UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

Marcos Vinicius Chiliatto Leite

INTEGRAÇÃO CONSTRANGIDA NA AMÉRICA LATINA:

velhos e novos problemas do subdesenvolvimento no início do século XXI

Campinas
2017

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

Marcos Vinicius Chiliatto Leite

INTEGRAÇÃO CONSTRANGIDA NA AMÉRICA LATINA:

velhos e novos problemas do subdesenvolvimento no início do século XXI

Prof. Dr. Ricardo de Medeiros Carneiro – orientador

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Doutor em Ciências Econômicas, área de concentração: Teoria Econômica.

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA PELO ALUNO MARCOS VINICIUS CHILIATTO LEITE E ORIENTADO PELO PROF. DR. RICARDO DE MEDEIROS CARNEIRO.



Orientador

Campinas
Julho de 2017

Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s): CAPES
ORCID: http://orcid.org/0000-0001-6013-7947

Ficha catalográfica Universidade Estadual de Campinas Biblioteca do Instituto de Economia Mirian Clavico Alves - CRB 8/8708

Chiliatto-Leite, Marcos Vinicius, 1984-
C436i Integração constrangida na América Latina : velhos e novos problemas do subdesenvolvimento no início do século XXI / Marcos Vinicius Chiliatto Leite. – Campinas, SP : [s.n.], 2017.

Orientador: Ricardo de Medeiros Carneiro.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Mudança estrutural (Economia). 2. Integração regional. 3. Estruturalismo. 4. América Latina. I. Carneiro, Ricardo de Medeiros,1951-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Integración restringida en América Latina : viejos y nuevos problemas del subdesarrollo a principios del siglo XXI
Palavras-chave em inglês:
Structural change (Economy)
Regional integration Structuralism
Latin America
Área de concentração: Ciências Econômicas
Titulação: Doutor em Ciências Econômicas
Banca examinadora:
Ricardo de Medeiros Carneiro [Orientador]
André Martins Biancarelli
Fernando Sarti
Ricardo Alberto Bielschowsky
Antonio José Correa do Prado
Data de defesa: 27-07-2017
Programa de Pós-Graduação: Ciências Econômicas

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

Marcos Vinicius Chiliatto Leite

INTEGRAÇÃO CONSTRANGIDA NA AMÉRICA LATINA:

velhos e novos problemas do subdesenvolvimento no início do século XXI

Defendida em 27/07/2017

COMISSÃO JULGADORA

Prof. Dr. RICARDO DE MEDEIROS CARNEIRO
Instituto de Economia / UNICAMP

Prof. Dr. ANDRÉ MARTINS BIANCARELLI
Instituto de Economia / UNICAMP

Prof. Dr. FERNANDO SARTI
Instituto de Economia / UNICAMP

Prof. Dr. RICARDO ALBERTO BIELSCHOWSKY
CEPAL

Prof. Dr. ANTONIO JOSÉ CORREA DO PRADO
CEPAL

Aos meus pais, Tânia e Ricardo.

Agradecimentos

Esta tese não haveria sido possível sem a contribuição de um conjunto importante de pessoas e sem as instituições nas quais tive o privilégio de ser parte, de modo que esta seção de agradecimentos não é mera praxe ou exercício de retórica. Seguindo a tradição da Escola de Campinas, a tese é produto de construção coletiva e de reflexão crítica sobre a realidade latino-americana. Por essa razão, compartilho os eventuais méritos deste trabalho com todos e todas que contribuíram à tese e a quem agradeço profundamente. As imprecisões presentes no trabalho são de minha exclusiva responsabilidade.

A tese contou com quatro fases (não planejadas, diga-se de passagem) que influenciaram diretamente o produto aqui apresentado e que marcaram meu doutoramento. Tenho consciência que acabei por tardar mais do que gostariam as entidades de fomento à pesquisa, mas a experiência ao longo do processo contribuiu por dar maior maturidade ao jovem doutorando que aqui se arriscou a gravar suas palavras. A primeira fase foi como estudante no Instituto de Economia da UNICAMP em Campinas; segundo, como conselheiro pelo Brasil no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em Washington, Estados Unidos; terceiro, após período no BID e retirado para escrever o corpo principal da tese; e quarto, como oficial de assuntos econômicos na Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) em Brasília.

Nessa ordem cronológica, primeiramente agradeço ao Instituto de Economia da UNICAMP pela formação na graduação e no doutorado, pelos debates, pelas amizades, pelo desejo incansável da instituição em compreender e superar o subdesenvolvimento do Brasil e da América Latina, o que deixou em mim marcas profundas e irreparáveis. Agradeço ao meu orientador, Professor Ricardo Carneiro, quem generosamente acreditou na minha capacidade intelectual, confiou em meu trabalho e com quem pude aprender e me inspirar a partir de sua liderança intelectual, crítica e sempre aguerrido, tanto na academia, quanto na política. Obrigado ao Professor Célio Hiratuka, coordenador da pós-graduação e que sempre apoiou a mim e meus colegas no árduo processo até a conclusão da tese. Agradeço aos colegas da pós-graduação e Professores, particularmente aqueles dos debates no Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (CECON), André Biancarelli, Bruno de Conti, Guilherme Mello, Pedro Rossi, Lucas Teixeira, Pedro Paulo, Igor Rocha, Marco Antônio, Adriano, Lídia Ruppert, Ítalo Pedrosa, Eliana e muitos outros. Agradeço também à Professora Bárbara Fritz pela coordenação de meu período como pesquisador visitante no Instituto de Estudos da América Latina, na Universidade Livre de Berlim, Alemanha. Há que agradecer, também, à

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo financiamento da bolsa de doutorado nesse período.

Na segunda fase de meu doutoramento, de 2012 a 2016, vivi a dinâmica do diretório executivo do BID, uma das instituições mais importantes no fomento à América Latina, e em um momento histórico muito rico, com diretores cuja visão a respeito da América Latina talvez era inédita naquele diretório. Agradeço ao Banco, aos colegas representantes de outros países e a membros da administração, pois esse espaço me ensinou muito, em distintos aspectos, mas sobretudo me permitiu compreender melhor o subdesenvolvimento latino-americano, os limites do pan-americanismo, a importância do espaço regional por construir, bem como entender as diferenças e semelhanças entre os países da região. A principal lição: somos muito mais similares que diferentes. Agradeço aos colegas do Banco, com quem formei vínculos pessoais para a vida, discutimos o desenvolvimento econômico, social e político da região, celebramos os avanços da região e também sofremos os retrocessos em conjunto. Por isso, agradeço primeiramente aos colegas *de la silla de Brasil*, Ricardo Carneiro, Cristina Penido, Rodrigo Vieira, Edilson Rodrigues, Frederico Gonzaga Jayme, Antônio Henrique Silveira, Gabriela Monteiro e Cristina Velásquez. Agradeço a Alexandre Rosa, brilhante liderança na administração do Banco, que inspira aqueles ao seu redor, além dos colegas de Ministério do Planejamento: João Machado, Claudio Puty, Rodrigo Estrela, Lampert e Ranieri. Aos colegas de diretório, agradeço pelos intermináveis debates sobre nossa querida região, Ulises Pallares, Federico Bragagnolo, Federico Chinchilla, Andrea Molinari, Gabriela Costa, Gabriel Baldivieso, Hernando Larazabal, Manuel Pacheco, Kevin Cowan, Alejandro Gamboa, Felipe Muñoz, Sergio Díaz Granados, Carlos de Paco, Mauricio Silva, Luis Fernando Ortiz, Xavier Santillan, Rodrigo Carriedo, Francisco Mayorga, Pablo Fleiss, Marcelo Bisogno, Robert Bonillo, Victor Rodriguez, Tom Crowards, Katja Spur, Carina Lakovits, entre outros.

Consumado o golpe institucional que depôs a Presidenta Dilma, entrei na terceira fase do doutorado e tomei a decisão de me retirar para Buenos Aires por três meses para concentrar em redigir o corpo principal da tese. Nessa fase tive o privilégio de compartilhar o dia-a-dia com uma ex-colega de trabalho e companheira para a vida, Katja Spur, que lá em Buenos Aires concluía seu mestrado. Agradeço profundamente à Katja pelo carinho, compreensão e paciência em todos os momentos que envolveram a redação da tese. Agradeço também pela serenidade e clareza das nossas longas discussões sobre os complexos processos históricos e políticos que vivem as Américas e a Europa.

Finalmente, na quarta etapa e concluindo detalhes finais da tese, como oficial de assuntos econômicos da CEPAL, agradeço à instituição por proporcionar um rico espaço de debate e agradeço aos colegas de trabalho, sobretudo àqueles em Brasília, que me apoiaram com a necessidade de horas extras por mim dedicada à conclusão da tese. Obrigado a Carlos Mussi, Kristina Taboulchanas, Roberto Mello, Décio, Pulcheria, Zenaide, Márcia e Guilherme. Agradeço também aos cepalinos de Santiago, em particular Antonio Prado, e aos colegas da equipe de Mario Cimoli que participaram do seminário de pesquisa em que apresentei resultados preliminares da tese, dentre eles, José Durán, Gabriel Porcile, Sebastián Herreros e Keiji Inoue, cujos comentários foram fundamentais para a versão final da tese. Agradeço também aos colegas do IPEA, que compartilham o edifício conosco em Brasília, em especial aqueles com quem tenho convivido mais intensamente, André Calixtre, Marcos Cintra, Luciana Acioly, Emílio Chernavsky, Lucas Vasconcelos, Rodrigo Orair, Gabriel Squeff e Salvador Werneck.

Mais uma vez, obrigado a todos e todas. Espero ter atendido às expectativas com o produto final do trabalho.

A corrente do pensamento econômico que domina os grandes centros acadêmicos ignora a especificidade do subdesenvolvimento, pretendendo englobar todas as situações históricas de aumento persistente da produtividade em um só modelo explicativo. É a obsessão do *monoeconomics* a que se referiu Hirshman, o "falso universalismo" de que já falava Prebisch em 1949. (...). Mas a realidade é cabeçuda e nem sempre é possível escamoteá-la.

Celso Furtado

O subdesenvolvimento, como o deus Jano, tanto olha para frente como para trás, não tem orientação definida. É um impasse histórico que espontaneamente não pode levar senão a alguma forma de catástrofe social. Somente um projeto político apoiado em conhecimento consistente da realidade social poderá romper a sua lógica perversa. Elaborar esse conhecimento é tarefa para a qual devem contribuir as universidades.

Celso Furtado

Resumo

No início do século XXI, iniciativas políticas marcaram um período de forte retórica em favor da integração regional na América Latina. Houve avanços importantes do ponto de vista da constituição de espaços genuinamente latino-americanos de concertação, o que definiu uma nova ordem "latino-americanista", distinta do "pan-americanismo" de outrora. Porém, os indicadores de integração produtiva e comercial mostram resultados fracos. A partir de uma visão histórico-estrutural, a tese se debruça sobre aspectos das estruturas produtivas que ajudam a explicar esse constrangimento da integração na América Latina.

Argumenta-se que a região não pôde produzir uma mudança estrutural capaz de gerar oportunidades de maior integração comercial e produtiva. Mais do que isso, a tese busca discutir como mudanças no centro do capitalismo contribuíram a esse processo. Constatou-se que a conformação de um novo centro produziu um período sem restrição externa ao crescimento latino-americano, mas que ao mesmo tempo gerou estímulos de reprodução (ou reprimarização) de estruturas produtivas já constituídas, às quais correspondem um perfil de inserção preponderantemente extrarregional e não regional. Respeitando a heterogeneidade da América Latina, a tese constata que transformações no centro produziram estímulos de preço (e rentabilidade) que se sobrepuseram aos esforços de mudança estrutural. A consolidação dessas estruturas produtivas acabou por aprofundar inserções extrarregionais da América Latina, tanto nas economias do Norte (com indústrias importadoras voltadas à exportação, profundamente integradas aos EUA), quanto nas economias do Sul (exportadoras de *commodities* para fora da região, sobretudo ao novo parceiro, a China).

Conclui-se que na dinâmica de um novo centro do capitalismo (financerizado, com cadeias fragmentadas, com alteração importante na divisão internacional do trabalho, na qual a China tem posição de destaque), o início do século XXI mostrou que "velhos problemas", típicos da condição subdesenvolvida e periférica discutida no século XX, se reproduzem e novos desafios se conformaram ao desenvolvimento latino-americano. As assimetrias no capitalismo internacional persistem, ou mesmo se agravam, e dificultam a tarefa de mudança estrutural, de integração regional e, finalmente, de superação do subdesenvolvimento.

Palavras-chave: Mudança estrutural; Integração regional; América Latina; Estruturalismo.

Resumen

A principios del siglo XXI, iniciativas políticas marcaron un período de fuerte retórica en favor de la integración regional en América Latina. Hubo avances importantes desde el punto de vista de la constitución de espacios genuinamente latinoamericanos de concertación, lo que definió un nuevo orden "latinoamericanista", distinto del "panamericanismo" de tiempos pasados. Sin embargo, los indicadores de integración productiva y comercial muestran resultados débiles. A partir de una visión histórico-estructural, la tesis se concentra en aspectos de las estructuras productivas que ayudan a explicar esa restricción a la integración en América Latina.

Se argumenta que la región no pudo producir un cambio estructural capaz de generar oportunidades de mayor integración comercial y productiva. Más que eso, la tesis busca discutir cómo cambios en el centro del capitalismo contribuyeron a ese proceso. Se constató que la conformación de un nuevo centro produjo un período sin restricción externa al crecimiento latinoamericano, pero que al mismo tiempo generó estímulos de reproducción (o reprimarización) de estructuras productivas ya constituidas, a las cuales corresponden un perfil de inserción preponderantemente extra-regional y no regional. Respetando la heterogeneidad de América Latina, la tesis constata que las transformaciones en el centro produjeron estímulos de precio (y rentabilidad) que se sobrepusieron a los esfuerzos de cambio estructural. La consolidación de esas estructuras productivas acabó por profundizar las inserciones extra-regionales de América Latina, tanto en las economías del Norte (con industrias importadoras inclinadas a la exportación, profundamente integradas a EEUU), como en las economías del Sur (exportadoras de *commodities* hacia afuera de la región, sobre todo al nuevo socio, China).

Se concluye que en la dinámica de un nuevo centro del capitalismo (financerizado, con cadenas fragmentadas, alteración importante en la división internacional del trabajo, en la cual China es clave), el inicio del siglo XXI mostró que "viejos problemas", ya conocidos de la condición subdesarrollada y periférica discutida en el siglo XX, se reproducen y nuevos desafíos se conformaron al desarrollo latinoamericano. Las asimetrías en el capitalismo internacional persisten, o incluso se agravan, y dificultan la tarea de cambio estructural, de integración regional y, finalmente, de superación del subdesarrollo.

Palabras clave: Cambio estructural; Integración regional; América Latina; Estructuralismo.

Abstract

At the beginning of the 21st century, political initiatives marked a period of strong rhetoric in favor of regional integration in Latin America. It is clear that important progress from the point of view of the constitution of genuinely Latin American spaces of agreement, which defined a new "Latin-Americanist" order, distinct from the "Pan-Americanism" of the past. However, indicators of productive and commercial integration show weak results. From a historical-structural approach, the thesis focuses on aspects of productive structures that help explain this restriction to Latin American integration.

It is argued that the region could not produce a structural change capable of generating opportunities for greater commercial and productive integration. More than that, the thesis seeks to discuss how changes in the core of capitalism contributed to that process. It was found that the formation of a new core produced a period without foreign constraint to Latin American growth, but at the same time generated stimuli of reproduction (or reprimarization) of already constituted productive structures, to which it corresponds a preponderantly extra-regional insertion profile and not regional. Respecting the heterogeneity of Latin America, the thesis confirms that the transformations in the center produced price stimulus (and profitability) that overcame structural change efforts. The consolidation of these productive structures eventually deepened the extra-regional insertions of Latin America, both in the Northern economies (with export-oriented industries, deeply integrated with the US), and in the economies of the South (commodity exporters to outside the region, especially the new partner, China).

It concludes that in the dynamics of a new core of capitalism (financialized, with fragmented value chains, with a significant change in the international division of labor, in which China has a prominent position), the beginning of the 21st century showed that "old problems", already known in the traditional condition of underdeveloped and peripheral economies discussed in the 20th century, reproduce and new challenges conformed to Latin American development. Asymmetries in international capitalism persist, or even aggravate, and make the task of structural change, regional integration and, finally, overcoming underdevelopment more difficult.

Key words: Structural change; Regional integration; Latin America; Structuralism.

Lista de Box, Figuras, Gráficos e Tabelas

CAPÍTULO 1
BOX I.1 – ASCENSÃO DA ECONOMIA CHINESA 54
GRÁFICO I.1 – REGIÕES DO MUNDO SELECIONADAS: PIB, 1980-2015 (VAR. % MÉDIA ANUAL) 54
GRÁFICO I.2 – CHINA: EXPORTAÇÕES PARA O MUNDO (US$ CONSTANTES) 55
FIGURA I.1 – CHINA: EXPORTAÇÕES POR PRODUTO, 1979 (% TOTAL) 57
FIGURA I.2 – CHINA: EXPORTAÇÕES POR PRODUTO, 2014 (% TOTAL) 57
FIGURA I.3 – CHINA: IMPORTAÇÕES POR PRODUTO, 1979 (% TOTAL) 57
FIGURA I.4 – CHINA: IMPORTAÇÕES POR PRODUTO, 2014 (% TOTAL) 57
GRÁFICO I.3 – REGIÕES DO MUNDO E PAÍSES SELECIONADOS: PARTICIPAÇÃO NO PIB MUNDIAL, 1980-2015 (% DA MÉDIA ANUAL NA DÉCADA) 58
GRÁFICO I.4 – REGIÕES DO MUNDO E CHINA: PARTICIPAÇÃO NO PIB MUNDIAL, 1980-2015 (%) 58
GRÁFICO I.5 – PAÍSES SELECIONADOS ENTRE OS 25 MAIORES EXPORTADORES DO MUNDO: VALOR ADICIONADO DOMÉSTICO, 2010 (% EXPORTAÇÕES) 75
GRÁFICO I.6 – 25 MAIORES EXPORTADORES DO MUNDO: TAXA DE PARTICIPAÇÃO EM CGV, 2010 (COMPONENTES E % EXPORTAÇÕES) 76
GRÁFICO I.7 – CHINA E EUA: SALDO EM CONTA CORRENTE, 1980-2015 (US$ BILHÕES E %PIB) 79
FIGURA I.5 – PAÍSES SELECIONADOS: EVOLUÇÃO DA REDE DE COMÉRCIO DE VALOR ADICIONADO, 1995-2011 (*REDUCED NETWORK*) 82
FIGURA I.6 – PAÍSES SELECIONADOS: REDES DE COMÉRCIO DE VALOR ADICIONADO, 2011 (*REDUCED NETWORK*) 84
TABELA I.1 – AMÉRICA LATINA E CARIBE: OPERAÇÕES DE CRÉDITO DA CHINA VIA CDB E *EX-IM BANK*, 2005-2015 (US$ BILHÕES) 90
TABELA I.2 – RANKING GLOBAL DO PODER MILITAR, 2016 93
TABELA I.3 – CHINA: TAXA DE EMPREGO INFORMAL URBANO EM 6 CIDADES, 2010 (%) 95
GRÁFICO I.8 – CHINA: POPULAÇÃO RURAL E INDICADORES DE POBREZA, 1990-2015 (%) 96
GRÁFICO I.9 – CHINA E PAÍSES SELECIONADOS: PIB PER CAPITA, 2000-2015 (EM US$ E PPP) 97
GRÁFICO I.10 – CHINA E PAÍSES SELECIONADOS: DESIGUALDADE DE RENDA, 2008-2013 (PARTICIPAÇÃO % NA RENDA E GINI) 98

CAPÍTULO 2
GRÁFICOS II.1 – MERCOSUL: CONTEÚDO TECNOLÓGICO DAS EXPORTAÇÕES AO MUNDO, 2003-2015 (US$ MILHÕES) 124
GRÁFICOS II.2 – MERCOSUL: PERFIL SETORIAL DAS EXPORTAÇÕES AO MUNDO, 2003-2015 (% TOTAL) 124
FIGURAS II.1 – MERCOSUL: MAPAS DA COMPLEXIDADE ECONÔMICA, 2014 126
BOX II.1 – INTERPRETANDO OS MAPAS DE COMPLEXIDADE 127
GRÁFICOS II.3 – PAÍSES MINERADORES: CONTEÚDO TECNOLÓGICO DAS EXPORTAÇÕES AO MUNDO, 2003-2015 (US$ MILHÕES) 130
GRÁFICOS II.4 – PAÍSES MINERADORES: PERFIL SETORIAL DAS EXPORTAÇÕES AO MUNDO, 2003-2015 (% TOTAL) 130
FIGURAS II.2 – MINERADORES: MAPAS DA COMPLEXIDADE ECONÔMICA, 2014 131
GRÁFICOS II.5 – PAÍSES EXPORTADORES DE COMBUSTÍVEIS: CONTEÚDO TECNOLÓGICO DAS EXPORTAÇÕES AO MUNDO, 2003-2015 (US$ MILHÕES) 135
GRÁFICOS II.6 – PAÍSES EXPORTADORES DE COMBUSTÍVEIS: PERFIL SETORIAL DAS EXPORTAÇÕES AO MUNDO, 2003-2015 (% TOTAL) 135
FIGURAS II.3 – EXPORTADORES DE COMBUSTÍVEIS: MAPAS COMPLEXIDADE ECONÔMICA, 2014 137
GRÁFICOS II.7 – MCCA: CONTEÚDO TECNOLÓGICO DAS EXPORTAÇÕES AO MUNDO, 2003-2015 (US$ MILHÕES) 140
GRÁFICOS II.8 – MCCA: PERFIL SETORIAL DAS EXPORTAÇÕES AO MUNDO, 2003-2015 (% TOTAL) 141
FIGURAS II.4 – MCCA: MAPAS DA COMPLEXIDADE ECONÔMICA, 2014 143
GRÁFICO II.9 – MÉXICO: CONTEÚDO TECNOLÓGICO DAS EXPORTAÇÕES AO MUNDO, 2003-2015 (US$ MILHÕES) 145
GRÁFICO II.10 – MÉXICO: PERFIL SETORIAL EXPORTAÇÕES AO MUNDO, 2003-2015 (% TOTAL) 145
FIGURA II.5 – MÉXICO: MAPAS DA COMPLEXIDADE ECONÔMICA, 2014 146
GRÁFICOS II.11 – PADRÕES DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO: COMPONENTES PIB POR ATIVIDADE ECONÔMICA, 1990-2015 (% PIB, MÉDIA PONDERADA) 147
GRÁFICOS II.12 – PADRÕES DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO: COMPONENTES PIB POR DEMANDA AGREGADA, 1990-2015 (% PIB, MÉDIA PONDERADA) 154

GRÁFICOS II.13 – PADRÕES DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO: DISTRIBUIÇÃO DE RENDA, 1990-2015 (ÍNDICE DE GINI) 159
GRÁFICO II.14 – CICLO DE LIQUIDEZ INTERNACIONAL, 1990-2014 (ÍNDICE 2000=100) 162
GRÁFICOS II.15 – PADRÕES DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO: TERMOS DE TROCA PARA BENS E SERVIÇOS, 1990-2015 (MÉDIA PONDERADA POR FLUXO DE COMÉRCIO, ÍNDICE 100=2000) 165
GRÁFICO II.16 – PREÇOS INTERNACIONAIS DE *COMMODITIES*, JAN.1960-NOV.2016 (ÍNDICE MÉDIA 2010=100) 167
GRÁFICOS II.17 – CHINA, EUA E MUNDO: CORRELAÇÕES COM LIQUIDEZ INTERNACIONAL E *COMMODITIES*, 1990-2015 (% ANUAL, MÓVEL 10 ANOS) 171
GRÁFICOS II.18 – PADRÕES DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO: CRESCIMENTO DO PIB E SALDO EM CONTA CORRENTE, 1980-2015 (% ANUAL E %PIB) 174
GRÁFICO II.19 – PADRÕES DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO: RESULTADO GLOBAL DO BALANÇO DE PAGAMENTOS, 1980-2015 (MÉDIA ANUAL % PIB) 175
GRÁFICOS II.20 – PADRÕES DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO: RESERVAS OFICIAIS EM DÓLARES, 1990-2015 (US$ MILHÕES E %PIB) 176
GRÁFICO II.21 – BRASIL: LUCRATIVIDADE SETORIAL, 2004-2013 (MARGEM LÍQUIDA EM %) 180
GRÁFICOS II.22 – AMÉRICA LATINA: RENTABILIDADE SETORIAL, 2000-2010 (*ROA EM* %) 182

CAPÍTULO 3
GRÁFICO III.1 – CHINA: PROPORÇÃO DO PIB DE REGIÕES DO MUNDO SELECIONADAS, 1980-2015 (%, A PARTIR DO PIB EM DÓLARES) 206
GRÁFICOS III.2 – CHINA, EUA E PADRÕES DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO: CORRELAÇÕES CRESCIMENTO PIB, 1980-2015 (% ANUAL, MÓVEL 10 ANOS) 208
GRÁFICO III.3 – AMÉRICA LATINA: PERFIL TECNOLÓGICO DAS EXPORTAÇÕES/IMPORTAÇÕES AO MUNDO E CHINA, 2015 (%) 211
GRÁFICOS III.4 – AMÉRICA LATINA: SALDOS COMERCIAIS COM CHINA, 2000-2015 (US$ MILHÕES) 212
TABELA III.1 – CHINA: FLUXOS ESTIMADOS DE INVESTIMENTO DIRETO NO ESTRANGEIRO, 1990-2015 (US$ MILHÕES) 214
GRÁFICO III.5 – EUA: PREÇOS DE PRODUTOS MANUFATURADOS IMPORTADOS, JAN.1994-DEZ.2016 (ÍNDICE MÉDIA 1994=100) 216
TABELA III.2 – AMÉRICA LATINA: EXPORTAÇÕES DE MANUFATURAS “SOB AMEAÇA” DA CHINA, 2000-2006 (%) 218
GRÁFICO III.6 – PADRÕES DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO: EXPORTAÇÕES BILATERAIS AGREGADAS POR GRUPO, 2000-2015 (PARTICIPAÇÃO %) 222
TABELA III.3 – PADRÕES DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO: EXPORTAÇÕES BILATERAIS AGREGADAS POR GRUPO, 2000-2015 (US$ MILHÕES) 222
GRÁFICO III.7 – REGIÕES DO MUNDO SELECIONADAS: DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DO VALOR ADICIONADO ESTRANGEIRO CONTIDO NAS EXPORTAÇÕES, 2011 (% DAS EXPORTAÇÕES) 224
GRÁFICOS III.8 – REGIÕES DO MUNDO SELECIONADAS: ESTRUTURA REGIONAL DO COMÉRCIO DE BENS INTERMEDIÁRIOS (EXCETO BENS PRIMÁRIOS) POR GRUPOS DE DESTINO/ORIGEM, MÉDIA 2010-2011 (%) 225
GRÁFICOS III.9 – REGIÕES DO MUNDO SELECIONADAS: ESTRUTURA REGIONAL DESAGREGADA DO COMÉRCIO DE BENS INTERMEDIÁRIOS (EXCETO BENS PRIMÁRIOS) POR GRUPOS DE DESTINO/ORIGEM, MÉDIA 2010-2011 (%) 227
GRÁFICOS III.10 – BRASIL: SALDO COMERCIAL E IMPORTAÇÕES DE BENS DO BRASIL COM PADRÕES DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO (US$ BILHÕES E % PIB DO PARCEIRO) 234
GRÁFICO III.11 – BRASIL: INVESTIMENTO DIRETO AO EXTERIOR POR PAÍS DA EMPRESA INVESTIDA IMEDIATA, 2007-2015 (ESTOQUE EM US$ MILHÕES) 237

