostas de integração e cooperação nas áreas monetária e financeira que ficam restritas a documentos de trabalho — ou, quando adotadas, apresentam uma potência financeira aquém da necessária para viabilizar as intenções anunciadas — e que esbarram na dura realidade da recorrente instabilidade macroeconômica.

### **3. REGIMES MACROECONÔMICOS E INTEGRAÇÃO REGIONAL**

Duas questões merecem destaque. A primeira busca compreender algumas características do período que se seguiu às crises financeiras da segunda metade dos anos 1990 — quando se verificou a inflexão no regime de políticas macroeconômicas em muitos países periféricos — e, depois de 2003, a emergência de um ciclo de crescimento peculiar, no qual a expansão da renda coincidiu com uma melhoria na situação externa e fiscal da maioria das economias asiáticas e

latino-americanas. A segunda revela a existência de um grau mais elevado de integração econômica, especialmente na Ásia, que levou à constituição (ou aprimoramento) de instrumentos de facilitação da cooperação monetária e financeira em âmbito regional. Em decorrência, criou-se espaço para um amplo debate teórico e normativo sobre a conveniência da adoção de mecanismos cambiais regionais ou mesmo de uma moeda única. Por outro lado, no Mercosul manteve-se a inércia do período anterior, quando as discussões sobre convergência macroeconômica e “moeda única” não saíram do plano retórico. Esses pontos são detalhados nas próximas seções.

### **3.1 Redução na vulnerabilidade externa e políticas macroeconômicas “defensivas”**

A partir dos anos 1980, e especialmente nos anos 1990, ocorreram importantes transformações que apontavam para um período de economias mais abertas. O ressurgimento dos fluxos internacionais de capitais, a partir de 1990, foi reflexo da estratégia de desenvolvimento predominante, traduzida por uma maior integração financeira e um vasto processo de desregulamentação, ocorrido tanto nos países desenvolvidos como em desenvolvimento. Essa elevação do fluxo de capitais internacionais no período recente, que se associou, entretanto, à ocorrência de crises de caráter financeiro em escala mundial, despertou o interesse para várias investigações teórico-empíricas sobre o grau de exposição dos países e os efeitos dessa maior integração global (Demirgüç-kunt e Detagiache, 1998, Aziz *et al.*, 2000, Eatwell e Taylor, 2000, Kaminsky e Reinhart, 2001, Isard, 2005). Assim, grande parte dos trabalhos centrou-se: (i) no desempenho macroeconômico dos países em desenvolvimento nesse novo contexto institucional; e (ii) na eficácia das distintas estratégias macroeconômicas.

A constatação predominante na literatura empírica tem sido a de que a liberalização financeira não foi capaz de produzir trajetórias robustas e sustentáveis de crescimento como inicialmente se esperava e, ademais, ela parece estar associada ao aumento da instabilidade macroeconômica (Edson *et al.*, 2002, Prasad *et al.*, 2003, *World Bank*, 2005, Stallings e Studart, 2006). No plano normativo, isso levou a debates sobre a escolha dos regimes cambiais adequados ao ambiente de grande mobilidade de capitais, a regulação prudencial dos sis-

temas financeiros, a pertinência (efetividade) na adoção de regimes de metas de inflação, a possibilidade de implementação de políticas fiscais contra-cíclicas, o nível ótimo de reservas internacionais, a conveniência da introdução de controles sobre os fluxos de capitais etc. (Caballero, Calderón e Céspedes, 2006, Mishkin e Schmidt-Hebbel, 2007).

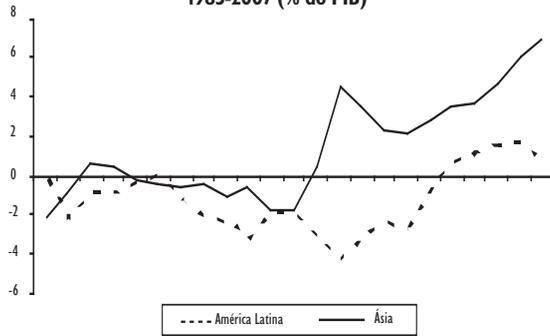
Ao contrário do otimismo do começo dos anos 1990, a globalização financeira passou a ser tratada a partir de um balanço mais pragmático dos seus custos e benefícios. Como ressaltado por Stiglitz *et al.* (2006), economias de mercado são, por princípio, sujeitas a níveis altos de volatilidade, característica que tende a ser mais acentuada nos países emergentes em um contexto de fluxos de capitais internacionais desregulamentados — verdade que tende a ser esquecida em fases de ascensão do ciclo econômico, mas reafirmada diante de novas turbulências econômicas. Enquanto a volatilidade econômica nos países industrializados tem sido menor desde o pós-guerra, as nações em desenvolvimento experimentaram alguma forma de crise a partir dos anos 1980 até o início do século XXI, justamente no período de maior desregulamentação dos fluxos financeiros e de predominância de regimes de câmbio flutuante — auto-reguláveis, em teoria —, especialmente nos anos que se seguiram ao final do Acordo de Bretton Woods. Em particular, nos últimos 20 anos a experiência da América Latina nesse processo de integração à globalização financeira ficou muito aquém do esperado (Mishkin, 2006, Stallings e Studart, 2006).

A despeito dos problemas de instabilidade, das recorrentes crises financeiras, da baixa ligação entre liberalização financeira e crescimento e da não concretização de reformas mais profundas na arquitetura financeira internacional (Cunha, 2006), não se verificou, em nível mundial, uma tendência generalizada de reversão dos marcos institucionais da abertura financeira (BIS, 2006). Todavia, algumas novas tendências parecem se consolidar entre as principais economias emergentes, caracterizando aquilo que neste trabalho — e sob a inspiração de Dooley, Folkerts-Landau e Garber (2005) — é denominado de “estratégias defensivas”, quais sejam: (i) busca de redução da vulnerabilidade externa por meio do sobre-acúmulo de reservas oficiais — ou “demanda precaucional” (Flood e Marion, 2002, *European Central Bank*, 2006, Jeanne e Rancière, 2006); (ii) o que tem se traduzido por intervenções sistemáticas nos mercados cambiais a despeito da adoção formal de regimes de câmbio flutuante — o “medo de

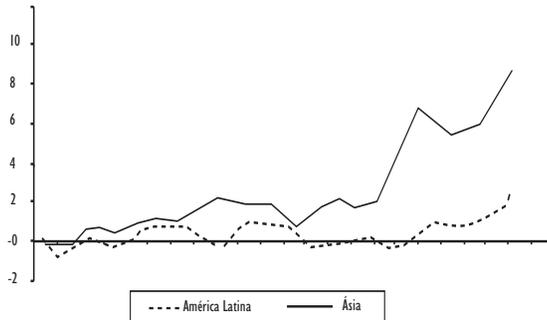
flutuar” (*fear of floating*) (Calvo e Reinhart, 2002); (iii) ou, conforme interpretam alguns, a atuação ativa dos Bancos Centrais nos mercados de divisas faria parte de estratégias de crescimento baseadas no *drive* exportador, por isso mesmo chamadas de “mercantilistas” (Dooley, Folkerts-Landau e Garber, 2005, Aizenman e Marion, 2003 e 2004, Aizenman e Lee, 2005); e (iv) busca de conformação de acordos regionais de cooperação monetária e financeira que, no limite, e ainda em prazo não previsível, poderiam significar a emulação completa do exemplo europeu de integração monetária (Cunha e Bichara, 2005, UNCTAD, 2007, Bichara, Cunha e Lélis, 2008).

Assim, no início do século XXI, a globalização econômica, especialmente em sua dimensão financeira, passou a ser percebida em uma perspectiva mais cética, em contraponto ao otimismo que vigorou no final dos anos 1980, início dos anos 1990 (*World Bank*, 2005). A recorrência de crises financeiras nos mercados emergentes e, mais importante, a inexistência de vínculos consistentes entre a liberalização dos mercados financeiros e o crescimento econômico (Prasad *et al.*, 2003) está fazendo com que acadêmicos e *policymakers* revisem suas posturas analíticas, recomendações normativas e estratégias de inserção internacional. A partir de 2003, em um contexto internacional particularmente favorável, as demais economias latino-americanas passaram a apresentar superávits sistemáticos em transações correntes, o que contrasta sensivelmente com os elevados déficits do período de liberalização e estabilização monetária nos anos 1990. Nos gráficos 1 e 2, abaixo, ilustramos, para os casos das economias asiáticas e latino-americanas, a sensível reversão no quadro de inserção externa. Os elevados déficits em transações correntes dos anos 1990 deram lugar a superávits expressivos nos anos que se seguiram às crises financeiras, particularmente nas economias asiáticas (tabela 3, anexo). No caso latino-americano, tal reversão só ocorreu depois de 2002, associada ao ciclo de elevação dos preços das *commodities* minerais, energéticas e alimentares, em decorrência, dentre outros fatores, mas, principalmente, da forte demanda chinesa (UNCTAD, 2007). Nesse novo contexto, tais países passaram a acumular reservas no ritmo mais intenso das últimas décadas.

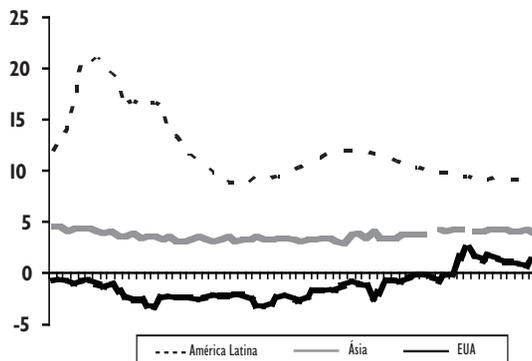
**I. Conta Corrente na Ásia e América Latina (AL), 1985-2007 (% do PIB)**



**2. Acumulação de Reservas na Ásia 1985-2007 (% do PIB)**



**3. Taxas Reais de Juros de Curto Prazo em Economias Seleccionadas, 2002-2007 (% a.a)**



Tais evidências podem conduzir a questões provocantes, como: (i) os países latino-americanos estariam adotando o padrão asiático de gestão dos fluxos internacionais de capitais e taxa de câmbio no qual se destaca uma maior propensão das autoridades monetárias em acumular reservas oficiais e interferir na trajetória das taxas nominais (e reais) de câmbio? (ii) esse arranjo de políticas seria capaz de afetar positivamente a dinâmica de desenvolvimento, especialmente quando se tomam os marcos do processo de integração regional, vislumbrado no plano político como uma alternativa importante para a região sul-americana? No presente texto não se pretende responder plenamente essas questões cruciais. Por outro lado, é importante observar que as taxas de juros mais elevadas na América Latina (gráfico 2 e tabela 1, anexo) fazem com que os custos das estratégias de acumulação de reservas sejam bastante diferenciados entre as principais economias emergentes, particularmente quando se compara o desempenho das principais economias asiáticas e latino-americanas.

Se as economias asiáticas, por um lado, se destacam por apresentar níveis de reservas que excedem os parâmetros prudenciais (gráfico 1, anexo) destacados na literatura,<sup>19</sup> por outro — com políticas monetárias menos rígidas e taxas de juros mais alinhadas àquelas praticadas pelos países emissores das divisas-chave — conseguem obter uma relação mais ajustada entre as receitas pela aplicação das reservas em instrumentos financeiros líquidos, usualmente títulos governamentais de curto e médio prazos, e os custos de esterilização. Em meados de 2007, tal diferencial era positivo para China, Cingapura, Malásia e Tailândia, gerando ganhos financeiros equivalentes a 0,3% do PIB (ou 1,9% no caso de Cingapura).

Para os demais países do leste asiático destacados há um aparente custo da ordem de -0,3% do PIB na estratégia de acumulação de reservas — a Índia apresenta um custo mais elevado —, na medida em que suas taxas de juros excedem

---

<sup>19</sup> Foram utilizados os seguintes critérios: (i) derivado do mundo de baixa mobilidade de capitais, a taxa de cobertura de importações é o mais antigo indicador de adequação de reservas, tendo por parâmetro o valor mínimo de três meses; (ii) entre os indicadores da era de crises das contas de capital há o Guidotti-Greenspan (Greenspan, 1999, Guidotti *et al.*, 2004), pelo qual as reservas devem cobrir ao menos 100% da dívida externa vencendo no ano de referência; (iii) as relações *reservas/M2* ou *M3* — entre 5% a 20% — e *reservas/estoque de investimentos em portfólio* — mínimo de 30% — são igualmente observados como potenciais indicadores de adequação (McCulley e Tolouil, 2007); e (iv) Soto e García (2006) sugerem que o nível de *reservas equivalente a 10% do PIB* protegeria um país emergente típico de uma “parada súbita”.

as praticadas nos EUA, para instrumentos e períodos equivalentes. Brasil e Turquia se destacam como os países emergentes com os custos mais elevados de manutenção de reservas, em um montante que oscila entre -0,7% do PIB (Brasil) e -2,2% do PIB (Turquia). Assim, conforme vem sendo destacado pelo BIS (2007), UNCTAD (2007) e, mesmo o FMI (IMF, 2007), as economias emergentes mais bem-sucedidas em combinar crescimento econômico e estabilidade apresentam taxas de juros mais alinhadas às médias dos países centrais, menor volatilidade cambial e resultados fiscais mais robustos. As tabelas 2 e 3, em anexo, reafirmam a percepção de um desempenho mais favorável das economias asiáticas, a despeito das crises financeiras dos anos 1990. Todavia, depois de 2003, as maiores economias latino-americanas voltaram a crescer de forma mais robusta, com sensível melhoria nas áreas fiscal e externa. Ainda assim, as estimativas do BIS (2007), IMF (2007) e UNCTAD (2007) sugerem que as taxas de câmbio (nominais e reais efetivas) são mais voláteis e sujeitas a movimentos de intensa apreciação governados pela dinâmica especulativa — especialmente as estratégias do tipo *carry trade* — dos mercados financeiros globalizados e desregulamentados. Como destaca Carneiro (2007), o tratamento desse preço-chave — a taxa de câmbio — está no coração das diferenças de estratégia e desempenho das economias dessas duas regiões.

### **3.2 Integração regional na América do Sul e Ásia: um olhar sobre os regimes monetários e cambiais**

Ao analisar a experiência integracionista do Mercosul, Corso e Fanelli (2006) apontam para um fato recorrentemente citado na literatura: o *boom* no comércio intra-bloco entre a assinatura do Tratado de Assunção (1991) e a crise cambial brasileira (1999) se deu em um contexto no qual os regimes macroeconômicos domésticos permitiram um processo de maior estabilidade de preços, das taxas de câmbio reais bilaterais, e um crescimento econômico superior ao verificado na década perdida, especialmente no caso argentino. Por outro lado, a mudança nos regimes monetário e cambial do Brasil, em meio a um ambiente internacional de forte instabilidade, inaugurou uma fase de divergência de estratégias e estagnação no incremento do comércio intra-bloco. As dificuldades práticas de gerir processos de estabilização em um mundo de finanças globalizadas e desregulamentadas apontavam para o enfraquecimento de qualquer pretensão a uma maior cooperação na área macroeconômica, especialmente em seus aspectos monetários e financeiros. A sempre acalentada idéia de criação de uma

“moeda única” não passava de uma miragem cada vez mais distante (Cunha e Bichara, 2005).

Depois das crises financeiras, os principais parceiros do Mercosul se lançaram no enfrentamento dos desequilíbrios gerados pelos próprios processos de estabilização inflacionária (tabelas 2 e 3, anexo). A partir de 1999, o Brasil adotou um novo tripé de políticas econômicas, fundado no câmbio flutuante, metas de inflação e geração de superávits fiscais (primários, o que exclui o pagamento de juros). A inflação foi novamente domada e, a partir de 2003, favorecida por conjuntura externa “excepcionalmente favorável” (Prates, 2006), verificou-se uma melhoria sensível na solvência externa da economia brasileira. Todavia, a manutenção de taxas de juros reais extremamente elevadas consolidou uma trajetória de baixo crescimento — desde 1994, o diferencial entre a taxa de crescimento das economias brasileira e mundial tem ficado, em média, na casa de  $-1,2\%$  a.a.. No extremo oposto, a Argentina passou a crescer a uma taxa média de  $8\%$  a.a. desde 2003, bem acima da média mundial. A reestruturação da dívida externa e o bom desempenho do comércio exterior modificaram, para melhor, a situação da solvência externa do país. Por outro lado, a inflação é a segunda mais elevada do continente, sendo uma das maiores entre os países em desenvolvimento.

Contraditoriamente, o equacionamento dos principais desequilíbrios de estoque e fluxo — endividamento externo e passivos fiscais — na Argentina e no Brasil não parece ter sido suficiente para aproximar as estratégias e, por decorrência, criar um novo momento, mais propício à busca de alguma coordenação e cooperação nas áreas monetária e financeira. As agendas, prioridades e instrumentos seguem divergentes. A Argentina parece ter priorizado o enfrentamento — desgastante e solitário, não tendo contato com o apoio brasileiro nos fóruns multilaterais, especialmente no FMI — da sua crise de endividamento e, simultaneamente, deseja dar continuidade ao crescimento acelerado (Mecon, 2007, Damil, Frankel e Maurizio, 2007). Para tanto, sua política cambial e monetária deu um giro de 180 graus: o objetivo é crescer e o principal instrumento é a manutenção de um “peso competitivo”, em detrimento das pressões inflacionárias. No Brasil, dá-se o oposto: o objetivo é manter a inflação baixa; os juros elevados e o câmbio baixo são os instrumentos. O crescimento é o resíduo.

É nesse marco que se devem analisar com mais profundidade os regimes macroeconômicos dos países-chave do Mercosul, bem como dos demais sócios. Nos termos sugeridos por Medeiros (2007), qualquer processo de integração que

se pretenda significativo a partir de uma perspectiva desenvolvimentista deverá ter uma macroeconômica pró-crescimento com inclusão social. Deverá ser sustentável nas três dimensões essenciais do processo de desenvolvimento, no sentido sugerido por Furtado ao explicar que as teorias do desenvolvimento “[...] são esquemas explicativos dos processos sociais em que a assimilação de novas técnicas e o conseqüente aumento da produtividade conduzem à melhoria do bem-estar de uma população com crescente homogeneização social” (Furtado, 1992:39). Vale dizer, o desenvolvimento só está presente se, simultaneamente, há: (i) crescimento da renda, a partir do aumento da eficiência do sistema econômico; (ii) melhoria das condições de vida da população em geral, o que se explicita nos indicadores tradicionais de expectativa de vida ao nascer, escolaridade etc.; e (iii) manutenção de um perfil de distribuição da renda, riqueza e poder que seja socialmente tolerável e que, no limite, sinalize para a redução das distâncias sociais e a criação de amplas oportunidades de realização individual em um contexto de transformação da sociedade.<sup>20</sup>

A macroeconomia do desenvolvimento deve buscar compreender quais combinações de arranjos institucionais e de políticas econômicas são capazes de mobilizar as forças sociais no sentido da promoção do crescimento com inclusão social. Estratégias que atuem com o objetivo final de somente estabilizar preços, deslocando a dimensão última dos fins (a busca do bem-estar e da equidade) para as decisões privadas em interação nos mercados, são estranhas ao corpo filosófico sugerido por Furtado e outros pensadores desenvolvimentistas.<sup>21</sup> Para o desdobramento, em trabalhos futuros, dessa questão, há que se questionar se o

---

<sup>20</sup> Em sua “Pequena Introdução ao Desenvolvimento Econômico”, Furtado afirma que: “O estudo do desenvolvimento tem, portanto, como tema central a invenção cultural, em particular a morfogênese social [...] intenta-se apreender o desenvolvimento como um processo global: transformação da sociedade ao nível dos meios, mas também dos fins; processo de acumulação e de ampliação da capacidade produtiva, mas também de apropriação do produto social e de configuração desse produto; divisão social do trabalho e cooperação, mas também estratificação social e dominação; introdução de novos produtos e diversificação do consumo, mas também destruição de valores e supressão de capacidade criativa”. Assim, o conceito de desenvolvimento da fase madura da obra de Furtado avança e se torna mais complexa sobre a dimensão estritamente econômica, como aparece no clássico “Desenvolvimento e Subdesenvolvimento”. Ali se registra que: “a teoria do desenvolvimento econômico trata de explicar, numa perspectiva macroeconômica, as causas e o mecanismo do aumento persistente da produtividade do fator trabalho e suas repercussões na organização da produção e na forma como se distribui e utiliza o produto social” (Furtado, 1961:19).

<sup>21</sup> Ver, por exemplo, Chang (2003) e Stiglitz *et al.* (2006).

processo de integração monetária e financeira em âmbito regional é “desejável”. A resposta só poderá ser afirmativa, na perspectiva desenvolvimentista aqui sugerida, se a estratégia de integração for capaz de promover crescimento e inclusão no espaço ampliado da região. Isto implica considerar as divergências prévias nas estruturas produtivas e níveis de desenvolvimento.

Arranjos monetários e cambiais montados para garantir certa convergência macroeconômica e, assim, pavimentar o caminho rumo a um dado objetivo final — a constituição de uma “moeda única”, por exemplo —, podem resultar na criação de um ambiente de crescimento baixo e/ou volátil, de polarização social e espacial, pela concentração de renda e de poder em setores sociais e regiões vencedoras no processo de integração, dentre outras distorções. Partindo-se de economias e sociedades que já são historicamente desiguais, deve-se ter o cuidado de não tornar os processos de convergência macroeconômica e de integração monetária e financeira como fontes adicionais da criação de assimetrias. Por isso, sugere-se partir da análise dos regimes macroeconômicos praticados em nível nacional, avaliando em que medida eles respondem à questão do crescimento com inclusão e, em um segundo momento, se eles podem produzir ambientes favoráveis ao “desenvolvimento” no espaço regional. Em caso negativo, há que se sugerir caminhos alternativos, avaliando suas potencialidades e riscos, à luz da teoria e da experiência de outras economias. Desde logo, o caso europeu parece despontar como o principal ponto de referência. Todavia, parece que, tanto no plano das estratégias nacionais, quanto no da integração regional, a experiência asiática merece ser considerada com atenção. Não apenas pelo fato de que, partindo de condições periféricas, muitos países da região implementaram bem-sucedidas estratégias nacionais de desenvolvimento, como, também, porque no período que se seguiu à crise financeira de 1997-1998 tem-se verificado uma crescente integração comercial regional, que está conduzindo a um importante debate teórico e normativo sobre a necessidade ou viabilidade de se constituir processos mais robustos de cooperação e integração monetária e financeira.

Nesse sentido, o processo de integração em curso no leste asiático parece ser paradigmático. A despeito da diversidade dos regimes cambiais e monetários, nos quais, considerando-se os regimes *de jure*, há desde o *currency board* de Hong Kong e Brunei Darussalam, passando pela livre flutuação *de jure* e *de facto* (desde 2004) do Japão. Cingapura mantém um sistema cambial baseado em uma cesta de moedas de referência. Malásia e China, depois de abandonarem o câmbio fixo

ao dólar estadunidense, em 2005, migraram para um sistema semelhante ao de Cingapura. Os demais países adotam, na prática, sistemas intermediários de flutuação administrada com níveis mais elevados de variação nas taxas de câmbio — casos de Indonésia, Camboja e Laos — ou mais estreitos — Coréia do Sul, Filipinas, Taiwan, Tailândia e Vietnã. Kawai (2007) sugere que, do ponto de vista das estratégias e políticas efetivamente praticadas, Coréia, Taiwan e Tailândia estariam migrando para um modelo semelhante ao já adotado por Cingapura, China e Malásia.

Para esse mesmo autor, fazendo eco a um importante debate sobre a integração monetária e financeira na região (Bayyumi *et al.*, 2000, Henning, 2002, Lee *et al.*, 2002, Park e Bae, 2002, Rana, 2002, Cunha e Bichara, 2005), a expansão do comércio intra-regional e dos fluxos de capitais, particularmente de investimento direto,<sup>22</sup> conduzirá à necessidade de estabilizar as flutuações das taxas de câmbio bilaterais e aprofundar os processos de cooperação. Nesse sentido, o forte crescimento da economia chinesa e sua consolidação como centro gravitacional regional — e mundial — não parece deixar, nos termos de Kawai (2007), muitas margens de manobra para a autonomia das políticas cambiais das economias asiáticas. Qualquer desalinhamento mais intenso das moedas nacionais ante o vetor *renminbi*-dólar poderia implicar em perda de competitividade e, por isso, comprometimento das estratégias nacionais de crescimento via exportações. Por isso, ele defende — refletindo, em grande medida, a visão aparentemente predominante em certos meios oficiais, como o Banco Asiático de Desenvolvimento — uma crescente convergência das políticas e arranjos macroeconômicos.

Do ponto de vista cambial, Kawai (2007) sustenta que haveria três alternativas em gestação, com distintos apelos políticos e temporalidades, quais sejam: (i) a de que os países migrem, individualmente e sem mecanismos formais de coordenação, para regimes de câmbio administrado com base em uma cesta de moedas que reflita o *status quo* das relações econômicas internacionais de cada

---

<sup>22</sup> Kawai (2007) reporta que as exportações intra-bloco passaram de 37% do total em 1985, para 55%, em 2005. Para se colocar em perspectiva, os dados no NAFTA e União Européia seriam, respectivamente, de 45% e 60%. Mais da metade do IDE da região, especialmente o que se direciona para a China, provém da própria região. Por outro lado, para os demais instrumentos (e mercados) financeiros verifica-se um baixíssimo grau de integração regional. A mobilidade da mão de obra também não é particularmente elevada. Mais detalhes em Cunha e Bichara (2005) e Bichara, Cunha e Lélis (2008).

país, o que implica considerar seu caráter cada vez mais auto-centrado na região; (ii) que tal arranjo — baseado em uma cesta de moedas — seja construído por meio de uma ação coordenada regionalmente; ou (iii) que se migre para um projeto mais ambicioso de integração aos moldes da “serpente” ou do “mecanismo cambial europeu”, vislumbrando a criação de uma moeda única. Para tanto, o espaço institucional do ASEAN+3 deveria se tornar mais robusto.

Kawai (2007) sugere que um processo coordenado e de valorização do *renminbi* por meio de algum tipo de arranjo informal — alternativa (i) — ou formal — alternativas (ii) ou (iii) — seria de interesse não só das economias asiáticas, cada vez mais interligadas entre si e, mais importante, ligadas à economia chinesa — e, por meio desse *hub*, conectadas ao resto do mundo —, mas, também, permitiria minimizar os impactos disruptivos de um eventual *hard landing* para desequilíbrios de pagamentos internacionais. Por isso, a construção dessa coordenação mais robusta dos regimes cambiais nacionais dos países asiáticos também teria um efeito positivo para a economia mundial.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Argumentou-se, ao longo deste texto, que a atual conjuntura econômica e política parece estar criando um espaço para o aprofundamento de processos regionais de cooperação monetária e financeira. Em sua análise detalhada dessa dinâmica a UNCTAD (2007) chega a uma conclusão normativa forte de que “não há (melhor) alternativa” disponível para as principais economias emergentes que não a da integração regional. Subjacente ao argumento está um pessimismo quanto ao avanço de reformas mais profundas na arquitetura financeira internacional. Assim, em um ambiente de finanças globalizadas e liberalizadas, os países não teriam condições de, por meio de suas políticas e arranjos macroeconômicos e fortalecimento de instituições domésticas, conter as tendências disruptivas geradas pelos ciclos financeiros exogenamente determinados. Por isso, o incentivo à construção de mecanismos de cooperação financeira em âmbito regional, para o financiamento a curto prazo de desequilíbrios externos, o financiamento do desenvolvimento e para a estabilização dos preços-chave, particularmente a taxa de câmbio (Biancareli, 2007).

Por força do exemplo europeu e dos desdobramentos normativos das teorias convencionais sobre integração econômica, as idéias sobre “convergên-

cia macroeconômica” e “moeda única” povoam o imaginário de pesquisadores e tomadores de decisão na esfera política. Não à toa ela aparece desde os primórdios da criação da ALALC-ALADI e do próprio Mercosul, sendo reafirmada em muitos momentos. Entretanto, procurou-se evidenciar que há, no caso latino-americano (ou, em um recorte mais estrito, sul-americano), um nítido divórcio entre “intenções” e “resultados concretos”. Em grande medida esse fato parece estar associado aos episódios recorrentes de crises financeiras domésticas, que forçam esses países a adotar políticas que visam corrigir desequilíbrios passados – a inflação crônica, por exemplo —, mas que acabam gerando novas perturbações — vulnerabilidades externas e fiscais — que conduzem a novas crises, criando uma intensa volatilidade nos preços macroeconômicos fundamentais e no crescimento. Esse tipo de ambiente não favorece ao aprofundamento do comércio regional e da cooperação econômica (e política) intra-bloco. Mais grave, impede que qualquer objetivo mais robusto de convergência de arranjos e desempenho saia do plano retórico.

Na Ásia, especialmente nesta década, que se seguiu às crises financeiras de 1997-1998, há dois movimentos concatenados que estão levando à necessidade de ampliar o escopo da cooperação e a coordenação nas áreas monetária e financeira: de um lado, a forte integração comercial e, em menor escala, financeira; de outro, o fortalecimento da China como pólo regional/global de crescimento. Por isso, essa região está se convertendo em um interessante laboratório de iniciativas que, aparentemente, se emulam na experiência européia, mas que se constroem a partir das especificidades asiáticas. Em especial, há a grave lacuna da ausência de uma convergência política mais robusta em torno dos projetos (ou visões) integracionistas. A região da Ásia-Pacífico encontra-se no epicentro da principal transformação geopolítica do mundo do século XXI: a ascensão chinesa em contraponto aos interesses estadunidenses. Para tornar a questão ainda mais complexa, o Japão vinha construindo nas últimas três décadas um projeto de liderança regional que não parece encontrar eco nas atuais ambições chinesas.

É nesses marcos que a análise dos processos de integração monetária e financeira deve se inserir. Procurou-se, ademais, demarcar um terreno importante para futuros trabalhos, qual seja: qualquer pretensão à integração deve responder a duas questões fundamentais. A integração monetária é desejável? Ademais, ela é possível? Tais repostas devem ser mediadas a partir de uma macroeconomia do

desenvolvimento — ou seja, qualquer escolha de arranjos e políticas em seu escopo regional precisa, necessariamente, produzir uma dinâmica de crescimento, estabilidade e inclusão social. Sugere-se que é importante evitar a adoção “fora de tempo e de lugar” de projetos artificiais de “convergência macroeconômica” ou “moeda única”, na medida em que estes levem à adoção de políticas deflacionistas e de aprofundamento das já elevadas disparidades distributivas — funcionais e espaciais. Por outro lado, deve-se também ter em conta que o aprofundamento da integração econômica regional pode ser dificultado quando há excessiva divergência de regimes e de desempenho econômico. Isso leva à necessidade da construção/fortalecimento de mecanismos de cooperação que permitam compatibilizar as dinâmicas de integração com o objetivo político maior de produzir desenvolvimento entre os sócios dos blocos regionais.

A tarefa de estudar esses fenômenos é facilitada pela existência de uma tradição já robusta de pesquisas teóricas e empíricas sobre a integração monetária e financeira no Mercosul e em outras regiões emergentes. Cunha e Bichara (2005) e Bichara, Cunha e Lélis resgatam parte dessa literatura. Ainda assim, cabe observar que os relevantes esforços recentes, como os de Corso e Fanelli (2006) e Souza e Hoff (2006), estão enfatizando o estudo dos regimes macroeconômicos domésticos dos países membros do Mercosul para o período que se seguiu às crises financeiras domésticas. Todavia, segue havendo uma importante lacuna de pesquisa a ser preenchida na análise das alternativas de convergência e cooperação no âmbito do Mercosul, aos moldes do esforço feito por Kawai (2007) para o caso asiático. Essa abordagem deve considerar os aspectos destacados anteriormente de uma macroeconomia para o desenvolvimento, pensado em termos regionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AIZENMAN, J.; LEE, J. International reserves: precautionary versus mercantilist views, theory and evidence. *Working Paper* 05/198. Washington, DC: International Monetary Fund, 2005.

AIZENMAN, J.; LEE, Y.; RHEE, Y. International reserves management and capital mobility in a volatile world: policy considerations and case study of Korea. *NBER Working Paper* 10.534. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, 2004.

AIZENMAN, J.; MARION, N.P. *International reserves holding with sovereign risk and costly tax collection*. Santa Cruz Center for International Economics, Working Paper Series 1014, Center for International Economics, UC Santa Cruz, 2004; e *Economic Journal* 114, 569–91, 2004.

AIZENMAN, J; MARION, N. The high demand for international reserves in the Far East: what's going on? *Journal of the Japanese and International Economies* 17, 370–400, 2003.

ALESINA, A.; BARRO, R. J.; TENREYRO, S. *Optimal currency areas*. Disponível em: <http://post.economics.harvard.edu/faculty/alesina/papers.html>, 2002.

AZIZ, J.; CARAMAZZA, F.; SALGADO, R. Currency crises: in search of common elements. *IMF Working Paper*, WP/00/67. Washington, DC: International Monetary Fund, 2000.

BAYYOUMI, T.; EICHENGREEN, B.; MAURO, P. On regional monetary arrangements for ASEAN. *CEPR Discussion Paper n. 2411*, 2000.

BIANCARELI, A. M. *Globalização, inserção externa e financiamento: padrões regionais e iniciativas para a integração na América do Sul*. Campinas: Instituto de Economia, 2007 (mimeo).

BICHARA, J. *Coordinación de política macroeconómica en el Mercosur*. Universidad Autónoma de Madrid, 2002 (tese de doutorado não publicada).

BICHARA, J. S.; CUNHA, A. M.; LÉLIS, M. T. C. Integración monetaria y financiera en América del Sur y Asia. *Latin American Research Review*. Austin, Texas (EUA), 2008 (aprovado para publicação).

BIS. 77<sup>th</sup> *Annual Report*. Basle, Bank for International Settlements, 2007.

BIS. Financial globalization. *BIS Papers* n. 32, December. Basle, Bank for International Settlements, 2006.

CABALLERO, R. J.; CALDERÓN, C.; CÉSPEDES, L. F. External vulnerability and preventive policies. *Serie de Libros Banca Central* vol. X. Santiago de Chile: Banco Central de Chile, 2006.

CABALLERO, R. J.; PANAGEAS, S. Contingent reserves management: an applied framework. *NBER Working Paper*, n. 10786, National Bureau of Economic Research, 2004.

CALVO, G.; REINHART, C. Fear of floating. *Quarterly Journal of Economics*, Cam-

bridge, v.117, n.2, p.379–408, May 2002.

CARNEIRO, R. Globalização e integração regional. Campinas: Instituto de Economia, 2007 (mimeo).

CARVALHO, F. C. Uma contribuição ao debate em torno da eficácia da política monetária e algumas implicações para o caso do Brasil. *Revista de Economia Política*, Vol 25, nº 4, Out-Dez, 2005.

CHANG, H. *Rethinking development economics*. London: Anthem Press, 2003.

CORSO, E. A.; FANELLI, J.M. El nuevo régimen cambiario en la Argentina y sus implicancias para el Mercosur. In BERLINSKI, J.; SOUZA, F. E. P.; CHUDNOVSKY, D.; LÓPEZ, A. (coord.). *15 años de Mercosur: comercio, macroeconomía e inversiones extranjeras*. Montevideo: Zonalibro, 2006.

CUNHA, A. M. *Crise no Pacífico Asiático: causas e conseqüências*. Campinas: Instituto de Economia (tese de doutorado, não publicada).

CUNHA, A. M. Estratégias periféricas sessenta anos depois do Acordo de Bretton Woods. *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 4, p. 483-501, São Paulo, 2006.

CUNHA, A. M.; BICHARA, J. S. Integração monetária e financeira em regiões emergentes: a experiência recente do Pacífico Asiático pode servir de inspiração para o Mercosul? *Economia e Sociedade*. Campinas: UNICAMP, v. 14, n. 2 (25), p. 235-262, 2005.

CUNHA, A. M.; PRATES, D. M.; LÉLIS, M. T. C. Globalização financeira e demanda precaucional por reservas: o Brasil estaria aderindo ao padrão asiático de acumulação de divisas? In *Actas IX Reunión de Economía Mundial*. Madrid, 2007.

DAMIL, M.; FRENKEL, R.; MAURICIO, R. Macroeconomic policy changes in Argentina at the turn of the century. *Nuevos Documentos Cedes*, 2007/29. Buenos Aires: Cedes, 2007.

DEMIRGÜÇ-KUNT, A.; DETRAGIACHE, E. Financial liberalization and financial fragility. *IMF Working Paper*, 98/83, june. Washington, DC: International Monetary Fund, 1998.

DOOLEY, M. P.; FOLKERTS-LANDAU, D.; GARBER, P. *International financial stability*. Deutsche Bank, 2005. Disponível em: <http://econ.ucsc.edu/~mpd/>. Acesso em: 01 mar. 2007.

EATWELL, J.; TAYLOR, L. *Global finance at risk*. New York: The New Press, 2000.

EDISON, H.; KLEIN, M.; RICCI, L.; SLOK, T. Capital account liberalization and economic performance: a review of the literature. *IMF Working Paper* 02/120. Washington, DC: International Monetary Fund, 2002.

EICHENGREEN, B. Global imbalances and the lessons of Bretton Woods. *NBER Working Papers* 10.497. Washington, DC: National Bureau of Economic Research, 2004.

EICHENGREEN, B. Whither monetary and financial cooperation in Asia? PECC Financial Forum Conference “*Issues and Prospects for Regional*”, 2002.

EUROPEAN CENTRAL BANK. The accumulation of foreign reserves. International relations committee task force. *Occasional Paper Series* n. 43, February, 2006.

FANELLI, J.M. *Coordinación de políticas macroeconómicas en el Mercosur*. CEDES, Buenos Aires: CEDES, abril, 2000.