Lista de abreviaturas e siglas

AIIB	*Asian Infrastructure Investment Bank*
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALBA	Aliança Bolivariana das Américas
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ASEAN+3	Grupo composto pelo sudeste asiático, mais China, Japão e Coreia do Sul
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIS	*Bank for International Settlements*
BLS	*Bureau of Labor Statistics*, EUA
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	Grupo de países compostos por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAF	*Corporación Andina de Fomento* (atual Banco de Desenvolvimento da América Latina)
CAFTA-DR	Tratado de Livre Comércio da América Central e República Dominicana
CALC	Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento
CAN	Comunidade Andina de Nações
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDB	*China Development Bank*
CECON	Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica, UNICAMP
CELAC	Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CGCE	Classificação de Grandes Categorias Econômicas
CGV	Cadeia Global de Valor
CII	Corporação Interamericana de Investimentos
COMTRADE	Base de Dados de Estatísticas de Comércio Internacional das Nações Unidas, no pseudônimo em inglês
CORFO	*Corporación de Fomento de la Producción*
CSN	Comunidade Sul-Americana de Nações
EBITDA	Rendimentos Antes de Juros, Impostos, Depreciação e Amortização, da sigla em inglês
ECB	Banco Central Europeu, na sigla em inglês
EE. UU.	Estados Unidos, na sigla em espanhol
EMH	Hipótese De Eficiência dos Mercados, na sigla em inglês
EUA	Estados Unidos da América
Ex-Im Bank	*The Export-Import Bank of China*
FMI	Fundo Monetário Internacional
FONPLATA	*Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata*
G-7	Grupo das sete economias mais avançadas (Alemanha, Canadá, França, Japão, Itália, EUA e Reino Unido)
GATT	*General Agreement on Tariffs and Trade*
GVAR	Vetor Autorregressivo Global, na sigla em inglês
GVC	Cadeia Global de Valor, na sigla em inglês

IDE	Investimento Direto Estrangeiro
IGL	Índice Grubel-Lloyd
II PND	Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento
IIF	*Institute of International Finance*
IIRSA	Infraestrutura Regional da América do Sul, na sigla em espanhol
LAC 5	Grupo de 5 países latino-americanos (Argentina, Brasil, Chile, México e Peru)
MCCA	Mercado Comum Centro-Americano
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MIT	*Massachusetts Institute of Technology*
NAFTA	Tratado de Livre Comércio da América do Norte, na sigla em inglês
NDB	*New Development Bank*
NIC	*National Intelligence Council*
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PCC	Partido Comunista Chinês
Petrocaribe	*Unión de Petróleo del Caribe*
PIB	Produto Interno Bruto
PPP	Paridade do Poder de Compra
PRI	*Partido Revolucionario Institucional*, México
RCA	Vantagem Comparativa Revelada, na sigla em inglês
RH	Recursos Humanos
ROA	Rendimento dos Ativos, na sigla em inglês
SAFE	*State Administration of Foreign Exchange*, China
SDR	Direitos Especiais de Saque, na sigla em inglês
SELA	Sistema Econômico Latino-Americano
TPP	*Trans Pacific Partnership*
UE	União Europeia
UN	Nações Unidas, na sigla em inglês
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
UNCTAD	*United Nations Conference on Trade and Development*
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
VAR	Vetor Autorregressivo

Sumário

INTRODUÇÃO: CENTRO-PERIFERIA, DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO CONSTRANGIDA 18

1. APRESENTAÇÃO 18
2. INTEGRAÇÃO CONSTRANGIDA NA AMÉRICA LATINA: JUSTIFICATIVA E HIPÓTESES PRINCIPAIS 19
3. O ESTRUTURALISMO LATINO-AMERICANO E UMA INTERPRETAÇÃO DO CENTRO-PERIFERIA NO SÉCULO XXI 25
4. DISCUSSÃO TEÓRICA DA INTEGRAÇÃO REGIONAL E DESENVOLVIMENTO 40
5. ROTEIRO 45

CAPÍTULO 1 - CENTRO EM TRANSFORMAÇÃO NO SÉCULO XXI 47

I. 1. APRESENTAÇÃO 47
I. 2. TRANSFORMAÇÕES DA ECONOMIA CAPITALISTA APÓS CRISE DE BRETTON WOODS 48
I. 3. O CENTRO EM TRANSFORMAÇÃO E A CHINA 53
I. 3.1. ASPECTOS DE UMA ESTRATÉGIA CHINESA E AMERICANA 58
I. 3.2. REALOCAÇÃO GLOBAL DA PRODUÇÃO 64
I. 3.3. DA PERIFERIA AO ELO DINÂMICO DO CENTRO 77
I. 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS 102

CAPÍTULO 2 - PADRÕES DE DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA LATINA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI 104

II. 1. APRESENTAÇÃO 104
II. 2. DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA LATINA EM PERSPECTIVA HISTÓRICA 105
II. 3. PADRÕES DE DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA 117
II. 3.1. ESTRUTURA PRODUTIVA E INSERÇÃO INTERNACIONAL 121
II. 3.2. COMPONENTES DE DEMANDA AGREGADA 148
II. 3.3. DISTRIBUIÇÃO DE RENDA 155
II. 4. ALÍVIO DA RESTRIÇÃO EXTERNA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI 160
II. 4.1. CICLO DE LIQUIDEZ INTERNACIONAL 161
II. 4.2. TERMOS DE TROCA 164
II. 4.2.1. *BOOM* DE *COMMODITIES* 166
II. 4.3. CRESCIMENTO SEM RESTRIÇÃO DE DIVISAS 172
II. 5. INCENTIVOS ECONÔMICOS SOBRE A ESTRUTURA PRODUTIVA 177
II. 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS 183

CAPÍTULO 3 - AMÉRICA LATINA E O NOVO CENTRO: DIFÍCIL INTEGRAÇÃO REGIONAL 185

III. 1. APRESENTAÇÃO 185
III. 2. INTEGRAÇÃO REGIONAL DA AMÉRICA LATINA EM PERSPECTIVA HISTÓRICA 187
III. 3. "ONDA ROSA" E ORDEM LATINO-AMERICANISTA 196
III. 4. CHINA E A AMÉRICA LATINA PERIFÉRICA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI 204
III. 5. A INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI 219
III. 6. AUSÊNCIA DE UM CENTRO DINÂMICO REGIONAL 231
III. 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS 238

CONCLUSÃO E REFLEXÕES PARA O FUTURO 240

REFERÊNCIAS 246

Introdução: centro-periferia, desenvolvimento e integração constrangida

1. Apresentação

A tese buscará analisar as razões pelas quais a América Latina não conseguiu, no início do século XXI, aprofundar sua integração regional nos aspectos produtivo e comercial, a despeito da intenção política nesse sentido. O trabalho argumentará que esse constrangimento na integração regional se associa à reprodução de padrões particulares de inserção externa, que por sua vez são produtos das estruturas produtivas da América Latina. Sob esse ponto de vista, se inferirá que o centro do capitalismo, transformado em fins do século XX e início do XXI, produziu choque positivo nos termos de intercâmbio e abundância de liquidez internacional. Os quais, por um lado, foram elementos que aliviaram a restrição externa, mas, por outro lado, revelaram-se potentes estímulos à reprodução (ou reprimarização) de estruturas produtivas. Finalmente, estruturas produtivas que reforçam inserções internacionais sobretudo extrarregionais, terminam por constranger projetos de integração regional.

Esta Introdução enunciará o tema deste trabalho, primeiramente, com uma justificativa, na seção 2, da pergunta que move a tese, qual seja: por que a integração esteve constrangida no início do século XXI? Em seguida, destacam-se aspetos teóricos do pensamento estruturalista latino-americano na seção 3 que dão fundamento ao trabalho. Por meio dessa, espera-se apresentar uma base teórica que dará maior suporte conceitual à discussão proposta por esta tese. Em especial, destacando a importância de se entender a economia internacional no século XXI conforme suas assimetrias, particularmente definindo o que se entende neste trabalho por um "centro" e uma "periferia", usando-se de aspectos do estruturalismo e da assimetria monetária e financeira internacional. Essa conceituação será particularmente importante para a discussão do Capítulo 1, que tratará da ascensão da China e das transformações no centro do capitalismo, que consequentemente impactou a América Latina periférica de modo a reproduzir "velhos problemas", como enunciou Prebisch (2000), e trouxe novos desafios ao desenvolvimento – discussão dos capítulos subsequentes da tese.

Por fim, a seção 4 desta Introdução organizará os fundamentos teóricos que dão sustentação à opção desta tese de tratar os problemas da integração latino-americana de forma articulada aos desafios da mudança estrutural. Essa base teórica, que une a mudança estrutural e a integração regional, apoiará o desenvolvimento da hipótese de que a região teve dificuldade em integrar-se, porque a estrutura produtiva não se alterou no início do século

XXI em um sentido que permitiria maiores fluxos comerciais regionais. Espera-se que a observação das transformações no centro, com impactos substantivos sobre a periferia latino-americana, ajudará a entender as dificuldades da mudança estrutural e, finalmente, da integração regional.

2. Integração constrangida na América Latina: justificativa e hipóteses principais

Ainda que esta não seja uma tese de Ciência Política, será necessário iniciar a discussão sobre as dificuldades da integração regional da América Latina no início do século XXI a partir de alguns aspectos da Política regional, pois foi nesse período que ascenderam ao poder, de forma inédita, partidos e frentes de esquerda e centro-esquerda. Esses grupos políticos tinham o desejo explicito de construir uma arquitetura internacional nova, na qual o espaço regional mais integrado nos aspectos político, social e econômico seria fundamental.

Nessa região periférica do capitalismo, marcada por seu subdesenvolvimento, a tese adota a virada do século como mera referência geral, pois não há marco específico no ano-calendário que define historicamente a mudança política na América Latina. O período se delimita após a crise do neoliberalismo, em fins da década de 1990 e início dos anos 2000. Esse último, consubstanciou-se na redução do papel do Estado na promoção do desenvolvimento, por ora também conhecido por "neoliberal", ganhou força e consolidou sua preeminência após a grave crise da década de 1980 que assolou a América Latina. Naquele momento histórico, a agenda hegemônica foi a da liberação dos mecanismos do livre-mercado e da "superação" do período "desenvolvimentista" – essas seriam as bases para enfrentar a chamada década perdida e retomar o desenvolvimento. Essa pauta foi movida por governos de direita e centro-direita, também teve o apoio técnico e financeiro de diversas instituições multilaterais, sobretudo aquelas com sede na capital dos Estados Unidos, e ficou conhecida por "consenso de Washington".

Após alguns anos, esse projeto mostrou-se inadequado para construir novas bases para o desenvolvimento. O final da década de 1990 ficou marcado por sucessivas crises econômicas, com deterioração do emprego e de condições sociais. O projeto neoliberal, por diversas razões que escapam do foco dessa tese, revelou-se incapaz de cumprir com os anseios econômicos e sociais das populações latino-americanas, que democraticamente passaram a levar ao poder governos de origem trabalhista e socialista em muitos países, sobretudo na América do Sul, com um viés de esquerda, porém pragmático e sem grandes rupturas. Essa "onda de esquerda" na região marcou a virada do século XX para o XXI, em

um processo histórico sem precedentes que ficou conhecido como "onda rosa" (que pelo caráter pragmático e sem rupturas, não se chamou de "vermelha").

Em artigo no *New York Times*, Rohter (2005) descreveu a eleição de Tabaré Vázquez no Uruguai como parte de um fenômeno latino-americano e generalizado, no qual as populações elegiam governos alinhados à esquerda, com diferenças importantes entre si, e com frequência com discursos antiamericanos, que marcavam um período pós-consenso de Washington. Além disso, o autor que cunhou o termo "onda rosa" (*pink tide*, no inglês), destacava uma orientação pragmática dessa esquerda na América Latina, que chegava ao poder pela via democrática e que evitava rupturas radicais com políticas macroeconômicas. Mantinha-se, por exemplo, foco na estabilidade macroeconômica, em manter boa relação com a política externa americana e mesmo na forma de lidar com investidores, domésticos ou de *Wall Street*. A esquerda latino-americana marcava sua chegada no século XXI em torno da unidade quanto à rejeição do consenso de Washington e do FMI, bem como uma identidade na visão de que era preciso incluir contingentes da população que os mercados haviam excluído. No entanto, com a exceção de Hugo Chávez, que já adotava um tom mais duro no discurso, a marca dessa nova esquerda era do pragmatismo, por isso Rohter (2005) insinua que não seria uma "onda vermelha, mas rosa".

Natanson (2009) apresenta a forma pela qual a eleição de vários governos de esquerda e centro-esquerda, sobretudo na América do Sul, marcaram um novo tempo político na América Latina. O fenômeno não seria um acidente transitório ou isolado, como fora a Revolução Cubana em 1959, ou a vitória de Salvador Allende em 1970 durante o ciclo autoritário dos anos 1960 e 1970. Em pouco tempo, quase toda a América do Sul elegeu líderes e partidos políticos que propunham um caminho diferente do neoliberal, de modo a marcar uma tendência profunda que cobria quase toda a região. "*Como dijo el presidente de Ecuador, Rafael Correa, en su ceremonia de asunción, no se trata de una época de cambios, sino de un cambio de época*" (NATANSON, 2009).

Panizza (2006) e Pereira da Silva (2010) desenvolvem de forma mais acadêmica os aspectos característicos da política latino-americana no início do século XXI, no qual a chamada "onda rosa" iniciou-se com a chegada ao poder, em ordem cronológica, de: Hugo Chávez na Venezuela em 1998 (chegando ao poder com o personalista *Movimiento V República*); Ricardo Lagos no Chile em 2000 (eleito pelo *Partido Socialista de Chile* após uma guinada à esquerda na *Concertación*); Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil em 2002,

(eleito pelo Partido dos Trabalhadores); Néstor Kirchner na Argentina em 2003 (a despeito da complexidade da orientação político-ideológica no Peronismo, logrou enquadrar os peronistas como parte dessa onda de esquerda latina); Tabaré Vázquez no Uruguai em 2004 (eleito com o *Frente Amplio*); Evo Morales na Bolívia em 2005 (representante do *Movimiento al Socialismo - MAS*); Rafael Correa no Equador em 2006 (eleito depois de fundar um movimento para disputar as eleições presidenciais, o *Patria Altiva y Soberana - PAÍS*); Daniel Ortega na Nicarágua em 2006 (retorna ao poder, nesse momento eleito, com o *Frente Sandinista de Liberación Nacional*); Fernando Lugo no Paraguai em 2008 (liderando um movimento de partidos de oposição a *los colorados*, sindicatos e movimentos sociais); e Mauricio Funes em El Salvador em 2009 (com o *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional*).[1]

Dentre as marcas mais importantes da "onda rosa", as políticas de inclusão social estão em destaque. A maioria dos indicadores sociais e diversos trabalhos na literatura demonstram que a ação política foi substancialmente exitosa na redução da miséria, pobreza e de desigualdades (sobretudo nas rendas do trabalho). Uma diversidade de políticas, tais como a criação e ampliação de transferências condicionadas e outras formas de transferência ligadas a seguridade social, o aumento do salario mínimo, elevação do emprego e da formalização, aumento de gastos em serviços básicos, uma agenda de ampliação de direitos, entre outras, estão no cerne de avanços sociais importantes do início do século XXI na América Latina. Ademais desses avanços sociais trazidos pela "onda rosa", que se justificam por si mesmos, essas políticas também tiveram resultados importantes em termos de crescimento econômico, na medida em que se ampliaram os mercados de consumo na região.[2]

Essa nova época na conjuntura política regional trouxe mudanças importantes também na forma de compreender aspectos econômicos, sociais e políticos da integração regional. O Capítulo 3 desta tese discutirá a forma pela qual a "onda rosa" foi capaz de substituir uma ordem pan-americana, de relativo consenso em torno do regionalismo aberto, por uma ordem "latino-americanista" na qual as agendas da integração foram destaque e estiveram além dos temas comerciais. O início do século XXI, a despeito de divergências nas orientações políticas da região, ficou marcado por diversos fóruns e grupos regionais e sub-regionais, com uma retórica integracionista substantiva, tanto em aspectos econômicos, como políticos e

[1] Após 2016 cientistas políticos e jornalistas discutem a crise da esquerda latino-americana, ou mesmo o fim da "onda rosa", tema que escapa ao foco dessa tese. Aos objetivos do trabalho, é importante marcar o contexto político do início do século XXI, momento em que houve uma clara mudança de época.
[2] Mais detalhes em Cornia (2014).

sociais. Ademais, a intenção política por mudança estrutural se fez presente em diversos países da região, elemento que se manifestou no discurso político de diversos líderes, programas de governo e em muitos dos espaços regionais e sub-regionais da América Latina.

De acordo com a literatura estruturalista, discutida mais adiante nesta Introdução, o subdesenvolvimento latino-americano, como processo periférico, se deu associado ao desenvolvimento do centro do capitalismo. Desde o princípio da industrialização do centro, que demandava matérias primas e expandia mercados pelo mundo, às industrializações periféricas e tardias, a dinâmica do centro, suas revoluções tecnológicas e transformações têm orientado o (sub)desenvolvimento da periferia, de distintas maneiras ao longo da história. A forma pela qual as economias se inseriram (e inserem) no capitalismo internacional definem sua condição periférica, tanto durante a hegemonia inglesa da primeira revolução industrial, como nos anos mais recentes de ascensão da China e financeirização da economia global. A dinâmica do centro e suas transformações ao longo da história, portanto, são centrais para compreender os desafios do subdesenvolvimento periférico.

Com isso, simultaneamente à ascensão da "onda rosa" na América Latina, é preciso observar aspectos mais gerais na economia internacional. Sob esse ponto de vista, houve mudanças no centro do capitalismo nos últimos anos que impactaram decisivamente o período de análise desta tese, como se discutirá no Capítulo 1. Desde a crise do sistema internacional regulado, definido em Bretton Woods, avançou a liberalização e desregulamentação das finanças no capitalismo internacional. A consolidação da denominada financeirização, em fins do século XX e início do século XXI, marcou transformações importantes no centro do capitalismo. Dentre as principais consequências da ascensão da hegemonia das finanças, está a solidificação da lógica financeira da valorização de ativos entre os agentes financeiros e não-financeiros, como princípio dominante das decisões econômicas (e políticas) da sociedade como um todo. As diretrizes definidas pela lógica da maximização da remuneração dos acionistas, em um capitalismo internacional crescentemente integrado, com maiores liberdades de fluxos de bens e capitais, e com aprofundamento da concorrência internacional, produziu uma fragmentação de cadeias produtivas, em *outsourcing*, que buscou reduzir custos, maximizar retornos a acionistas e valorizar patrimônios.

Além disso, desde a década de 1970, a China comunista curiosamente buscava consolidar sua autonomia ante a URSS e, por distintas razões, também discutidas no Capítulo 1, cultivou divergências com o maior rival dos Estados Unidos durante a Guerra Fria, que

tinha interesses geopolíticos no isolamento da URSS e na não-articulação dos dois gigantes comunistas no Oriente. Dessa forma, e sobretudo após a ascensão de Deng Xaoping, consolidou-se entre EUA e China uma convergência de interesses políticos que permitiu à China, ao longo dos anos subsequentes a década de 1970 até o início do século XXI, aprofundar sua articulação econômica com o centro do capitalismo internacional, que progressivamente fragmentava cadeias em busca de redução de custos. A tese discutirá a forma pela qual a China ascendeu a elos centrais da economia internacional, nesse contexto histórico particular, de modo a finalmente impactar a América Latina de distintas formas.

Nesse centro em transformação no início do século XXI, crescentemente mais financeirizado e que, em paralelo, com a China assumindo um papel chave na economia internacional, os impactos mais evidentes para a América Latina, discutidos no Capítulo 2, se deram por meio de um *boom* em preços de *commodities*, além do crescimento da sua demanda por produtos primários, e na abundância de liquidez, tanto antes da crise internacional de 2007/2008, quanto depois dessa crise. O que permitiu um alívio importante na restrição externa ao crescimento periférico – drama comum e frequentemente limitante ao desenvolvimento latino-americano ao longo de sua história.

Portanto, em síntese, a inquietude da tese parte da observação da emergência de governos de esquerda e centro-esquerda, que coincidiu com um período de abundâncias na economia internacional que aliviaram a restrição externa. Sem embargo, a região não se integrou comercial ou produtivamente como desejava a "onda rosa". A tese buscará avaliar esse "constrangimento", tanto no seu aspecto econômico visto nos indicadores de integração produtiva e comercial, quanto no político, na medida em que havia interesse de maior aproximação regional por parte dos chefes de Estado.

A avaliação feita pela tese é um esforço crítico, porém construtivo, que entende a importância do processo político que ocorreu no início do século XXI e alinha-se com a leitura de que a construção do espaço regional mais integrado é fundamental para uma nova arquitetura internacional nas dimensões social, política e econômica. Para debater esse constrangimento da integração regional, argumenta-se, nesta tese, que a nova realidade do centro-periferia do século XXI, na qual a realocação global da produção em uma economia financeirizada e com mudanças na divisão internacional do trabalho, produziu melhorias nos termos de troca e abundância em liquidez na América Latina, mas isso também induziu uma estrutura produtiva desfavorável à integração regional.

Assim, se por um lado, incrementos nos preços de *commodities* e a abundância de liquidez internacional aliviaram a restrição externa, por outro lado, geraram incentivos de rentabilidade muito fortes, de modo que os investimentos produtivos foram no sentido de reforçar estruturas primário-exportadoras, ou de manutenção do padrão de inserção internacional extrarregional. Com esse incentivo à estrutura produtiva, ficava difícil ver avançar a integração regional, tal como desejava a política. Note que essa leitura não propõe subestimar eventuais erros de concepção ou execução de política econômica nos espaços nacionais ou regionais, mas apenas enfoca-se analiticamente nos aspectos relacionados a transformações mais gerais.

Ademais dessa hipótese principal, a tese apresenta que o Brasil, um dos candidatos a líder regional de um projeto de integração comercial e produtiva, pelo tamanho de seus mercados e por sua estrutura produtiva mais diversificada, não atuou como tal, de modo a reforçar a proposição anterior. A diversidade de estratégias, sobretudo entre Norte e Sul da América Latina, é outra proposição que acompanha a discussão da tese e, da mesma forma, reforça o argumento principal.

Por fim, vale ressaltar que a tese reconhece a dificuldade em tratar a América Latina como um bloco homogêneo e, em função disso, organizam-se principais aspectos da heterogeneidade regional no Capítulo 2, apresentando padrões de desenvolvimento do Norte da América Latina e do Sul, bem como as diferenças entre México e América Central, e entre o MERCOSUL e os Exportadores de Minerais e Combustíveis Fósseis. Apesar da heterogeneidade regional, a hipótese principal será defendida, qual seja, de que nas distintas "Américas Latinas", seja aquela *maquiladora* integrada com os EUA, seja aquela exportadora de *commodities* que passou a vender volumes substantivos à Ásia, na nova constituição do centro do capitalismo, mantiveram-se as principais características de suas estruturas produtivas (ou mesmo se reprimarizaram) e conservaram, também, suas inserções internacionais, sobretudo com caráter extrarregional, de modo que e o regional evoluiu em segundo plano, constrangida. Ao final do ciclo internacional de preços de *commodities*, com a desaceleração da economia global e a desaceleração cíclica do crescimento produzido pela ampliação de mercados domésticos de consumo, projetos progressistas se colocam em xeque na região.

3. O estruturalismo latino-americano e uma interpretação do centro-periferia no século XXI

Ocampo (2011) e Pérez (2015) insistem que a América Latina não precisa "reinventar a roda" na busca por uma base teórica para pensar o desenvolvimento, porque a região já possui um pensamento econômico próprio que busca interpretar as especificidades do subdesenvolvimento latino-americano.[3] Essa reflexão particular detém os pilares teóricos para buscar respostas aos desafios da região. Esse alicerce é o estruturalismo latino-americano, fundado nas décadas de 1940-1960,[4] sobretudo no seio da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). A Escola de Campinas também trouxe crítica e reflexão importante ao pensamento, também denominado, desenvolvimentista. Após os anos 1990, a CEPAL fez um esforço teórico para incorporar mudanças que ocorreram na região com o denominado "neoestruturalismo", como discute Bielschowsky (1998; 2009). Com a crise do neoliberalismo no início do século XXI, a região entrou em um novo ciclo de política econômica, o que impactou novamente o pensamento crítico latino-americano, levando discussões sobre social-desenvolvimentismos, ou novo-desenvolvimentismos, como organizado em Edição Especial da Revista Economia e Sociedade (v. 21, n. 4), do Instituto de Economia da UNICAMP, com destaque aos artigos de Biancareli (2012a), Carneiro (2012b), Bielschowsky (2012), Bastos (2012a) e Bresser-Pereira e Theuer (2012). Trabalhos como Barcena e Prado (2015), ou Fritz et al. (2017), entre outros, que também analisam o pensamento latino-americano no período mais recente.

No final da década de 1940, havia algumas correntes principais do pensamento econômico. Havia a tradicional ortodoxia do equilíbrio geral, que desde a década de 1930 enfrentava o questionamento da emergente revolução keynesiana. Havia também a teoria e o método da Economia Política clássica, bem como a teoria marxista e sua contribuição crítica. No entanto, uma preocupação dos estruturalistas naquela época era o nível de generalidade

[3] É interessante notar que a crise financeira internacional, cujo marco central é a quebra do Lehman Brothers em 2008, deu origem a um intenso debate no meio acadêmico mundial sobre a validade conceitual e empírica do paradigma econômico dominante, basicamente representado pelo "novo consenso". Após o impacto da crise financeira de 2008, seguido da persistente dificuldade na recuperação dos EUA e do aprofundamento da crise na Europa após 2012, ganharam mais fôlego os debates na teoria dominante e suas recomendações de política, como se percebe em Blanchard et al. (2013). No entanto, segundo Pérez (2015), a resposta do *mainstream* tem sido de basicamente "não mudar nada", ou limitar-se em adicionar ajustes nos temas financeiros. Contudo, sempre sem alterar a substância do marco teórico central. Fora do *mainstream*, nos países desenvolvidos há busca por alternativas teóricas, como se nota, por exemplo, em esforços como o *Institute for New Economic Thinking* (INET), financiado por George Soros.

[4] Entre os clássicos do estruturalismo estão Raúl Prebisch (1901-1986), Celso Furtado (1920-2004), Aníbal Pinto (1919-1996), Ignácio Rangel (1914-1994), Osvaldo Sunkel (1929-...), entre outros.

dessas teorias e a dificuldade de "compatibilidade imediata" delas com a periferia do capitalismo. Dessa maneira, esses autores trabalharam por um método alternativo às práticas ortodoxas únicas, nas quais a aplicabilidade teórica independia do local, época ou história. Ou, ainda, procuram um método que poderia contemplar melhor as especificidades que a teoria keynesiana propunha de modo excessivamente geral. O método histórico-estrutural fundamenta-se, então, em analisar as sociedades periféricas, com enfoque multidisciplinar, fazendo considerações específicas ao caso, seu contexto e antecedentes históricos.[5]

Ademais, a teorização estruturalista resulta do esforço de criação de um corpo de pensamento teórico sobre política econômica. A teoria parte da realidade dos desafios da região para fazer diagnósticos e buscar soluções para a política econômica, ou seja, partiam dos problemas impostos pelas recorrentes crises de balanços de pagamentos, pelas heterogeneidades das economias primário exportadores, suas vulnerabilidades à dinâmica dos países industrializados, para buscar alternativas, ou estudar políticas adotadas por governos diante dessas realidades. O ponto de partida, como apresenta Pérez (2015), não são axiomas predeterminados, nem hipóteses gerais e universais de comportamentos, ou de qualquer outra abstração. Por essa razão a história se apresenta como método importante no estruturalismo.