FERRARI FILHO, F.; PAULA, L.F.; ARESTIS, P.; SAWYER, M. O Euro e a UME: lições para o Mercosul. *Economia e Sociedade*, vol.12, nº1(20), jan./jun, 2002.

FLOOD, R.; MARION, N. Holding international reserves in an era of high capital mobility. *IMF Working Paper*, n. 62, 2002.

FRANKEL, J.; ROSE, A. The endogeneity of the optimum currency area criterium. *NBER Working Paper*, 5700. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 1996.

FURTADO, C. *Brasil, a construção interrompida*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

GREENSPAN, A. *Currency reserves and debt*. Remarks before the World Bank Conference on Recent Trends in Reserves Management. Washington, D.C., April 29, 1999.

GUIDOTTI, P. E.; STURZENEGGER, F.; VILLAR, A. On the consequences of sudden stops. *Economia*, Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association (Spring/2004), 2004.

HAUNER, D. A. Fiscal price tag for international reserves. *IMF Working Paper*

WP/05/81, April 2005. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp0581.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2007.

HAUSMANN, R.; PANIZZA, U.; STEIN, E. *Why do countries float the way they float?* Inter-American Development Bank, Working Paper 418, May, 2000.

HENNING, C. R. *East Asia financial cooperation*. Washington: Institute of International Economics, 2002.

IMF. Are foreign exchange reserves in Asia too high? In *World Economic Outlook, September 2003*. Washington DC: International Monetary Fund, 2003.

IMF. *World Economic Outlook*, October. Washington DC: International Monetary Fund, 2007.

ISARD, P. *Globalization and the international financial system*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

JEANNE, O.; RANCIÈRE, R. The optimal level of international reserves for emerging market countries: formulas and applications. *IMF Working Paper* 06/229. Washington, DC: International Monetary Fund, 2006.

JOMO, K.S. Growth after the asian crisis: what remains of the East Asian model? *G-24 Discussion Paper*, n.10 (march), 2001.

KAMINSKY, G.; REINHART, C. M. Banking landing and contagion: evidences from the East Asia crisis. In ITO, T.; KRUEGER, A. (2001). *Regional and global capital flows: macroeconomic causes and consequences*. Chicago: University of Chicago Press, 2001.

KAWAI, M. Toward a regional exchange rate regime in East Asia. *ABD Institute Discussion Paper*, n.68. Tokyo: Asian Development Bank Institute, 2007.

LAVAGNA, R.; GIAMBIAGI, F. Hacia la creación de una moneda común – una propuesta de convergencia coordinadas de políticas macroeconómicas. *Ensaio BNDES* n° 6. Rio de Janeiro, Brasil, 1998.

LEE, J.; PARK, Y. C.; SHIN, K. *A currency union in East Asia*, 2002. Disponível em <http://soback.kornet.net/~ycpark/>

MCCULLEY, P.; TOLOUUIL, R. *Perils of plenty: can foreign reserves growth forever?* Global Central Banks Focus, November. New York: PIMCO, 2007([www.pimco.com](http://www.pimco.com)).

MCKINNON, R. Optimum currency areas. *American Economic Review*, 53, septem-

ber, 717-724, 1963.

MECON. *Lineamientos estratégicos para el desarrollo productivo de la Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Producción, República Argentina, 2007.

MEDEIROS, C. A. Globalização e a inserção internacional diferenciada da Ásia e América Latina. In TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.

MEDEIROS, C. A. *Os dilemas da integração sul-americana*. Campinas: Instituto de Economia, 2007 (mimeo).

MENDONÇA, H. F.; SILVA, A. Moeda única: teoria e reflexão para o Mercosul. *Revista de Economia Política*, Vol 24, nº 1, jan-mar, 2004.

MISHKIN, F. S.; SCHMIDT-HEBBEL, K. Monetary policy under inflation targeting. *Serie de Libros Banca Central*, vol. XI. Santiago de Chile: Banco Central de Chile, 2007.

MISHKIN, F. *The next great globalization: how disadvantaged nations can harness their financial systems to get rich*. New Jersey: Princeton University Press, 2006.

MUNDELL, R. A. A theory of optimal currency. *American Economic Review*, 51, september, 657-665, 1961.

PARK, Y. C.; BAE, K. Financial liberalization and economic integration in East Asia. PECC Financial Forum Conference “*Issues and Prospects for Regional Cooperation for Financial Stability and Development*”, Honolulu, August, 2002.

PRASAD, E.; ROGOFF, K.; WEI, S.; KOSE, M.A. Effects of financial globalization on developing countries: some empirical evidence. *IMF Occasional Paper n.220*. Washington, DC: International Monetary Fund, 2003.

PRATES, D. M. A inserção externa da economia brasileira no governo Lula. In CARNEIRO, R. (org.). *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

RANA, P. B. Monetary and financial cooperation in East Asia: the Chiang Mai Initiative and beyond. *ERD Working Paper n. 6*. Manila: Asia Development Bank, 2002.

ROSE, A.; ENGEL, C. Currency unions and international integration. *NBER Working Paper*, 7872. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 2000.

SILVA, A. C. M. *Notas sobre a integração latino-americana*. Campinas: Instituto de Economia, 2007 (mimeo).

SOTO, P.; GARCÍA, C. Large hoardings of international reserves: are they worth it? In CABALLERO, R.; CALDERÓN, C.; CÉSPEDES, L.F. *External vulnerability and preventive policies*. Santiago de Chile: Banco Central de Chile, 2006.

SOUZA, F. E. P.; HOFF, C. R. O regime cambial brasileiro: sete anos de flutuação. In BERLINSKI, J.; SOUZA, F. E. P.; CHUDNOVSKY, D.; LÓPEZ, A. (coord.). *15 años de Mercosur: comercio, macroeconomía e inversiones extranjeras*. Montevideo: Zonalibro, 2006.

STALLINGS, B.; STUDART, R. *Finance for development: Latin America in comparative perspective*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2006.

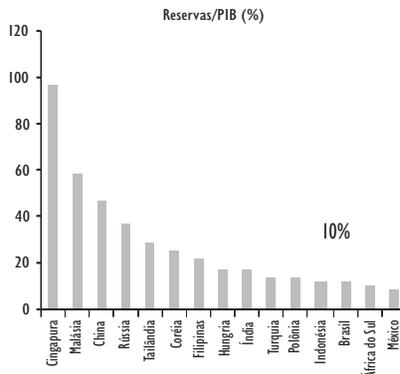
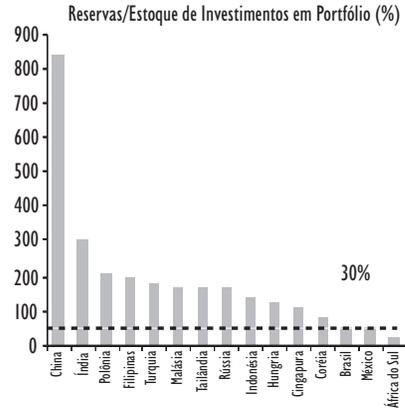
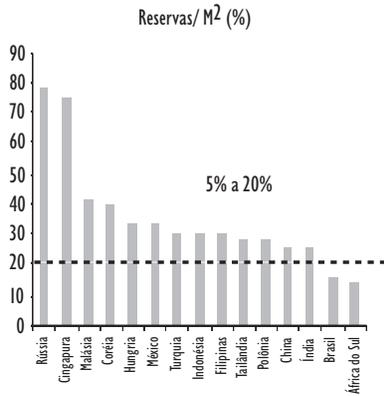
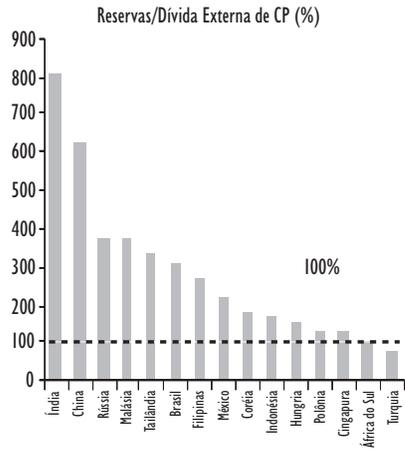
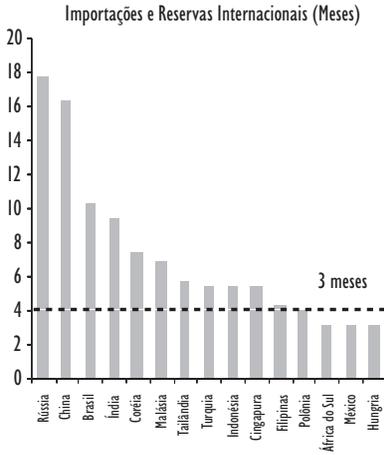
STIGLITZ, J.; OCAMPO, J.; SPIEGEL, S.; FRENCH-DAVIS, R.; NAYYAR, D. *Stability with growth: macroeconomics, liberalization and development*. New York: Oxford University Press, 2006.

UNCTAD. *Trade and development report - 2007*. Geneve: United Nations Conference on Trade and Development, 2007.

WORLD BANK. *Economic growth in the 1990s: learning from a decade of reform*. Washington, DC: World Bank, 2005.

**ANEXO**

Indicadores de Adequação de Reservas em Economias Selecionadas 2007



Elaboração própria com base nos dados de McCulley e Toloui (2007) e do Deutsche Bank Infobase (<http://www.dbresearch.com>, dezembro 2007).

### I. Estimativa dos Custos de Acumulação de Reservas em 2007

	Diferenciais de Juros*		Impactos dos Custos de Carregamento das Reservas	
	Custo Doméstico da Estirelização	Margem Líquida (Rem. Reservas - Custo Est.)	Margem Líquida do Total das Reservas	Margem Líquida do Excedente de Reservas**
	%	%	% do PIB	% do PIB
Ásia				
China	3,2	0,8	0,3	0,2
Cingapura	2,1	1,9	1,9	0,4
Coreia	5,4	-1,4	-0,4	-0,2
Filipinas	5,6	-1,6	-0,3	-0,1
Índia	7,5	-3,5	-0,7	-0,4
Indonésia	8,3	-4,3	-0,5	-0,2
Malásia	3,5	0,6	0,3	0,2
Tailândia	3,2	0,8	0,3	0,1
Outros Emergentes				
Brasil	11,3	-7,3	-0,7	-0,1
Hungria	7,5	-3,5	-0,7	0,0
México	7,2	-3,2	-0,3	0,0
Polônia	4,8	-0,8	-0,1	0,0
Rússia	5,3	-1,3	-0,4	-0,3
África do Sul	9,8	-5,8	-0,5	n.d.
Turquia	17,3	-13,3	-2,2	n.d.

FONTE: McCulley e Toloui (2007)

(\*) O parâmetro para as receitas com aplicação de reservas foi a taxa de remuneração das Notas do Tesouro dos EUA (4% a.a.)

(\*\*) O excesso de reserva se refere ao montante acima do parâmetro mais estrito (com respeito à dívida de curto prazo, estoque de ativos, M2 ou meses de importação)

### 2. Indicadores Macroeconômicos Selecionados de Economias Asiáticas e Latino-Americanas (1991-2006)

	PIB (% a.a.)			Inflação (% a.a.)			Resultado Fiscal (% do PIB)			Dívida Pública (% do PIB)		
	1991-97	1998-02	2003-06	1991-97	1998-02	2003-06	1991-97	1998-02	2003-06	1991-97	1998-02	2003-06
Ásia*	7,0	3,3	5,8	7,1	2,8	3,2	-0,3	-2,6	-1,3	60,4	67,2	57,2
China	11,5	8,2	10,4	11,8	-0,2	2,5	-1,4	-2,4	-1,4	n.d.	18,3	18,2
Cingapura	8,6	3,5	6,6	2,1	0,2	1,0	7,4	1,0	-0,3	74,8	90,8	102,3
Coreia	7,0	4,4	4,2	5,9	3,0	2,8	-0,3	-0,2	0,7	9,7	19,9	28,0
Filipinas	4,3	3,0	5,4	8,8	5,6	5,9	-1,0	-4,3	-3,1	78,9	104,7	108,4
Índia	5,6	5,4	8,5	8,3	5,0	4,8	-8,4	-10,2	-7,6	75,6	75,7	82,8
Indonésia	6,9	0,2	5,3	8,6	22,3	8,8	n.d.	-2,4	-1,3	22,4	82,2	53,5
Malásia	9,2	2,5	6,0	3,6	2,7	2,5	1,2	-4,2	-4,2	60,4	58,7	60,9
Tailândia	6,8	1,2	5,7	5,2	1,8	3,5	2,3	-2,8	0,2	17,7	53,1	45,4
América Latina*	3,7	1,1	5,0	21,2	8,7	5,9	0,1	-2,2	-0,7	35,2	49,8	44,0
Argentina	6,1	-3,1	8,9	16,4	7,5	8,0	0,0	-1,6	2,5	27,5	62,9	99,2
Brasil	3,0	1,7	3,4	717,5	7,4	6,4	-2,5	-6,0	-3,0	39,8	52,7	62,2
Chile	8,2	2,5	4,9	10,5	3,4	2,5	2,1	-0,8	3,5	68,2	48,5	31,6
Colômbia	4,0	0,5	5,1	22,3	9,8	5,4	-1,4	-5,3	-4,5	19,2	51,2	48,3
México	2,9	3,2	3,3	20,1	9,8	4,2	0,2	-1,1	-0,2	35,2	42,3	39,8
Venezuela	3,4	-1,5	7,8	53,9	21,4	19,4	0,5	-2,9	-1,2	n.d.	33,4	36,0

FONTE: Elaboração própria com base em Deutsche Bank Infobase (<http://www.dbresearch.com>, dezembro 2007)

(\*) Mediana (não ponderada).

## 5 OS DILEMAS DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA \*<sup>1</sup>

Carlos Aguiar de Medeiros\*\*

### INTRODUÇÃO

Com a entrada do novo milênio, multiplicaram-se na América do Sul diversas iniciativas visando à constituição de uma área econômica integrada. A incorporação da Venezuela ao Mercosul e as propostas de uma Comunidade Sul-americana das Nações (CASA) e de uma Aliança Bolivariana das Nações (ALBA) são algumas iniciativas de um processo iniciado nos anos 80 e que vem adquirindo crescente importância econômica e política. As iniciativas de integração regional em que o Brasil assumiu papel de protagonista vêm se dando num contexto de afirmação de um projeto político e econômico alternativo ao que os Estados Unidos implementaram na América do Norte (NAFTA), na América Central (CAFTA) e propuseram para o conjunto da região — a ALCA (Área de Livre-comércio das Américas) — e aos acordos bilaterais de livre-comércio (FTA) que, isoladamente, esse país assinou com o Chile, a Colômbia, as nações do Caribe, além do proposto para o Peru. Tal projeto de afirmação de um bloco integrado permitiria aos países da região obter maior poder de barganha, maior coesão econômica e social e influência política nos fóruns e orga-

---

\* Este texto reintegra os parágrafos do projeto de pesquisa publicado nesta edição, escritos pelo autor. (N. E.)

<sup>1</sup> Agradeço os comentários de Ricardo Carneiro, André Biancarelli, André Cunha, Antonio Carlos Macedo e Franklin Serrano.

\*\* Professor associado do Instituto de Economia da UFRJ. Agradeço à mestranda Cristina Fróes de Borja Reis o apoio de pesquisa.

nismos multilaterais. Entretanto, a despeito das proposições e iniciativas favorecedoras de uma maior integração dos países da América do Sul, a definição dos objetivos econômicos e sociais principais, as estruturas econômicas e de poder nacionais, as estratégias formais de integração e os regimes de política econômica — tais como os que se desenvolveram nos últimos anos na América do Sul — são contraditórios com essa intenção geopolítica. A ênfase posta no livre-comércio, o descompasso entre o predomínio das iniciativas brasileiras e o seu crescente saldo comercial intra-regional, as assimetrias entre os países e a debilidade das iniciativas em direção a uma carta social inibem, se não forem superados, a construção de uma área econômica integrada.

Para aprofundar e delimitar essa proposição, pretende-se dividir este texto em três seções. Na primeira será apresentada uma discussão sobre o regionalismo salientando suas dimensões geopolíticas, comerciais, macroeconômicas e de equidade. Na segunda, serão considerados alguns traços de diversas experiências históricas de regionalização. Na terceira, a experiência recente da regionalização sul-americana será considerada.

## **GLOBALIZAÇÃO, POLARIZAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO**

### **a) Regionalismo versus regionalização**

Na literatura sobre os arranjos comerciais regionais há recorrentemente uma distinção entre a “regionalização”, um processo descrito como liderado pelo mercado (normalmente associada à Ásia), e o “regionalismo”, traduzindo uma integração dirigida institucionalmente (relacionada tipicamente à União Européia ou ao Mercosul). Como se procurará argumentar neste texto, a distinção de forma alguma traduz maior espontaneidade (ordem natural) associada ao primeiro tipo de regionalização e maior grau de intervenção estatal associado ao segundo. Os arranjos de livre-comércio criados, por exemplo, no NAFTA, não foram espontâneos, mas uma construção liderada pelo governo dos Estados Unidos para, essencialmente, favorecer as empresas americanas na concorrência global. Do mesmo modo, a regionalização asiática historicamente nada teve de espontânea e fez parte — como se expõe a seguir — de decisões geopolíticas americanas, rivalidades comerciais com o Japão e da expansão extraordinária da “grande China” (incluindo Taiwan e Hong-Kong). No entanto, essa distinção capta um fato inquestionável: as forças econômicas centrípetas em determinadas regiões geográficas são maiores do que em outras. Não se trata aqui ape-

nas dos custos de transporte e da existência ou não de complementaridades decorrentes das estruturas econômicas e da internacionalização das empresas, mas da liderança macroeconômica exercida pela economia ou economias de maior tamanho relativo.

A regionalização, entretanto, não constitui apenas ou essencialmente um processo de afirmação de um acordo econômico ou que se justifique apenas neste plano. A regionalização, particularmente em suas formas mais desenvolvidas — como a união aduaneira, o mercado comum (onde não apenas bens e serviços, mas também os fatores de produção podem se mover livremente) e o mercado único (estabelecimento de regras e direitos idênticos), onde há acordos macroeconômicos, monetários e cambiais — constitui construções políticas voltadas para projetos políticos ou em reação a projetos políticos. A racionalidade da formação do mercado comum ou dos acordos regionais traduz projetos políticos relativos à autonomia dos Estados nacionais e das regiões. Estes projetos pretendem aumentar o seu poder de barganha vis-à-vis a outros Estados e regiões e possuem razões políticas que transcendem os objetivos econômicos e comerciais e decorrem das estratégias de poder dos Estados nacionais.

O projeto de integração europeia é um bom exemplo da dimensão geopolítica presidindo a cooperação econômica. Com efeito, como se sugere a seguir, a integração europeia constituiu uma forma de reconstrução dos Estados nacionais no contexto do pós-guerra caracterizado, de um lado, pelos limites impostos ao Estado alemão, e, de outro, pela Guerra Fria e a política americana.

Nos anos mais recentes, tendo em vista o papel singular exercido pelos Estados Unidos na economia e no cenário político mundiais, os processos de regionalização decorreram de iniciativas diretamente lideradas por esse país ou assumiram uma dimensão reativa às iniciativas americanas. Os EUA se movem segundo a percepção doméstica de seus interesses nacionais estratégicos. Esta é a lógica das “liberalizações competitivas” que Washington, após o fracasso do Acordo de Doha, em 2003, vem promovendo em mais de uma centena de economias e regiões, sinalizando possibilidades e alianças segundo interesses econômicos e políticos.<sup>2</sup> Tal como se observou anteriormente, esses acordos transcendem

---

<sup>2</sup> Para uma discussão do novo regionalismo, ver UNCTAD(2007), Mansfield e Milner (1999).

muito o comércio, incluindo itens como os direitos de propriedade intelectual e as compras governamentais. A percepção de que os acordos de livre-comércio possuem uma “reciprocidade assimétrica” a favor da economia americana é a base dessa racionalidade econômica,<sup>3</sup> que se nutre, por sua vez, de cálculos políticos, visando a construção de alianças políticas em torno de “valores democráticos”, neutralização de adversários etc. Ao lado dessas iniciativas, a permanente política de contenção da influência de lideranças regionais, o controle sobre matérias-primas estratégicas e sobre as armas constituem alguns dos principais vetores que movem as iniciativas americanas no processo de regionalização.

A questão da segurança militar e, intrinsecamente a ela relacionada, a questão energética (gás e petróleo) constituíram historicamente vetores geopolíticos da integração, como na Europa Ocidental, e ganharam particular nitidez nos tempos atuais, principalmente na reconstituição da geopolítica russa e de suas relações com a Comunidade de Estados Independentes, com a Europa e Ásia. Do mesmo modo, as preocupações estratégicas da China na Ásia apontam para a central importância desses dois vetores para os cálculos políticos da integração econômica. Essas questões também adquiriram crescente importância na América do Sul.

## **b) Livre-comércio versus comércio estratégico**

Do ponto de vista econômico, há diversos sentidos atribuídos ao processo de regionalização segundo a percepção sobre os ganhos de comércio e sobre as tendências da economia globalizada. Em influente ensaio, Jacob Viner (1950) considerava — a partir da teoria convencional do comércio exterior — que a união aduaneira (livre-comércio entre os países da região e uma tarifa externa comum) representa um desvio de comércio e uma redução do bem-estar. Seguindo essa tradição, os anos recentes testemunharam a profusão de uma abundante literatura crítica aos arranjos comerciais regionais e a favor do livre-comércio multilateral como gerador de maior eficiência alocativa dos recursos e ganhos

---

<sup>3</sup> Interesses que de forma alguma encontram apoio unânime nos EUA. Com efeito, setores domésticos que se sentem parcialmente afetados pelos acordos de livre-comércio (de sindicatos a interesses empresariais em setores menos cosmopolitas) têm construído importantes *lobbies* junto ao congresso americano, que decide em última instância a política comercial do país. A falta de apoio a ALCA e a diversas propostas de livre-comércio no congresso americano deveu-se justamente à força desses *lobbies* e interesses contrariados.

de bem-estar. A proliferação de arranjos comerciais é percebida como um desvio de comércio e uma prática geradora de atividades de *rent-seeking*. O “nivelamento do campo do jogo” é considerado a melhor política independente do grau de desenvolvimento dos países.<sup>4</sup>

Nesse sentido, apenas quando criarem comércio e reproduzirem as condições de livre-comércio, os acordos e arranjos preferenciais poderão afirmar-se como uma *second best* estratégia e contribuir efetivamente para o desenvolvimento econômico. Assim, é possível considerar uma “regionalização voltada ao livre-comércio”, na qual o agente principal é a empresa multinacional (EMN) e os ganhos de eficiência são assegurados pela redução de custos obtida pela especialização, segundo as vantagens comparativas reveladas pelos distintos países participantes do livre-comércio e especialmente exploradas no comércio intra-firma. Essa regionalização, liderada pelo mercado e operada essencialmente pelas empresas, demanda um ambiente institucional que garanta os contratos e estabeleça regras de comércio e ambiente macroeconômico favorecedor da integração. Trata-se, assim, de uma regionalização que não só não contraria, mas se afirma como um bloco construtor do livre-comércio.

Essa é essencialmente a argumentação subjacente ao acordo de livre-comércio da América do Norte (NAFTA), criado em 1994 e liderado pelos Estados Unidos, para a profusão de acordos desse tipo (FTA). Com efeito, os últimos dez anos têm sido marcados por uma intensa pressão dos Estados Unidos para uma “liberalização competitiva” por intermédio de acordos bilaterais de livre-comércio entre países e regiões, independentemente de sua proximidade geográfica (UNCTAD, 2007). Esse movimento decorreu também da dissolução do antigo bloco dos países do Leste europeu (COMECON) e da expansão do acesso desses países à União Européia. O que distingue esses acordos é a inclusão de itens como política de investimento, propriedade intelectual e compras governamentais — ou seja, itens de difícil tramitação nos fóruns multilaterais globais —, em troca de um maior acesso dos países em desenvolvimento ao amplo mercado americano ou da União Européia.<sup>5</sup> A despeito da visão crítica da Organização

<sup>4</sup> Para uma resenha recente ver UNCTAD, 2007.

<sup>5</sup> “The trend towards this “new regionalism”, as distinct from multilateralism, has grown out of a sense of frustration of some governments at the slow progress in multilateral trade negotiations, and their perception that FTAs can serve as a vehicle for advancing a far-reaching agenda of economic liberalization and harmonization across a broad range of policies, laws and institutions aimed at promoting the internationalization of investment”. (UNCTAD, 2007, p. 54)

Mundial do Comércio (OMC) sobre a progressiva diluição da cláusula da nação mais favorecida (NMF) que decorre da proliferação dos FTA, o sentido principal desses acordos é exatamente aquele que esse organismo defende em nível global.<sup>6</sup> Como observa o relatório da UNCTAD, a base dos acordos é a cláusula da reciprocidade, “nivelando o campo do jogo” com conseqüências assimétricas sobre parceiros com desiguais graus de desenvolvimento.<sup>7</sup> Com o fracasso dos acordos de Doha e o *backlash* do ultraliberalismo dos anos 1990, as iniciativas do livre-comércio se exercem, sobretudo, por meio dos FTA. O Quadro 1 apresenta a importância relativa do comércio intra-regional no comércio mundial.

As regiões dentro de cada país ou entre países não tendem a se desenvolver de forma convergente, mas, ao contrário, a existência de retornos crescentes traduz-se em vantagens associadas às economias de escala e de aprendizagem tecnológica espacialmente localizadas e concentradas nas atividades industriais.<sup>8</sup> Desse modo, devido ao princípio da “causalidade cumulativa”, as nações de menor grau de desenvolvimento ou as áreas dentro de um país podem permanecer prisioneiras em uma especialização regressiva e, a menos que consigam obter escalas para suas indústrias e mecanismos de indução, não será possível ampliar a divisão social do trabalho e mudar suas estruturas produtivas.

Nas relações internacionais, essa foi a razão básica pela qual a UNCTAD defendeu, desde sua criação, uma modificação na cláusula da nação mais favorecida (NMF) e a não reciprocidade para os países em desenvolvimento, adotando a suposição de que “tratamento igual aos desiguais simplesmente aumenta as desigualdades” (Gibbs; Ognivtsev, 2004).

---

6 “In a way, this “new regionalism” bypasses multilateral institutions and arrangements as governments pursue economic objectives and use instruments for which no agreement could be found at the multilateral level. At the same time, it reflects the tendency to perceive globalization as a process whereby access to markets of the North and attracting FDI from developed-country investors is key to successful integration of developing countries into the world economy” (op. cit p. 58). A partir de uma perspectiva ortodoxa, Krueger (1995) defende as vantagens da união aduaneira sobre os acordos de livre-comércio.

7 “In order to comply with the principle of reciprocity, developing countries are forced to cut tariffs from a significantly higher level, especially on industrial products. This makes it difficult for local firms and farmers to compete with imported products, especially when some of these imports remain heavily subsidized by their country of origin, as in the case of agricultural products exported from the EU and the United States. Most importantly, insistence on reciprocity formally contradicts the non-reciprocity principle in Part IV of GATT (Trade and Development) and Article XIX of GATT”. (Op. cit pg 58)

8 Para uma discussão ampla do comércio estratégico, articulada com o desenvolvimento econômico ver Kaldor (1970), Chang (2002).

**Quadro I**  
**Comércio intra-regional como porcentagem do total exportado por cada grupo**

	1980	1990	1995	2000	2004	2005
<b>ÁFRICA</b>						
Mercado Comum do Sul e do Leste da África	5.7	6.3	6.0	5.1	5.7	4.9
Comunidade para o Desenvolvimento do Sul da África	0.4	3.1	10.7	9.4	9.7	9.1
Comunidade Monetária e Econômica da África Central	1.6	2.3	2.1	1.0	1.2	0.9
União Monetária e Econômica do Oeste da África	9.6	13.0	10.3	13.1	12.9	13.4
União Árabe Magreb	0.3	2.9	3.8	2.3	1.9	2.0
<b>AMÉRICA</b>						
Comunidade Andina	3.8	4.1	12.0	8.7	8.6	8.2
Mercado Comum da América Central	24.4	15.3	21.8	19.1	20.9	18.9
Comunidade do Caribe	5.4	8.0	12.1	14.6	12.3	11.7
ALADI	13.9	11.6	17.3	13.2	12.7	13.3
Mercosul	11.6	8.9	20.3	20.0	12.7	12.9
<b>ÁSIA</b>						
Acordo de Comércio Ásia-Pacífico	1.7	1.6	6.8	8.0	10.6	11.0
ASEAN	17.4	18.9	24.5	23.0	25.8	26.2
Organização de Cooperação Econômica	6.3	3.2	7.9	5.6	6.7	7.6
Conselho de Cooperação do Golfo	3.0	8.0	6.8	4.8	5.0	4.8
Associação do Sul da Ásia para Cooperação Regional	4.8	3.2	4.4	4.1	5.6	5.5
<b>EUROPA</b>						
Associação de Livre-comércio Europeu	1.1	0.8	0.7	0.6	0.5	0.5
União Européia	61.8	67.4	66.4	67.2	67.3	66.5
Zona do Euro	51.9	55.5	52.6	50.8	50.8	50.3
<b>OCEANIA</b>						
Grupo Melanesia sperhead	0.7	0.3	0.4	0.6	0.8	0.8

FORNTE: UNCTAD (2006/2007), Handbook of statistics.

Ainda que as tarifas e os subsídios possam contrapor-se aos custos mais altos decorrentes do atraso tecnológico, eles são limitados como estratégias de expansão dos mercados e diversificação produtiva. Desse modo, a busca de uma regionalização voltada para o comércio estratégico faz parte de uma estratégia global dos Estados nacionais em favor de suas indústrias, não mais limitado ao espaço nacional, mas se exercendo em um contexto que transcende seus limites territoriais.

As regiões mais atrasadas dentro de um país também necessitam de uma estratégia voltada para reduzir sua distância em relação às mais ricas; entretanto, a maior mobilidade de trabalho e as transferências fiscais podem compensar, ao menos parcialmente, as desigualdades existentes em uma proporção maior do que podem os países (Kaldor, 1970; Myrdal, 1960).

Como observou Prebisch (1959) há cerca de 50 anos, em sua análise sobre os limites da industrialização latino-americana, a regionalização — isto é, a formação de uma área econômica integrada — pode ser considerada uma opção à política de substituição de importações na medida em que permita “desenvolver exportações industriais voltadas aos outros países (da região) a fim de procurar, nestes, bens que de outro modo teriam sido forçados a substituir.” (op.cit. 1959, p. 476). Essa regionalização cria comércio, mas em uma acepção bastante distinta da teoria convencional do comércio exterior. Com efeito, ao enfatizar a mudança na pauta das exportações e da especialização, a criação de comércio — alternativa à produção local dos bens que agora se importam da região — se dá simultaneamente a um desvio para dentro da região dos bens que anteriormente se importavam de fora da região. A regionalização permitiria, assim, uma maior racionalidade econômica no sentido usual — redução da produção local e importação de um país de dentro da região que produzisse a menor custo — e no sentido dinâmico, na medida em que fortalecesse a capacidade e a diversificação exportadora do conjunto dos países. Este último efeito reduz a sua crônica restrição de balanço de pagamentos e viabiliza maior taxa de crescimento.

A ênfase de Prebisch no processo de industrialização revela que a simples existência de uma proximidade geográfica não constitui base econômica para a regionalização. Se o padrão de especialização comercial predominante entre países vizinhos for o de exportação de produtos primários voltados para a economia mundial, são escassas as possibilidades de integração. A inexistência de complementaridades na estrutura produtiva, a exigüidade do mercado regional em relação ao mercado mundial e o desenho da infra-estrutura tornam muito limitadas as vantagens do comércio regional. Mas se a regionalização pode ser um instrumento a favor da industrialização, nada garante que as nações mais atrasadas possam se beneficiar das vantagens de um maior mercado interno por meio

das exportações industriais e que estas poderão ser capturadas apenas pelos países mais avançados.<sup>9</sup>

A questão ganha novas dimensões com a explosão recente do comércio intra-firma, quebrando a cadeia de valor adicionado e as oportunidades de desenvolvimento associadas classicamente ao processo de industrialização. Com efeito, essa transformação destaca os limites da exportação industrial como máquina do crescimento. Esta apenas adquire significado estratégico quando articulada com o processo de industrialização.

A regionalização apresenta benefícios para o conjunto dos países quando o grau de desenvolvimento e a estrutura produtiva entre eles são semelhantes ou quando existem mecanismos compensatórios que viabilizem — se os países ou regiões dentro de um país possuem níveis desiguais — transferências às nações e regiões mais pobres. Devido às forças da polarização, a afirmação de um tratado de livre-comércio ou de uma união aduaneira possui resultados assimétricos a favor das indústrias nacionais/regiões mais desenvolvidas — tal como ocorre no caso mais geral do livre-comércio multilateral —, a menos que compensações sejam estabelecidas em prol das exportações das indústrias dos países menos desenvolvidos. Isto é, o “nivelamento do campo de jogo” no plano regional ou sub-regional não constitui para os países/regiões de menor grau de desenvolvimento a melhor política, pois gera “efeitos regressivos” que podem compensar os “efeitos propulsores”.<sup>10</sup>

O argumento econômico a favor da “regionalização voltada ao comércio estratégico” entre países baseia-se, portanto, nos seguintes pilares: a) a percepção

---

<sup>9</sup> Como observava Prebisch: “Os países mais avançados terão interesse em que os de desenvolvimento industrial mais incipiente abram o mercado para seus produtos industriais: máquinas e equipamentos, automóveis, produtos intermediários e artigos de uma vasta gama de indústrias de consumo corrente. Os países de desenvolvimento incipiente não têm estas indústrias e estão adquirindo suas importações no resto do mundo, freqüentemente com tarifas aduaneiras baixas [...]. O que os países de desenvolvimento incipiente receberiam em reciprocidade dos países mais avançados? Tudo indica que não seria suficiente um tratamento mais favorável a seus produtos [...]. Com este objetivo se recomendam concessões especiais. A redução ou eliminação de tarifas que um país mais avançado acordasse com um de desenvolvimento incipiente não se estenderia a todos os países latino-americanos, apenas aos de desenvolvimento incipiente. Estes países poderiam desfrutar assim do crescente mercado dos países mais avançados sem a interferência de terceiros.” (1959, p. 496)

<sup>10</sup> Myrdal, em seu clássico *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas* (1960, ISEB), argumentava em relação ao comércio regional: “Por si próprios, a migração, o movimento de capital e de comércio são, antes, os meios pelos quais o processo cumulativo se desenvolve — para cima, nas regiões muito afortunadas, e para baixo (*backwash effects*), nas desafortunadas. Em geral, seus efeitos são positivos nas primeiras e negativos nas últimas” (p. 44).

de que o livre-comércio amplia as diferenças tecnológicas entre países/regiões, concentrando os frutos do progresso técnico; b) a possibilidade da regionalização ser considerada uma política promotora da industrialização quando viabiliza expansão dos mercados nacionais e do comércio intra-regional por meio do acesso de cada país a um mercado maior para suas indústrias e uma maior especialização; c) e o fato da regionalização requerer uma cooperação especial entre os países da região de forma a estabelecer as políticas comuns e os investimentos em infra-estrutura e a compensar, sobretudo, os desequilíbrios intra-regionais.

Há, portanto, duas concepções distintas de regionalização: uma fundamentada no nivelamento das regras do jogo e que objetiva o livre-comércio; outra que considera que a cooperação pressupõe o desnivelamento das regras entre parceiros desiguais e enfatiza o comércio estratégico.

### **c) Convergência macroeconômica versus keynesianismo regional**

Tal como na dicotomia sobre comércio explorada acima, existem duas concepções sobre a macroeconomia da integração. Na perspectiva coerente com a integração voltada para o livre-comércio, o objetivo das políticas macroeconômicas deve ser o de preservar a estabilidade dos preços e da taxa de câmbio de forma a induzir o setor privado a realizar os investimentos na direção das vantagens comparativas, sem que decisões arbitrárias de um país possam reduzir as vantagens do livre-comércio regional. Quanto mais acelerada forem a convergência, a harmonização macroeconômica e a formação de mercado comum, mais rápida poderá ser a adoção de uma moeda única, consagrando a unificação do mercado. O ponto central é a estabilização das taxas de câmbio como passo necessário à adoção de um sistema articulado de flutuação e, em coroamento, a adoção de uma moeda única. Em um regime de livre flutuação de capitais, a ênfase da convergência é empenhada nas políticas monetária (metas de inflação) e fiscal (metas sobre o déficit e a dívida pública) e na flexibilidade dos mercados de trabalho.

A perspectiva da integração baseada no desenvolvimento e no comércio estratégico atribui à macroeconomia regional outro papel: o do crescimento articulado do conjunto. Esta questão enfatiza a existência de uma *dimensão macroeconômica substantiva* que, em geral, não está contemplada nas discussões sobre a macroeconomia regional. E é ela que, em última instância, gera os “efeitos propulsores”, tal como os classicamente discutidos por Myrdal.

Esse “keynesianismo regional” depende de aspectos estruturais e da orientação de política econômica do país de maior mercado interno. Com efeito, na medida em que o comércio intra-regional se desenvolve, a expansão das nações menores depende em boa parte do aumento das importações do país maior; é o seu ritmo de crescimento que induz a expansão e a diversificação do setor exportador das economias menores. Por outro lado, na medida em que as importações de fora da região tendem a crescer com a expansão econômica, cabe ao país de maior desenvolvimento financiar, por intermédio de déficit comercial ou por investimentos, o déficit dos demais países com o resto do mundo. Essa questão pode ser compreendida ao se considerarem as relações entre as regiões dentro de um país. Com efeito, ao contrário do que se passa entre nações, quando uma região “exporta” menos do que “importa”, ela paga menos imposto para a União, mas não deixa de receber as transferências desta, que financia automaticamente o desequilíbrio regional.<sup>11</sup>

Assim, quando a economia de maior porte em uma dada área econômica cresce a taxas elevadas e confere tratamento comercial preferencial aos seus vizinhos, ela induz, “espontaneamente”, por intermédio de suas importações, uma regionalização tanto maior quanto mais complementar for sua estrutura produtiva.