Com o objetivo de organizar, de forma breve e sintética, o estruturalismo latino-americano, definem-se pilares analíticos fundamentais, que se desenvolvem sobretudo como consequência do primeiro deles, o "centro-periferia":[6]

(i) O primeiro pilar é o binômio centro-periferia, que expressa as assimetrias internacionais e, mais do que isso, as relações de poder e dependência na economia internacional.[7] O entendimento da condição periférica e subordinada da América Latina é o pilar central do desenvolvimento teórico associado ao estruturalismo. Compreender a

[5] Isso não significa que o estruturalismo não é compatível com correntes heterodoxas inspiradas em Keynes (1971; 1992), Kalecki (1983a; 1983b), Schumpeter (1997), ou Marx (1985). Muito pelo contrário, são compatíveis e complementares às especificidades do subdesenvolvimento latino-americano. Essa discussão foi feita em Chiliatto-Leite (2010) e também em Pérez (2015). Muitos outros trabalhos organizam o pensamento estruturalista e podem ser consultados, tais como Bielschowsky (1998; 2009) e Rodriguez (2009).

[6] Bielschowsky (1998) apresenta o pensamento estruturalista em chaves analíticas distintas, mas a essência dos pilares aqui discutidos é exatamente a mesma, trata-se apenas de uma organização e ênfase distintos. Bielshowsky (1998, p. 11-12) resume os instrumentos analíticos do estruturalismo em: "*El primero se refiere al método, se trata del enfoque histórico-estructuralista, basado en la idea de la relación centro periferia; Los otros dos se refieren a áreas temáticas: Análisis de la inserción internacional y análisis de los condicionantes estructurales internos (del crecimiento y del progreso técnico, y de las relaciones entre éstos, el empleo y la distribución del ingreso). Por último, está el plano del Análisis de las necesidades y posibilidades de acción estatal*".

[7] Muitos autores partiram da contribuição seminal de Prebisch e avançaram a uma vasta discussão sobre dependência, um tema aqui apenas enunciado. Para detalhes dessa literatura, consultar, por exemplo, Cardoso e Faletto (2002).

economia internacional conforme essa assimetria deu suporte, fundamentalmente, a toda a contribuição analítica desses autores. Por meio do conceito centro-periferia o estruturalismo pôde, por exemplo, elaborar a crítica à teoria das vantagens comparativas, observar os diferenciais entre elasticidade renda das importações/exportações e explicitar a persistência da restrição externa ao desenvolvimento periférico, explicar trajetórias inflacionárias a partir da persistência dos problemas de balanços de pagamentos, ou justificar a necessidade de industrialização e de alterar a inserção internacional para lograr o desenvolvimento econômico.

O que Prebisch (2000; 1982; 1973) propõe com o esquema centro-periferia é uma leitura de base histórica do desenvolvimento da economia mundial, na qual existe um centro na economia internacional que comanda e irradia o progresso técnico para o restante do mundo, a periferia. De modo que a repartição dos frutos do progresso técnico no centro é desigual entre os dois polos. No capitalismo internacional, desde a criação de um primeiro núcleo tecnológico avançado na Grã-Bretanha, existe um centro que se relaciona com uma periferia. A industrialização europeia e dos EUA permitiu que o centro de irradiação fosse alterado e ampliado, mas manteve a característica principal de coexistência de uma vasta e heterogênea periferia com um centro, que comanda o desenvolvimento tecnológico e a acumulação. A existência de um mundo assimétrico e em relações do tipo centro-periferia é a base para explicar a concentração da renda em escala mundial, que no esquema de Prebisch seria resultado, dentre outros fatores, da especialização da periferia em produtos primários e da deterioração persistente dos termos de troca.[8]

No esquema centro-periferia de Prebisch (2000; 1982), o desenvolvimento periférico teve um período "para fora", quando o padrão de crescimento esteve determinado pelas exportações de produtos primários para o centro industrial. Constituindo-se um setor exportador de maior produtividade que ficava restrito a uma parcela muito pequena da população, sem penetrar na economia.[9] Com as transformações do mundo no século XX, o desenvolvimento periférico voltou-se "para dentro", como se passou no contexto das duas grandes guerras e no pós-crise de 1929, que gerou sérias dificuldades para a importação de manufaturas e acentuou as restrições de divisas na periferia, induzindo a uma mudança no polo dinâmico de algumas das economias periféricas, que passaram a se a industrializar para

[8] Rodríguez (2009, cap. 3) apresenta em mais detalhes a hipótese de Prebisch (2000) da deterioração dos termos de troca, além de outros conceitos clássicos do estruturalismo latino-americano.

[9] A disparidade de produtividade entre setores em uma mesma economia constitui elemento central da heterogeneidade estrutural, discutida a seguir.

suprir a demanda interna. Mesmo nesse caso, em que houve mudança do eixo dinâmico de fora para dentro, a assimetria centro-periferia persistiu, as economias centrais – já por meio de suas empresas "transnacionalizadas" – continuaram como irradiadoras do progresso técnico a uma periferia, que também respondia à dinâmica do centro.

Além disso, o crescimento periférico é persistentemente restringido pelo setor externo, pois além da deterioração dos termos de troca (a qual postula que preços relativos de bens primários se deterioraram em relação aos manufaturados) comprometer a capacidade de as exportações (primárias) gerarem divisas às importações (de insumos, máquinas e consumo), após as industrializações tardias persistiu o diferencial estrutural nas elasticidades-renda das importações e exportações. Assim, com o crescimento econômico, a demanda por importações tende a se elevar de forma mais que proporcional que as exportações, o que aprofundaria déficits em transações correntes e, finalmente, tende a estrangular o crescimento econômico.

(ii) O segundo pilar é a heterogeneidade estrutural, que permitiu ao estruturalismo discutir a persistência de desigualdades no mercado de trabalho e na distribuição da renda em economias periféricas. A abordagem já está preliminarmente em Prebisch (2000; 1982), ou em Furtado (1965; 1986) sob o termo "dualismo", mas foi com Aníbal Pinto que a noção de heterogeneidade se consolidou, particularmente Pinto (1970; 1971; 1976a).[10] A definição de heterogeneidade pode ser lida a partir da estrutura produtiva ou da estrutura da ocupação, uma é o espelho da outra. Uma estrutura produtiva é heterogênea quando setores modernos, ou "normais", *i.e.*, que produzem com os padrões (ou próximos) da tecnologia disponível no mundo, com alta produtividade, coexistem com outros setores "primitivos", de produtividade muito mais baixa. Os países periféricos apresentam uma disparidade entre esses setores consideravelmente superior ao que se verifica no centro. Nesta tipificação é importante considerar dois elementos que permitem a constatação da "condição periférica", a amplitude do contraste entre os setores e a magnitude dos contingentes populacionais em cada um deles.[11]

[10] Mais detalhes em Rodríguez (1998; 2009).

[11] Aníbal Pinto, assim como outros autores estruturalistas, constataram que as industrializações na América Latina foram incapazes de promover a homogeneização nessas economias e, ainda, sugere que em alguns locais a heterogeneidade pode ter se agravado. O motivo disso, repousa no fato de a industrialização ter sido capaz de criar um setor manufatureiro (fundamentalmente não exportador) com nível de produtividade bastante superior à média da economia, mas que ampliava sua posição relativa aos setores "marginalizados".

A coexistência de setores modernos e primitivos não está desarticulada nas economias periféricas, em outras palavras, não significa que estão completamente independentes entre si. Além dessa coexistência, a internalização de tecnologias de alta produtividade, em economias cuja população está ocupada em atividades de baixa produtividade e disponível em abundância, faz com que os frutos da absorção dessas tecnologias não se transfiram necessariamente em ganhos salariais para a economia como um todo, nas proporções que ocorriam no centro gerador de progresso técnico. Desse modo, a coexistência da heterogeneidade estrutural, a convivência de setores modernos e atrasados, formais e informais, e a abundante disponibilidade da mão-de-obra estariam na base das persistentes desigualdades de renda em economias periféricas.

(iii) O terceiro pilar é a história como método. Uma vez que o estruturalismo não parte de axiomas, generalizações ou pressupostos abstratos, a teorização estruturalista parte do método histórico para compreender a "condição periférica" da América Latina, por isso também é conhecido como método "histórico-estrutural". Esse aspecto fica bastante evidente em Celso Furtado. O autor busca discutir as raízes históricas que explicam a periferia, partindo da observação de que o subdesenvolvimento, tal como propôs Furtado (1965; 1986), se constitui necessariamente de maneira articulada e concomitante ao desenvolvimento do centro, num esquema sintético do que o autor chamava de "desenvolvimento-subdesenvolvimento". Nesse esquema, o processo histórico de formação de um sistema econômico mundial possui duas "faces" distintas: uma de transformação do modo de produção; e outra que se reflete na divisão do trabalho internacional. A dinâmica do crescimento do centro, geradora de progresso técnico, ao longo da história incorporou mercados e ampliou seu espaço de acumulação. Seu desenvolvimento chegou às economias periféricas, impondo relações assimétricas por meio da divisão internacional do trabalho. Nessa dinâmica centro-periferia os frutos do progresso técnico se distribuem de forma desigual. No centro, desenvolvido, o dinamismo e o progresso técnico se refletiam em salários mais altos e mais homogeneidade, ao passo que na periferia, subdesenvolvida, o dinamismo era dependente e vulnerável ao centro, ao mesmo tempo em que os ganhos de produtividade não se refletiam em salários crescentes, como no centro, nem em mais homogeneização. A industrialização periférica, puxada pela reprodução de padrões de consumo do centro, engendrava um padrão industrial que reproduzia as técnicas do desenvolvimento produtivo do

centro, mas no caso da periferia subdesenvolvida a abundância de mão-de-obra resultava em salários baixos.[12]

É a partir do método histórico que se observa a articulação da periferia com a economia internacional assimétrica, compreendem-se as formações econômicas periféricas como particulares e definidas, finalmente, como "subdesenvolvidas". O subdesenvolvimento, assim, não se confunde com uma etapa anterior ao desenvolvimento, pela qual passaram as economias atualmente consideradas desenvolvidas.[13] O subdesenvolvimento é uma formação histórica específica e articulada ao desenvolvimento, que tende a se reproduzir ao longo do tempo com a "livre" atuação dos mercados. Mais do que isso, Furtado (1970) se preocupava com o fato de que as mudanças no centro costumam reinventar os desafios do subdesenvolvimento periférico latino-americano.

Desse modo, o estruturalismo apresenta um método diferente da análise "ahistórica" e estática da teoria neoclássica, onde os processos de desenvolvimento econômico são sintetizados em funções de produção agregadas, que devem buscar meios por uma alocação ótima dos fatores de produção, cuja distribuição se explicaria por meio da produtividade marginal. No estruturalismo o tempo não impõe regras lineares, nem "etapas" ao processo de desenvolvimento. Observando a realidade, as especificidades e os desafios de política econômica da América Latina, o estruturalismo percebeu que o subdesenvolvimento não é uma etapa prévia pela qual os países desenvolvidos passaram, mas a formação do subdesenvolvimento é um produto histórico particular de sua articulação periférica com o centro dinâmico do capitalismo.

(iv) O quarto pilar é a visão do desenvolvimento como mudança estrutural, na qual o Estado tem papel central. Na tarefa de superação da condição periférica e da consolidação do desenvolvimento está a mudança estrutural. Sair da condição periférica significaria industrializar-se, mudar o perfil da inserção externa e reduzir a heterogeneidade estrutural. Tarefa essa irrealizável pela "livre força" do mercado, ou pela mera criação das condições para que a livre concorrência possa alocar fatores produtivos eficientemente para, com isso, fazer uso das vantagens comparativas e, finalmente, deixar de ser uma economia periférica. A ação do livre-mercado não levaria naturalmente à superação do subdesenvolvimento, mas a sua reprodução, como em Furtado (1965; 1986; 1996).

[12] Chiliatto-Leite (2010) faz uma discussão sobre o papel dos padrões de consumo na industrialização periférica.
[13] Como sugeria Rostow (1969).

Foi por meio do meio Estado que as industrializações europeias, dos EUA ou do Japão, tardias, lograram desenvolver-se. Pergunta-se Furtado (1996, p. 20): "Por que este e não aquele país passou a linha demarcatória e entrou para o clube dos países desenvolvidos (...) entre os anos 70 do século [XIX] e o primeiro conflito mundial". A resposta, dada pelo autor em termos históricos, não passa pelo livre-mercado. Foram esforços fundamentalmente centralizados por Estados com políticas orientadas para esse fim que permitiram a centralização do capital e a transformação de estruturas econômicas.

Ademais dos pilares fundamentais do estruturalismo, vale recuperar alguns elementos importantes no debate estruturalista e apresentar algumas contribuições da Escola de Campinas, "herdeira do pensamento cepalino"[14]. Segundo Carneiro (2012b), a crítica de Campinas entende desenvolvimento como industrialização, o caracteriza como específico, periférico, tardio ou retardatário e como consequência de seu momento histórico – assim como faria a CEPAL. Cardoso de Mello (1982) fez uma crítica que não nega as bases analíticas cepalinas, mas propõe uma reinterpretação histórico-teórica da formação do capitalismo periférico. Cardoso de Mello (1982) critica a periodização do que ele denomina de "Economia Política da CEPAL", na qual o desenvolvimento da periferia (associado ao centro) se deu primeiramente com a economia colonial, posteriormente com crescimento para fora, que posteriormente foi substituído pelo crescimento para dentro com a industrialização para substituição de importações e, finalmente, a industrialização extensiva/intensiva. O autor critica as dificuldades em se explicar as transições de um período a outro, carentes de condicionantes sociais e políticos (internos e externos) que estão apenas como um dado da realidade. A CEPAL haveria justificado a mudança de um período ao outro principalmente usando-se do argumento do deslocamento do eixo econômico. Num momento o dinamismo havia sido o exterior e, em seguida, voltou-se para dentro, para a demanda nacional no processo industrializante.

Cardoso de Mello (1982) propõe uma nova periodização histórica, onde a mudança do eixo dinâmico (do primário exportador ao mercado interno), ainda que fundamental, vai a segundo plano. A crítica organiza o desenvolvimento tardio a partir de seu desenvolvimento de forças produtivas capitalistas. Em razão disso, o marco central da análise é o início do modo de produção capitalista (no caso histórico do Brasil, mas que serve como referencial teórico geral), que seria o fim da escravidão, momento em que se iniciaria a "industrialização

[14] Tal como qualificou Carneiro (2012b), trabalho no qual pode-se encontrar uma discussão mais detalhada da contribuição de Campinas ao chamado "desenvolvimentismo".

retardatária". Desse modo, a indústria brasileira seria continuação do café, ou continuidade do processo social engendrado a partir da abolição, que constituiu a burguesia cafeeira como "matriz" da burguesia industrial.

Na contribuição de Campinas, a indústria pesada é elemento fundamental da constituição das forças produtivas. Segundo a periodização da industrialização de Cardoso de Mello (1982), a industrialização passou por três períodos: o de nascimento após a abolição da escravidão; um período "restringido"; e outro de "industrialização pesada". Analisar os condicionantes históricos que permitiram atingir, ou não, o período da consolidação da indústria pesada está no centro da análise, pois, assim como apresenta Tavares (1998a), o processo de industrialização poderia se tornar autodeterminado com a consolidação da indústria pesada. Esse seria o meio pelo qual o desenvolvimento superaria o estrangulamento externo, dado que a consolidação dos setores mais avançados da indústria superaria a restrição estruturalmente imposta pela necessidade de importação.

Vale destacar que nessa leitura de Tavares (1998a), a autora destaca que, de acordo com a experiência histórica de industrializações retardatárias (fazendo ressalvas ao caso estadunidense), nenhuma indústria pesada se implantou a partir da diferenciação e da dinâmica interna de uma indústria de bens de consumo, que cresce acompanhando a própria expansão de seus mercados urbanos. Isso significa algo bastante relevante, qual seja, que o mecanismo teórico do acelerador não pode ser amplamente generalizado, ou que o mesmo possui "limite" no processo de desenvolvimento. A expansão de gastos autônomos improdutivos ocupa capacidade e, dadas as expectativas, induz a ampliação do estoque de capital e viabiliza a implantação de investimentos que não são divisíveis, ou contínuos. Tavares (1998a) apresenta elementos que dificultariam a atuação do acelerador na medida em que é implausível que contagie setores da indústria pesada e de bens de capital. Essa constatação sobre os limites do efeito acelerador é fundamental para refletir processos dinâmicos em economias subdesenvolvidas industrializadas. A saída para essa restrição estaria na ação do Estado.

Coutinho e Belluzzo (1982) propõem que as industrializações periféricas do pós-guerra estiveram associadas a implantação do setor de bens de consumo durável. Dada a escala e necessidade de centralização do capital, sua implantação e difusão dependeu da capacidade do Estado de apoiar o setor privado nacional, consolidar empresas estatais, bem como articular e arbitrar interesses do capital externo. Ademais, Coutinho e Belluzzo (1982)

argumentam que a preponderância da empresa multinacional, sobretudo nos bens de produção, impôs um limite ao desenvolvimento, pois a geração do progresso técnico esteve centralizada nas matrizes e não internalizada na periferia. Com isso, o desenvolvimento capitalista com progresso técnico esteve bloqueado, dependente da implantação de setores e tecnologias do exterior.

O tema da restrição das finanças ao desenvolvimento aparece com mais clareza em Tavares (1998b), trabalho em que a atrofia do capital financeiro e a "síndrome da liquidez" condicionam o desenvolvimento periférico. A atrofia seria a incapacidade de centralizar capital suficiente para comandar o processo de acumulação, processo parcialmente cumprido pelo Estado no Brasil. Ao passo que a síndrome seria a constante preferência dos detentores da riqueza pelo curto prazo, produto de processos inflacionários e da instabilidade macroeconômica, em detrimento da formação de taxas de juros longas e do suporte financeiro à acumulação.

Cruz (1994) depara-se com a constatação de que a industrialização brasileira se fez sem o desenvolvimento de um sistema financeiro de longo prazo. A importância das multinacionais e das estatais estaria na base do uso de esquemas internacionais, fiscais e parafiscais de financiamento, sem um sistema doméstico privado de financiamento. Daí, conclui o autor, surgiram desequilíbrios externos e fiscais importantes na trajetória de desenvolvimento.

Outro aspecto importante da contribuição da escola de Campinas repousa no papel que as moedas nacionais possuem no assimétrico sistema financeiro internacional, que também diferencia economias centrais e periféricas. A discussão estruturalista havia, como resultado do seu momento histórico, concentrado esforços analíticos nas assimetrias produtivas e comerciais da inserção periférica – não que houvessem desconsiderado a importância das finanças, ou, por exemplo, diminuído a importância da Inglaterra como centro financeiro na expansão do capitalismo desde o século XIX. Sem embargo, as assimetrias existentes no sistema monetário e financeiro internacional, sobretudo após o fim da regulação de Bretton Woods, ficam mais claras com contribuições posteriores.

Os trabalhos de De Conti (2011) e De Conti et al. (2014) organizam sistematicamente o debate da "hierarquia de moedas", que conta com trabalhos como Belluzzo (1997), Carneiro (1999; 2002; 2008a), Belluzzo e Almeida (2002), Prates (2002), Belluzzo e Carneiro (2003), entre outros. Os autores partem da concepção keynesiana (ou marxista) da moeda, cujas

funções (não neutras) em uma economia monetária de produção são: meio de liquidar contratos, unidade de conta e reserva de valor. Com isso os autores passam a refletir sobre o papel que as moedas assumem no denominado sistema financeiro internacional. Verifica-se que poucas moedas são capazes de exercerem todas, ou algumas, dessas funções em âmbito internacional, aquelas que logram exerce-las no sistema financeiro internacional são consideradas "conversíveis", ou "centrais". As poucas moedas centrais no sistema logram ser utilizadas como reserva de valor, referência de contas e usadas para liquidar contratos internacionalmente. O restante das moedas está em condições periféricas e suas funções limitam-se ao âmbito doméstico (podendo, inclusive, em circunstâncias de crise terem sus funções domésticas também questionadas).[15]

Ademais de conferir maior facilidade em financiar desequilíbrios em balanços de pagamentos, ou poder de *seigniorage* internacional, a países com moedas centrais conversíveis, a hierarquização de moedas está na base das relações de poder entre Estados nacionais e ajuda a explicar por que países periféricos, de moeda inconversível, sofrem maiores dificuldades em estabilizar variáveis macroeconômicas, possuem consequentemente maior volatilidade em taxas de câmbio, taxas de juros mais altas, dificuldades na consolidação de uma estrutura privada de financiamento de longo prazo (mesmo quando a inflação esteja controlada) e, em geral, a periferia do sistema monetário detém menor capacidade (ou liberdade) para fazer política econômica, sobretudo a monetária e cambial.

Outra fase da evolução do pensamento latino-americano se deu nos anos 1990, quando o estruturalismo cepalino incorporou algumas das principais mudanças na economia regional e internacional na análise da América Latina, configurando-se o que denominaram por "neoestruturalismo".[16] Incluiu-se: a abertura comercial, a mobilidade de capitais, a privatização e desregulamentação, num contexto de relações econômicas mais profundas com o mundo e com a região. Ademais, temas fiscais, de liquidez e regulação da balança de pagamentos (inclusive o tema de controle de capitais) passaram a ser parte central das publicações neoestruturalistas.

Após os anos 2000, junto a ascensão de políticas sociais e políticas econômicas habitualmente chamadas de "desenvolvimentista", o pensamento latino-americano trouxe ao

[15] A literatura debate se são questões de oferta ou demanda por moeda no sistema internacional que definem se uma moeda será conversível, ou inconversível. Consultar De Conti (2011).
[16] Segundo Bielschowsky (2009) e Pérez (2015), o marco do "neoestruturalismo" é CEPAL (1990).

centro do debate os aspectos do desenvolvimento social e da sustentabilidade ambiental.[17] Segundo Pérez (2015), o que se definira por neoestruturalismo guarda semelhança profunda com o "novo-desenvolvimentismo", que incorporou de maneira mais densa elementos keynesianos ao pensamento estruturalista, destacando a importância da demanda na orientação do crescimento e desenvolvimento.

Carneiro (2012b) organiza as novas contribuições do desenvolvimentismo brasileiro em dois grupos que emergiram teórica e politicamente após o fracasso dos programas inspirados no consenso de Washington na América Latina. O primeiro grupo, denominado de "novo-desenvolvimentista" conta com trabalhos como: Sicsú, Paula e Michel (2007), Oreiro e Paula (2010), Bresser-Pereira (2012), entre outros. O novo-desenvolvimentismo parte de um diagnóstico crítico ao "velho-desenvolvimentismo", particularmente no que se refere às antigas políticas de substituição de importações e mesmo do peso supostamente excessivo do Estado no processo industrializante, e ao consenso de Washington, sobretudo seus impactos nos preços macroeconômicos. O papel essencial do Estado regulador novo-desenvolvimentista seria de ajustar preços macroeconômicos, sobretudo as taxas de câmbio e juros, superando o que seriam alguns dos principais problemas do período do consenso. O papel do Estado como promotor de políticas industriais ativas, de gasto autônomo ou de promotor da distribuição de renda estaria subestimado no novo-desenvolvimentismo, segundo Carneiro (2012).

O segundo grupo, denominado de "social-desenvolvimentista" em Carneiro (2012b), tem origem ligada aos debates políticos sobre estratégias de desenvolvimento, que surgiram após a crise do consenso de Washington, têm maior inserção política e menor entrada acadêmica. Nesse grupo estão trabalhos como Bielschowsky (2012), Carneiro (2012b), entre outros. No social-desenvolvimentismo, diferentemente do velho-desenvolvimentismo ou do novo-desenvolvimentismo, o aspecto social está no centro do processo de desenvolvimento. O desenvolvimento das forças produtivas deixa de ser o enfoque central da política econômica para tornar-se produto do objetivo principal da política: a inclusão social e a distribuição da renda. O desenvolvimento industrial seria puxado pela inclusão social, pela consolidação de classes médias, de mercados de consumo de massa, da ampliação do crédito, do aumento do multiplicador resultante de uma melhor distribuição da renda, do gasto autônomo público em

[17] Na CEPAL, esse processo pode ser percebido a partir de Bielschowsky (2009) e mais recentemente em CEPAL (2016a), que combina a agenda da centralidade da igualdade e da busca por trajetórias sustentáveis de desenvolvimento.

infraestrutura e em políticas sociais. Ademais, as políticas industriais ativas e macroeconômicas permitiriam melhor adensamento de cadeias produtivas para explorar o crescimento da demanda interna. As exportações industriais e de bens primários apoiariam a sustentação de equilíbrios em balanços de pagamentos.

Feita essa síntese teórica, este trabalho se apoia no debate e na evolução do pensamento crítico latino-americano para enfrentar os objetivos principais da tese, quais sejam, compreender o constrangimento da integração regional a partir de aspectos estruturais no início do século XXI. Resta à essa seção, afinal, explicitar uma interpretação do que seria o "centro-periferia" no contexto do século XXI, combinando todas as contribuições acima referidas. A partir dessas principais contribuições do pensamento latino-americano é possível organizar o que se entende por centro e periferia nesta tese. A organização conceitual mais clara do que aqui se interpreta por um centro e por uma periferia apoiará os capítulos posteriores, que discutirão a ascensão da China em uma economia internacional financeirizada, na qual a produção foi fracionada em cadeias globais de valor que transformaram a divisão internacional do trabalho.

Na leitura de Cardoso de Mello (1997) o centro e a periferia se definem, e se diferenciam, por aspectos tecnológicos e industriais, financeiros e monetários, e pelo fator político-militar. Sem aprofundar-se aqui nas relações de causalidade entre os aspectos financeiro, tecnológico ou militar, que estão inter-determinados, nas palavras do próprio autor:

> "se poderia definir o Centro capitalista por três tipos de controles: o primeiro deles se exerceria sobre o processo de inovação tecnológica, o que supõe formas de organização capitalista nas quais estaria encarnado o poder financeiro; o segundo concerne à moeda e à finança internacionalizada, o que por sua vez pressupõe o poder industrial; o terceiro diz respeito ao poder político-militar, em última instância, o controle das armas (...).
> Quanto à configuração da Periferia subdesenvolvida, podemos dizer então que ela é o resultado de uma forma particular de expansão do Centro capitalista, que ela decorre portanto do encontro do Centro com sociedades em que predominavam relações sociais e de produção "arcaicas". Três elementos caracterizam a Periferia subdesenvolvida: a natureza dinamicamente dependente do sistema produtivo; a fragilidade monetária e financeira externa; a subordinação politico-militar. (CARDOSO DE MELLO, 1997, p. 159 e 160).

Nessa forma de definir o centro, percebe-se que o autor considera aspectos do estruturalismo "clássico", cuja definição se baseava, sobretudo, em temas produtivos e comerciais, ou no fato de os países centrais, industrializados, irradiarem o progresso técnico à periferia e, por isso, estariam em condições de controlar o processo de acumulação. Ao passo que na periferia, seu crescimento e seu desenvolvimento estavam dependentes da tecnologia

do centro, vulneráveis aos processos cêntricos de inovação, de demanda e de impactar preços. O autor inclui também os aspectos monetários e financeiros, que se tornaram mais marcantes no mundo que emergiu após o colapso de Bretton Woods e o fim de uma época de finanças reguladas. Por fim, Cardoso de Mello (1997) também explicita os aspectos políticos e militares, componente central nas relações geopolíticas em um mundo onde as assimetrias não se limitam ao campo econômico e social. Ao longo do desenvolvimento capitalista, a subordinação de um país a outro também se deu pela força e eventualmente a disputa por mercados levou a conflitos militares.

Entendendo o esquema centro-periferia como a base de uma teoria que, a partir da história, busca compreender a dinâmica do desenvolvimento econômico da periferia e sua inter-relação com o centro, é fundamental expor, ao menos brevemente, a forma pela qual o centro tem se transformado desde a Grã-Bretanha no século XIX. Desde o monopólio industrial e financeiro britânico, decorrente da primeira revolução industrial, que marcou a hegemonia inglesa, no mesmo século o centro viveu suas primeiras transformações. A primeira onda de mudanças se deu com a industrialização da Alemanha, França e EUA, inicialmente reproduzindo padrões de consumo e técnicas de produção, num período em que a tecnologia era relativamente mais simples. Nesse processo, o papel estratégico do Estado, o uso do protecionismo e instrumentos como bancos de desenvolvimento estavam no cerne da ascensão dessas economias.[18] Na segunda onda, ocorreram as industrializações do Japão e da Rússia, no período da segunda revolução industrial, quando haviam novas condições tecnológicas e de irradiação do capitalismo industrial (motor a combustão interna, eletricidade, química, aço etc.), com maiores necessidades de financiamento e centralização de capital, em uma concorrência internacional crescentemente dominada por monopólios. Nessa nova etapa, o papel do Estado e dos instrumentos políticos de desenvolvimento foram ainda mais importantes que na primeira onda.

A emergência dessas potências industrializadas acelerou a ampliação do capitalismo para economias "arcaicas", induzindo transformações nessas regiões e também intensificando disputas por mercados na periferia e por áreas de influência. O acirramento desse tipo de disputa, chamada de "imperialista", levou a grandes conflitos mundiais, que culminaram com

[18] Para uma discussão das evidências históricas sobre políticas utilizadas por essas economias em seu processo de ascensão industrial, consultar, por exemplo, Chang (2002).

a consolidação de um centro, organizado pela hegemonia americana.[19] Os EUA consolidaram seu papel como centro por seu poderio militar; pelo poder de sua moeda e finanças colocadas no centro do sistema de Bretton Woods; sua liderança tecnológica, produtiva e por sua capacidade de dinamizar o resto do mundo; em uma sociedade que logrou homogeneizar-se durante sua ascensão. As transformações no centro do capitalismo após o colapso de Bretton Woods e a transformação do centro no início do século XXI, decorrentes da financeirização, da fragmentação de cadeias produtivas e da ascensão da China serão discutidos no Capítulo 1.

Do ponto de vista das finanças e do sistema monetário internacional, a hierarquia monetária também se alterou na história, como discutem Belluzzo e Almeida (2002) e De Conti (2011). Nos séculos XII e XIII, o guilder holandês estava no centro do sistema monetário internacional. Durante os séculos XIX e parte do século XX, a libra esterlina foi a moeda mais referência do sistema e após as duas grandes guerras o dólar americano assumiu o papel central na hierarquia de moedas. Como se pode perceber historicamente, as mudanças na hierarquia monetária estão relacionadas às mudanças de hegemonia e de correlação de poder entre os Estados nacionais ao longo do desenvolvimento do capitalismo.

Assim, concentrando-se em esquematizar o que se entende por centro e periferia nesta tese, pode-se organizar uma definição de centro e periferia no século XXI. Essa definição envolve temas produtivos e tecnológicos; a capacidade de dinamizar sua periferia; o papel da moeda no sistema monetário internacional e a capacidade financeira; a condição político-militar; e a maior ou menor heterogeneidade estrutural de suas economias e sociedades:

(i) O centro detém capacidade de inovação, possui liderança tecnológica, internaliza e comanda a irradiação do progresso técnico. O Capítulo 1 discutirá o que se transformou no capitalismo com a financeirização e as cadeias globais de valor, mas note-se que mesmo com a fragmentação e a realocação global da produção, as etapas de maior intensidade tecnológica, ou de mais complexidade, os processos de inovação e maior adição de valor continuam no centro. As economias periféricas, cujo papel na divisão internacional do trabalho é o de ofertar matérias primas, ou de baixo conteúdo tecnológico, encontram-se com uma inserção subordinada e dependente da geração do progresso técnico no exterior. E as economias periféricas, ainda que industrializadas, ou produzindo componentes de menor, média, ou mesmo de maior intensidade tecnológica, não necessariamente detém controle sobre a

[19] Há muita discussão sobre o tema do imperialismo e a transição para a hegemonia americana, temas aqui apenas enunciados. Para detalhes consultar a discussão de Cardoso de Mello (1997), ou os clássicos da literatura do imperialismo: Bukharin (1984) e Lenin (2011).

tecnologia, geração de inovação e capacidade de irradiar progresso técnico, encontram-se subordinadas aos processos comandados nos centros.

(ii) O centro também possui capacidade de dinamizar sua periferia. O centro pode contagiar o crescimento em sua periferia e gerar volatilidade. Por meio da importação de matérias primas, insumos, ou bens finais, uma economia é capaz de dinamizar, ou impactar sua periferia recessivamente. Não somente por meio do efeito *quantum* das importações, mas uma economia central, dado seu peso relativo e o seu papel na economia internacional, é capaz de impactar preços relativos e, assim, gerar volatilidade na sua periferia. A periferia, por sua vez está vulnerável à dinâmica do centro, com sérios limites para reagir aos impactos externos adversos.

(iii) Uma economia central possui uma moeda conversível no sistema monetário internacional e consequente capacidade de financiar seu desenvolvimento, bem como de sua periferia, ou, por diversas razões, de produzir ciclos de disponibilidade de liquidez em mercados internacionais. Possuir uma moeda conversível confere capacidade de financiar déficits de balanço de pagamentos, privilégio que os periféricos não possuem, capacidade de comando financeiro no espaço internacional, além de melhor capacidade de estabilizar variáveis macroeconômicas como câmbio e juros. Mesmo a capacidade de políticas macro anticíclicas está mais limitada na periferia, dada a dificuldade de sustentar taxas de juros mais baixas ou déficits em balanços de pagamentos, decorrentes, por exemplo, de uma política fiscal expansionista em crises internacionais. Os países periféricos estão vulneráveis estruturalmente à sua condição de não possuir moeda conversível.

(iv) O centro também requer capacidade político-militar. Assim como em Cardoso de Mello (1997), e sem aprofundar nesta discussão, a constituição de um centro requer uma série de elementos que asseguram a capacidade de subordinar uma periferia, que são sua indústria, seu progresso técnico, sua moeda, e a capacidade de subordinar sua periferia se repousa, no limite, na expressão mais primitiva do poder, qual seja, a superioridade militar.

(v) Uma economia central é aquela que em sua ascensão industrial, monetária, financeira e militar alcança maior homogeneização de sua estrutura produtiva e social. No processo de desenvolvimento e consolidação de um centro, o seu desenvolvimento precisa se traduzir em homogeneização das estruturas econômicas e sociais. A periferia, por sua vez, possui estruturas econômicas heterogêneas, coexistindo métodos de alta produtividade com

baixa produtividade, excedentes de mão-de-obra, e, portanto, com maiores dificuldades em fazer com que o crescimento econômico se traduza em melhores salários.

4. Discussão teórica da integração regional e desenvolvimento

Esclarecidas as bases teóricas mais gerais da tese e apresentada uma interpretação do que se entende por centro e periferia, é importante avançar para estudar o tema da mudança estrutural e da integração regional conjuntamente. Hipotética ou historicamente é possível pensar em mudança estrutural resultante de um processo de desenvolvimento nacional autárquico, sem necessariamente se articular à dimensão regional. Como será visto nos Capítulos 2 e 3, particularmente nas seções históricas (II.2 e III.2) que precedem a discussão central de cada capítulo, os processos de industrialização na América Latina se deram, salvo algumas exceções, com enfoque no espaço nacional e sem se articularem diretamente à integração produtiva regional. A despeito disso, essa tese trabalha com mudança estrutural e integração regional em um conjunto analítico articulado, porque isso poderá ajudar, nos Capítulos 2 e 3, na explicação das razões pelas quais a integração regional não avançou no mesmo ritmo da retórica política do século XXI. Mais ainda, o trabalho compreende a importância de que um processo de mudança estrutural (ou desenvolvimento) da América Latina deveria estar associado à consolidação de um espaço econômico de maior escala, o que requer maior integração entre economias com maior grau de similaridade, bem como cooperação entre aquelas economias de menor e maior grau de desenvolvimento relativo. Adicionalmente, a consolidação de um espaço político regional seria elemento crucial para criar maior grau de liberdade política para a região nas diversas negociações, fóruns internacionais e permitiria consolidar instituições regionais que podem favorecer o desenvolvimento. Dessa forma, no estudo dos desafios da América Latina, quer-se explicitar que a integração está limitada pela estrutura produtiva da região.

A integração regional significa a construção de um poder socioeconômico espacial que transcende os limites políticos do território nacional, tal como define Medeiros (2010b). Ademais, na perspectiva que orienta esse trabalho, a agenda de integração regional da América Latina não se restringe à redução de tarifas alfandegárias, eliminação de barreiras ao comércio e convergência macroeconômica e regulatória, mas deve incluir uma agenda de política industrial, integração por meio de cadeias de valor regionais, integração financeira, da infraestrutura, com mecanismos de compensação e cooperação entre economias de menor e maior desenvolvimento relativo e uma agenda de políticas sociais. Ainda orienta este

trabalho, a ideia de que a construção de um espaço socioeconômico regional deve estar diretamente articulada a uma estrutura produtiva com tecido mais diversificado e industrializado. Desenvolvimento, por sua vez, assim como na tradição estruturalista, é entendido como processo de transformação estrutural para reduzir heterogeneidades estruturais e superar a condição periférica.

Na literatura convencional, em geral, a ortodoxia critica processos regionais de integração. Autores dessa vertente, com frequência, referem-se à integração como um processo internacional, de abertura às economias globais como um todo. A visão neoclássica do comércio internacional tem origens na crítica de Adam Smith ao mercantilismo e foi posteriormente desenvolvida por David Ricardo, com a noção estática de "vantagens comparativas". A teoria neoclássica, que dá base para os atuais argumentos de livre comércio e especialização em vantagens comparativas, foi desenvolvida por Heckscher e Ohlin e formalizada por Samuelson. No escopo da ortodoxia, o regionalismo não é desejado porque tende a gerar desvios de comércio, distorcer os incentivos de mercado e, portanto, geraria ineficiências. Como exemplo dessa literatura, Bhagwati et al. (1998) e Bhagwati (2008) discutem como processos de integração regional provocariam "desvios e danos" ao livre comércio.

Com relação à dimensão financeira da integração, também sob a ótica neoclássica, esse processo não seria justificável, pois adotando-se os pressupostos de perfeita mobilidade de capitais, assumindo-se o comportamento maximizador dos agentes que buscam diversificar riscos, o comércio intertemporal e a disciplina macroeconômica, não faz sentido pensar em esforços regionais ou instituições que arbitrem e moderem sobre a circulação financeira em uma economia regional (FISCHER, 1998). Ou ainda, na maioria dos informes dos países desenvolvidos e de instituições como o FMI ou Banco Mundial, quando tratam da arquitetura financeira internacional, estes simplesmente ignoram a importância do regionalismo e suas instituições financeiras, ou as apresentam como mera redundância das atividades exercidas pelas entidades de Bretton Woods, por exemplo: Council on Foreign Relations (1999) e Meltzer (2000).[20]

[20] É interessante mencionar que com a eclosão da crise financeira internacional em 2008, a despeito dessa posição contrária às instituições regionais, os países desenvolvidos no fórum do G-20 concordaram que as instituições financeiras regionais teriam papel central em promover linhas de crédito rápidas e especiais para conter a crise (CARRERA, 2009).

O enfoque teórico latino-americano que permite trabalhar com integração e desenvolvimento, de forma articulada, parte do artigo seminal de Prebisch (2000), das primeiras discussões do próprio autor sobre um mercado comum latino-americano (PREBISCH, 1982), da CEPAL (1969), Furtado (1986) e outros autores dessa corrente. O regionalismo desenvolvimentista pensado por Prebisch (1982), como aponta Bastos (2012b), não entende a integração regional como um fim em si mesmo, ou como um meio para maximizar eficiências estáticas da alocação de recursos. A integração, nessa visão, deve apoiar o processo de desenvolvimento que incorpore a população em atividades de maior produtividade, que apoie a diversificação de estruturas produtivas e reduza a restrição externa ao crescimento econômico periférico. Na visão de Prebisch, em síntese, um mercado comum regional integrado traria ganhos de escala e eficiência que apoiariam o processo de implantação de novas indústrias e o processo de substituição de importações. Portanto, o regionalismo é visto como instrumento dinâmico para transformação estrutural. Ademais, Carneiro (2008b), aponta que é importante enfatizar que existe uma dimensão internacional da integração e também uma dimensão regional, de modo que aquelas economias que puderem se beneficiar do dinamismo global ao mesmo tempo em que se consolidam as vantagens de um mercado regional seriam duplamente beneficiadas.

Em Furtado (1986), a "teoria da integração" se apresenta como uma etapa superior da teoria do desenvolvimento, dessa maneira a "política de integração" seria uma forma avançada de política de desenvolvimento. O que significa dizer que o planejamento da integração regional é uma forma mais complexa de coordenação das decisões econômicas e também necessária, seja porque nas economias pequenas a integração é um pré-requisito para se obter escala de mercado, seja porque a integração não planificada em economias subdesenvolvidas com graus distintos de industrialização leva ao agravamento de desequilíbrios regionais e concentração geográfica da renda.

A importância do objetivo de transformar a estrutura produtiva tem como base a tese de que mudança estrutural é capaz de criar melhor inserção externa, com crescimento da produtividade, produção de bens de maior intensidade tecnológica, com criação de empregos mais produtivos e com maiores salários, permitindo ao Estado arrecadar mais e promover inclusão social e uma distribuição da renda mais equitativa. Respalda essa tese em prol da mudança estrutural a recente discussão apresentada pela CEPAL (2010; 2012; 2014; 2016a), na qual a virtuosidade de um processo de transformação estrutural requer a interconexão de dois fatores, primeiro, aumentar a participação de setores intensivos em conhecimento;

segundo, diversificar a estrutura de oferta nas atividades em que as demandas doméstica e externa são mais dinâmicas, de modo que o crescimento econômico não seja contido por desequilíbrios no balanço de pagamentos.

Um processo de mudança estrutural desse tipo se justifica por uma eficiência de tipo schumpeteriana e outra keynesiana. Na eficiência schumpeteriana, os setores em que o crescimento da produtividade é mais acelerado são os que lideram os processos de inovação (seja no próprio setor, seja irradiando a outros setores relacionados), em que há mais geração de conhecimento e maior difusão do progresso técnico para a sociedade como um todo. Na eficiência keynesiana, possuir capacidade produtiva nos setores de maior dinamismo (altas demandas doméstica, regional e externa) permite absorver efeitos positivos em termos de crescimento econômico, renda e emprego.

Além das eficiências schumpeteriana e keynesiana, ao se pensar o crescimento e desenvolvimento econômico, devem-se considerar os efeitos kaldorianos. O que, resumidamente, significa qualificar a importância da atividade manufatureira no crescimento econômico. De forma mais precisa, significa partir da noção de que o crescimento da indústria se relaciona com o crescimento do PIB; que o crescimento da produtividade da indústria está relacionado ao crescimento da própria indústria; e em uma economia em que a indústria cresce, isso tende a elevar a produtividade do restante da economia (nos setores não manufatureiros), como resultado dos retornos constantes, ou mesmo crescentes da indústria. Portanto, o comportamento da produtividade é endógeno a uma dinâmica de crescimento na qual a indústria tem papel central.[21]

UNCTAD (2007) apresenta uma perspectiva em que os processos de integração regional se justificam por permitirem o adensamento de cadeias produtivas e ganhos de escala significativos. Consequentemente, esses processos podem permitir maior diversificação das economias integradas regionalmente, tornando-as aptas a implantar segmentos produtivos com demandas e tecnologias com maior dinamismo. Aprofundando o argumento, Cano (2003) aponta para a necessidade da integração como um meio para se articularem políticas industriais, restaurar alguma margem de liberdade na política econômica com fins de implantar setores industriais, adotar seletividade de investimentos estrangeiros e controle de capitais, pois essas iniciativas não podem ser adotadas por um país isoladamente, mas requerem um posicionamento regional conjunto para tratar desses temas "proibidos".

[21] Para uma discussão de Kaldor, consultar Freitas (2009).

No debate teórico europeu, mesmo a literatura convencional, influenciada pelas vantagens comparativas estáticas e pela tradicional defesa dos ganhos da liberalização do comércio exterior, destaca vantagens microeconômicas e macroeconômicas de uma integração regional mais profunda (BALDWIN & WYPLOSZ, 2015). Indo além da literatura tradicional, Dullien (2010) aponta que a integração regional também é capaz de produzir benefícios dinâmicos, transcendendo a avaliação dos ganhos comerciais a partir de vantagens comparativas estáticas, dadas em um determinado momento histórico. Por meio da referência da *New Growth Theory*,[22] os benefícios dinâmicos de uma integração regional mais profunda resultam da ideia de que uma economia regional integrada é elemento que contribui para a promoção do progresso tecnológico. Primeiro, pois a ampliação de mercados para a escala regional reduz custos de produção; segundo, porque os investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) gera externalidades positivas para todo o mercado regional; terceiro, a maior pressão competitiva em mercados regionais vis-à-vis o menor espaço regional pode fazer maior pressão para empresas buscarem inovações; e quarto, porque, uma vez que o progresso técnico ocorre tanto na produção de bens finais como intermediários, a maior comercialização desses produtos em cadeias regionais ajuda os países menos desenvolvidos a atualizarem seus níveis de desenvolvimento tecnológico.

Especificamente com relação à dimensão financeira da integração, Ocampo (2006) e Biancareli (2010) apresentam de forma organizada sua importância destacando que (i) o processo de globalização das finanças precisa ser apoiado por uma cooperação regional monetária e financeira que compense os riscos e volatilidades amplificados pelo processo mais geral; (ii) as instituições de caráter regional possuem maior capacidade de cumprir com as necessidades regionais que as tradicionais instituições da arquitetura financeira internacional; (iii) a coexistência e a decorrente "concorrência" entre instituições internacionais e regionais traz benefícios para a região; (iv) há um elemento de economia política na regionalização da dimensão financeira, dada a pequena capacidade de influência dos países periféricos nas instituições tradicionais da arquitetura financeira internacional. De forma complementar, UNCTAD (2007) destaca a importância de (i) mecanismos regionais de facilitação do comércio, uniões de pagamento, acordos de compensação e crédito recíproco e provimento de liquidez de curto prazo; (ii) bancos de desenvolvimento regional e mercados de capitais regionais; (iii) acordos de coordenação macroeconômica, em particular no tema de

[22] Mais detalhes em Dullien (2010).

moedas, seja na organização da flutuação de taxas de câmbio, seja nos casos de união monetária.

Portanto, a despeito da leitura convencional, em geral, não considerar a integração regional com a devida importância, pois, como discutido, os desvios da regionalização trariam prejuízo à abertura ao comércio global, finalmente gerando "distorções e danos", parece claro que essas conclusões são problemáticas. Há um conjunto de aspectos, supracitados, que reforçam a importância, sobretudo numa dinâmica de mudança estrutural, da construção de espaços regionais integrados e de maior escala, como elemento capaz de servir aos propósitos do desenvolvimento econômico.

Com essa discussão fica claro que, analiticamente, muitos autores têm pensado a integração como elemento constitutivo do desenvolvimento econômico de distintas regiões. Partir dessa discussão permitirá, ao Capítulo 3, discorrer em maiores detalhes sobre as implicações da estrutura econômica latino-americana no século XXI, sua resultante inserção externa e implicações para a integração regional. Em outras palavras: discutir as sequelas de se aprofundarem estruturas produtivas primário-exportadoras (ou maquiladoras) sobre os fluxos comerciais e a integração produtiva regionais.

5. Roteiro

A tese se organiza em três capítulos. Ademais desta Introdução, que ofereceu uma justificativa ao trabalho, sintetizou as hipóteses principais e organizou as bases teóricas da tese, o Capítulo 1 apresentará as principais mudanças no capitalismo internacional, destacando aspectos da financeirização, da fragmentação de cadeias produtivas e da ascensão da economia chinesa como elo constitutivo de um novo centro – que se conforma com os Estados Unidos como elemento basilar.

Compreendidas as principais transformações do centro, os Capítulos 2 e 3 em conjunto observarão as trajetórias da estrutura produtiva e da integração regional como elementos articulados, ainda que separados analiticamente em capítulos distintos. O Capítulo 2 fará um esforço para compreender como essa nova realidade impactou a América Latina, os distintos padrões de desenvolvimento e particularmente sua estrutura produtiva. O Capítulo 3 se concentrará em observar aspectos relacionados a inserção internacional extrarregional e como se comportou a integração regional durante o período de análise da tese. É no Capítulo 3 que também está a discussão da hipótese complementar de que o Brasil não se comportou

como elo dinâmico regional, capaz de promover mudança estrutural e integração regional, bem como a explicitação das diferenças nas estratégias de integração.[23]

Espera-se que os Capítulos 2 e 3, em conjunto, demonstrem que: por um lado, a dinâmica do novo centro foi capaz de produzir um ciclo de alta da liquidez internacional e de preços de *commodities*, o que aliviou a restrição externa. Mas, por outro lado, esses mesmos fatores se constituíram como incentivos econômicos a investimentos em estruturas primário-exportadoras. A abundância de liquidez e o *boom* de preços de *commodities*, ademais dos impactos nos balanços de pagamentos, criou um diferencial de rentabilidade entre ativos relacionados a atividades primárias e extrativas vis-à-vis atividades da indústria de transformação. Além da alta rentabilidade de investimentos ligados à *commodities*, os preços cadentes da fábrica asiática ameaçaram as distintas indústrias da região. Assim, os incentivos econômicos produzidos pelo novo centro foram no sentido de reforçar estruturas primário-exportadoras e dificultar ainda mais a tarefa da industrialização e diversificação de estruturas produtivas, de modo que esse desenvolvimento do centro atuou muito mais por reproduzir o subdesenvolvimento do que contribuir com esforços locais de política industrial e diversificação produtiva (que além de tudo estiveram relativamente descoordenados e insuficientes). A reprodução de estruturas produtivas, nos distintos padrões de desenvolvimento da região, aprofundou as inserções externas tipicamente extrarregionais, de modo que a integração regional não pôde avançar com as estruturas produtivas exportadoras de *commodities* (caso do Sul da América Latina) ou integradas a cadeias dos EUA (caso do Norte da América Latina).

Diante dessa realidade, os esforços da "onda rosa" por mudança estrutural e integração foram insuficientes para conter a força dos estímulos "de mercado" por reproduzir estruturas produtivas e aprofundar inserções internacionais tipicamente voltadas a mercados extrarregionais.

[23] Os Capítulos 1, 2 e 3, após suas seções iniciais de "apresentação", todos eles possuem uma seção de breve resenha histórica do período imediatamente anterior ao século XXI, o que poderá ajudar na compreensão dos movimentos histórico-estruturais.

Capítulo 1 - Centro em transformação no século XXI

I. 1. Apresentação

O objetivo principal da tese é discutir os desafios da integração regional a partir do comportamento de estruturas produtivas na América Latina no período que se inicia com a crise do consenso de Washington, na virada do século, até meados da década de 2010. É um período em que a região viveu avanços nos campos político e social, durante tempos de choque positivo nos termos de troca (sobretudo na América do Sul), em que a alta liquidez internacional contribuiu para a abundância de divisas e permitiu um crescimento econômico sem restrição externa, mas esses mesos elementos também contribuíram para que não houvesse mudança estrutural. Assim, a inserção externa da região manteve seu padrão historicamente dependente e a integração regional não acompanhou o ritmo da retórica das lideranças políticas. No momento da reversão cíclica, os projetos de desenvolvimento socialmente inclusivo são colocados em xeque.

Cabe a este primeiro capítulo discutir o movimento mais geral do capitalismo no período recente, debater os novos elos dinâmicos no centro da economia internacional, que trouxe diferentes impactos em sua periferia. Dada a realidade periférica latino-americana, seria problemático fazer uma avaliação do período sem antes buscar a devida compreensão mais geral do funcionamento do capitalismo internacional e sem perceber a dinâmica de funcionamento do centro da economia global. Cumprido esse objetivo de debater mudanças no centro do capitalismo, os capítulos segundo e terceiro buscarão observar as especificidades da América Latina que essa tese se propõe a discutir.

O Capítulo 1 tem dois objetivos principais, primeiro, observar a forma pela qual o capitalismo financeirizado fragmentou cadeias produtivas e como a China se aproveitou desse processo para articular sua estratégia de desenvolvimento nacional; segundo, debater as alterações no centro do capitalismo e refletir se a China é, ou não, centro. A linha de raciocínio que se apresenta, em síntese, inicia destacando que, após a crise do padrão de Bretton Woods, o capitalismo internacional se transformou, particularmente por meio do processo de liberalização financeira e comercial. A globalização financeira e produtiva durante a hegemonia americana, sob a liderança das finanças, transformou o funcionamento da economia global estabelecido no pós-guerra. Esse processo histórico de transformação do capitalismo se deu em paralelo com outros elementos, como a estratégia nacional chinesa de desenvolvimento e a articulação geopolítica dos EUA e da China, que contribuíram por

alterações importantes na organização produtiva global. Isso permitiu a esse país asiático obter posição relevante nos novos elos dinâmicos no centro do capitalismo internacional. Esse processo fez com que a China abandonasse uma condição meramente periférica e estabelecesse relações de tipo centro-periferia com parte do globo, mesmo que (ainda) não tenha se consolidado como um centro dinâmico que suplanta a hegemonia e liderança estadunidense – sobretudo nos aspectos de sua moeda, finanças e nos persistentes desafios quanto a homogeneização de sua continental economia.

Além desta apresentação inicial, a seção I.2 se enfocará em processos históricos anteriores ao século XXI, basicamente enunciando as principais transformações da economia capitalista após a crise de Bretton Woods, com destaques à relação entre a financeirização e realocação global da produção. Em seguida, a seção I.3 discutirá como essas transformações da economia capitalista levaram a mudanças no centro da economia internacional, particularmente marcando as especificidades nas relações entre China e EUA, as cadeias globais de valor e, finalmente, explicitando a nova geografia da produção internacional, na qual conformou-se um novo elo dinâmico central, no qual a China tem posição-chave. Por fim, as considerações finais (seção I.4) sintetizam os principais objetivos do Capítulo 1.

I. 2. Transformações da economia capitalista após crise de Bretton Woods

Não é objetivo deste trabalho reconstruir o vasto debate acerca da crise do sistema adotado em Bretton Woods. Esta seção busca apenas destacar as principais e mais gerais transformações na economia internacional que levaram à substituição de um padrão internacional regulado de comércio e finanças, construído à luz da reconstrução do pós-guerra, por um arcabouço fundamentado na liberalização financeira e cambial, que promoveu profundas alterações na economia global. Partir da compreensão dessa transformação, que antecede o início do século XXI (período de enfoque da tese), ajudará o trabalho a explicitar as condições nas quais a China emergiu no cenário internacional, de modo a transformar relações econômicas no centro do capitalismo e, consequentemente, também na periferia, em especial a América Latina.