Essa dimensão macroeconômica — a configuração de um centro cíclico regional — possui ampla autonomia em relação à questão dos arranjos cambiais e monetários de âmbito regional e não pode ser obtida por meio de metas macroeconômicas de convergência. Novamente, Prebisch (1959) explicou com precisão a diferença entre os objetivos e os instrumentos do processo de integração. Comentando algumas propostas sobre uma possível união de pagamentos na América Latina, observou:

*Todas estas considerações permitem encarar o problema da união de pagamentos com perspectiva mais ampla. Não se trata apenas de um mecanismo monetário, mas de um instrumento eficiente para desenvolver um intercâmbio recíproco dentro do mercado comum, intercâmbio que por sua vez será o complemento de uma política racional de substituição de importações. Em outros*

<sup>11</sup> Para uma discussão das finanças compensatórias entre regiões, ver Kaldor (1970). Como será argumentado na seção posterior, a introdução de metas fiscais rígidas, simultâneas a uma maior liberalização comercial, debilita a operação contrabalanceadora da política fiscal, ampliando as desigualdades entre regiões de um país e entre países de uma região.

*termos, a reciprocidade no comércio inter-latino-americano é parte de um problema mais vasto: o equilíbrio de cada um dos países latino-americanos com o resto do mundo, equilíbrio de caráter dinâmico, que tem que ir se adaptando às exigências do crescimento econômico. A tendência persistente ao desequilíbrio que este crescimento traz consigo — e que se viu acentuada pela inflação — não poderá corrigir-se com expedientes monetários e fórmulas abstratas de conversibilidade, mas com mudanças estruturais na economia, entre as quais a industrialização desempenha função essencial. Este processo se cumprirá com tanto maior eficácia e economia quanto mais se amplie o âmbito do mercado comum dentro do princípio da reciprocidade. (pp. 513-4)*

Ou seja, o essencial, do ponto de vista macroeconômico, é o grau em que a regionalização possa reduzir, por meio do aumento das exportações, a vulnerabilidade externa dos países. Isto depende, em parte, do comportamento do país “locomotiva”. O corolário dessa menor vulnerabilidade é a estabilização relativa das taxas nominais de câmbio, permitindo, por sua vez, maior estabilidade monetária. Ou seja, a questão relevante, conforme será discutido nos demais itens deste artigo, é a redução da vulnerabilidade externa. A convergência do regime cambial e, no limite, a adoção de uma moeda única — “expedientes monetários e fórmulas abstratas de conversibilidade” —, comumente defendidas na literatura da macroeconomia da regionalização, decorrem de uma perspectiva apenas instrumental do problema macroeconômico fundamental.

Como sublinha Ocampo (2006), a demanda de cooperação financeira regional (tanto a do financiamento ao desenvolvimento quanto a de financiamento de curto prazo) depende da profundidade de integração comercial e financeira regional, mas também do sentido maior do processo de integração. Em relação à questão macroeconômica, é importante observar que, ao contrário da moeda única — caso limite de entrega da soberania monetária nacional a um ente supra-nacional —, a introdução de mecanismos de cooperação macroeconômica e financeira, como os fundos regionais de reserva e os acordos de crédito recíprocos entre os Bancos Centrais, permite conciliar maior grau de liberdade da política macroeconômica doméstica e, ao mesmo tempo, fortalecer a assistência de liquidez e fomentar as trocas intra-regionais. Diversas iniciativas em curso entre os países em desenvolvimento, como, por exemplo, a Chiang Mai da ASEAN — ver adiante —, atestam a importância desses arranjos para a defesa das nações em desenvolvimento dos ataques especulativos e para uma maior estabilidade cam-

bial. Por outro lado, a expansão do comércio externo sem recorrer a uma moeda reserva internacional como moeda veículo é um dispositivo importante para a regionalização entre países de moedas não conversíveis.<sup>12</sup> A cooperação macroeconômica regional, à medida que permita reduzir a dependência das economias a uma moeda reserva e às agências multilaterais de financiamento (FMI, Banco Mundial) e possibilite maior estabilidade das taxas nominais de câmbio, evitando desvalorizações competitivas, constitui um importante fator para o estreitamento da integração econômica. Entretanto, se a cooperação implicar grande redução no grau de flexibilidade da política cambial e macroeconômica, e não houver sistemas financeiros de porte em âmbito regional operando anticíclicamente, os objetivos que essa cooperação pretende alcançar podem se frustrar devido à introdução de um viés deflacionista ao bloco regional.

Deve-se observar que a flexibilidade das taxas de câmbio em economias com baixa vulnerabilidade externa (e, portanto, sem ameaças de colapso do regime cambial e “paradas súbitas” no financiamento externo) não constitui impedimento maior para a expansão dos fluxos comerciais. De um lado, o crescente peso do comércio intra-firma torna a flutuação cambial (dentro de certos limites) um problema menor; de outro, ela permite maior autonomia fiscal e monetária (também dentro de certos limites), evitando políticas deflacionistas com impacto negativo sobre o comércio regional. O elemento central ao qual a cooperação sub-regional pode favorecer é o apoio, por meio de um fundo de reservas e de mecanismos de créditos recíprocos, ao estabelecimento por parte das economias da região de uma taxa de câmbio competitiva em relação às moedas reservas. Na medida em que essa política favorecer as exportações e reduzir a vulnerabilidade externa nacional, poderá contribuir para uma maior estabilidade das taxas nominais de câmbio.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> “*Payment and credit agreements among central banks are aimed at facilitating intraregional trade as well as providing liquidity financing to the member countries of a trade agreement. A clearing arrangement among a group of central banks is an instrument directly related to trade integration. It provides a mechanism to facilitate international transactions between countries, typically concerning trade in goods but sometimes extended to services (such as tourism) and financial flows. Through this facility, the participating central banks compensate the cross payments owed to each other for balance of payments transactions carried out during a given period and then settle the remaining debt in hard currency on a preestablished date. Thus countries participating in such payment arrangements need less international liquidity for carrying out their intraregional trade, benefiting from short term credit until the date of settlement*”. (UNCTAD, p.121)

<sup>13</sup> “*Regional cooperation among Southern countries or between countries at similar levels of development is preferable if one of the targets of this cooperation is a “competitive” exchange rate vis-à-vis big trading partners in the developed world*”. (UNCTAD, 2007, p. 144)

#### **d) Polarização versus incorporação**

##### **Regionalização para quem?**

A regionalização pode gerar efeitos assimétricos entre países, entre as regiões componentes de um mesmo país e entre as classes sociais. Esses efeitos dependem dos objetivos principais que guiam o processo de regionalização, dos mecanismos de transferência e das transformações nos mercados de trabalho. Considerando a desigualdade entre países de uma região, a questão central — tal qual se observou em relação ao comércio regional — diz respeito ao impacto da regionalização sobre a expansão econômica e o emprego do conjunto dos países, à diversificação produtiva e à maior ou menor prevalência de mecanismos de cooperação e complementaridade sobre os mecanismos de concorrência. O que permite maior convergência dos países em uma dada região é a existência de uma política de discriminação positiva a favor das nações menos desenvolvidas por meio de instrumentos fiscais comunitários. Esse mesmo efeito assimétrico pode ocorrer nas regiões internas dos países, sobretudo se as metas fiscais construídas em apoio ao processo de regionalização entre nações impedirem a operação das finanças compensatórias entre Estados sub-nacionais.

Por outro lado, o impacto interno da regionalização na distribuição da renda entre classes/grupos sociais depende da sua influência sobre os preços relativos, sobre o nível de emprego e sobre os distintos grupos do mercado de trabalho. Assim, dependendo de sua natureza e de opções de política macroeconômica, a regionalização pode estimular maior concorrência entre os trabalhadores e centrar-se na flexibilidade do trabalho e dos salários ou viabilizar, por intermédio de maior crescimento e de políticas de coesão e de proteção social, melhores padrões sociais.

Na próxima seção, essas questões serão examinadas historicamente.

#### **INTEGRAÇÕES EUROPÉIAS E ASIÁTICAS**

A regionalização européia pode ser considerada em três momentos distintos: os anos do pós-guerra, o projeto de constituição da União Monetária Européia formado na década de 80 e o alargamento da UE graças ao ingresso de países da Europa Oriental. O confronto desses três momentos é essencial para perceber como os objetivos políticos estratégicos e a liderança econômica regional definem o tipo de integração e induzem as trajetórias nacionais.

O projeto originário de constituição de um mercado europeu possuía claramente um objetivo geopolítico — a formação de um bloco político na Europa Ocidental em torno da França, no qual a Alemanha Ocidental era parte constituinte do projeto de segurança europeu —, um objetivo econômico — o alargamento do mercado interno de forma a ampliar os ganhos de escala da indústria pesada — e um objetivo político-social voltado para a promoção dos direitos sociais e de políticas de emprego.

Do ponto de vista econômico, é importante sublinhar que não foram as razões e os cálculos sobre os benefícios estáticos do livre-comércio que fizeram avançar a união aduaneira, mas as do comércio estratégico. Ao invés de um trânsito do protecionismo para o liberalismo, a Europa Ocidental transitou no pós-guerra para um neo-mercantilismo, no qual tarifas e barreiras não tarifárias foram erigidas em torno de indústrias nascentes ou consideradas estratégicas.<sup>14</sup>

Por outro lado, a única coordenação macroeconômica era a externa, definida por taxas nominais de câmbio fixas, porém reajustáveis, e controles dos fluxos de capitais, de forma a isolar as moedas nacionais dos movimentos especulativos. Mas esse projeto só pôde avançar com a liderança econômica da Alemanha. Devido à sua abertura comercial e ao alto dinamismo das suas exportações industriais, a Alemanha, ao crescer, arrastava as demais, que, embora tivessem renda *per capita* similar, possuíam um produto interno muito menor.

Se a Alemanha afirmou-se historicamente como máquina de crescimento europeu e esteio econômico da Comunidade Econômica Européia, ela também exerceu uma influência deflacionista na Europa a partir do final dos anos 1970 — com a criação do Sistema Monetário Europeu (SME) —, que seria coroada, nas décadas seguintes, com a União Monetária Européia. De um programa keyne-

<sup>14</sup> “Indeed, trade liberalization was not the driving force behind either post-war European integration or the more recent East and South-East Asian experiences. In both cases, sustained periods of very high growth, driven by a multiplicity of interdependent factors, but including high rates of capital formation, provided the context in which various economic thresholds linked to industrial development were crossed and integration could proceed in a reasonably smooth and measured manner {...}. In both cases too, strong States were key to integration among neighbouring countries, and the basis on which convergence and regional integration were able to progress in a measured and relatively stable manner. From the mid-1950s, an accelerating pace of European integration reflected the very rapid post-war recovery, the high level of economic and industrial development already reached and the relatively small economic and social gaps between neighbouring countries. When intra-European FDI finally took off in the 1960s, having lagged behind the rise of European inter-industry and intra-industry trade, it was concentrated in high-technology and information-intensive sectors that were characterized by increasing returns.” (UNCTAD, 2007, p. 90)

siano expansivo voltado para a formação de uma União Monetária e Econômica — o nome oficial —, a formação de uma União Monetária Européia adotou uma linha centrada de forma obsessiva na estabilização monetária. Esta linha decorreu simultaneamente das pressões e políticas dos Estados Unidos, da abertura financeira e de interesses políticos internos.

Com a criação do SME, as moedas nacionais européias ficaram atreladas ao marco, com reduzido grau de liberdade. Os países com balanço de pagamentos mais frágeis (Itália, Espanha e, também, França) eram obrigados a elevar a taxa de juros e reduzir os gastos públicos, para manter a paridade nos limites do SME. A abertura financeira européia foi fortemente acelerada com o *Single European Act* de 1986. A tônica da integração passou a ser monetária e financeira.

A Alemanha cedeu pragmaticamente aos interesses de suas grandes empresas e às pressões dos conservadores. Em primeiro lugar, sendo a economia de maior produtividade da Europa, a valorização do marco (nos anos 1970 e, posteriormente, a partir de 1985) era funcional aos seus interesses exportadores voltados para a Europa. Em segundo lugar, a reação dos conservadores às pressões migratórias (*guest-workers* turcos, argelinos, gregos) — que proporcionaram o milagre alemão — reforçava políticas de baixo crescimento. A defesa de uma área monetária, forçando uma ancoragem da Europa na Alemanha a partir da remoção definitiva de controles sobre fluxos de capitais e rígidas metas fiscais, presidiu, desde Maastricht (1992), o desenho de unificação européia.

Para os liberais e conservadores, a união monetária era um meio para a integração econômica e a promoção da estabilidade dos preços. A sua adoção decorreu, assim, da vitória de uma visão neoliberal a que parte dos sindicatos e da esquerda social-democrata européia aderiu, na expectativa de uma maior união em torno de valores social-democratas.<sup>15</sup> De toda forma, deve-se considerar que a união monetária foi o coroamento de um lento processo iniciado no pós-guerra.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Como observa Helleiner (2006), essa racionalização não se passou entre os sindicatos canadenses que consideraram a proposta de uma moeda única, aventada pelos EUA e políticos canadenses como forma de aprofundar o acordo de livre-comércio entre os dois países, uma harmonização para baixo dos padrões sociais.

<sup>16</sup> “*The European integration experience is a unique case in which regional cooperation has progressed during more than 50 years, with monetary union being reached after 30 years of a variety of exchange-rate mechanisms*”. (UNCTAD, 2007, p. 130)

A *movida* alemã, entretanto, teve um outro componente essencial, decorrente da sua estratégia voltada para a unificação interna depois da queda do muro de Berlim. O terceiro momento (terceiro processo) da regionalização europeia começou com a *unificação da Alemanha*. As transferências para a Alemanha Oriental (5% do PIB alemão) foram concebidas tendo em vista uma integração “pelo alto”, com uma prioridade totalmente distinta da que predominou no restante da Europa Oriental.<sup>17</sup> Diante dessa política fiscal expansionista, o Bundesbank, à guisa de conter supostas pressões inflacionárias advindas do crescimento, elevou significativamente a taxa de juros, provocando uma crise no financiamento externo da Itália e rupturas no SME. Tal movimento levantou a permanente preocupação de que a Alemanha estaria voltando-se para o leste europeu e se afastando do projeto europeu ocidental. Em resposta, acelerou-se o programa de unificação monetária (com criação do restritivo Pacto de Crescimento e Solidariedade de 1997), que resultou na criação do euro em condições bastante restritivas.

Do ponto de vista geopolítico, com a extinção da URSS extinguiu-se também a gravitação das economias do leste europeu (Polônia, Hungria, República Checa) ao bloco liderado por aquele país e, após um intenso declínio, esses países passaram a gravitar (novamente) em torno da Alemanha. Isto se deu em um momento em que a Alemanha adotava uma política fortemente deflacionista. Essas condições criaram um viés desestabilizador e deflacionista, pois na medida em que a recessão aumentasse, maior seria a probabilidade de serem violadas as condições de acesso ao bloco europeu (3% e 60%, respectivamente, para déficit e dívida).

Essas condições foram violadas em 2003 pela França e pela própria Alemanha (porém, as sanções consagradas pelo Pacto não foram aplicadas) e, não obstante, permanecem colocadas para os candidatos ao *acquis communautaire*. Desde logo, essa não é uma condição que os países aspirantes a entrarem na Europa possam suportar. Eles eventualmente poderão obtê-la a um custo social muito elevado, mas trata-se principalmente do fato de que os países mais ricos não podem oferecer sem restrições — a começar pela livre circulação da mão-de-obra — os benefícios econômicos associados à integração.

---

<sup>17</sup> Vide Medeiros (2004).

As contradições da UE derivam do fato de que os governos abdicam de sua soberania monetária e de sua capacidade de fixar autonomamente sua taxa de juros em favor de um Banco Central supranacional, sem que seja criado neste mesmo plano um Tesouro e Governo Central que possam financiar os desequilíbrios nacionais. A regionalização europeia revela que, do mesmo modo que não existem projetos sub-nacionais coerentes e, tampouco, projetos regionais supranacionais coerentes, não há um consenso político sobre qual é a estratégia desejada e nem uma clara disposição de um país ou conjunto de países que possuam a base material, a vontade e a legitimidade de exercer a liderança na condução dessa estratégia.

Outro exemplo importante desse fato é o declínio do comércio intra-regional da Comunidade dos Estados Independentes (CEI) ao longo dos anos 1990 (Sakwa e Webber, 1999; UNCTAD, 2007). Tal declínio decorreu do colapso da URSS e da aguda crise da Rússia nessa década. A recuperação recente desse país não reverteu a tendência, tendo em vista a base material do crescimento russo baseado no petróleo e no gás e a alta dependência destas economias às exportações de *commodities* para a Europa Ocidental.

A história da regionalização asiática é bastante distinta da europeia e deve ser considerada a partir de alguns vetores centrais. Entre eles, a particular configuração geopolítica que se forma no Sudeste Asiático no pós-guerra — como uma área de influência direta dos Estados Unidos —, a posição política estratégica da China, a dominância do dólar e a grande desigualdade econômica entre as nações. A formação de uma economia regional no Sudeste da Ásia se dá, portanto, ao contrário da Europa, não como um projeto político liderado economicamente por uma potência regional, mas por vetores econômicos. O primeiro eixo foi a reestruturação produtiva japonesa induzida pelas pressões mercantilistas americanas, que resultaram, a partir de 1985, em grande valorização do iene e transformaram o Japão em um grande investidor regional. E o segundo eixo foi a rede de comércio e de investimento da “grande China”. Ao contrário da Europa Ocidental, onde a discrepância de PIBs nacionais e a razoável proximidade dos produtos *per capita* formaram uma área de comércio com especializações horizontais entre indústrias semelhantes, na Ásia, com imensas discrepâncias nas rendas *per capita*, a direção do comércio seguiu um modelo de especialização tipo “gansos voadores” — liderado pelo investimento direto estrangeiro e pelo comércio intra-firma —, em que cada país ocupa uma deter-

minada posição na pauta das exportações regionais dirigidas aos mercados ocidentais e asiáticos.<sup>18</sup> O imenso dinamismo do comércio regional está associado, por sua vez, à mudança estrutural que ocorre na pauta de exportações de cada país. Ao contrário da América do Sul e da África, onde as especializações decorrem da existência de determinados recursos naturais e, portanto, fixam a composição das pautas exportadoras, na Ásia, a especialização se dá essencialmente na indústria, na qual as vantagens adquiridas pela aprendizagem tecnológica e a elevação dos salários abrem caminho para o deslocamento da estrutura produtiva de cada país. Essa dinâmica foi particularmente importante na indústria de tecnologia de informação (TI).