Sob a ordem estabelecida em Bretton Woods, os Estados Unidos promoveram sua hegemonia econômica, monetária e política para um projeto de reconstrução e desenvolvimento por meio da expansão do comércio internacional, "a salvo de turbulências financeiras" (BELLUZZO, 2006, p. 34).

De acordo com Belluzzo (2006), estabeleceu-se em Bretton Woods um sistema que, entre outras características, impunha controles sobre fluxos de capitais e sobre as taxas de câmbio, que fora fixado internacionalmente e referenciado ao dólar, que por sua vez tinha conversibilidade definida com o ouro. Esse sistema concedia, ao mesmo tempo, poder de *seignoriage* ao país emissor da moeda-reserva e liberdade de política econômica ao restante dos países para adotar políticas internas de cunho keynesiano e estratégias de expansão comercial. Esse sistema permitiu rápida recuperação da Europa e Japão, sob a hegemonia estadunidense nas esferas militar, industrial (ao estilo tecnológico fordista) e financeira (sendo os EUA o banqueiro central internacional e com ampla liberdade de política monetária). Os Estados Unidos funcionaram entre 1945 e 1971 como "reguladores" da economia capitalista, cumprindo papel de provedor de demanda efetiva e liquidez da economia global.

Após a crise de Bretton Woods o arcabouço regulado do pós-guerra foi substituído por um padrão crescentemente liberalizado e sob o controle das finanças. Segundo Chesnais (2005) foi sobretudo ao longo dos anos 1980, quando acionistas e operadores do mercado financeiro dispenderam considerável energia e empenho legal para subordinar gestores industriais e orientar os administradores das mais diferentes empresas a internalizarem suas prioridades conforme os interesses e códigos de conduta dos acionistas. Consolidou-se, assim, um poder de comando que parte das bolsas de valores e que subordina as indústrias e a economia como um todo.

Há extensa literatura que descreve a dominância das finanças e as mudanças que esse processo trouxe ao capitalismo contemporâneo. Trabalhos como os de Chesnais (1995, 1996, 2003, 2005), Epstein (2001), Belluzzo (1997), Tavares e Melin (1997), Plihon (2005), Aglietta e Rebérioux (2005), Aglietta (2006), Carneiro (2007), Palley (2007), Guttmann (2008), entre outros, discutem o tema da dominância financeira, do capitalismo dominando pelas finanças, finança mundializada, ou simplesmente chamando-se de financeirização. Essa literatura descreve a forma pela qual, no capitalismo de fins do século XX, consolidou-se o domínio da lógica na qual a maximização do valor acionário e a remuneração de dividendos sobrepõe-se a quaisquer outros objetivos das empresas ou trabalhadores. Os ganhos dos acionistas, cuja propriedade é facilmente transacionável, no prazo mais curto possível, impõe-se como prioridade máxima aos gestores das diferentes corporações. A lógica financeira,

portanto, subordina e controla a esfera da produção e as consequências desse processo são discutidas nos diferentes trabalhos que se debruçam sob este tema.[24]

De acordo com Aglietta e Rebérioux (2005), durante o período de Bretton Woods o poder dos mercados esteve administrado e particularmente contido no caso dos mercados de capitais. A novidade após a década de 1970 e 1980 é a progressiva preponderância dos interesses dos acionistas sobre os demais. No período das finanças reguladas, os executivos das empresas gozaram de relativa autonomia nas escolhas de estratégias. O resultado dessa autonomia se verificava, nesse período, em uma significativa reinversão de lucros em detrimento da distribuição de dividendos (AGLIETTA & REBÉRIOUX, 2005). A partir da década de 1980 um conjunto de elementos alterou esse quadro, são eles: consolidou-se um processo de liberalização e integração de mercados de capitais; adoção das regras da governança[25]; houve crescimento do volume negociado em mercados de bolsas; aumento das empresas com capital aberto; aumento da participação de famílias e trabalhadores como proprietários de ações; tudo isso aliado a alta nas taxas de juros. Esse conjunto de transformações transferiu a capacidade de orientação dos executivos aos acionistas. Acabou por corroer a autonomia que os executivos detinham até os anos 1970 em definir as estratégias de investimento e crescimento das empresas, perdendo capacidade de decisão para os empoderados acionistas.

Assim como discutido em Carneiro et al. (2015), no capitalismo dominado pelas finanças, a esfera financeira tende a exercer uma relação de dominância sobre a esfera da produção e a economia em geral. Chesnais (2005) esclarece que a dinâmica financeira se estabelece como norma e o mercado, de forma geral, segue a lógica cuja finalidade não é a criação de riquezas que aumentem a capacidade de produção, mas a valorização fictícia dos ativos. Sob a liderança das decisões tomadas em bolsas de valores, essa lógica financeira se impõe ao sistema produtivo. Para Aglietta (2006) e Aglietta e Rebérioux (2005), a hegemonia

[24] O progressivo desenvolvimento das finanças desreguladas levou mais recentemente à proliferação dos múltiplos e vultosos instrumentos de derivativos nas mais importantes praças financeiras do mundo. Nos mercados de derivativos, onde nem mesmo se requer entrega física de mercadorias, as transações são puramente monetárias, e nem mesmo há alteração na propriedade dos ativos de referência dos derivativos negociados, o processo de financeirização chega ao seu estágio mais elevado no início do século XXI, tal como discute Carneiro et al. (2015). O impacto dessa nova esfera de acumulação, ou dessa nova etapa da financeirização, sob a economia global se nota em preços de ativos e commodities inflados e mais voláteis, nas trajetórias de taxas de câmbio, em taxas de juros, crédito e, também, teve papel central nas causas da crise financeira internacional (MELLO, 2013).

[25] Governança corporativa é a adoção de um conjunto de processos, políticas, costumes, hábitos e instituições que regulamentam as bases de como uma empresa é administrada. Define-se como os agentes envolvidos na empresa (acionistas e gestores) se relacionam e os objetivos que orientam essa empresa. Aglietta e Rebérioux (2005) discutem de que forma a governança contribuiu para que os interesses dos acionistas prevaleça sobre qualquer outro objetivo que possa comprometer a distribuição de dividendos.

das finanças significa que os mercados de ações adquiriram poder crescente para fazer seus interesses prevalecerem e obtiveram a capacidade de coordenar as decisões das corporações. No capitalismo financeirizado, o sucesso de uma firma se mede pelos resultados nas bolsas de valores. As diferentes ações são comparadas pelos investidores e negociadas a cada instante, em função de resultados nos dividendos ou novas expectativas sobre rendimentos e taxas de juros. Com a alta mobilidade da propriedade e a governança, os interesses dos acionistas impõem aos gestores das corporações a necessidade de maximizar os rendimentos por ação. Ainda que isso possa comprometer estratégias alternativas, como reinvestir lucros, dispender recursos em inovações ou buscar ampliar o *market-share*. Portanto, as corporações são pressionadas a adotar estratégias e construir os incentivos na empresa para maximizar dividendos e aumentar o seu valor patrimonial.

Para os objetivos deste trabalho, o ponto central a destacar é a preponderância do objetivo da maximização do valor acionário como força central que "empurra" o processo de deslocalização produtiva. Dada a soberania da valorização do poder acionário, juntamente à liberação do comércio, dos fluxos de capitais, da intensificação da concorrência internacional e do advento de novas tecnologias para comunicação e logística, grandes grupos organizaram a deslocalização da produção e a criação de "vastos sistemas de subcontratação internacionais (*global production networks*), que permitiram explorar o trabalho de uma mão-de-obra qualificada (às vezes muito qualificada) nos países de salários baixos ou muito baixos para a produção de bens e serviços que serão vendidos nos países avançados" (CHESNAIS, 2005, p. 55). Duménil e Lévy (2005) estimaram que as filiais no exterior se usaram dessas "redes de subcontratação" para, com êxito, manter lucros e valores acionários das empresas americanas que embarcaram nesse processo.

Milberg (2004) e Chesnais (2016) são alguns dos autores que expõem a relação entre a financeirização e a fragmentação das cadeias produtivas. Milberg (2004), ademais, apresenta a "coincidência" entre o declínio da atividade manufatureira em diversos países, com a expansão das cadeias globais de valor e do "*outsourcing*". Segundo o autor, a fragmentação de cadeias e o *outsourcing* permitiram a essas empresas remunerar mais acionistas, inclusive em detrimento de reinvestir em nova capacidade produtiva. Esse tema que será recuperado na seção I.3.2.

Vale destacar um aspecto central que está associado à globalização financeira e produtiva enunciada anteriormente, que é a reafirmação da hegemonia americana de forma

unipolar, em especial nos anos 1980, 1990 e após o colapso do bloco soviético (TAVARES, 1985; TAVARES & MELIN, 1997). Particularmente Duménil e Lévy (2005) insistem que a hegemonia financeira se insere numa realidade particular das relações internacionais da chamada "ordem capitalista neoliberal". Nesse quadro, os países do centro, sobretudo a hegemonia dos EUA e secundariamente a Europa, conferem uma dimensão política global à esfera dos fundamentos econômicos, estimulando e promovendo a globalização financeira e produtiva por meio de acordos bilaterais ou por uso das instituições internacionais que EUA e Europa detém poder de controle.

A globalização financeira e produtiva durante a hegemonia americana transformou de forma radical o funcionamento da economia global, trazendo alterações significativas nas cadeias produtivas por todo o mundo, em um processo subordinado às finanças internacionais desreguladas e ordenado por uma hierarquia financeira e monetária com epicentro no fiduciário dólar americano, respaldado pelos títulos da dívida pública estadunidense. A periferia do sistema, com moedas sem conversibilidade em mercados internacionais, aprofundou suas dificuldades financeiras, amplificou vulnerabilidades e volatilidades macroeconômicas, sobretudo observadas na década de 1990 (BELLUZZO, 1997; CARNEIRO, 2002; PRATES e CINTRA, 2008; DE CONTI, 2011).

Dooley et al. (2003b) e Belluzzo (2005) discutem de que forma os EUA, como centro, alargaram seu espaço econômico de modo a consolidar dois tipos de periferia: uma primeira, cuja inserção internacional se deu pelo comércio e pelo investimento externo direto (tipicamente localizados na Ásia); e uma segunda periferia, que buscou sua integração pelas finanças, por meio da abertura da conta de capitais, sendo esse o caso típico da América Latina. O movimento de fusões e aquisições no centro causou um vultoso deslocamento de cadeias produtivas, redesenho de estratégias produtivas em escala transacional, com uma intensa reorganização das capacidades de produção instalada em *global sourcing* e com consequente ampliação e redefinição de fluxos internacionais de comércio. Fato que a Ásia (em especial a China) aproveitou de forma impressionante e no início do século XXI constitui-se como parte do redesenho do cenário econômico internacional. Para os propósitos desta tese, é necessário aprofundar o exame dessa articulação entre os novos aspectos do capitalismo internacional e a ascensão da economia chinesa, o que será feito na seção I.3 a seguir.

I. 3. O centro em transformação e a China

> "Os Estados Unidos são hoje [1949] o principal centro cíclico do mundo, como o foi no passado a Grã-Bretanha. Sua influência econômica nos outros países é evidente. E nessa influência, o enorme desenvolvimento da produtividade daquele país desempenhou um papel importantíssimo. Afetou intensamente o comércio exterior e, através de suas variações, o ritmo de crescimento econômico do resto do mundo, bem como a distribuição internacional do ouro (PREBISCH, 2000, p. 88)."

É com esse parágrafo que Prebisch inicia a discussão do crescimento da produtividade dos EUA e o consequente impacto na América Latina, em fins da década de 1940. O autor destaca a importância dos EUA como centro dinâmico que havia substituído o papel da Grã-Bretanha. A história demonstra que alterações no centro do capitalismo, desde a pioneira revolução industrial no Reino Unido, não são novidades. Prebisch percebeu que a ascensão americana provocava mudanças radicais na organização econômica internacional, o crescimento de sua economia e sua produtividade geravam impactos profundos na América Latina. A ascensão dos Estados Unidos alterou a economia internacional sob qualquer aspecto que se queira discutir, seja na produção industrial ou agrícola, desenvolvimento tecnológico, em temas monetários ou financeiros, ademais de aspectos militares e geopolíticos.

No início do século XXI, o quadro internacional é outro, mesmo que como parte de um processo de globalização produtiva comandado pelas finanças centradas nos EUA, a ascensão da China é fenômeno fundamental que altera a dinâmica de funcionamento do centro do capitalismo global – sobretudo no que se refere aos impactos na América Latina. Com o que a economia internacional vive até o presente momento seria exagero, mesmo um equívoco, afirmar que a China já suplantou a economia americana e hoje é o "principal centro cíclico do mundo", como dizia Prebisch em 1949 ao referir-se a ascensão estadunidense. Tampouco pode-se demonstrar que a China se conforma, *per se*, como um centro cíclico capaz de descolar-se do restante do mundo, ou comandar a acumulação de capital em escala global por meio de sua moeda e suas finanças – como se discutirá posteriormente. Contudo, pode-se afirmar, desde já, que a ascensão da China é parte de uma alteração significativa na reorganização global da produção, que muda a dinâmica do centro e esse processo tem impacto substantivo na América Latina. Desse modo, para entender os impactos na América Latina nesse novo século, assim como se esforçou Prebisch no século XX, é fundamental compreender a nova dinâmica do centro do capitalismo, no qual a China passa a desempenhar papel bastante relevante.

Para cumprir com essa tarefa é importante compreender o desenvolvimento econômico recente da China sob dois aspectos que se articulam e que explicitam uma alteração fundamental no centro do capitalismo internacional: primeiro, a estratégia geopolítica chinesa e americana com marco inicial na década de 1970; segundo, o movimento de *outsourcing* da grande empresa transnacional. Antes de discutir esses dois aspectos nas seções I.3.1 e I.3.2 a seguir, o Box I.1 ilustra o crescimento chinês das últimas décadas.

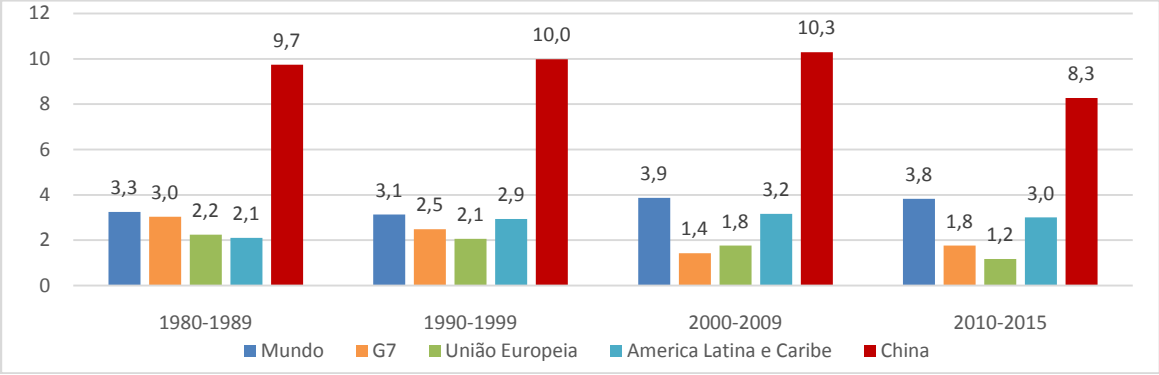
Box I.1 – Ascensão da economia chinesa

A "ascensão"[26] da economia chinesa é um dos fenômenos econômicos mais importantes do início do século XXI, o que tem levado uma miríade de autores a discutir a dinâmica e implicações desse processo histórico. Destacam-se, a seguir, os principais elementos do desenvolvimento chinês desde a década de 1980.

A China atingiu em 2015 um PIB de US$11,4 trilhões, sendo que em 1980 o PIB do país asiático foi cerca de US$300 bilhões. Esse espetacular crescimento colocou a China no patamar das maiores economias do mundo. Como referência geral, a economia americana no mesmo ano de 2015 teve um PIB de US$17,9 trilhões, a China nesse mesmo ano passou a representar aproximadamente um terço das economias do G7 (EUA, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Canadá) e 15% da economia mundial. Ademais, a China converteu-se em um país chave nos mercados financeiros internacionais, suas reservas ultrapassam os US$3 trilhões, os fluxos de IDE da China pelo mundo cresceram a taxas elevadas, o volume de créditos bilaterais se ampliou de forma sistemática e o país lidera novos bancos de desenvolvimento internacionais.

O acelerado processo chinês de industrialização e urbanização, quando colocado em perspectiva com o resto do mundo, produziu um crescimento econômico que não deixa espaço para controvérsias. O Gráfico I.1 explicita que o crescimento médio anual da China nas últimas décadas foi relativamente estável e bastante elevado em torno de 10% ao ano, com uma redução não desprezível na média de 2010 a 2015, mas ainda superior a 8%.

Gráfico I.1 – Regiões do mundo selecionadas: PIB, 1980-2015 (var. real % média anual)



Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI), elaboração própria.

Ao longo dessas décadas de crescimento acelerado, a economia chinesa modernizou-se e progressivamente consolidou-se como uma economia industrializada, em uma sociedade crescentemente urbana, com características de uma economia de mercado e ainda com fortes elementos do planejamento estatal. Mais do que crescer aceleradamente e com relativa estabilidade

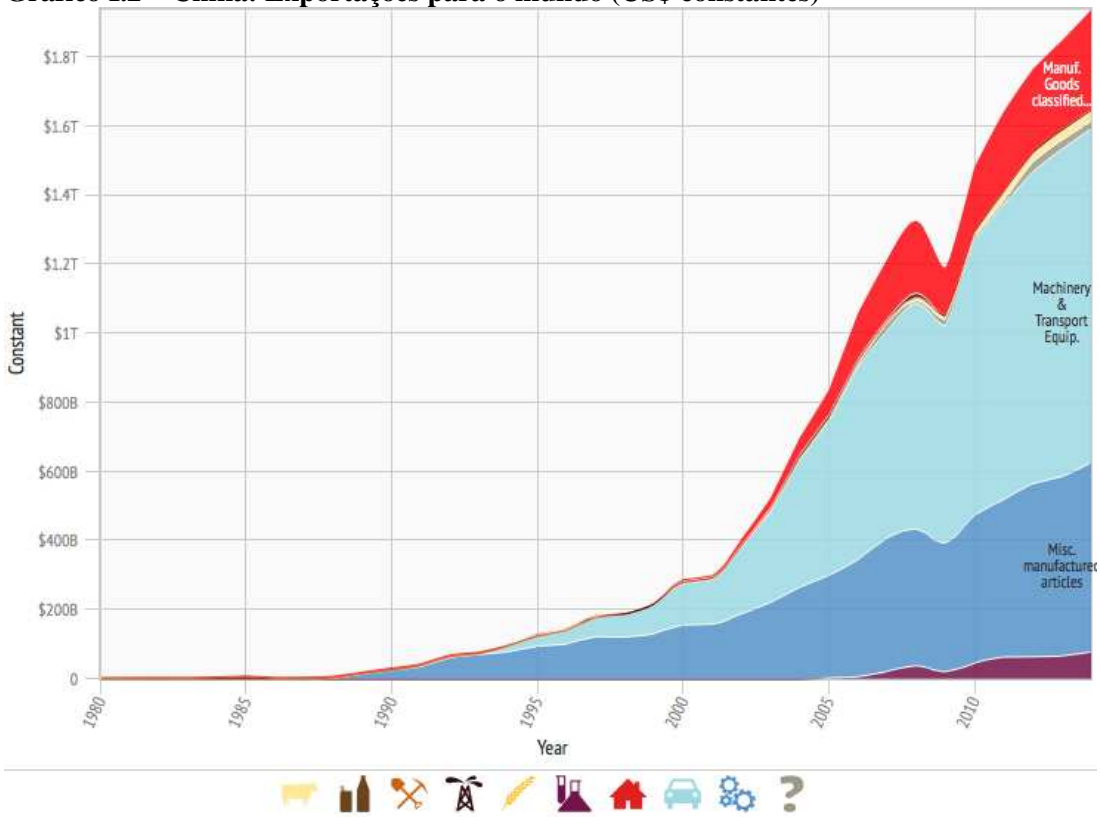
[26] "Ascensão" com o cuidado das aspas, afinal o mais preciso historicamente seria tratar como "renascimento". Assim como o faz Nolan (2012), pois a China, um país de tradição milenar, era a maior economia do mundo antes da Revolução Industrial. Sem polemizar com a semântica, este trabalho usa a palavra "ascensão" com liberdade, sem desprezar o fato histórico apontado por Nolan (2012).

macroeconômica, o conjunto das mudanças na China são impressionantes. Na apresentação do Banco Mundial (2013), nota-se que o nível de pobreza reduziu de 65% para menos de 10% nesse período, de modo que cerca de 500 milhões de pessoas abandonaram a condição de pobres. Da lista das 500 maiores empresas internacionais, da *Global Fortune* de 2011, 61 delas são chinesas. A rede de rodovias já é a segunda maior do mundo. Os portos, ferrovias, pontes, aeroportos, ou usinas estão entre os maiores. A China também atingiu elevados patamares de educação básica e superior, saúde e de produção de conhecimento em ciência e tecnologia, evidenciado pelo crescente número de registro de patentes. Ademais, a despeito das diferenças regionais e de suas disparidades no ritmo e qualidade do crescimento, o Banco Mundial (2013) também mostra que se as 31 províncias chinesas fossem consideradas, cada uma, como 31 países distintos, todas elas estariam entre as 32 economias com maior média de crescimento anual entre 1980 e 2010.

O crescimento econômico também se relacionou com um incremento monumental das exportações chinesas. O país saiu de níveis quase irrelevantes de participação no comércio mundial para se tornar um dos maiores atores do comércio internacional. FMI (2016) mostra que somente em 15 anos, entre 2000 e 2015, a economia chinesa representou um terço de todo o crescimento global, período em que as exportações saltaram de 3% para 9% das exportações agregadas internacionais, ou de 9% para 22% das exportações asiáticas.

O Gráfico I.2 ilustra o salto quantitativo e qualitativo que as exportações chinesas obtiveram, saindo de patamares de US$10 bilhões para atingir níveis acima de US$2 trilhões. Ademais do crescimento do valor agregado, houve mudança na qualidade dos bem exportados. Isso quer dizer que a China mudou sua inserção internacional, tornando-se um grande exportador de produtos de maior intensidade tecnológica.

Gráfico I.2 – China: Exportações para o mundo (US$ constantes)



Fonte: Atlas de Complexidade Econômica.

É central concentrar-se no fato de que mais do que crescer aceleradamente e ampliar as exportações de forma vertiginosa, a economia chinesa passou por um processo de transformação de sua estrutura produtiva com consequente impacto na qualidade de sua inserção internacional. Em fins da década de 1970, a China possuía uma pauta de exportações típica de um país periférico e pouco industrializado. A figura I.1 mostra que além do valor total das exportações representarem apenas US$11 bilhões de dólares (a preços correntes) no ano de 1979, algo em torno de 3,5% do PIB chinês

da época, seu grau de complexidade era relativamente baixo. Destacam-se na pauta de 1979 os itens primários e os bens industrializados de baixa intensidade tecnológica. Os quadros de tonalidades em amarelo e marrom da Figura I.1 mostram alimentos, bebidas, produtos agrícolas, matérias primas, óleo e combustíveis minerais, os quais representaram 47% das exportações da China. Os bens ligados a indústrias eletroeletrônica, máquinas e metalomecânica, na tonalidade azul claro na Figura I.1, responderam por apenas 4% do total exportado pela China no mesmo ano, ou US$461 milhões (a valores correntes).

Esse quadro se transformou radicalmente ao longo do período aqui em discussão. A figura I.2, com os dados de 2014 do Atlas de Complexidade Econômica, mostra que a China logrou alterar sua inserção externa e se converteu em um dos mais importantes exportadores de bens de média e alta intensidade tecnológica do mundo. As exportações brutas totais foram para US$2,36 trilhões (em valores correntes), ou 22,8% do PIB. Alimentos, bebidas, produtos agrícolas, matérias primas, óleo e combustíveis minerais que responderam por quase 50% da pauta chinesa nos anos 1970, se reduziram a 3,2%, como indicam os quadros em tons amarelos e marrons na Figura I.2. Por sua vez, as indústrias eletroeletrônica, máquinas e metalomecânica, em azul claro, elevaram sua participação de 4% a 47%, ou US$1,11 trilhões em valores de 2014.

Vale destacar que essa mudança foi acompanhada de uma alteração nos principais parceiros comerciais. De acordo com os dados da mesma fonte é possível perceber que o padrão comercial dos anos 1970 tipicamente regional se tornou mais diverso. A participação das maiores e mais ricas economias do mundo, detentoras dos maiores mercados consumidores, tornou-se mais significativa. No ano de 1979 o peso da Ásia como destino das exportações chinesas foi 66%, o que se reduziu para 48% (incluindo, em ambos, países asiáticos que atuam como intermediários, como o caso de Hong Kong). Os EUA compraram apenas 5% das vendas chinesas no final dos anos 1970 e elevaram sua participação para 18% em 2014. As Américas do Norte, Central, do Sul e o Caribe representaram apenas 8% no ano de 1979, com o passar dos anos elevaram-se a 27% em 2014.

As importações chinesas também merecem destaque. Ademais do expressivo crescimento da pauta total de importações vale destacar três elementos importantes, conforme as Figuras I.3 e I.4. Primeiro, o peso de manufaturados, em geral, continua importante e inclusive elevou-se. No ano de 1979, os itens relacionados às indústrias eletroeletrônica, máquinas e metalomecânica, na tonalidade azul claro na Figura I.3, representaram 22% e no ano de 2014, na Figura I.4 passaram a 33% (em dólares correntes, nota-se a escala da mudança: de US$12,2 bilhões para US$1,5 trilhões). O que reflete que a China elevou a intensidade tecnológica da sua pauta exportadora, transformou sua inserção externa, mas esse processo também refletiu em aumento da importância de bens manufaturados, inclusive de maior intensidade tecnológica, na sua pauta de importações. Isso reflete o fenômeno das cadeias globais de valor, ou do *outsourcing*, discutido na seção I.3.2. Segundo, percebe-se nas mesmas duas figuras a persistente dependência da China, seja em fins da década de 1970, seja no período mais recente, de matérias primas importadas. E terceiro, vale destacar como a pauta de 2014 explicita o tema energético da China e sua vulnerabilidade com relação ao exterior. Cerca de 17% das importações chinesas são de combustíveis fosseis, minerais e derivados. Ademais da dependência externa no tema energético, esse item destaca também o desafio ambiental da matriz energética chinesa.

Figura I.1 – China: Exportações por produto, 1979 (% total)

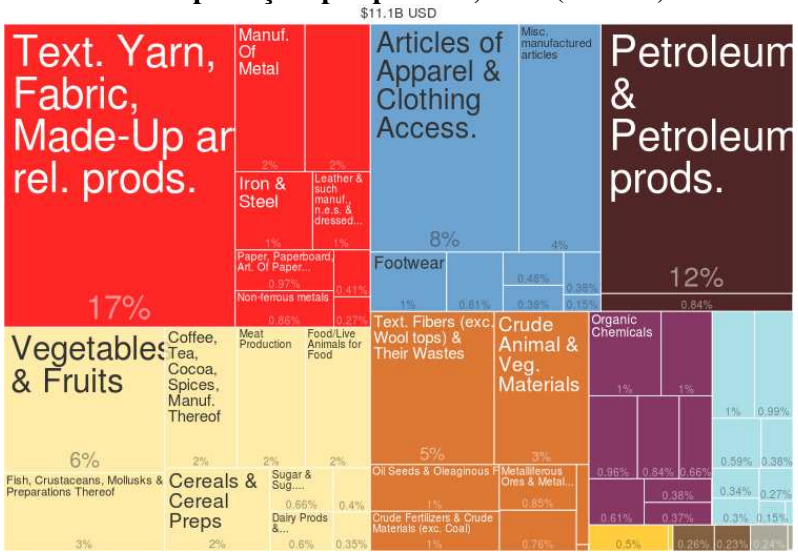
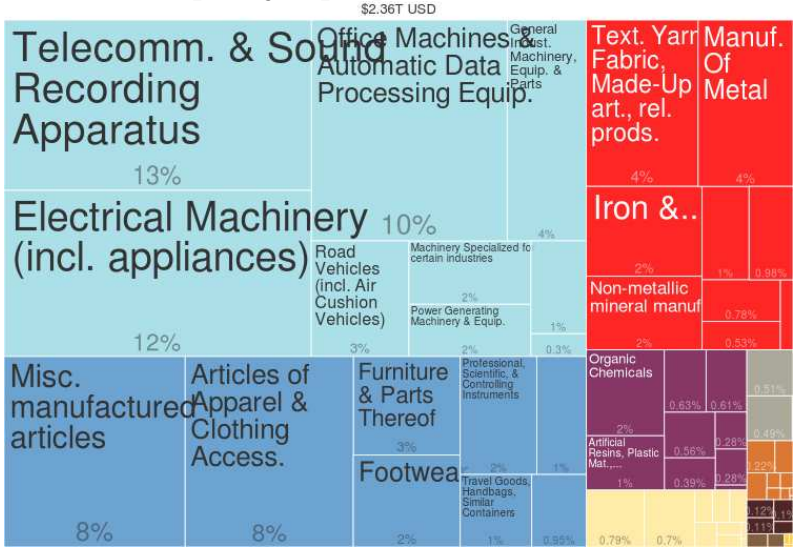


Figura I.2 – China: Exportações por produto, 2014 (% total)



Fonte: Atlas de Complexidade Econômica.

Figura I.3 – China: Importações por produto, 1979 (% total)

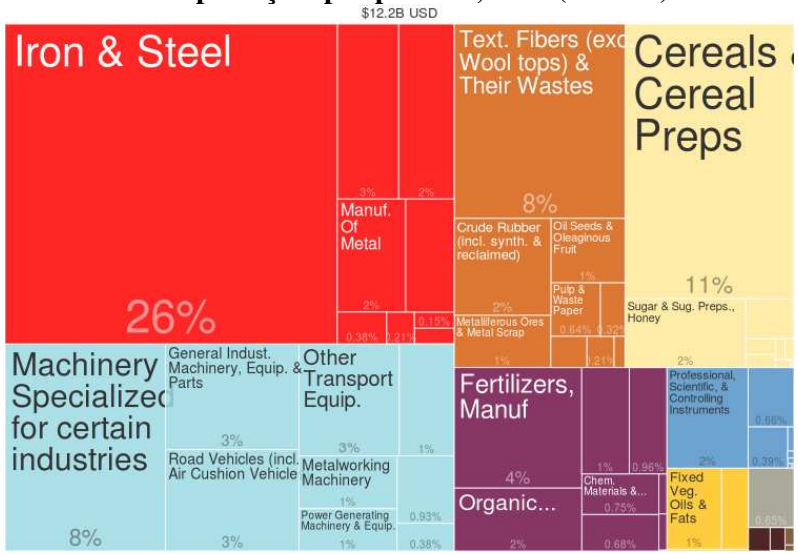
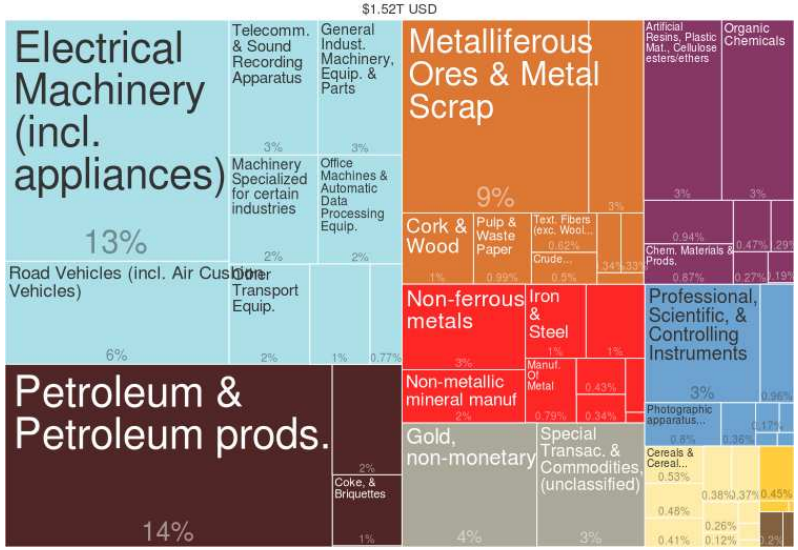
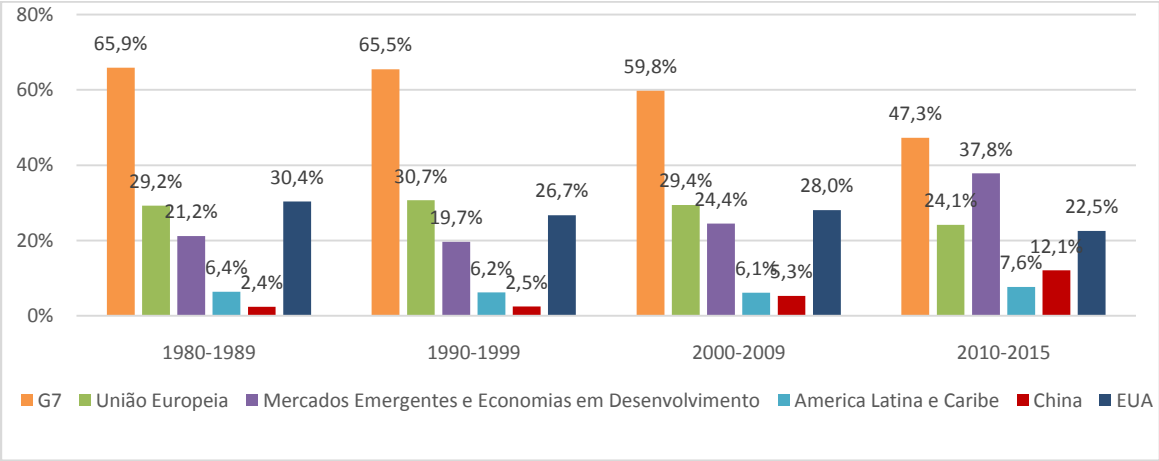


Figura I.4 – China: Importações por produto, 2014 (% total)



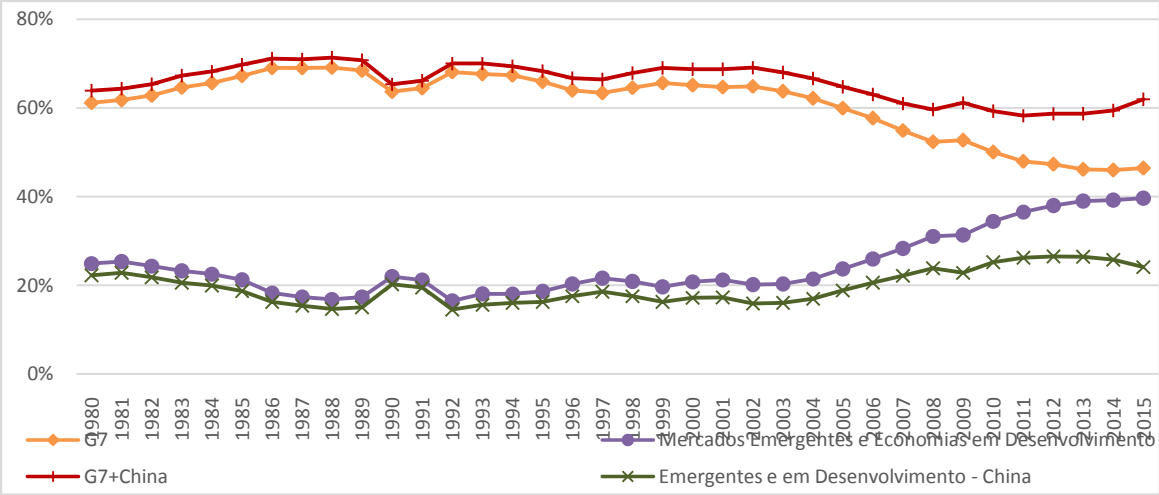
Por fim, com o crescimento acelerado do PIB chinês ao longo dos anos, acompanhado de rápida mudança estrutural, vale reforçar a importância que a China adquiriu no cenário internacional. Nos Gráficos I.3 e I.4 se vê peso que a China conquistou na economia internacional, um PIB que na década de 1980 representou, em média, 2,4% do PIB mundial saltou para a média de 12,1% entre 2010-2015. No mesmo período as maiores economias, aqui representadas pelo G-7, reduziram sua participação, a qual é em grande medida absorvida pela China e apenas residualmente absorvida pelo restante dos países emergentes. O Gráfico I.4 explicita que as diferenças entre as grandes do G-7 e o restante do mundo emergente e em desenvolvimento se reduziu substancialmente. No entanto, ao excluir a China dos países periféricos e considerá-la juntamente ao G-7, altera-se o cenário substancialmente.

Gráfico I.3 – Regiões do mundo e países selecionados: Participação no PIB mundial, 1980-2015 (% da média anual na década)



Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI), elaboração própria.

Gráfico I.4 – Regiões do mundo e China: Participação no PIB mundial, 1980-2015 (%)



Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI), elaboração própria.

I. 3.1. Aspectos de uma estratégia chinesa e americana

Existem interpretações distintas sobre as estratégias de crescimento e desenvolvimento chinês. Medeiros (1999) diverge das teses mais difundidas, as quais podem ser organizadas em dois subgrupos. Um primeiro conjunto de economistas "gradualistas" adota como

explicação do sucesso da via chinesa de transição à economia de mercado a sua forma lenta – ao contrário da estratégia abrupta da ex-URSS e das economias do leste europeu. A China, diferentemente desses países, teria adotado uma estratégia gradual e de criação de instituições adaptadas à sua realidade, de modo a não reproduzir instituições típicas das economias ocidentais. As reformas promovidas pelo Estado, aliadas à formação da pequena indústria rural, ao regime de contratos com os produtores agrícolas e ao sistema dual de formação de preços permitiram o sucesso do crescimento chinês. Seria, então, o gradualismo e o respeito às especificidades chinesas que explicariam o êxito não verificado na transição a economia de mercado feita de forma caótica na ex-URSS e no leste europeu.

Um segundo subgrupo de economistas, inspirados na "economia institucionalista", é o de orientação tipicamente ortodoxa e inspirada em modelos de crescimento de Solow. Essa vertente compreende que a estratégia gradual chinesa não comprometeu seu desenvolvimento na medida em que, a despeito de ser gradual se consolidaram instituições tipicamente de mercado, liberaram-se os preços e se adotou uma política de abertura externa. Portanto, tal como em uma função de produção neoclássica típica, esses elementos teriam permitido que uma economia de baixa renda per capita, com uma grande oferta de mão-de-obra barata previamente ocupada em atividades rurais e de baixa produtividade, atingisse uma acelerada acumulação de capital.

Ainda que o gradualismo haja sido central na transição chinesa à economia de mercado e não seja elemento a ser subestimado na análise,[27] ambos grupos desconsideram (ou subestimam) um elemento central do desenvolvimento chinês, qual seja, sua estratégia desenvolvimentista e o papel do Estado na liderança das transformações econômicas e sociais. Segundo Medeiros (1999), o "espetacular crescimento econômico chinês com mudança estrutural" que se iniciou em 1978 se explica por três principais vetores: (i) a estratégia americana de isolamento e desgaste da URSS; (ii) a ofensiva comercial dos EUA com o Japão; e (iii) a estratégia do governo chinês de afirmação da soberania do Estado por meio do desenvolvimento econômico e modernização da indústria. Com relação a esses vetores levantados por Medeiros (1999) vale aprofundar um pouco mais dois deles, quais sejam, a estratégia estadunidense de isolamento da URSS no contexto da Guerra Fria e a estratégia do governo chinês de promover o desenvolvimento econômico e modernizar-se como forma de consolidar sua soberania.

[27] Para uma discussão acerca da importância do gradualismo na transição chinesa, consultar Popov (2007), em trabalho que faz uma interessante comparação entre transições ao estilo "terapia de choque" *versus* gradualismo.

A relação histórica da China comunista com a União Soviética foi marcadamente complicada. Ainda que o senso comum leve a assumir que China e URSS deveriam ser aliados naturais, por uma identidade ideológica na busca de um modelo econômico alternativo ao modo de produção capitalista ocidental, a realidade é que, por diversas razões, a relação sino-soviética foi bastante complexa e potencialmente conflituosa, seja no período em que os países eram liderados por Mao, Deng, Stalin, ou Khrushchev, seja antes ou depois de a China reestabelecer relações com os EUA.

Já na Guerra da Coreia, no início da década de 1950, Kissinger (2011) argumenta que Stalin pressionou pela atuação chinesa no conflito com a expectativa de que isso também geraria uma duradoura hostilidade entre China e EUA, o que, consequentemente, fortaleceria a dependência da China com relação à URSS. Quanto a esse objetivo particular Stalin saiu derrotado, a despeito da importância da atuação chinesa no conflito. Mao estava tão convencido da profundidade das tensões entre EUA e URSS que acreditou que isso o permitiria não "pagar preço" algum aos soviéticos. O resultado foi que a China se envolveu no conflito, cativou hostilidades com os EUA, como previa Stalin, mas nem por isso se subordinou à URSS.

A URSS buscava, mesmo depois da morte de Stalin, consolidar sua liderança na Ásia, em uma forma análoga à influência exercida em boa parte da Europa oriental, que subordinava esses países na esfera econômica e também militar. Kissinger (2011) está convencido de que a ideologia, ao mesmo tempo, aproximou e distanciou China e URSS. A China, a despeito de compartilhar princípios ideológicos da revolução russa, possui fortes valores "sino-centristas" e detinha sua própria interpretação de como construir o comunismo, o que fez com que o país jamais aceitasse se subordinar aos soviéticos – os chineses, por exemplo, nem aderiram ao Pacto de Varsóvia, de 1955.

Mais do que essa relação complicada com a URSS, a estratégia de Mao era de hostilidade com ambas superpotências. Nem subordinação à URSS, nem aos EUA. Com os EUA o enfrentamento também foi duro, particularmente no tema de Taiwan. Os EUA, por sua vez, por muitos anos reconheceram Taiwan como o governo legítimo da China.

É curioso que a China, sob a liderança de Mao, mostrou-se muito incomodada com a posição de Khrushchev de criticar os crimes cometidos por Stalin. A China acusava a "des-Stalinização" de ser um processo de "revisionismo" – revisão de modelo que, de fato, anos mais tarde quem o fez foi Deng Xaoping na própria China. Mao tinha divergências com

Stalin, mas respeitava sua posição ideológica, chegando a afirmar que a crítica de Khrushchev e sua geração de líderes soviéticos deveria "ter limites" e que "dos dez dedos de Stalin, apenas três eram podres" (KISSINGER, 2011, p. 170 [tradução própria]).

Além de Mao acusar a URSS pós-Stalin de "revisionismo", Mao também chegou a rejeitar uma proposta de Khrushchev, que em 1958 buscava utilizar a força de trabalho barata e de ampla disponibilidade da China em projetos na Sibéria. Mao respondeu de forma dura e irônica:

> "Você sabe, Camarada Khrushchev, há anos existe essa opinião generalizada de que a China é um país subdesenvolvido e sobrepovoado, com amplo desemprego, que, portanto, representa uma boa fonte de trabalho barato. Mas você sabe, nós chineses achamos essa atitude muito ofensiva. Vindo de você, é bastante constrangedor. Se nós aceitássemos sua proposta, outros (...) poderiam pensar que a União Soviética tem a mesma imagem da China que o Ocidente capitalista." (KISSINGER, 2011, p. 163 [tradução própria]).

Fiori (2013a) menciona que "o grande salto capitalista" da China tem raízes na década de 1950, em decorrência da ruptura da China com a União Soviética. Fiori (2013a) traz à tona uma série de outros eventos que também explicitam as dificuldades sino-soviéticas já na década de 1950 e nos anos seguintes, tais como, a militarização na fronteira, o primeiro teste nuclear chinês em 1964 e o lançamento do primeiro foguete balístico dois anos depois. Levando, inclusive, a que Mao mencionasse ao presidente Nixon em 1972 uma proposta de uma "linha horizontal" para contenção da URSS que iria desde o Oriente Médio até o Japão.

Portanto, o que se quer ilustrar com esses fatos é que a estratégia americana de isolar a URSS, que sugere Medeiros (1999), encontraria terreno fértil na China comunista, particularmente após a ascensão de Deng Xaoping.

Com a ascensão de Deng ao poder, no final da década de 1970, o mesmo estava convencido do relativo atraso da economia chinesa e da necessidade de o país adquirir tecnologia e conhecimento dos países industrializados e desenvolvidos. Dentre as principais razões que levaram Xaoping a buscar uma reaproximação com os EUA, os temas da modernização da economia e do acesso a tecnologias foram cruciais. Essas preocupações do líder chinês ficaram evidente em distintos momentos, em especial nas viagens que Deng Xaoping fez aos EUA, Japão e sudeste asiático entre 1978 e 1979, período em que também concedeu entrevista à revista *Time*.[28] A tônica das viagens não escapava da preocupação com a soberania nacional, mas continha importantes novidades no discurso. Deng mencionou seu

[28] Mais detalhes da entrevista de Deng Xaoping na revista *Time* em Kissinger (2011, p.357).

interesse em defender-se da URSS, ao mesmo tempo em que afirmava que a China não poderia depender exclusivamente dos EUA, ou da Europa. Conforme relata Kissinger (2011), Deng, de uma forma inédita para um líder chinês, insistiu explicitamente no atraso da economia chinesa e na pobreza de seu povo, manifestando a necessidade de aprender com outros países. Deng aproximou-se inclusive do Japão, onde novamente destacou os problemas decorrentes do atraso da economia chinesa, mencionando que "se você tem uma cara feia, é inútil fazer de conta que é bonito" (KISSINGER, 2011, p. 358).

Se Deng Xaoping tinha interesse em reaproximar-se dos EUA, do lado estadunidense, Jimmy Carter havia estabelecido como prioridade de seu governo a normalização das relações sino-americanas, como apresenta Kissinger (2011). As pressões soviéticas na África e Oriente Médio "convenceram" Carter a acelerar a normalização das relações com a China, em um esforço de minar a liderança global da URSS e consolidar seu distanciamento da China de Deng Xaoping. Nesse sentido, conforme nota Fiori (2011), Henry Kissinger era parte de um grupo de republicanos e democratas convencidos de que a expansão da China seria benéfica para os interesses americanos e, portanto, caberia aos EUA construir uma parceria estratégia com a China. Ainda na opinião desse grupo, evidentemente que essa aliança deveria administrar divergências e fatalmente os Estados Unidos teriam que compartilhar a liderança regional com a China, mas, sobretudo seria a forma de evitar um confronto frontal.[29]

Com isso, nota-se que houve uma importante coalizão de interesses entre a China, que queria marcar seu processo de desenvolvimento de forma soberana e independente da URSS, ao mesmo tempo em que os EUA se empenhavam em minar a liderança militar e econômica do bloco soviético. Esse momento histórico permitiu, dessa maneira, a reaproximação da China com os EUA e contribuiu definitivamente para que o país asiático construísse sua estratégia de sucesso econômico, como evidenciam os dados apresentados anteriormente.

Uma vez já claras as condições históricas que permitiram a recuperação de relações sino-americanas, é crucial insistir no fato de que a mesma esteve subordinada a um Estado chinês organizado para consolidar sua soberania nacional. Como menciona Fiori (2013a), o ponto de vista político de Deng Xaoping era de que "o desenvolvimento da China deve estar sempre a serviço da sua política de defesa". Para tal objetivo, Deng articulou essa estratégia internacional, acima discutida, a um conjunto de reformas no campo doméstico para

[29] Ainda conforme Fiori (2011), essa postura liderada por Kissinger se contrapôs a outro grupo, bem representado pela visão do cientista político John Mearsheimer, que acreditava que a ascensão da China poderia criar um Estado inevitavelmente agressivo e determinado a conquistar uma liderança regional.

modernizar a economia, com a agenda das "quatro modernizações": agricultura, indústria, defesa, e ciência e tecnologia. Pantsov e Levine (2015) destacam que as reformas asseguravam a expansão de direitos a empresas em sua gestão financeira, comércio internacional, contratação e demissão de funcionários. As modernizações também moviam a China na direção de maior abertura econômica, com o objetivo de absorver tecnologias e experiência de gestão do exterior, atraindo investimento direto externo e estabelecendo *joint enterprises*.

Vale destacar, ainda que Deng estivesse convencido da necessidade de modernizar a economia chinesa, o líder chinês argumentava que isso não significava desmantelar o socialismo. Xaoping afirmava que não reformar o país condenaria a China a "seguir para sempre atrasada", portanto seria importante modernizar-se e abrir-se ao exterior, mas que o país deveria "preservar a ordem socialista (...) essa fica intocável." (Deng Xaoping apud PANTSOV & LEVINE, 2015, p. 335). Portanto a estratégia chinesa não era de consolidar "instituições de mercado" que fariam o desenvolvimento chinês, como apontam alguns economistas, mas de permitir o desenvolvimento de mercados sob a coordenação e planejamento de um Estado que manteve a capacidade de subordinar a agenda econômica a um objetivo político mais geral – naturalmente sem discutir os méritos do que seria, ou deixaria de ser, o que Deng chamou de "ordem socialista".

Fiori (2013b) e Cintra et al. (2015) ressaltam que sob o controle político do Partido Comunista Chinês (PCC), a tradição milenar anteriormente representada e legitimada pelo imperador foi restaurada. Mantiveram-se os princípios morais do confucionismo, articulados a uma estrutura de poder onde as decisões são centralizadas, de modo que se consolida no Estado chinês um ambiente de estabilidade política com o compromisso pelo crescimento da renda. Assim, o Estado define uma estratégia de desenvolvimento e de gestão da economia para que, por meio do crescimento da renda, a China tenha as condições de melhorar as condições de vida da população, construir um país moderno, poderoso e independente. Essa estratégia nacional e social, cujos objetivos principais são reconquistar a liderança internacional chinesa e sua autonomia, subordina as políticas econômicas, de ciência e tecnologia e de defesa. Portanto, a China fez reformas no sentido de uma "economia de mercado", mas o Estado chinês não se aventurou em abandonar sua capacidade de planejamento da economia, nem entregou ao mercado a gestão de variáveis macroeconômicas, nem abandonou a política industrial – aventura essa que muitos países da América Latina adotaram durante a hegemonia do neoliberalismo.

Dessa maneira, o desenvolvimento chinês não seria apenas produto de uma transição gradualista de construção de instituições próprias de uma economia de mercado. Tampouco seria a abertura à economia de mercado que permitiu taxas acentuadas de acumulação de capital, da função de produção agregada chinesa. O desenvolvimento chinês com mudança estrutural foi, sobretudo, resultado de uma estratégia nacional de desenvolvimento para a consolidação de soberania sobre seu próprio território e população, em um contexto geopolítico no qual os EUA buscaram isolar a URSS. A sabedoria chinesa esteve em navegar sua estratégia de desenvolvimento em um contexto geopolítico particular, que os permitiu criar suas condições de expansão econômica.

I. 3.2. Realocação global da produção

A partir da literatura discutida até aqui, destacou-se a importância da estratégia chinesa de crescimento econômico como meio para consolidação de sua soberania nacional e que este processo se construiu em coalizão com interesses geopolíticos estadunidenses. Ademais desses fatores, nos anos subsequentes à recuperação de relações entre EUA e China, evidenciaram-se mudanças no capitalismo após a crise de Bretton Woods, anunciadas anteriormente neste trabalho. No capitalismo internacional financeirizado, intensificou-se a concorrência e orientaram-se as indústrias pela necessidade de maximizar o valor acionário e remunerar o acionista, a dominância dessa lógica pressionou decisões estratégicas da indústria transnacional. No movimento das grandes empresas, percebe-se um fracionamento do processo produtivo em cadeias globais de valor, que reorganizam internacionalmente sua produção. Esse fenômeno das cadeias globais de valor, que também é conhecido por outras terminologias, como *outsourcing* ou *offshoring*, contribuiu ao crescimento chinês com mudança estrutural.

O fato de a grande indústria global deslocar sua produção para áreas de mão-de-obra barata e com capacidade de produção em grande escala foi componente central do sucesso do projeto chinês. Note que não se trata de divergir da tese anteriormente discutida que dá ênfase à estratégia chinesa de desenvolvimento em um contexto geopolítico particular. Tampouco se trata de argumentar que o processo de *outsourcing* explica, *per se*, o crescimento com mudança estrutural na China, especialmente porque o fenômeno da redistribuição de cadeias produtivas impactou várias regiões do mundo, como o próprio México, a América Central, ou a Índia. Contudo, foi com a China, graças a sua estratégia nacional, que o desenvolvimento prosperou com muito mais destaque e foi a ascensão desse país, e seus elos com a economia

americana, Europa e Ásia, que alterou o centro do capitalismo internacional. Para fundamentar esse ponto, essa seção irá, primeiro, expor a fragmentação da produção por meio da discussão das cadeias globais de valor, quais as principais mudanças na produção e comércio internacional; e, segundo, tentará mostrar como a China se aproveitou da fragmentação de cadeias globais de valor para promover sua estratégia nacional de desenvolvimento.

Na literatura das Cadeias Globais de Valor (doravante CGV), que são parte central da discussão recente sobre a realocação internacional da produção, há trabalhos como Gereffi (1994), Milberg (2004), Gereffi et al. (2005), Milberg e Winkler (2009; 2013), Gereffi e Fernandez-Stark (2011), OCDE (2012), Elms e Low (2013), Hiratuka e Sarti (2015), Taglioni e Winkler (2016), Chesnais (2016), entre outros. Particularmente na literatura de organização industrial e da economia internacional, como apresentam Hiratuka e Sarti (2015), essas capturaram o movimento da fragmentação produtiva e formação de cadeias globais de distintas maneiras e denominações, tais como: cadeia global de mercadorias, rede global de produção, redes de produção modulares, sistemas internacionais de produção.[30]

A definição mais geral de "cadeia global de valor" seria o conjunto da ampla gama de atividades fragmentadas globalmente para consolidar um produto final, desde a sua concepção ao uso final, exercidas por uma mesma firma ou distintas.[31] O crescimento e a profundidade desse processo de *offshoring* expressam a etapa mais recente da globalização, que possui relação direta com a financeirização (MILBERG, 2004; MILBERG & WINKLER, 2010, 2013; CHESNAIS, 2016; além da seção I.2).

As CGV alteraram a geografia da produção internacional. OCDE (2012) mostra que a consolidação das CGV intensificou a especialização de alguns países, mas de forma diferente que no passado. Isso quer dizer que já não faz sentido pensar apenas na especialização tradicional em "indústrias" (ou setores), como na anedota dos países especializados em vinho ou tecido, a nova forma de organização da produção requer entender a especialização em etapas da produção de uma mesma "indústria" fragmentada pelo globo. Portanto uma mesma indústria possui sua cadeia de insumos fragmentada e as atividades de uma mesma indústria

[30] Ainda sobre a terminologia, assim como apresenta Elms e Low (2013, p. xv): *"The idiom might vary – referring to trade in value-added, production sharing, supply chains, outsourcing, offshoring, vertical integration, or fragmented production instead of GVCs – but the core notion of internationally joined-up production is the same"*.