Ao contrário do que se passou na Europa, a formação inicial da regionalização asiática não foi liderada por uma economia da região. O Japão não exerceu uma posição de locomotiva similar à Alemanha. Foram os Estados Unidos que, por razões políticas e econômicas, exerceram esse papel. Tampouco o iene assumiu a importância que o marco exerceu. Esforços recentes para uma regionalização do iene, durante a crise asiática, foram abortados pelos EUA. Nos anos mais recentes, a China vem afirmando-se crescentemente como máquina de crescimento regional. Com efeito, devido às suas conexões com os fluxos de investimentos oriundos principalmente da grande China e do Japão, a expansão econômica chinesa (que nos anos mais recentes vem sendo liderada pelo gasto público e investimento voltado para o mercado interno, particularmente infraestrutura) vem puxando o Sudeste Asiático.<sup>19</sup>

De forma distinta da Europa, onde acordos e tratados predominaram, na Ásia a formalização caminha a passos lentos, de forma a não amarrar uma dinâmica que é bastante flexível e ajustada aos diferentes momentos nacionais. Indubitavelmente, a regionalização asiática possui um modelo APEC, que é o desenho proposto pelos Estados Unidos para as economias do Oceano Pacífico, e o modelo da

---

<sup>18</sup> Vide Medeiros (2006).

<sup>19</sup> *“Until the end of the 1990s, China was not a member of any regional free trade or economic cooperation arrangement except the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) forum, nor did it have any bilateral free trade or investment agreement. Thus the Chinese proposal for a free trade area with the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) in November 2000 marked a policy shift by its Government to embark on regionalism as a complement to its global external economic relations. Despite the absence of formal regional agreements, economic integration between China and other Asian economies, particularly in East and South-East Asia, had been close due to an investment and trade nexus driven mainly by multinational companies”*. (UNCTAD, 2007, p. 91)

Associação das Nações do Sudoeste Asiático (ASEAN), em suas formações ASEAN+1 (isto é, do bloco dessas nações com o Japão ou com a China) e ASEAN+3 (as nações do sudoeste asiático, mais a China, a Coreia e o Japão). Apesar de constituição de uma área de livre-comércio entre os países da ASEAN, as restrições à liberalização da agricultura e a busca de compensações em acordos bilaterais parecem ditar a tônica de um projeto regional que, de forma alguma, prevê uma coordenação macroeconômica formal como na Europa pós-Maastricht.

A crescente articulação regional teve um marco importante quando, após a crise de 1997-98, a Iniciativa Chiang Mai se afirmou no âmbito do ASEAN+3, com o objetivo de prover liquidez financeira aos países do grupo que a necessitavam por meio da conversão das moedas asiáticas em moedas reservas (*pooling reserves*), e utilizando uma rede de *swaps* bilaterais operadas pelos bancos centrais. Evidentemente, a força desse arranjo foi a participação do Japão, da China e da Coreia, com suas imensas reservas em dólares.

## INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA

A discussão da necessidade da integração regional latino-americana e a defesa de um mercado comum são de longa data e, do mesmo modo, são antigas as iniciativas parciais de regionalização.

Mariategui (1924) formulava, nos anos 1920, o que talvez se constitua o dilema central da América indo-espanhola. De um lado, a evidente solidariedade do destino histórico dos povos latino-americanos, construído por uma matriz comum; de outro, a inexpressividade dos vínculos econômicos entre economias que se afirmaram como “colônias da indústria e das finanças europeia e norte-americana.” Essa rarefação das relações econômicas intra-regionais gerava, em consequência, uma débil infra-estrutura de comunicações e transportes, consolidando a balcanização econômica regional. Dessa forma, apenas com a industrialização os vínculos econômicos regionais poderiam pôr em curso maior integração econômica.

Como na formulação pioneira de Prebisch (1959), citada na primeira seção, os objetivos da regionalização eram o da industrialização por meio da superação dos reduzidos mercados locais:

*Se bem se considera, o objetivo fundamental do mercado comum, ademais de melhorar o intercâmbio tradicional de produtos primários, é assegurar a industrialização racional dos países latino-americanos. É essencial para isto*

*que a política de substituições de importações não siga cumprindo-se dentro de compartimentos estanques, mas que as importações que antes provinham do resto do mundo possam adquirir-se em outros países latino-americanos em favor de um amplo esforço de especialização e de reciprocidade industrial. É essencial assim mesmo (...) que o país que recebe assim estas importações industriais possa adquiri-las com suas próprias exportações industriais, além de suas exportações primárias. Do contrário, esta política não daria impulso à sua industrialização senão que, em última instância, se resolveria em transferir para outros países latino-americanos divisas que se empregavam antes em pagar importações provenientes do resto do mundo. (...) Sem embargo, tenha-se presente que os países latino-americanos se viram com frequência precisados de substituir importações devido a um déficit presente ou previsível em sua balança de pagamentos, e este déficit permaneceria se as importações antes provenientes do resto do mundo se desviassem para outros países latino-americanos e não fossem pagas com exportações adicionais (Prebisch, 1959: p. 500).*

Nessa visão, defendida nos documentos iniciais da CEPAL, a regionalização constituía uma forma de garantir maior racionalização ao processo de substituição de importações por intermédio de maiores escalas para as novas indústrias provenientes das exportações e da maior complementaridade intra-regional. A escassez de divisas (dólares) nos anos 1960, acompanhada pelo fracasso da industrialização na maioria dos países do continente e do *boom* do endividamento externo dos anos 1970, afastou qualquer projeto de regionalização de maior fôlego.<sup>20</sup>

Com efeito, nos anos 1970 foi estabelecida a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC), visando à constituição de uma área de livre-comércio. As negociações não puderam avançar em função das características estruturais da escassez de divisas da época e do necessário protecionismo. É importante sublinhar, para os objetivos deste artigo, que duas posições se cristalizaram desde o seu início em torno da integração:

*“Comercialistas” e “integracionistas” divergiam a respeito do perfil a ser conferido à integração regional. Sob o primeiro rótulo, incluíam-se Argentina, Brasil e México, que percebiam a alalc como mecanismo de liberalização com-*

<sup>20</sup> A regionalização entre os países do Caribe (atual CARICON) e da América Central (atual mercado comum da América Central, CACM) é de longa data, mas de escassa influência fora de suas respectivas áreas.

*ercial. O segundo grupo, por sua vez, abrangia os países que defendiam a alalc como instrumento de desenvolvimento regional — não apenas de promoção comercial — comportando, assim, a interconexão industrial, a complementaridade econômica, a promoção de investimentos etc. Os países andinos eram os que, de modo geral, se alinhavam a esse entendimento (Prazeres, p. 22).*

Dessa clivagem surgiu o Pacto Andino (entre Bolívia, Chile, Equador, Colômbia e Peru) em 1969. A despeito de maior sucesso enquanto área comercial, as rupturas políticas, o atraso industrial dos países do bloco e as características macroeconômicas dos anos 1970 também impediram maior expansão.<sup>21</sup>

A crise da dívida dos anos 1980, com a sua seqüela de alta inflação e fuga de capitais, tornou impossível afirmar um projeto regional. Entretanto, por iniciativa política dos governos Sarney (Brasil) e Alfonsín (Argentina), em meio a uma década de crise econômica e política, estabeleceu-se o Mercosul. Era um projeto com o objetivo de desenvolvimento industrial no âmbito de um mercado comum. Em 1991, no Tratado de Assunção, esses dois países assinaram com o Paraguai e o Uruguai um acordo visando à formação de um mercado comum do sul. Esta iniciativa se deu, entretanto, em meio a uma radical guinada da Argentina e do Brasil ao neoliberalismo e às reformas do Consenso de Washington.<sup>22</sup> Deu-se, também, simultaneamente à formação do NAFTA, com a inclusão do México ao bloco liderado pelos Estados Unidos e centrado exclusivamente no livre-comércio, e à Iniciativa para as Américas, a estratégia lançada pelos EUA para o livre-comércio das Américas (ALCA).

Assim, conforme destacado por Carranza (2003) e Ferrer (1997), desde 1991 o Mercosul vem também oscilando entre dois modelos de integração regional. O primeiro, semelhante ao que defendia Prebisch, busca uma industrialização mais autônoma e uma integração sustentável e politicamente distinta da proposta pelos Estados Unidos. E o segundo busca uma área preferencial transitória decorrente das forças centrípetas da geografia. Neste, a liberalização é um fim em si

<sup>21</sup> Posteriormente a ALALC cede lugar a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), que, ao contrário da primeira, centrada na formação de uma área de livre-comércio em uma área determinada, previa um processo mais flexível voltado à formação de um mercado comum. (ver Prazeres, 2006)

<sup>22</sup> Como observaram Cárdenas, Ocampo e Thorp (2000): “It is a historical paradox that the great invention of ECLAC to rationalize import substitution, regional integration, succeeded only when fully fledged trade liberalization was undertaken in the 1990s, that is, when import substitution as a development strategy had been abandoned! It is, indeed, a double paradox, as orthodox thinking pushing for the trade liberalization considered integration agreements to be close to an aberration.” (p. 16)

mesmo e a regionalização um *building block* da globalização. Essa segunda estratégia — que, diga-se de passagem, não diferia do “regionalismo aberto” que a CEPAL passou a adotar nos anos 1990<sup>23</sup> — afirmou-se com a velocidade na qual o processo de liberalização foi conduzido a partir de 1991 e em 1994, quando se decidiu adiar o projeto do mercado comum e estabelecer, em 1995, uma tarifa externa comum, típica das uniões aduaneiras, sem qualquer discussão mais ampla sobre complementaridades estruturais e industrial.<sup>24</sup>

Com os regimes de preferência acordados e com o *boom* de financiamento externo, a corrente de comércio entre Brasil e Argentina teve um comportamento espetacular, ainda que a volatilidade também tenha sido espetacular, desde a desvalorização do real em 1999 (ver Quadro 2).

## Quadro 2

### Exportações argentinas e brasileiras para o Mercosul

#### Argentina e Brasil: exportações para o Mercosul (milhões de dólares e percentual)

	Argentina		Brasil	
	Milhões US\$	Parcela sobre o total exportado	Milhões US\$	Parcela sobre o total exportado
1990	1833	20%	27764	5%
1995	6778	61%	35939	17%
2000	8411	62%	41448	19%
2003	5640	31%	...	...
2004	6577	32%	74303	12%
2005	7699	32%	88775	13%
2006	...	...	102107	14%

FONTE: CEPAL, dados da División de Comercio Regional y Integración.

<sup>23</sup> Na descrição de Mota Veiga (2006), “O regionalismo dos anos 90 se distingue do que o precedeu na América do Sul principalmente por estar vinculado a um contexto político de revisão dos projetos nacionais de desenvolvimento apoiados na industrialização protecionista. Na área de política comercial, essa revisão se traduziu em aberturas unilaterais em relação ao resto do mundo e incluiu iniciativas diversas de negociação comercial, em âmbito bilateral e sub-regional. Além de articulado a políticas comerciais liberalizantes, o novo regionalismo — também denominado de “regionalismo aberto” — tinha objetivos ambiciosos na área de comércio de bens (a eliminação das tarifas, em âmbito preferencial, sendo o objetivo geral) e integrava à sua agenda outros temas, até então ausentes da agenda intra-regional, como o comércio de serviços, os investimentos etc. A vertente sub-regional do “regionalismo aberto” na América do Sul tinha ambições ainda maiores, ao definir como objetivo explícito dos projetos a constituição de uniões aduaneiras e, mais além, de mercados comuns”. (p. 10)

<sup>24</sup> “The initial agreement set forth a timetable that would establish a free market for goods between the member countries in most product by the end of 1994. No only was this an extremely fast schedule, but the specificity of the measures to encourage integration was unprecedented in Latin América (...). The Mercosur agreement also abandoned the sector to sector approach... The new agreement called instead for across the board tariff reductions” (Cason, 2000, p.28).

Com efeito, a evolução do comércio entre os dois países foi fortemente influenciada pela taxa real de câmbio e pela evolução da balança comercial de ambos com as outras nações do mundo. Graças à valorização do peso argentino (vinculado ao dólar a uma taxa fixa) *vis-à-vis* ao dólar e à moeda brasileira, amplos déficits comerciais com o resto do mundo ocorreram até 1994. Quando a nova moeda brasileira, criada nesse ano, sofreu forte valorização na segunda metade da década, as exportações argentinas dispararam. Essa situação, entretanto, não perdurou. Face ao crescente déficit comercial do Brasil com o resto do mundo, esse impôs uma quota temporária às importações de automóveis — o setor mais importante da integração comercial — também extensiva à Argentina; do mesmo modo, unilateralmente, reduziu a tarifa das importações de máquinas e componentes da indústria automobilística, eliminando o benefício que a tarifa externa mais alta conferia aos industriais argentinos. Com o colapso do real em 1999 (decorrente da expansão dos passivos externos), as exportações para o Brasil caíram substancialmente, provocando uma ampliação da fragilidade do balanço de pagamentos da Argentina. A decisão unilateral brasileira refletia, em parte, a sua dependência financeira externa e — como pode ser observado no Quadro 2 — a menor dependência desse país em relação aos seus vizinhos.<sup>25</sup> Sob o peso da dívida e da fuga de capitais, a moeda argentina foi desvalorizada em 2001, em meio a uma inédita moratória de sua dívida externa. Como resultado, a Argentina introduziu, também unilateralmente, modificações, afetando essencialmente os acordos estabelecidos no Mercosul: elevou a tarifa sobre os bens de consumo e baixou substancialmente as importações de bens de capital

---

<sup>25</sup> “At the beginning of the crisis, Brazil simply ignored the complaints of its three smaller partners {...}. In April 1999, Brazil began negotiating a separate free trade agreement with Andean Community, thus weakening parallel Mercosur negotiations with the same grouping.” (Carranza, 2003: 83) Como observou Cason (2000) “[...] the integration process has been driven largely by the strategy and needs of Brazil, the weightiest economic actor with by far the largest market in the Mercosur arrangement. This has led the other countries to complain bitterly about Brazilian high-handedness, but they can do little to resist when Brazil carries out a unilateral action, such as raising import barriers, without previous consultation. The other members accommodate Brazil’s needs because Mercosur has become too important to undermine.” (Cason, 2000: 24)

e produtos de tecnologia e informação para os países de fora do bloco.<sup>26</sup> Essas mudanças, ainda que defendidas como medidas temporárias, iniciaram a discussão sobre a conveniência de transformar a união aduaneira do Mercosul em um simples acordo de livre-comércio, liberando os países para praticar as tarifas que desejassem com as nações de fora do bloco.

Mais do que os esforços políticos de criação de mecanismos de solução de disputas comerciais, foi a forte expansão do mercado mundial a partir de 2001 e, conseqüentemente, a melhoria das condições de balanço de pagamentos dos países da região, que permitiu a afirmação nos últimos anos da união aduaneira. Entretanto, as exportações destinadas ao Mercosul caíram de 25,3% do total das exportações dos países do bloco em 1998 para apenas 13,5% em 2006, em função da grande expansão das exportações de *commodities* voltadas para o resto do mundo (ver Quadro 3).

---

<sup>26</sup> “Em março de 2001, o governo argentino, com o objetivo de estimular o crescimento econômico, reduziu as tarifas de bens de capital de 14% para 0% e aumentou as de bens de consumo de 20 para 35%. A livre entrada de máquinas e equipamentos provenientes de terceiros países, fora do bloco regional, provocou fortes reações do governo brasileiro, em decorrência da perda de preferência tarifária que favorecia as exportações brasileiras desses bens ao mercado argentino.” (Kume; Piane, 2005: 385)

**Quadro 3****Exportações totais da integração sub-regional da América Latina e Caribe – 1990 a 2007  
(milhões de dólares correntes e porcentagens)**

	1990	1995	1998	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Associação de Integração da América Latina (LAIA)</b>									
Total exportações(1)	112694	204170	251345	316298	319807	346145	427835	506557	614960
Exportações para LAIA (2)	13589	35471	43118	41934	36164	40872	56777	72251	89815
% das exportações (2/1) intrasubregionais	12.1	17.4	17.2	13.3	11.3	11.8	13.3	14.3	14.6
<b>Comunidade Andina</b>									
Total exportações (1)	31751	39134	38896	53543	52177	54716	74140	100089	124111
Exportações para (2) Com. andina	1312	4812	5504	5656	5227	4900	7604	10313	12719
% das exportações (2/1) intrasubregionais	4.1	12.3	14.2	10.6	10.0	9.0	10.5	10.3	10.2
<b>Mercado Comum do Sul (Mercosul)</b>									
Total exportações (1)	46403	70129	80227	89078	89500	106674	134196	162512	190789
Exportações para (2) Mercosul	4127	14199	20322	15298	10197	12709	17319	21134	25675
% das exportações (2/1) intra-sub-regionais	8.9	20.2	25.3	17.2	11.4	11.9	12.9	13.0	13.5
<b>Mercado Comum da América Central (CACM)</b>									
Total exportações (1)	4480	8745	14987	16328	17006	18117	19767	21849	24821
Exportações para CACM (2)	624	1451	2754	2829	2871	3110	3506	3912	4429
% das exportações (2/1) intra-sub-regionais	13.9	16.6	18.4	17.3	16.9	17.2	17.7	17.9	17.8
<b>Comunidade do Caribe (CARICOM)</b>									
Total exportações (1)	4955	5927	5537	7544	7110	8624	10395	14125	18522
Exportações para CARICOM (2) 2639	509	843	1031	1384	1220	1419	1810	2150	
% das exportações (2/1) intrasubregionais	10,27	14,22	18,62	18,35	17,16	16,45	17,41	15,22	14,25
<b>América Latina e Caribe</b>									
Total exportações (1)	130214	227922	280065	345484	347610	376590	472444	569295	689985
Exportações para (2) AL & Caribe	18727	45180	56644	58607	53424	59635	79952	100340	120051
% das exportações (2/1) intra-sub-regionais	13.9	19.8	20.2	17.0	15.4	15.8	16.9	17.6	17.4

FONTE: CEPAL (2007b).

O que essa história recente revela é que em condições de forte vulnerabilidade externa e de dependência financeira, como a que se afirmou nos anos 1990, a expansão do comércio intra-regional seguiu um padrão de grande instabilidade, favorável essencialmente às grandes empresas em setores intensivos em escala e à divisão intra-firma das EMN. Esses benefícios foram assimetricamente capturados, favorecendo principalmente o Brasil, a maior economia industrial da região. Com efeito, o Mercosul permitiu uma grande expansão das exportações industriais, tornando a pauta exportadora, principalmente brasileira, menos concentrada em *commodities* e em indústrias intensivas em recursos naturais (ver Quadro 4). Por outro lado, beneficiou essencialmente o estado de São Paulo e a região Sul do Brasil. Em geral, a polarização regional dentro de cada país parece ter sido um resultado geral dos processos de integração na América do Sul (CEPAL, 2007b).