[31] Nas palavras de Milberg e Winkler (2010, p. 2 [tradução própria]), que fazem uma profunda análise sobre a globalização e "*offshoring*", esses autores definem esse processo da fragmentação da produção como "toda compra de insumos intermediários do estrangeiro, seja por meio de contratos de compra no mercado – o *offshore outsourcing* –, ou por meio interno da própria empresa multinacional – a transação intrafirma".

(ou de distintas) se especializam em partes diferentes do mundo para exercer, por exemplo, especialização em P&D, marketing, serviço de atendimento ao cliente, contratos, operação, montagem etc.

No mundo em que a produção se fragmentou em CGV, há diferenças substantivas com relação ao padrão produtivo e comercial que se consolidou ao longo dos séculos XIX e XX, o que alterou a forma com que se deve pensar o desenvolvimento industrial. Há novos desafios para a consolidação de uma indústria nacional e dificulta-se a tarefa de fazer política de desenvolvimento. Um bem final pode ter seu projeto e *design* elaborados na Califórnia, cujos engenheiros fazem uso de programações e cálculos feitos na Índia, o departamento de RH pode estar na Costa Rica, os advogados em Nova Iorque, o departamento financeiro em Londres, parte dos componentes são feitos no Vietnã, os itens mais elaborados podem ser feitos no Japão, China ou Coreia, finalmente a montagem final se dá na China ou no México (a depender do custo do transporte no momento), com uso de máquinas alemãs. Em caso de reclamações de clientes que falam a língua inglesa, as chamadas são respondidas por atendentes localizados num centro de telemarketing localizado em Trinidad e Tobago, ou no caso de clientes que falem espanhol as atendentes estão em um centro na Nicarágua, que atende a essa empresa e outras.

Nesse exemplo hipotético, quase anedótico, mas não surreal, vê-se que o desenvolvimento das CGV trouxe mudanças importantes na organização e distribuição da produção e dos serviços. Consequentemente isso teve impacto nos padrões comerciais. Primeiro, as estatísticas de comércio bruto carregam consigo (e não capturam) um conteúdo importado cada vez mais substantivo nas exportações – sobretudo nas exportações industriais. Isso altera a forma com que se deve pensar a própria política industrial. Elms e Low (2013), ainda que com visão crítica ao exercício dessa política setorial, traz um ponto importante, qual seja, o de que uma política industrial tradicional que busque uma estratégia de proteger sua indústria local com algo do tipo "*beggar-thy-neighbour*", pode em realidade comprometer a própria indústria nacional, se essa for dependente de insumos importados. Poderia, ao final, tornar-se um "*beggar-thyself*" na medida em que a indústria local é fortemente importadora. Isso quer dizer que pensar o desenvolvimento industrial requer conhecer o nível de fragmentação da cadeia produtiva do setor, sua escala mínima necessária, o respectivo desafio tecnológico e financeiro, para posteriormente, pensar quais (e como) internalizar.

Segundo, as importações feitas por um país contêm crescentemente mais valor adicionado pelo próprio país em etapas prévias de produção. Elms e Low (2013) usam o exemplo de sapatos "chineses" importados pela União Europeia (UE), mercadoria essa que contém valor adicionado entre 50% e 80% da própria UE. Nesse caso, a imposição de regras *antidumping* contra os sapatos "chineses", por parte da Comissão Europeia, afetou parte da própria *supply chain* europeia que adicionava valor aos sapatos supostamente "chineses".

Terceiro, o comércio bilateral com valores brutos pode superestimar déficits (ou superávits) na medida em que se faz dupla contagem em caso de insumos importados.[32] Combater esse déficit (que contém erro de estimativa) por meio de medidas protecionistas tradicionais poderia, ao final, criar problemas para a dinâmica intra-cadeia de ambos os países. Para se ter uma noção do volume de "dupla contagem" no comércio mundial, UNCTAD (2013) estimou que, no ano de 2010, 25% do comércio internacional é fruto de dupla contagem, consequência da contabilização da entrada de um insumo importado, posteriormente com seu valor contabilizado outra vez no bem final exportado.

Quarto, a maior integração produtiva de cadeias pode fazer com que choques macroeconômicos tenham maior capacidade de contágio, como no caso da crise financeira de 2008/09 que restringiu o crédito, sobretudo nos EUA, e isso gerou impacto em fluxos comerciais e em CGV em diversos países (ELMS & LOW, 2013). E, em quinto, compreender a divisão internacional do trabalho também em "tarefas", fruto das CGV, e não somente pelos "bens finais" comercializados, permitiria decifrar melhor as relações entre comércio e emprego, evitando as distorções de diagnóstico e formulação de política decorrente de análises que observam apenas valores brutos.[33]

Portanto, uma vez definidas as CGV e explicitadas as principais alterações nos padrões produtivos e comerciais no mundo, é interessante avançar em aspectos da Economia Política para compreender o que move esse processo de fragmentação em cadeias globais.

A fragmentação de cadeias pelo mundo, ou o *outsourcing*, não são eventos novos na história. O economista Bertil Ohlin na década de 1930 já mapeava complexas segmentações na produção, que iam muito além da simples divisão entre matéria prima ou manufatura. No entanto, foi após a década de 1980 que a escala desse fenômeno ganhou proporções jamais

[32] Esse problema poderia ser contornado com a mensuração do fluxo de comércio de valor adicionado.
[33] Outras alterações no padrão produtivo e comercial internacional, decorrentes das CGV, podem ser vistos na discussão de OCDE (2012) e Elms e Low (2013).

vistas antes. Para OCDE (2012) isso se deve quase exclusivamente aos avanços tecnológicos dos pós 1980, que permitiram reduzir os custos do comércio e logística, portanto desconsiderando a centralidade da liberalização comercial e financeira empreendida no período. Vale comentar criticamente essa leitura de que o fenômeno das CGV seria mero produto do avanço técnico, ou que a tecnologia seria condição necessária e suficiente para tamanha fragmentação das cadeias. Seria correto afirmar que as tecnologias da informação e o barateamento da logística viabilizaram a fragmentação das cadeias em escala global, mas não são o motor desse processo. É com o advento da liberalização comercial e financeira, com os decorrentes fluxos de IDE, crédito, remessas, bens e serviços, que, assim, viabilizou-se um amplo e profundo processo de fragmentação da produção para além das fronteiras nacionais, cujo objetivo é a redução de custos para sustentar lucros e valores acionários, produto da lógica financeirizada discutida anteriormente na seção I.2.

É importante, também, recuperar a crítica metodológica de Chesnais (2016) ao uso das CGV. Partindo-se dos esquemas marxistas de circulação da mercadoria e criação de valor no capitalismo,[34] o autor entende que a análise das cadeias de valor ignora o método marxista de separação entre o capital constante (os meios de produção, que não alteram valor no processo produtivo) e o capital variável (a força de trabalho, que no processo produtivo altera valor por isso é a parte variável do capital). A análise de CGV leva à separação das múltiplas atividades da concepção, desenho, produção, montagem e distribuição da mercadoria, sem considerar os aspectos que Marx ressalta no processo de produção de valor, como se entre o capital inicial (ou o D, dinheiro) e a realização da mercadoria final (venda do M', para chegar em D') existissem apenas "atividades" e não o esquema de circulação e acumulação do capital em:

D-M-[Processo produtivo]-M'-D'.

A despeito dessa fragilidade metodológica de se ignorar a separação marxista entre capital constante e variável, na prática o que é importante absorver é que aquele processo de produção capitalista (ou firma) que realizava todo o processo produtivo, com os próprios meios de produção e contratação da força de trabalho *in house* (algo ao estilo da indústria automobilística no início do século XX) alterou-se. Essa firma na etapa mais recente do capitalismo globalizado é transnacional, os processos internacionais de fusão e aquisição amplificaram ainda mais os níveis de centralização de capital e os gestores dessa firma estão

[34] Detalhes em Marx (1985), ou uma discussão dos esquemas marxistas em Carneiro et al. (2015).

condicionados a assegurarem o valor fictício das ações dessas empresas. Finalmente, no processo produtivo, essa firma manteve a atividade de concepção, desenho do produto, mas a produção se decompôs, ganhou ainda mais escala global, se fragmentou, usou-se de *outsourcing* em profundidade, acessou a mão-de-obra mais barata possível, reduziu custos e, por fim, remunerou os seus acionistas.

Nesse sentido, Hiratuka e Sarti (2015) discutem que a despeito do processo de fragmentação produtiva ter permitido que países em desenvolvimento tenham internalizado etapas da atividade manufatureira em distintas cadeias produtivas, a descentralização da produção não reduziu assimetrias da economia internacional, inclusive as acentuou. Primeiro, porque a internalização apenas de etapas produtivas (não de cadeias produtivas inteiras, ao estilo clássico das industrializações do passado) reduzem substancialmente os efeitos de encadeamento, aprendizado e transbordamentos. Segundo, porque as grandes empresas deixaram atividades produtivas consideradas não essenciais a países periféricos, mas ao mesmo tempo reforçaram seus ativos intangíveis, aumentaram o controle sobre padrões tecnológicos e ampliaram estratégias de aquisição de concorrentes por meio de fusões e aquisições. Nesse processo, segundo os autores, eleva-se o poder de comando das grandes corporações dos países centrais sobre o valor gerado pela cadeia produtiva espalhada pelo mundo e com escala ampliada globalmente. Essa fragmentação produtiva produziu, ao mesmo tempo, centralização e ampliação do poder de comando da grande empresa, nas economias centrais, e isso se tornou fator fundamental na competição internacional.

Desse modo, sem dúvida é crucial destacar o papel da grande empresa transnacional na formação das CGV. UNCTAD (2013) faz um esforço de mapear a adição de valor no comércio internacional em vários países, desenvolvidos e em desenvolvimento, em suas principais indústrias na nova realidade de ampla e profunda fragmentação de cadeias produtivas. Além da interessante base de dados apresentada, o trabalho é capaz de perceber o papel da grande empresa transnacional. Dada a intrínseca relação entre fluxos de investimento, comércio e a produção internacionais, as redes e CGV intra e inter-firmas, regionais ou globais, são em sua maioria "desenhadas" pelas grandes empresas transnacionais, as quais respondem por cerca de 80% do comércio internacional.

De toda essa discussão empreendida até aqui, que parte das transformações de Bretton Woods e da financeirização, para culminar na fragmentação das cadeias produtivas, é importante destacar um aspecto central desse movimento da globalização da produção. Com

fins de sobreviver à concorrência internacional, ampliar o lucro e remunerar acionistas, a pressão por reduzir custos e ampliar escalas tem "empurrado" a realocação global da produção nas últimas décadas. Sob hegemonia das finanças e com liberdade para fluxos de investimento direto e comerciais, a denominada "arbitragem global de trabalho"[35] se apresenta como meio para empresas atingirem seus objetivos na nova realidade da concorrência global. Isso não significa que os movimentos "estruturais" do capitalismo se explicam pelos aspectos do trabalho, ou do "valor trabalho", subestimando o papel das finanças. Vale insistir, assim como visto na seção I.2, o comando do processo é dado pela esfera da acumulação financeira, que subordina a acumulação produtiva a remunerar os acionistas conforme seus interesses, que em última instância subordina o trabalho. A imposição da lógica do valor acionário, em um mundo com liberdade de fluxos de capitais, comerciais e com grande centralização de capital, levou que a esfera da produção buscasse reduzir custos e, consequentemente, buscasse a arbitragem laboral.

Assim, vale desenvolver o argumento de como a arbitragem global do trabalho (produto do movimento mais geral da financeirização) moveu a estrutura produtiva e de que forma, finalmente, a China se inseriu nessa fragmentação internacional da produção em cadeias e, a partir dela, construiu sua estratégia nacional de desenvolvimento.

Roach (2003), em um relatório do Morgan Stanley, usa-se do termo "arbitragem", que é tipicamente utilizado no mundo das finanças para referir-se a compra e venda de valores com o objetivo de realizar ganhos econômicos existentes na diferença de preços. O autor propõe a ideia de "arbitragem global de trabalho" para explicitar as razões pelas quais grandes indústrias deslocaram parte de sua produção para regiões do mundo em que o preço da força de trabalho é substancialmente mais baixo que nos países desenvolvidos.[36]

Roach (2003) discute as forças que na economia global empurram a "arbitragem de trabalho", fazendo importante destaque à:

[35] O trabalho de Smith (2010) apresenta um importante debate acerca desse tema.
[36] O que não é exclusivo da indústria de transformação, fenômeno semelhante ocorre com os serviços, usando-se, por exemplo, de avanços no campo da tecnologia de informação.

> "maturação de plataformas *offshore* de *outsourcing*. A China simboliza a grande magnitude das novas plataformas de *outsourcing* para a produção. Construída sobre uma base de fluxos maciços de investimento direto estrangeiro e uma infraestrutura a nível nacional, a indústria chinesa tornou-se um elo fundamental na cadeia de abastecimento global. Mas a China não está sozinha. Padrões de *outsourcing* semelhantes são também evidentes em outros países da Ásia, no México, Canadá, América do Sul, Europa Oriental e Central. O *outsourcing* não é um fenômeno novo, mas as plataformas de produção *offshore* de hoje oferecem a baixo custo, alternativas de alta qualidade de produção e de trabalho em uma escala e com um alcance nunca vistos antes". (ROACH, 2003, p. 5 [tradução própria]).

No processo de consolidação de plataformas de produção pelo mundo, Roach (2003) argumenta que os imperativos de controle de custos das empresas, em um período de excesso de oferta, nunca foram tão intensos. As corporações têm grande dificuldade para impor margem de preço em seus produtos, ao mesmo tempo em que adquirir margens é demanda central dos acionistas. A particularidade é que a financeirização exacerbou a concorrência.

Diante dessa realidade na produção internacional, não surpreende que a busca por força de trabalho mais barata represente elemento central das estratégias de realocação da produção. As empresas se deparam com o fato de que: "os salários na China e na Índia variam entre 10% a 25% daquilo que trabalhadores de qualidade análoga nos EUA ou no resto do mundo desenvolvido recebem" (ROACH, 2003, p. 5 [tradução própria]). Portanto, a estratégia de produzir com trabalho de baixo custo se tornou crescentemente urgente para a sobrevivência das empresas dos países desenvolvidos.

Análise semelhante a essa foi feita por Milberg (2004), que discute mudanças no padrão global de produção e comércio, apresentando que a globalização da produção ocorre como decorrência dos fluxos de IDE e também por meio da subcontratação de intermediários em distintas partes do mundo.[37]

O aspecto da transferência de empresas e postos de trabalho dos EUA para a China é registrado por um conjunto amplo de autores, como Bronfenbrenner e Burke (2002) ou Bronfenbrenner e Luce (2004), que estimam que os EUA deslocaram, por exemplo, cerca de 204 mil postos de trabalho em 2001 e 406 mil em 2004 para a plataformas *offshore*. Outros trabalhos, como o de Dobbs (2004) transitam da análise do processo de globalização produtiva a uma crítica ao discurso de que a globalização da produção é tema de "interesse americano", uma vez que interessa à corporação estadunidense e não aos trabalhadores. Desenvolve-se, assim, uma crítica ao discurso de que o livre comércio e o *offshoring* promovem uma situação *win-win* (em que todos ganham), na realidade essa seria a expressão

[37] Milberg e Winkler (2013), na mesma, linha aprofundam essa discussão.

de que a grande corporação americana tomou controle do processo político nos EUA, em prejuízo dos trabalhadores. Curiosamente, debate semelhante foi feito na esfera político-partidária desse mesmo país, nas eleições que levaram à vitória de Donald Trump com um forte discurso antiglobalização. Note-se que já nas prévias das eleições presidenciais americanas em 2016, floresciam fortes críticas aos acordos de comércio firmados pelos EUA e a perda de empregos por conta do *outsourcing*. Seja do partido democrata, com a retumbante crítica de Bernie Sanders, seja do partido republicano, vociferado por Trump em suas agressões à China, ou mesmo ao México, como se esses fossem os causadores (e não produtos) da perda de empregos industriais nos Estados Unidos.

Esse processo de deslocamento da produção de países desenvolvidos para países com oferta de mão-de-obra barata não é exclusivo dos Estados Unidos, ocorreu também na Europa e no Japão, como discutem Milberg e Winkler (2009), Assche et al. (2008) e Baldwin (2006). Esses textos explicitam o processo de *outsourcing* na economia global nos últimos anos, como parte da estratégia de grandes empresas dos EUA, mas também da União Europeia e do Japão de transferir etapas da produção (em particular aquelas intensivas em trabalho) para a China (e outros países mais), em busca de sobreviver a um ambiente crescentemente mais competitivo.

Milberg e Winkler (2009) mostram também a importante redução da indústria de transformação no valor agregado em países da OCDE, tais como o Reino Unido, em trajetória fortemente declinante desde o início de 1970; os EUA, a França e Japão com queda mais acelerada após os anos 2000, e a Alemanha com relativa estabilidade desde os anos 1990. Apenas como ilustração, nos EUA e na França a indústria de transformação contribuiu com algo em torno de 16% a 18% do valor agregado dessas economias nos anos 1990, já em 2006 esses valores caem aceleradamente para níveis entre 12% e 14%.

Vale destacar que, se por um lado os países da OCDE perderam parte de etapas da indústria de transformação, a China é parte principal do outro lado desse processo de *outsourcing* – não é o único país, nem isolado do restante da Ásia, mas é crucial. Ademais do impressionante crescimento chinês no comércio internacional, já destacado anteriormente, Milberg e Winkler (2013) mostram que o fluxo de comércio de bens intermediários na economia global cresceu desde o início da década de 1970, saindo de níveis inferiores a 5% das importações globais e saltando para 10% em meados da década de 1980, chegando a 2001 no patamar de 30%. Sem embargo, é claramente a partir desse ano de 2001, quando a China

adere à Organização Mundial do Comércio (OMC), que há um crescimento acelerado da participação do comércio de bens intermediários, de modo que sai de 30% e em sete anos atinge o pico de 80% das importações globais em 2008 (no pré-crise internacional).

Milberg e Winkler (2009) expõem que a China, nesse processo de globalização da produção, tornou-se o "*export powerhouse*" do mundo, abrigando boa parte do *offshore* global. Os autores registram que no ano de 2006, como exemplo, o comércio relacionado ao *offshoring*, medido a partir do fluxo de importações de "partes relacionadas" (na qual as partes da transação compartilham ao menos 5% da propriedade), representou 25% das importações americanas provenientes da China. São os casos de compradores como Wal-Mart, Nike, Mattel, empresas de eletrônicos etc.[38]

Ademais desses trabalhos, vale destacar que são três as formas principais de medir a participação de um país em CGV. Pode-se subdividir os valores das exportações comerciais brutas de um país em dois componentes para obter dois indicadores, primeiro, o valor adicionado doméstico nas exportações e, segundo, o valor adicionado no exterior (por meio de insumos importados) contido nas exportações. A terceira forma de medir participação em CGV é estimar o envolvimento de um país nos múltiplos estágios internacionalmente fragmentados da produção. Para isso, deve-se medir o componente do valor adicionado no exterior que está contido nas próprias exportações desse país, o que corresponde ao valor adicionado em estágios anteriores da produção por outros países, os insumos importados – o componente denominado "*upstream*" da cadeia. E também deve-se medir o componente do valor adicionado pelo próprio país que é parte de exportações de outros países, ou seja, o componente de valor adicionado doméstico que se converte em insumo na sequência da cadeia de valor em outro país, quando o bem doméstico é insumo de outrem – o componente denominado "*downstream*" da cadeia. A participação nas CGV se mede, finalmente, a partir

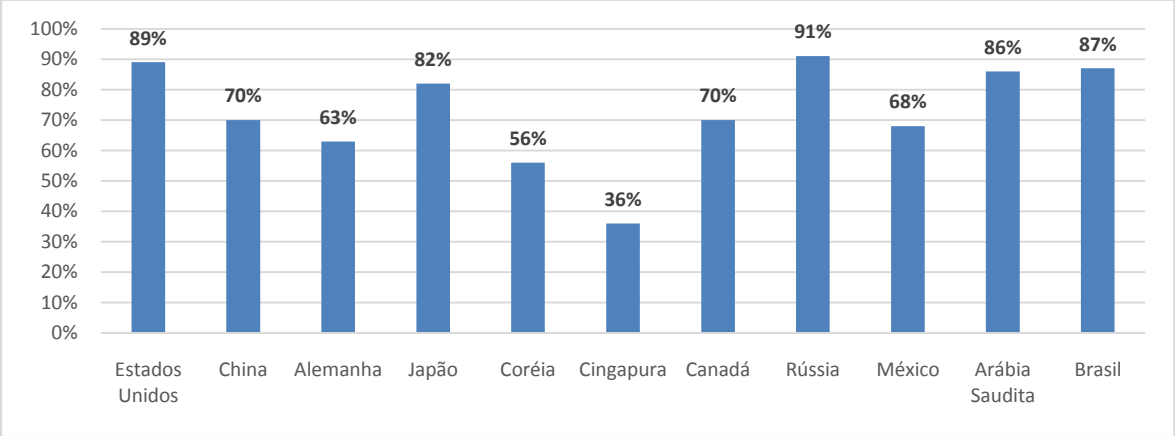
[38] Ainda há parte significativa de transações não capturadas nesse indicador, nos casos em que as empresas importadoras não fazem as compras de seu *outsourcing* de uma subsidiária da empresa na China, ou o fazem por um subcontratado de firma chinesa.

do peso que a soma dos componentes *upstream* e *dowstream* possuem nas exportações totais.[39]

No Box I.1 já se observou o peso de itens de média e alta intensidade tecnológica no monumental comércio exterior chinês. Ademais dessa informação relevante, a partir da base de dados da UNCTAD, no Gráfico I.5 observa-se que do total das exportações chinesas, em 2010, 70% corresponderam a valor adicionado domesticamente, o que significa que quase um terço do total que a China exportou proveio de insumos importados. Isso reflete o fato de que, além de participar de CGV e ser um país de grandes dimensões, essa economia asiática crescentemente internalizou mais cadeias que outros países com perfil comercial semelhante – dado este que contrasta com economias como Cingapura (36%) ou Coreia (56%). Esses dados devem ser observados com cautela, como ressalta o próprio trabalho de UNCTAD (2013), pois: (i) economias grandes (como os EUA e Japão) tendem a internalizar mais cadeias (exceção sendo países como Alemanha, fruto de sua inserção); (ii) países exportadores de recursos naturais, como petróleo, tendem a elevar o resultado da participação do valor adicionado doméstico nas exportações (como a Arábia Saudita, Rússia e o México, que participa de CGV com alto componente importado e ao mesmo tempo é grande exportador de petróleo); (iii) países muito abertos e com estrutura econômica de alto processamento de comércio, ou de exportação de cadeias muito complexas, tendem a ter um peso menor do valor adicionado doméstico (caso de Cingapura).

[39] Mais detalhes metodológicos podem ser consultados em OCDE (2012) ou em UNCTAD (2013). Vale comentar sobre os desafios das estatísticas de comércio na medida de CGV. Nas estatísticas agregadas de comércio, um bem primário (ou insumo) produzido e exportado por um país pode passar por dupla contagem na medida em que esse bem (ou insumo) compõe outro produto, que é finalmente exportado a um terceiro país. Essa nova exportação contém um valor adicionado estrangeiro (insumo importado) mais um valor adicionado doméstico, que contribui ao crescimento do PIB. Note que o valor do bem primário (ou insumo), tanto na exportação do país produtor do bem primário quanto no país que usou esse insumo no processamento de um novo produto para exportação, foi contabilizado duas vezes nas estatísticas de comércio internacional, ainda que somente o valor adicionado tenha contribuído ao PIB de cada um deles. As estatísticas de comércio por valor agregado buscam eliminar essa dupla contagem e permitem observar melhor o comportamento das CGV.

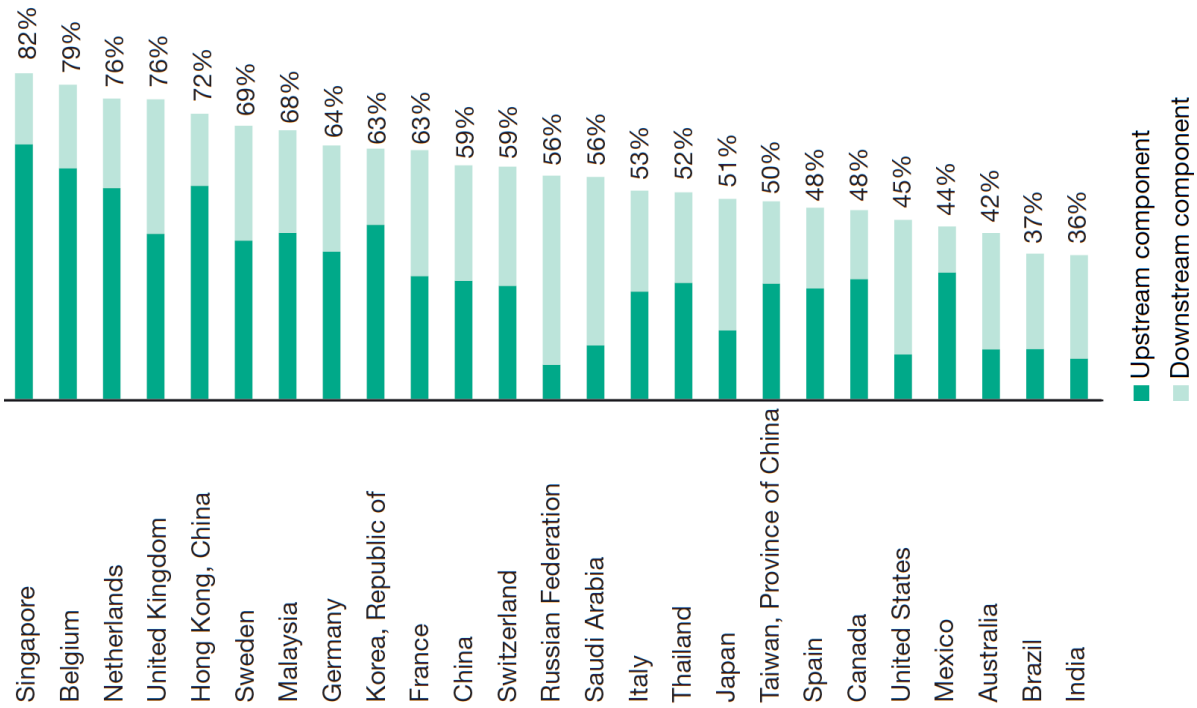
Gráfico I.5 – Países selecionados entre os 25 maiores exportadores do mundo: Valor Adicionado Doméstico, 2010 (% exportações)



Fonte: UNCTAD (2013, p. 9).

Indo além do peso do valor adicionado doméstico nas exportações, o Gráfico I.6 traz informações importantes do ano de 2010. A participação em CGV mostra que 59% das exportações chinesas corresponderam a: valor agregado importado contido em suas vendas (*upstream*); e ao valor agregado pela própria China que é usado em cadeias de valor de outros países em suas exportações (*downstream*). Esse peso relativo coloca a China na 11ª posição na taxa de participação em CGV, sendo o segundo maior exportador entre os 25 maiores do mundo. Outra informação importante do Gráfico I.6 é que mais da metade dessa participação em CGV (esses 59%) corresponde ao *downstream*, ou seja, valor adicionado pelo país asiático que será usado por outra economia. Vale destacar que a China não é grande exportador de matéria-prima, mas de componentes manufaturados de média e alta tecnologia (como os dados do Atlas da Complexidade apresentados no Box I.1 destacaram). Naquelas economias com peso elevado de matérias-primas na exportação, como o Brasil, ou exportadores de petróleo, o componente *downstream* tende a ser elevado. Vale comentar, também, que países tipicamente montadores tendem a possuir um peso mais significativo do componente *upstream*, na medida em que importam componentes e montam o produto para consumo final em outro país – como fica evidente na comparação com o México, por exemplo.