Ao longo desse período foram discutidas proposições visando à criação de critérios e metas macroeconômicas (políticas monetárias e fiscais) e mecanismos de alinhamento cambial (e, no limite, moeda única).<sup>27</sup> Entretanto, não puderam prosperar e foram abandonadas tão logo surgiram, tendo em vista a intensa volatilidade da taxa de câmbio real, decorrente da fragilidade financeira das duas principais economias. Com efeito, em economias financeiramente vulneráveis, como a brasileira e a argentina, o alinhamento cambial a uma moeda externa de referência como o dólar, na segunda metade dos anos 1990, não foi nem condição necessária ao comércio regional — que já vinha em grande expansão desde 1991—, nem suficiente. Isso porque o câmbio valorizado em ambas resultou em colapso e grande contração do comércio. Nessas condições, as propostas de criação de mecanismos regionais de pagamentos, uma antiga idéia na América Latina, pouco prosperaram.<sup>28</sup> Do mesmo modo, políticas de coordenação macroeconômica mostraram-se impraticáveis, afirmando-se uma política de isolamen-

---

<sup>27</sup> Como, por exemplo, em Giambiagi e Lavagna (1998). Eichengreen (1998), embora um pouco mais crítico sobre a necessidade da moeda única enquanto instrumento de estabilização das taxas de câmbio no âmbito de uma união aduaneira, defende a adoção da moeda única como processo de aprofundamento do mercado comum numa direção semelhante a da UE e para isso considera que ao lado das políticas fiscais ortodoxas (que ele endossa), o calcanhar de aquiles dessa seria a flexibilidade do mercado de trabalho e salarial.

<sup>28</sup> Com efeito, nos anos 70, foram introduzidas iniciativas como a Associação de Integração Latino-Americana, visando à instituição de créditos recíprocos. Em 1978 foi criado o Fundo Andino de Reservas e na década de 1990 este se alargou com a inclusão da Costa Rica, denominando-se Fundo de Reserva dos países Latino Americanos.

**Quadro 4**  
**Exportações do Brasil para os blocos de comércio e tipo de produto**

	Total América Latina		ALADI		Mercosul		Grupo Andino		MCCA		Est. Unidos U		Européia		Ásia		Japão		China		
<b>1990</b>																					
<b>Total</b>	<b>31.397</b>	<b>3.647</b>	<b>3.278</b>	<b>1.320</b>	<b>884</b>	<b>114</b>	<b>7.733</b>	<b>10.150</b>	<b>2.513</b>	<b>2.348</b>	<b>382</b>										
Primários	47%	17%	17%	22%	13%	11%	37%	63%	29%	72%	56%										
Manufaturas	53%	83%	83%	78%	87%	90%	63%	37%	71%	28%	44%										
<b>1995</b>																					
<b>Total</b>	<b>46.145</b>	<b>10.566</b>	<b>10.017</b>	<b>6.153</b>	<b>2.115</b>	<b>216</b>	<b>8.674</b>	<b>12.876</b>	<b>3.582</b>	<b>3.102</b>	<b>1.204</b>										
Primários	45%	16%	16%	19%	9%	6%	27%	65%	36%	76%	74%										
Manufaturas	55%	84%	84%	81%	91%	94%	73%	35%	64%	24%	25%										
<b>2000</b>																					
<b>Total</b>	<b>54.907</b>	<b>13.684</b>	<b>12.930</b>	<b>7.762</b>	<b>2.116</b>	<b>279</b>	<b>13.210</b>	<b>14.814</b>	<b>2.693</b>	<b>2.472</b>	<b>1.085</b>										
Primários	40%	15%	14%	15%	14%	13%	23%	60%	51%	70%	79%										
Manufaturas	60%	85%	86%	85%	86%	87%	77%	40%	49%	30%	21%										
<b>2001</b>																					
<b>Total</b>	<b>57.887</b>	<b>13.146</b>	<b>12.224</b>	<b>6.364</b>	<b>2.529</b>	<b>285</b>	<b>14.147</b>	<b>14.785</b>	<b>2.670</b>	<b>1.986</b>	<b>1.902</b>										
Primários	44%	17%	15%	17%	12%	9%	22%	64%	57%	80%	72%										
Manufaturas	56%	83%	85%	83%	88%	91%	78%	36%	43%	20%	28%										
<b>2002</b>																					
<b>Total</b>	<b>60.013</b>	<b>11.238</b>	<b>9.866</b>	<b>3.311</b>	<b>2.678</b>	<b>419</b>	<b>15.277</b>	<b>15.037</b>	<b>3.578</b>	<b>2.098</b>	<b>2.520</b>										
Primários	45%	18%	15%	20%	12%	9%	22%	66%	51%	76%	75%										
Manufaturas	55%	82%	85%	80%	88%	91%	78%	34%	49%	24%	25%										
<b>2003</b>																					
<b>Total</b>	<b>72.757</b>	<b>14.667</b>	<b>12.920</b>	<b>5.672</b>	<b>2.557</b>	<b>559</b>	<b>16.630</b>	<b>18.083</b>	<b>4.366</b>	<b>2.311</b>	<b>4.533</b>										
Primários	47%	18%	15%	14%	16%	15%	28%	66%	52%	80%	66%										
Manufaturas	53%	82%	85%	86%	84%	85%	72%	34%	48%	20%	34%										
<b>2004</b>																					
<b>Total</b>	<b>94.590</b>	<b>22.284</b>	<b>19.685</b>	<b>8.908</b>	<b>4.155</b>	<b>881</b>	<b>19.934</b>	<b>23.374</b>	<b>5.574</b>	<b>2.765</b>	<b>5.438</b>										
Primários	46%	18%	14%	12%	16%	22%	26%	61%	57%	81%	77%										
Manufaturas	54%	82%	86%	88%	84%	78%	74%	39%	43%	19%	23%										

Fonte: CEPAL, dados do Estudo Econômico da América Latina e Caribe.

to e diferenciação nacional.<sup>29</sup> Entretanto, em condições de menor vulnerabilidade como as que se afirmaram no novo milênio por razões externas à região, diversas iniciativas de crédito recíproco — tais como as recentemente introduzidas entre o Brasil e a Argentina — apresentaram resultados positivos.<sup>30</sup>

Após uma sucessão de crises externas ocorrida no final da década de 1990 e início deste século, o alto crescimento das exportações latino-americanas, decorrentes de forte elevação do preço das *commodities*, e a expansão da economia mundial reduziram a vulnerabilidade externa da região, viabilizando novas iniciativas e possibilidades ao processo de integração regional. Mas, ao mesmo tempo, criaram um paradoxo, uma vez que a melhora da relação financeira externa com a formação de superávits na balança de transações correntes se deu em um contexto de afirmação da dependência em *commodities*, reduzindo, em muitos países e em particular no Brasil e Argentina, a importância comercial da região (ver Quadro 5).

**Quadro 5**  
**Evolução da participação dos bens primários sobre o total exportado pelos países da América do Sul desde 1990**

	1990	1995	2000	2004	2005	2006
Argentina	44,1	43,8	46,6	47,0	45,2	...
Bolívia	69,9	48,8	51,9	67,7	73,4	76,5
Brasil	28,1	23,9	23,9	30,7	30,6	30,7
Chile	31,8	35,0	34,3	37,0	39,2	...
Colômbia	64,8	55,9	57,0	44,9	48,0	46,1
Equador	89,0	80,8	75,0	79,7	79,5	77,6
Paraguai	84,6	65,1	66,6	72,4	73,2	70,8
Peru	40,9	43,9	35,3	36,9	38,3	40,5
Uruguai	51,8	38,7	38,6	47,4	48,0	50,2
Venezuela	83,5	48,1	61,0	85,4	88,8	...

FONTE: CEPAL, dados da Divisão de Comércio Regional e Integração.

<sup>29</sup> Conforme observaram Machinea e Rozenwurcell (2006) sobre o fracasso da cooperação no Mercosul: *“The reason is simple: although the expansion of intra-regional trade was regarded as a long-lasting phenomenon, every time one of the two largest partners was overtaken by a crisis, the most prevalent reaction was a fear of financial spillovers. In such situations, the usual response of policy makers in the other countries has been to send out signals that differentiate them from their distressed neighbor in an effort to influence the mainstream perception on financial markets”*. (p. 15)

<sup>30</sup> *“Argentina and Brazil have agreed to use national currencies for bilateral trade payments. Under this system — which at least initially will be optional — importers and exporters of both countries will pay to (or receive from) its central bank the amount due in domestic currency at the daily exchange rate. Central banks will settle the outstanding balance at the end of each day.”* (UNCTAD, 2007, p. 125)

Nos últimos anos, dois processos centrais ocorreram: de um lado, a profusão de acordos de livre-comércio propostos pelos EUA com a América Central, o Caribe e diversos países da América do Sul (como os recentemente assinados com o Chile, a Colômbia, a Bolívia e, agora, com o Peru); de outro, o retorno do nacionalismo econômico como resultado do fracasso do neoliberalismo radical típico dos anos 1990.<sup>31</sup> Esses processos levaram a redefinições no projeto da regionalização, introduzindo novos objetivos a uma integração anteriormente centrada exclusivamente no livre-comércio. Essas redefinições vêm se dando com a negociação de um acordo de livre-comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina (CAN), com a proposta de uma Comunidade Sul Americana das Nações (CASA)<sup>32</sup> ou a proposta da Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA). É necessário identificar o sentido principal desses movimentos.

Os acordos de livre-comércio liderados pelos EUA reproduzem, em caráter bilateral, as intenções americanas originalmente propostas para o conjunto da América Latina e voltadas para um acordo abrangente, incluindo comércio, investimentos, direitos de propriedade intelectual e compras governamentais. A iniciativa americana, além de seu caráter geopolítico, visa reduzir a crescente expansão do comércio da China e da União Européia com os países da região. Trata-se de um acordo baseado na idéia de “nivelamento do campo de jogo”. A adesão dos países signatários baseia-se no acesso ao mercado e às expectativas de maior investimento direto das EMN americanas.

Em uma perspectiva radicalmente distinta, a ALBA proposta pela Venezuela, como uma generalização das relações estabelecidas com Cuba, surgiu como um contraponto à ALCA e baseia-se nos princípios gerais de complementaridade, solidariedade, cooperação e soberania dos povos (CEPAL, 2007b), com uma ênfase maior em áreas de educação e cultura, ao lado da infra-estrutura e comércio. Essa proposta incluiu uma importante iniciativa de cooperação financeira, na qual a Venezuela adquiriu títulos da dívida da Argentina (e Equador) logo após a

---

<sup>31</sup> Em reação ao FTA assinado pelos países andinos com os EUA, a Venezuela retirou-se em 2006 da Comunidade Andina; a Bolívia e o Equador vêm se alinhando com a proposta de cooperação da ALBA liderada pela Venezuela.

<sup>32</sup> Como resultado da integração dos dois blocos regionais, a CASA saiu da Declaração de Cuzco em 2004, contando com a participação da Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Peru, Guiana, Venezuela. (Prazeres, 2006). Vale lembrar que, já em 1993, o Brasil propôs a formação de uma Área de Livre-comércio da América do Sul. A percepção generalizada, atesta Gudynas (2006), era a de que a CASA correspondia essencialmente aos interesses brasileiros em relação às nações andinas.

moratória argentina, em um momento de grande passividade do Brasil que despertou crescente preocupação americana.<sup>33</sup>

A despeito de maior ênfase na questão das assimetrias e no desenvolvimento econômico, as prioridades definidas nos encontros que definiram a Comunidade Sul-americana de Nações (CASA) são as do livre-comércio,<sup>34</sup> mas com maior ênfase na integração energética, física e de comunicações da América do Sul.

O projeto de Integração da Infra-Estrutura Regional da América do Sul (IIRSA), de iniciativa brasileira e ampla acolhida do BID, prioriza um eixo centrado em corredores de exportação e no financiamento público e preferencialmente privado como pilares centrais da integração.<sup>35</sup> Trata-se, segundo o BID, de propiciar as condições para a América do Sul integrar-se à economia global via maior atração de investimentos externos, melhoria da infra-estrutura e acordos regionais e sub-regionais de comércio. Vale lembrar que uma estratégia que combine livre-comércio com investimentos em infra-estrutura tende a reforçar, no âmbito

---

<sup>33</sup> Conforme observa o relatório da UNCTAD: “*in Latin America, the Bolivarian Republic of Venezuela, the country with the biggest current-account surplus in the region, has diversified the use of its foreign exchange, in particular by providing financing to other Latin American countries. For example, it has acquired sovereign debt bonds issued by Argentina and Ecuador, and offers credit at very favourable conditions to countries importing its oil. It has also concluded an agreement with its associates in the Bolivarian Alternative for America (ALBA), which, besides setting special financial conditions for their imports of the Bolivarian Republic of Venezuela’s oil, has created a number of joint-venture enterprises in the field of energy and a regional fund for financing development projects.*” (p. 129).

<sup>34</sup> Na Reunião de Brasília em 2005, a questão da assimetria, da inclusão social e da distribuição de renda foram incluídas entre os objetivos da CASA, mas sem redefinir outros objetivos econômicos além do livre-comércio. No encontro de 2006, se defende um novo modelo de integração enfatizando as dimensões extra-comércio. Mota Veiga (2006) confere grande importância a essas intenções, levando-o a concluir que o projeto da CASA é bastante crítico ao livre-comércio e ao regionalismo aberto. No entanto, parece desconsiderar que, como observa Gudynas (2006), quatro dos sete países que participaram da reunião de Cuzco de 2004 estão comprometidos com tratados de livre-comércio com os EUA.

<sup>35</sup> “*En Cuzco se lograron acuerdos concretos para redefinir el IIRSA. De una enorme lista de unos 300 proyectos se la redujo a 31 emprendimientos específicos. Además, el marco de la cumbre, Lula da Silva y Toledo firmaron el protocolo para la construcción del puente y carretera entre Assis Brasil (Acre, Brasil) e Inapari (Madre de Dios, Peru) concretando la ruta del Pacífico que unirá el área occidental de la Amazonía de Brasil con los Puertos en el Océano Pacífico (...). Una iniciativa similar se anunció con el puente internacional sobre el río Itakutu, que permitiría conectar la Amazonía del norte con la costa de Guyana. Se anunciaron además proyectos de ampliación del gasoducto Bolivia-Argentina (...). En todos los casos los emprendimientos son interconexiones, y nada se avanzó en esfuerzos de desarrollo local ni en como se articularan las economías de esas zonas. El IIRSA, al amparo de la CASA, implanta ejes de exportación que miran hacia los países industrializados y el sudeste de Asia, los principales destinos de las exportaciones sudamericanas.*” (Gudynas, 2006, p.8)

regional, uma inserção internacional tradicional baseada nas exportações de bens primários e na cristalização das diferenças industriais atuais.<sup>36</sup>

A questão macroeconômica central dos países da América do Sul é, hoje — como era no período examinado por Prebisch —, a redução do desemprego. A regionalização pode favorecer esse objetivo, mas para isso é essencial que a economia de maior porte exerça uma função de locomotiva da integração regional. Com efeito, em que se pesem as intenções políticas mais amplas, as relações econômicas que o Brasil vem assumindo com seus vizinhos visam essencialmente à expansão do seu mercado. O descompasso entre a estratégia política brasileira a favor da integração e a sua base econômica reforça a desconfiança entre os demais países de que um projeto sul-americano mais amplo de integração corresponderia essencialmente aos interesses do Brasil. O reduzido papel da economia brasileira como “locomotiva” regional pode ser observado nos quadros abaixo.

**Quadro 6**  
**Evolução do PIB por habitante (dólares em paridade de poder de compra)**

Países/subregião	1991-1995	1996-2000	2001-2005
América do Sul	5760	6818	7535
Argentina	9570	11767	11979
Chile	6213	8561	10509
Uruguai	6976	8644	8713
Brasil	5802	6828	7772
Colômbia	5329	6093	6710
Suriname	4176	4674	5710
Venezuela	5174	5439	5477
Perú	3616	4587	5354
Guiana	2862	3971	4503
Paraguai	3993	4256	4296
Equador	3028	3373	3926
Bolívia	1915	2279	2542

FONTE: CEPAL (2007<sup>36</sup>).

<sup>36</sup> Em um estudo econométrico (Berrettoni, D; Cicowicz, 2005) baseado em ganhos de comércio decorrentes da formação de um bloco Mercosul/CAN (Comunidade Andina) observou-se que: o Brasil isoladamente é o país que mais teria a ganhar; a indústria que mais se expandiria com o comércio seria a automobilística; a Argentina teria ganhos em cereais, trigo e metalurgia; o Uruguai expandiria sua indústria de alimentos, a Colômbia a sua têxtil, o Peru indústria de alimentos; a Venezuela o petróleo. Por esse mesmo estudo, circunscrito a ganhos estáticos, apenas o Brasil ficaria numa situação pior se o bloco comercial fosse não o do Mercosul/CAN, mas o da ALCA.

**Quadro 7**  
**Disparidades do desempenho econômico, produção, desemprego e evolução do índice de preços ao consumidor (em porcentagens) (a)**

	Crescimento do pib em moeda constante 2000										Desemprego em porcentagem da pea		Inflação - Taxas anuais médias	
	1991-1995	1996-2000	2001-2005	1991-1995	1996-2000	2001-2005	1991-1995	1996-2000	2001-2005	1991-1995	1996-2000	2001-2005	1991-1995	1996-2000
América do Sul	5,2	6,9	3,0	6,9	9,4	11,3	11,3	9,4	11,3	483,1	9,6	9,6	9,6	9,8
Comunidade Andina(b)	5,2	5,3	3,2	10,5	14,1	15,2	15,2	14,1	15,2	41,0	28,0	13,1	28,0	13,1
Bolívia	5,1	8,3	3,1	4,8	5,8	8,7	8,7	5,8	8,7	11,1	5,1	3,4	11,1	5,1
Colômbia	5,7	6,3	3,6	9,3	15,1	16,4	16,4	15,1	16,4	23,3	14,8	6,3	23,3	14,8
Equador	4,3	4,2	4,0	8,4	12,1	10,1	10,1	12,1	10,1	37,7	50,3	8,8	37,7	50,3
Peru	7,1	9,6	4,9	8,4	8,7	9,4	9,4	8,7	9,4	52,2	6,4	1,8	52,2	6,4
Venezuela	4,3	2,9	2,0	8,6	12,7	14,9	14,9	12,7	14,9	47,3	40,8	20,8	47,3	40,8
Mercosul (b)	4,8	6,9	2,8	6,1	8,2	10,6	10,6	8,2	10,6	658,7	4,3	9,6	658,7	4,3
Argentina	7,1	7,9	3,5	10,4	14,9	15,9	15,9	14,9	15,9	22,9	-0,3	12,3	22,9	-0,3
Brasil	3,8	6,5	2,5	5,1	6,7	9,4	9,4	6,7	9,4	1002,0	6,3	8,6	1002,0	6,3
Paraguai	4,8	3,9	2,7	5,0	8,3	11,3	11,3	8,3	11,3	15,8	8,6	9,0	15,8	8,6
Uruguai	4,9	6,8	2,0	9,1	11,7	14,9	14,9	11,7	14,9	54,6	11,5	10,4	54,6	11,5
Chile	11,0	14,6	4,5	7,3	7,6	8,7	8,7	7,6	8,7	12,2	4,8	2,5	12,2	4,8
Suriname	-0,6	1,6	4,4	7,0	11,6	9,6	9,6	11,6	9,6	...	5,6	4,8	...	5,6
Guiana	2,3	9,7	0,8	...	...	...	...	...	...	...	...	14,4	...	...

Fonte: Cepal (2007a). (a) médias anuais. (b) médias ponderadas.

**Quadro 8**  
**Matriz de participação do comércio intra-regional, supondo a inclusão da República Bolivariana de Venezuela em 2006**

	Em milhões de dólares					Em porcentagens					Coeficiente de entrada	
	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Venezuela	Mercosul	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai		Venezuela
Argentina	8152	616	1139	793	10700	10700	27.0	2.0	3.8	2.6	35.5	22.8
Brasil	11714	1231	1006	3555	17506	17506	49.0	4.1	3.3	11.8	58.1	12.6
Paraguai	168	328	420	10	916	916	1.1	1.1	1.4	0.0	3.0	21.1
Uruguai	301	583	58	78	1020	1020	1.3	0.2	0.3	0.3	3.4	22.7
Venezuela	25	592	140	599	1356	1356	0.1	2.0	0.5	2.0	4.5	2.0
Mercosul	12208	9655	2045	3164	4436	30142	51.1	32.0	6.8	10.5	14.7	100.0

Fonte: Cepal (2007b).

Esses dados dificilmente colocam a economia brasileira na posição de locomotiva da integração.<sup>37</sup> São diversas as questões que se apresentam.

Do ponto de vista econômico, o Brasil possui um PIB equivalente a mais de duas vezes o argentino, ou mais de dez vezes o peruano, ou cinco vezes o venezuelano. É evidente que se trata da economia nacional que, por meio de sua expansão, poderá exercer um efeito positivo para uma região integrada. Entretanto, devido às opções principais de política econômica, o Brasil tem sido uma das economias latino-americanas que menos crescem nos últimos anos. Com efeito, entre 1990 e 2000, a América Latina teve um crescimento bastante reduzido, fortemente influenciado pelo fato do Brasil crescer menos do que a média dos países. Entre 2001 e 2005, o Brasil cresceu menos do que o conjunto da América Latina, ou do Mercosul ou, ainda, dos países da Comunidade Andina. Por outro lado, devido ao seu maior grau de industrialização e menor crescimento, o Brasil vem apresentando crescentes saldos comerciais com todos os países da América do Sul, cujo comércio se expandiu por meio das exportações de *commodities* para fora da região (ver Quadro 3). Essas condições estruturais impedem que o país exerça, do ponto de vista econômico, um papel de locomotiva da economia regional.

Por outro lado, o baixo PIB *per capita* do Brasil em relação à Argentina, Uruguai ou à Venezuela traduz as imensas disparidades internas de renda entre setores, regiões, indivíduos e classes sociais (ver Quadro 6). Essas disparidades fizeram aumentar o atraso relativo e os custos de produção em uma área tão essencial à integração da América do Sul como a região amazônica, que tem fronteira com oito países da área. Com efeito, nos últimos anos a polarização de renda inter-regiões aumentou no país devido à paralisia dos investimentos de infra-estrutura e à elevação dos custos de transporte.

---

<sup>37</sup> Essa questão não é peculiar, evidentemente, ao Mercosul. Com efeito, conforme observado pela UNCTAD, “One indicator of the distribution of gains within a regional bloc is the intraregional structure of trade surpluses and deficits [...]. It appears that, in general, countries at higher levels of industrial development and diversification, such as South Africa in SADC, Côte d’Ivoire in UEMOA, Kenya in COMESA, India in SAARC, Brazil in Mercosur, Colombia in ANCOM and the Russian Federation in the CIS, achieved surpluses in their trade with their regional partners, while the less advanced (and frequently smaller) members of the blocs recorded intraregional trade deficits. This asymmetry is exacerbated by the fact that the trade surpluses in the larger, more developed members usually account for a small proportion of their GDP, while the deficits in the smaller, less developed members often represent a significant proportion of their GDP.” (op. cit. p. 111)

Diversos projetos já foram mapeados com a IIRSA e alguns deles trazem evidentes sinergias, mas se deparam com a falta de um projeto nacional que dê consistência e articulação aos projetos regionais, além de se depararem, essencialmente, com as prioridades macroeconômicas do país. O processo de regionalização avança hoje essencialmente via iniciativas setoriais especialmente voltadas à maior integração energética (tendo em vista a sua maior complementaridade e iniciativa das empresas estatais) e de alguns projetos de infra-estrutura de transportes.

O alargamento do processo de regionalização e a provisão de infra-estrutura dependem de mecanismos financeiros e fiscais adequados. Mesmo os países europeus comprometidos com metas muito restritivas acordadas em Maastricht toleram um déficit público de 3% do PIB, cifra que historicamente corresponde em muitos países à participação dos investimentos públicos no PIB. Como o Brasil adota metas fiscais que impedem até mesmo cifras modestas como essa – nos últimos anos, o investimento público ficou em 1,8% do PIB, depois de haver situado em torno de 2,6% na primeira metade dos anos 1990 (FMI, 2005)<sup>38</sup> — os limites fiscais brasileiros ao processo de integração nacional e regional são muito altos.

O FOCEM (Fundo de Convergência Estrutural), recentemente criado no âmbito do Mercosul para reduzir as assimetrias<sup>39</sup> intra-bloco, não apenas é tímido em recursos, como se volta essencialmente à modernização, sem qualquer ênfase no processo de mudança estrutural que pudesse apontar na direção de maior complementaridade e comércio estratégico na região.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> O recentemente lançado Plano de Aceleração de Crescimento (PAC) visa um aumento significativo de investimentos em infra-estrutura, mas os principais projetos concentram-se na área de energia e recuperação da infra-estrutura deteriorada por anos de estagnação.

<sup>39</sup> Mota Veiga (2006) considera que o FOCEM faz parte de um diagnóstico pós-neoliberal: “No Mercosul, esse diagnóstico alimenta tanto projetos como a criação de um fundo de convergência estrutural (o FOCEM, criado recentemente), iniciativas e debates, em geral nada elucidativos, em torno da “complementação de cadeias produtivas” em escala sub-regional e propostas de ampliação da agenda de integração para incluir dimensões sociais, culturais, políticas etc.” (p. 19)

<sup>40</sup> Explorando os conflitos intra-bloco e as assimetrias entre o Brasil e a Argentina e os países menores, os EUA assinaram com o Uruguai em janeiro de 2007 uma proposta de acordo de comércio e investimento, provocando uma reação da Argentina e do Brasil, que consideraram que um acordo de livre-comércio com os EUA seria incompatível com o Mercosul.

A necessidade de maior cooperação financeira na região e a criação de instituições com grande “pertencimento” regional estão na base da recente expansão da CAF (Corporação Andina de Fomento), que vem suplantando o BID no financiamento às nações andinas e, sobretudo, na criação do Banco do Sul, uma iniciativa da Venezuela, país com maior superávit em transações correntes da região, cujo porte e definição estratégica ainda estão por se desenvolver. Na medida em que essas instituições permitam maior autonomia financeira dos países da região junto às instituições multilaterais e viabilizem financiamentos aos setores/países de menor desenvolvimento afirmando-se como importantes bancos de fomento regional, podem abrir novas e significativas possibilidades de cooperação e alargamento do processo de desenvolvimento ao nível regional.

A agenda macroeconômica da integração regional, ao afastar-se dessas questões centrais — o regime macroeconômico brasileiro e a inexistência de fundos compensatórios e finanças regionais de porte —, assume quase sempre uma perspectiva monetarista. Com efeito, o retorno à maior estabilidade macroeconômica e à maior semelhança entre os regimes cambiais vigentes no Brasil e na Argentina depois de 2001 vem estimulando (mais uma vez) a discussão sobre a introdução de políticas voltadas à coordenação macroeconômica e, no limite, a adoção de uma moeda única. A defesa de uma maior coordenação macroeconômica por meio de metas monetárias e fiscais e a discussão da conveniência dessa moeda única foram apresentadas no final dos anos 1990, porém foram provisoriamente engavetadas com a crise argentina de 2001 e com as novas prioridades de política econômica desse país.<sup>41</sup> Essa discussão — limitada hoje ao plano acadêmico na medida em que não resultou em nenhuma proposta objetiva nas reuniões de cúpula, mas que ambigüamente está sempre presente na idéia dominante dos processos de convergência — adota em geral a visão monetarista que predominou em Maastricht,

---

<sup>41</sup> Como notaram Machinea e Rozenwurcell (2005), a forma usual de comportamento entre os países latino-americanos ao longo dos anos 90 caracterizava-se por “[...] every time a country is in deep trouble, the partners’ foreseeable reaction is to try to distance themselves from the neighbour that is experiencing difficulties. As a result, instead of creating a demand for coordination, financial interdependence has generated political conflicts within the bloc on a recurring basis”. (Machinea, Rozenwurcell, p. 23)

baseada na adoção de metas monetárias e fiscais como escudo para a vulnerabilidade externa, estabilidade dos preços e expansão do comércio.<sup>42</sup>

Entretanto, o predomínio de uma perspectiva keynesiana crítica ao neoliberalismo na Argentina, o posicionamento abertamente de esquerda da Venezuela e Bolívia e o pragmatismo que predominou em fóruns como a CASA congelaram, ao menos temporariamente, a busca de maior convergência por intermédio de metas fiscais e monetárias, indexação cambial e moeda única. Reforçaram, por outro lado, iniciativas visando à expansão dos créditos recíprocos e ao exame de iniciativas de cooperação regional de reservas a partir da experiência do Fundo de Reserva dos Países Latino-americanos. Este último mecanismo, tal como se observou entre os países andinos nos anos 1990, visa essencialmente a apoiar a balança de pagamentos e a melhorar a liquidez das reservas internacionais dos países membros e, tal como o mecanismo de crédito recíproco, constitui uma forma de cooperação macroeconômica mais flexível.

Por fim, é importante sublinhar as dimensões políticas e distributivas do processo de regionalização. Estas ganharam muito maior visibilidade nos projetos da CASA e ALBA, ainda que tais dimensões não tenham resultado no desenho de um projeto econômico abrangente voltado a satisfazer as demandas sociais. Mais do que formas de governo — como a defesa unânime da consolidação da democracia estabelecida nos fóruns da CASA —, a questão substantiva comum a um processo de integração regional tem a ver com a definição de prioridades e uma carta social que permita obter maior coesão econômica e social entre os países, as

---

<sup>42</sup> Assim, para Machinea e Rozenwurell, “Fiscal convergence is necessary to prevent any one country’s lack of discipline from damaging its own financial market, increasing its country risk and, via contagion effects, impairing the flow of capital to the region as a whole. Given its intertemporal dimension, the effort to achieve convergence should include the fiscal deficit and the public debt, measured as proportions of GDP. To avoid curtailing the possibility of implementing countercyclical policies, the deficit that should be taken into account for these purposes is the structural deficit (adjusted for cyclical variations). In the light of the region’s track record in such matters and its Governments lesser borrowing capacity, the limit for the structural deficit should be lower than the level set in Europe”. (p. 26) Assis (2007), a partir de argumentos econômicos opostos aos recomendados pelos economistas favoráveis à moeda única, defende a adoção de uma moeda única na América do Sul. Sua defesa baseia-se em uma suposta grande complementaridade comercial na região e nos ganhos em autonomia macroeconômica que a região teria na economia mundial. Parte ainda da hipótese de que o Brasil lideraria esse processo por meio de suas importações regionais, estimulando a produção sul-americana, e de suas exportações de máquinas e equipamentos, que elevariam a produtividade da economia regional. Cabe argumentar, entretanto, que nem essas circunstâncias estruturais e de política econômica do país estão presentes nem, necessariamente, levariam, se estivessem, à necessidade de uma união monetária. Isso não quer dizer que mecanismos de créditos recíprocos, swaps cambiais e finanças compensatórias não possam ser introduzidos de forma a aumentar a cooperação macroeconômica entre as economias.

regiões sub-nacionais e as classes sociais. Em relação à questão social, o risco principal, como na recente integração da Europa Oriental à UE, é conduzir o avanço da integração dos mercados e ao mesmo tempo aumentar a concorrência pela mão-de-obra barata, degradando ainda mais a base dos mercados de trabalho organizados. No caso da América do Sul impõe-se também a questão da pequena propriedade agrícola (importante em muitos países e regiões), sob ameaça das exportações da agricultura de maior produtividade. Tal como o impacto da abertura da agricultura mexicana às exportações americanas nos termos do NAFTA, uma integração sem compensações poderá resultar em grande desemprego dos agricultores de baixa produtividade, sem que haja na região nada escassamente parecido com o tamanho e o dinamismo do mercado de trabalho americano como absorvedor líquido (ainda que parcial) dos excedentes populacionais.

A proposição dos sindicatos, sistematicamente reiterada em reuniões no âmbito do Mercosul, privilegia arranjos setoriais ao nível regional, políticas de complementação produtiva e mecanismos de proteção social. Basicamente defende (Alimonda, 2000) que as políticas produtivas devam ser regionalmente coordenadas por setor; que se formem fundos tripartidos em apoio às atividades de reconversão produtiva; que se estabeleça uma harmonização “para cima” dos direitos sociais; que se reconheça o direito à formação de sindicatos ao nível regional e a formação de comitês de trabalhadores em mais de um país.

Por outro lado, deve-se observar (CEPAL, 2007b) que até o presente momento os efeitos do Mercosul sobre o desenvolvimento regional reforçaram as desigualdades sub-nacionais, favorecendo, no Brasil, o estado de São Paulo e a região Sul, e, no caso da Argentina, Buenos Aires e a região dos Pampas.<sup>43</sup> Tal impacto reflete a polarização espacial desses países, especialmente grave no caso brasileiro. Em geral, essa questão põe em destaque a precariedade da infraestrutura de transporte e a debilidade de fundos regionais, que neutralizam as forças da polarização regional e espacial das economias.

É forçoso salientar que uma carta social progressista, ao lado de redobrada ênfase no esforço de cooperação tecnológica e científica, é essencial para alargar as dimensões do processo de regionalização, superando os seus estreitos limites econômicos.

---

<sup>43</sup> Para uma discussão das convergências e divergências na integração sul-americana ver Vaillant (2007).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALIMONDA, H. Brazilian society and regional integration. *Latin American Perspectives*, v. 27, n. 6, 2000.

ASSIS, J. C. *Moeda, soberania e trabalho*. Rio de Janeiro: Editora Europa, 2007.

BERRETTONI, D; CICOWIEZ. El acuerdo de libre comercio Mercosur-Comunidad Andina de Naciones: una evaluación cuantitativa. División de Estadísticas y Proyecciones Económicas. *Estudios Estadísticos y Prospectivos*. CEPAL, 2005.

CÁRDENAS, E.; OCAMPO, J. A.; THORP, R. Industrialization and the State in Latin America: the postwar years. In *An economic history of twentieth-century Latin America*, v. 3. Nova York: Palgrave, 2000.

CARRANZA, M. E. Can Mercosur survive? Domestic and international constraints on Mercosur. In *Latin American Politics and Society*, v. 45, n. 2, 2003.

CASON, J. On the road to Southern Cone economic integration. In *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 42, n. 1, 2000.

CEPAL. *Diagnóstico de las asimetrías en los procesos de integración de América del Sur*. Division of International Trade and Integration, 2007a.

CEPAL. *Latin America and the Caribbean in the world economy 2006. Trends 2007*. Division of International Trade and Integration, 2007b.

CHANG, H. J. *Globalization, economic development and the role of the State*. Londres e Nova York: Zed Books, 2003.

EICHENGREEN, B. Does Mercosur need a single currency. In *Working Paper 6821*, National Bureau of Economic Research, 1998.

FMI. Stabilization and reform in Latin America: a macroeconomic perspective on the experience since the early 1990s. In *Occasional Paper 238*, Washington. 2005.

FURTADO, C. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Cia Ed. Nacional, 1969.

GIBBS, M.; OGNIVTSEV, V. International Trade. In *UNCTAD, beyond conventional wisdom in development policy: an intellectual history of UNCTAD*. United Nations, 2004.

GUDYNAS, E. *El camino de la integración sudamericana*. CLAES, CEADES, 2006.

HELLEINER, E. *Towards north american union?* Montreal, London, Ithaca: McGill

Queens University Press, 2006.

KALDOR, N. (1970) The case for regional policies in Nicholas Kaldor. *Further Essays on Economic Theory*. Duckworth, 1978.

KRUEGER, A. O. Free trade agreements versus customs unions. *Working Paper*, 5084, National Bureau of Economic Research, 1995.

KUME, H.; PIANI, G. Mercosul: o dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio. In *Revista de Economia Política*, v. 25, n. 4, 2005.

MACHINEA, J. L.; ROZENWURCEL, G. Macroeconomic coordination in Latin America: does it have a future? In *Informes y estudios especiales*, CEPAL, 2005.

MANSFIELD, E. D.; MILNER, H. V. The new wave of regionalism. In *International Organization*, v. 53, n. 3, 1999.

MARIATEGUI, J. C. (1924) A Unidade da América Indo-Espanhola. In *José Carlos Mariátegui, por um socialismo indo-americano*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2005.

MEDEIROS, C.A. A China como um duplo pólo na economia mundial e a recentralização asiática. In *Revista de Economia Política*, v. 26, p. 381-400, 2006.

MEDEIROS, C. A. A economia política da internacionalização sob liderança dos EUA: Alemanha, Japão e China. In FIORI, J. L. (org). *O poder americano*. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

OCAMPO, J.A. Cooperación financiera regional: experiencias y desafíos. In CEPAL. *Cooperación Financiera Regional*. Santiago do Chile, 2006.

PREBISCH, R. *Hacia una política comercial en pro del desarrollo*. UNCTAD, Nova York: Nações Unidas, 1964.

PREBISCH, R. (1959). El mercado comun latinoamericano. In GURRIERI, A. *La obra de Prebisch en la CEPAL*. Fondo de Cultura Economico, 1982.

SAKWA, R.; WEBBER, M. The commonwealth of independent states, 1991-1998: stagnation and survival. In *Europe Asia Studies*, v. 51, n. 3, 1999.

UNCTAD. *Trade and Development Report*, 2007.

UNCTAD. *Handbook of statistics*, 2006/ 2007.

VAILLANT, M. Convergencias y divergencias en la integración sudamericana. División de Comercio Internacional e Integración. CEPAL, 2007.

VEIGA, P. M.; RIOS, S. P. O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas.

*Serie Comércio Internacional*. CEPAL, 2007.

VINER, J. *The customs union issue*. New York, 1950.

Bases de Dados: Estatísticas da CEPAL - <http://www.eclac.org/estadisticas/>