Gráfico I.6 – 25 maiores exportadores do mundo: Taxa de participação em CGV, 2010 (componentes e % exportações)



Fonte: UNCTAD (2013, p. 12).

Dada a fragmentação geográfica das cadeias produtivas, muitos países têm buscado participar das cadeias. UNCTAD (2013) demonstra que as CGV têm papel central no crescimento das economias desenvolvidas e em desenvolvimento, inclusive as economias mais pobres têm elevado sua participação em CGV. No entanto, UNCTAD (2013) conclui que simplesmente atrair etapas da produção global a um país não assegura desenvolvimento econômico. Em trajetórias de desenvolvimento de maior sucesso estão os países que se basearem, primeiro, em engajar-se nas cadeias globais em etapas de baixo valor agregado, mas em seguida foram além e avançaram à níveis mais altos das CGV e adensaram cadeias por meio da elevação do componente de valor adicionado internamente. UNCTAD (2013) constatou que os melhores resultados em termos de crescimento do PIB per capita foram obtidos pelas economias que lograram, ao mesmo tempo, fazer um *upgrade* nas CGV e também ampliar o valor adicionado domesticamente ao longo das CGV. Na estimativa de UNCTAD (2013), os países que apresentaram maior crescimento per capita (inclusive a China) são aqueles que obtiveram simultaneamente maior crescimento na taxa de participação em CGV e maior crescimento do valor adicionado doméstico nas exportações. Portanto, assim como fez a China, os melhores resultados em termos de crescimento do PIB per capita não depende, apenas, de participar de CGV, mas de internalizar os segmentos da cadeia capaz de

adicionar mais valor e da capacidade de se adensar cadeias, ou internalizar mais segmentos da produção.[40]

I. 3.3. Da periferia ao elo dinâmico do centro

A questão chave a debruçar-se, neste momento, é sobre o fato de que a China, em princípio em condição periférica, como discute Belluzzo (2005), construiu seu desenvolvimento a partir de uma inserção externa pela via comercial e pelas CGV, beneficiando-se dos fluxos de IDE, articulou-se sob esse ponto de vista à estratégia da grande empresa internacional e ao processo de realocação global da produção, para no início do século XXI dar sinais de que mais do que orbitar o centro liderado pelos EUA, tornou-se parte de um elo dinâmico central. Cabe a esta seção, a partir do conceito de centro-periferia discutido na Introdução desta tese, refletir se a China, afinal, converteu-se em centro ou não.

A resposta mais direta a essa pergunta é a seguinte: mesmo que a China ainda seja dependente do crescimento americano, de suas finanças e de sua moeda, ainda que continue dependente de tecnologia importada dos EUA, Alemanha, ou Japão em setores de maior intensidade tecnológica, houve a constituição de um novo centro da economia internacional, no qual a China é parte – e isso tem impactos substantivos para a América Latina, preocupação principal desta tese.

Na discussão conceitual empreendida na Introdução, concluiu-se com uma interpretação do centro-periferia que ajuda a diferenciar uma economia central de uma periférica no século XXI, que requer cinco eixos analíticos fundamentais: (i) os aspectos produtivos e tecnológicos; (ii) a capacidade de dinamizar sua periferia; (iii) o papel da moeda no sistema monetário internacional e a capacidade financeira; (iv) a condição político-militar; e (v) a maior ou menor heterogeneidade estrutural de suas economias e sociedades. Vale começar por discutir esses eixos analíticos e terminar a seção contrastando essa análise com o debate da literatura.

(i) e (ii) Aspectos produtivos e tecnológicos; e a capacidade de dinamizar sua periferia:

[40] O estudo de Taglioni e Winkler (2016), além de quantificar a participação de países e setores nas CGV, chega a uma conclusão semelhante à de UNCTAD (2013), qual seja, a constatação de que um país participar em cadeias globais de valor não gera desenvolvimento automaticamente. A despeito da base analítica neoclássica desse trabalho, cuja construção elementar do raciocínio parte de uma simplificação exagerada da realidade, que é a função de produção agregada, os autores reconhecem que um país precisa assegurar o máximo de valor adicionado ao participar de CGV, com seu dado estoque de fatores produtivos disponíveis e seu "uso mais eficiente".

Medeiros (2006) discute a China como um duplo polo do desenvolvimento, no qual, o primeiro polo se define com o fato de essa economia asiática ter se tornado produtora de produtos de tecnologia da informação e bens de consumo industriais, sobretudo para atender à demanda de países ocidentais e desenvolvidos; associado a esse primeiro polo, o segundo polo se constitui com a importação chinesa de insumos, componentes e bens de capital de países asiáticos. Para Medeiros (2006), a China se consolidou como uma máquina de crescimento que por um lado acumula superávits, sobretudo, com EUA e Japão, mas ao mesmo tempo dinamiza a região asiática como um todo.

De acordo com Carneiro (2006), um dos produtos mais relevantes do processo de globalização das últimas décadas é a constituição de uma "nova geografia econômica" ou a conformação de "novos elos dinâmicos" na economia internacional. O primeiro elo é resultado do processo de *outsourcing* discutido anteriormente e se refere a articulação da economia americana, principalmente, à chinesa, com centralidade nos EUA. O elo dinâmico se define pela ampliação do fluxo de IDE e a instalação da grande empresa multinacional no país asiático, concomitante ao incremento do fluxo comercial de manufaturas entre esses países. Nesse elo, a produção estabelecida na China fornece ao consumo americano, país esse que por sua vez absorve excedentes financeiros dos chineses. O resultado é o acúmulo de superávits comerciais chineses, com monumental acúmulo de reservas internacionais. Nesse esse elo dinâmico EUA-China, o crescimento da economia americana – seja via ampliação do crédito e do consumo das famílias, seja via déficits fiscais – impacta fluxos de investimento direto estrangeiro, comerciais e financeiros entre os dois países.[41]

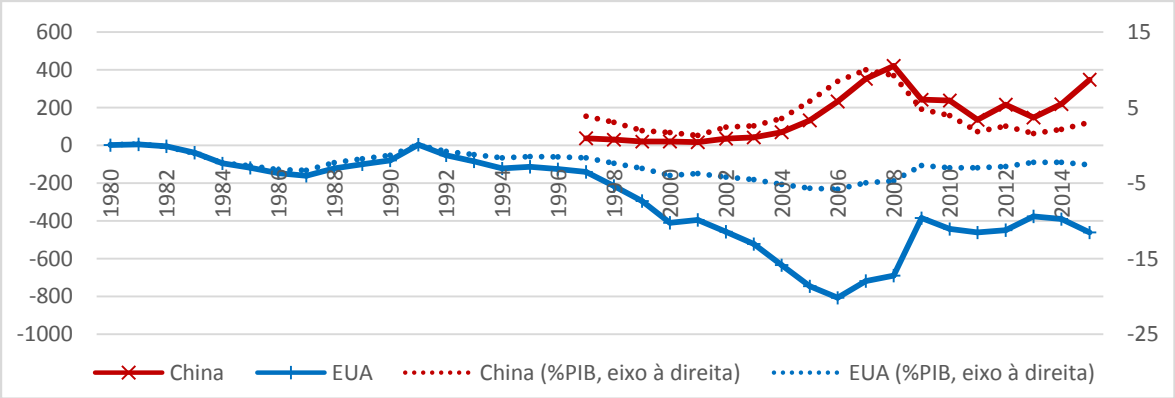
Como uma primeira ilustração desse elo dinâmico entre EUA e China, o Gráfico I.7 mostra quase um "espelho" na trajetória dos saldos em conta corrente dos EUA e da China.[42] A correlação dos valores em percentual do PIB é da ordem de -0,65 após o ano de 2001, mostrando o comportamento parelho do crescente déficit comercial americano e

[41] Note que a descrição desse elo dinâmico entre EUA e China aqui não propõe que as razões do crescimento chinês sejam exclusivamente decorrentes dessa articulação. Em outras palavras, o argumento não define que a única fonte de dinamismo chinês provém do consumo estadunidense, ou das exportações líquidas chinesas. O objetivo da descrição deste elo é explicitar a relação dinâmica entre produção, consumo, fluxos de IDE e financeiros. As discussões sobre o crescimento chinês são amplas na literatura e a demanda externa não é o único componente. Autores como Medeiros (2010a) já demonstraram, por exemplo, a importância da urbanização, construção civil e a formação bruta de capital fixo como elementos também fundamentais do crescimento chinês. Na realidade, o crescimento chinês deve ser compreendido como produto da contribuição da demanda externa e interna, cuja dinâmica articulada traz crescimento econômico e da produtividade, com mudança estrutural, e sem restrição de divisas.

[42] Os dados do FMI para a China estão disponíveis apenas a partir de 1997.

analogamente crescente superávit chinês. Ainda que sejam evidências bastante gerais[43], as mesmas sintetizam a transformação no padrão de produção e comércio internacional, sobretudo nesse elo dinâmico central entre EUA e China.

Gráfico I.7 – China e EUA: Saldo em Conta Corrente, 1980-2015 (US$ bilhões e %PIB)



Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI), elaboração própria.

Belluzzo (2006) argumenta que o ciclo de expansão da economia americana após a década de 1990, acompanhado de crescente déficit em conta corrente, reforçou o papel de investidor dos EUA e provedor de demanda efetiva. A China, dotada de competitividade, inclusive em setores manufaturados de maior intensidade tecnológica, absorveu parte substantiva do IDE estadunidense (incluindo-se a intermediação de Hong Kong e Cingapura) e tornou-se um dos grandes fornecedores à expansão da demanda dos EUA.[44]

Ainda na discussão de Carneiro (2006) e em linha com a tese do duplo-polo de Medeiros (2006), o segundo elo dinâmico da nova geografia econômica internacional se refere à integração intra-asiática, com eixo central na China e nos fluxos de IDE originários do Japão, que foram apenas o início desse processo, que posteriormente se consolidou com a constituição da fábrica asiática.[45] Nesse elo, o déficit chinês com a região atua de forma a

[43] Afinal, são múltiplas as causas que determinam o resultado da conta corrente das duas maiores economias do mundo, e a seção I.3.2 já discutiu eventuais problemas associados aos valores brutos do comércio, sobretudo a "dupla contagem" de valor adicionado.

[44] Alguns autores interpretam essa relação entre a economia americana e chinesa como uma reedição do período de Bretton Woods, no qual vários dos elementos que asseguraram o dinamismo do pós-guerra por meio do comércio internacional estão presentes na relação dos EUA com países asiáticos, sobretudo o câmbio fixo entre as moedas asiáticas e o dólar estadunidense. O chamado "Breton Woods II" é discutido por trabalhos como Dooley et al. (2003a), Dooley et al. (2003b), Eichengreen (2004), que tratam de explicar o modelo de crescimento asiático com esse paralelo com o período do capitalismo regulado.

[45] Tavares e Belluzzo (2004) e Belluzzo (2006) discutem o movimento de deslocalização da indústria japonesa para países da região, inclusive China, com apoio da capacidade financeira de seus bancos, em busca de compensar perdas em ativos denominados em dólar. A denominada "metástase" do sistema industrial japonês gerou uma onda de investimentos de Taiwan e Coreia também para a China (além de outros países da região) e as praças financeiras da região, com destaque a Hong Kong e Cingapura, integraram-se ao complexo asiático e tiveram papel central nos fluxos de IDE, crédito e investimentos de portfólio.

"redistribuir" o superávit do gigante asiático com os EUA e dinamiza a região. O terceiro elo seria o comportamento dinâmico entre o primeiro elo (EUA-China) com o resto da periferia, sobretudo aquela fornecedora de matérias primas e *commodities*.

Para o futuro, e com a estratégia chinesa clara de aprofundar seus elos com o mundo, desde 2013 o Presidente Xi Jinping tem promovido a chamada iniciativa "*One Belt, One Road*". A qual sintetiza cerca de US$1trilhão em investimentos de infraestrutura, com objetivo de conectar, por via terrestre, a China à Europa (por meio da Ásia Central), ao Golfo Pérsico, ao Mediterrâneo (através da Ásia Ocidental) e ao Oceano Índico; além da chamada "rota da seda marítima do século XXI", que criaria diversas rotas navegáveis no espaço regional asiático, chegando à África e ao Mediterrâneo, segundo plano de ação de 2015 (JINCHEN, 2016). Interligando mais de 60 países, a consolidação desse espaço integrado de infraestrutura – a partir do conhecimento, recursos e política externa chineses – permitiria se construir um grande espaço de integração produtiva, centrado na indústria da China. Mais do que um grande projeto de infraestrutura, em um momento em que os EUA poderão promover uma guinada protecionista, Perlez e Huang (2017) especulam que o "*One Belt, One Road*" poderia se consolidar como um novo modelo de globalização e como uma iniciativa mais audaciosa do que fora o Plano Marshall do pós-Guerra.

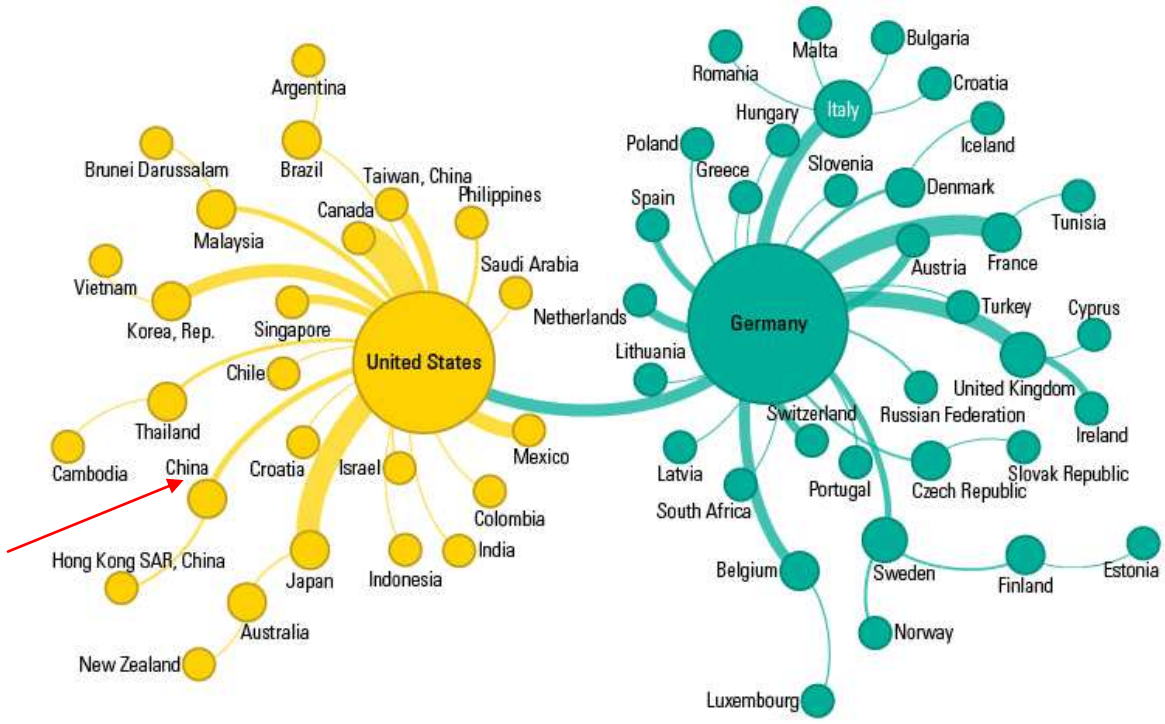
No início do século XXI, a ascensão da China e a constituição de uma economia de grandes proporções (vide Box I.1), nesses elos articulados aos EUA e ao restante da Ásia, exerceu forte pressão na demanda por matérias-primas, tanto pelo efeito *quantum*, como pela pressão altista em preços de matérias primas (tema melhor discutido na seção II.4.2.1). Nos últimos anos, verificou-se uma crescente capacidade de a China promover dinamismo em vários países da Ásia, África ou América Latina por meio de importações de insumos de diferentes intensidades tecnológicas do Vietnã ou Bangladesh, bem como de matérias primas provenientes da Angola, Chile, Argentina ou Brasil, e também por meios de investimentos diretos de sua indústria, sobretudo consolidando-se em torno da Ásia.

Ademais do impacto altista dos preços em matérias-primas, a crescente produtividade desses elos da nova geografia produtiva internacional, com a grande escala e baixos salários chineses, barateou de forma sistemática preços de manufaturados. Ambos fenômenos tiveram forte impacto na periferia, inclusive a América Latina – tema a ser aprofundado no Capítulo 2, que discutirá os impactos da ascensão da China nos distintos padrões de desenvolvimento da América Latina, essa em posição claramente periférica.

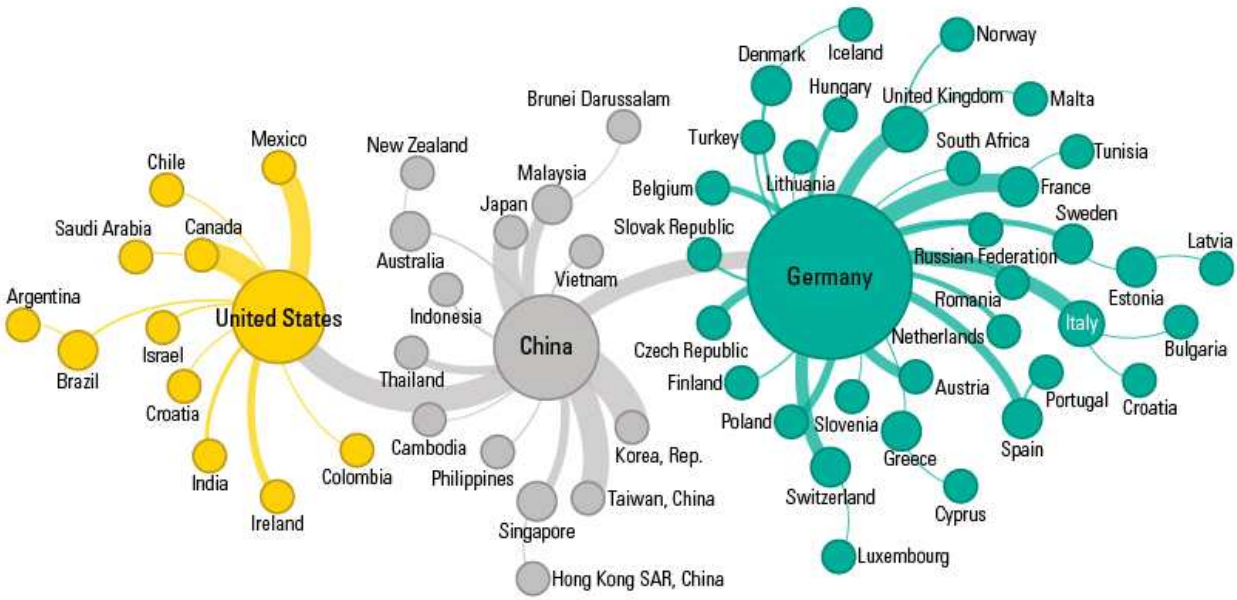
A partir das métricas de rede de comércio organizadas por Taglioni e Winkler (2016), observa-se a importância da China na produção e comércio global. A Figura I.5 mostra mapas de principais fluxos bilaterais de comércio de valor adicionado (exportações e importações) articulados pelas redes de CGV, o Painel "a" mostra o ano de 1995 e o "b" 2011. Nesses fluxos, denominados de "*reduced network*", há uma simplificação para facilitar a visualização, neles apresentam-se somente as principais relações de comércio de valor adicionado entre os países – apresentar todos os fluxos bilaterais criariam centenas de linhas que impediriam a visualização. Nessa figura, fica explícito como a China saiu de uma condição periférica nos anos 1990, quando orbitava cadeias de valor centralizadas nos EUA e saltou, no ano de 2011, para se tornar uma rede central na estrutura produtiva e comercial internacional. A transformação vista entre o Painel "a" e "b" mostra que, a despeito do aprofundamento das relações das CGV chinesas com os EUA e Alemanha, a China passou a centralizar em si cadeias com uma periferia própria a sua estrutura produtiva, sobretudo asiática, e passou a deter maiores fluxos de comércio de valor adicionado tanto com os EUA quanto com a Alemanha (outros dois nodos centrais das CGV).

Figura I.5 – Países selecionados: Evolução da rede de comércio de valor adicionado, 1995-2011 (*reduced network*)

Painel a: 1995



Painel b: 2011



Fonte: Santoni e Taglioni (2015), elaboração de Taglioni e Winkler (2016, p. 104). Destaque próprio para China no painel a.

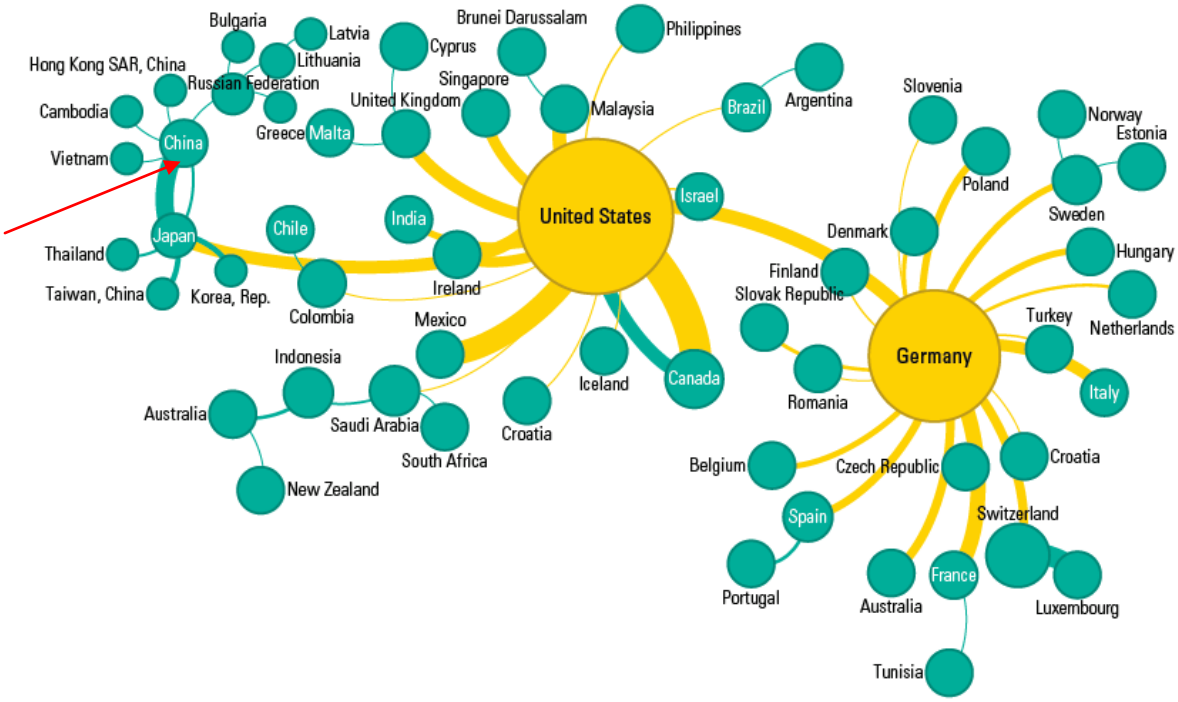
A Figura I.6 mostra dois mapas com dados do comércio por valor adicionado a partir da chamada "perspectiva do vendedor" e "do comprador", no ano de 2011, respectivamente nos Painéis "a" e "b". Esses mapas, assim como na Figura I.5, a título de simplificação estão em *reduced* networks, ou seja, apenas as principais relações de comércio de valor adicionado.

Na perspectiva do vendedor, pode-se observar que os EUA e Alemanha ainda são os grandes vendedores de valor adicionado ao mundo. Em termos de valor, o tamanho das esferas e as espessuras dos indicadores das redes principais de comércio (em proporção do comércio mundial), mostram que praticamente todo o mundo compra muito valor agregado dos EUA e da Alemanha. Já na perspectiva do comprador fica evidente que Alemanha e China são os maiores compradores de valor adicionado no mundo, o que significa que esses dois países são os que mais absorvem valor adicionado pelo resto do mundo. A combinação das Figuras I.5 e I.6 não deixam dúvidas sobre o papel que a China assumiu nas CGV, de modo que esse país se consolidou como um elo central na dinâmica da produção (e comércio) global, profundamente articulada com países centrais tradicionais, sobretudo os EUA – país que além de liderar a venda de valor adicionado, tecnologia, e ser o maior consumidor, também detém tanto a moeda chave desse sistema, como a taxa de juros e comanda as finanças.

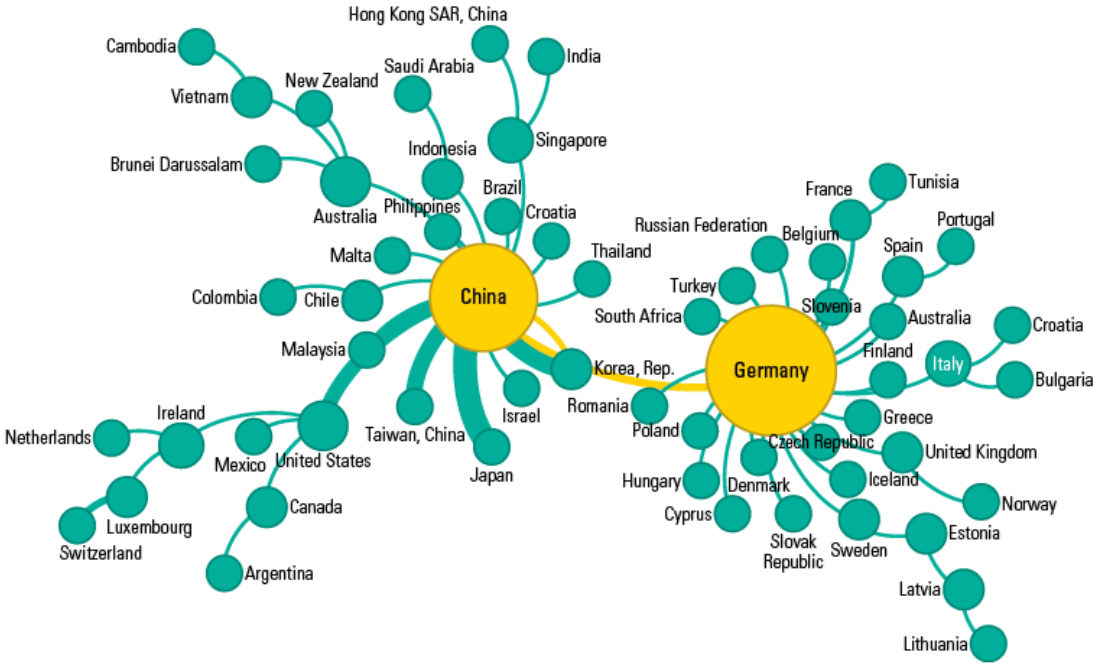
O Painel "a" da Figura I.6 explicita outro tema interessante no processo de fragmentação da produção, qual seja, que a despeito da distribuição global da produção em cadeias, promovida pelas empresas transnacionais (sobretudo a americana e a alemã), essas firmas mantiveram as atividades de maior valor adicionado nos países centrais, o que mostra um aspecto do *outsourcing* discutido neste trabalho e por Hiratuka e Sarti (2015). Isso significa que a grande empresa transnacional segmentou suas cadeias e transferiu as atividades de menor intensidade tecnológica à periferia, de mão-de-obra mais barata, mas manteve no centro as atividades de maior valor. Justamente sob esse aspecto a China ainda não se mostra como um nodo central no comércio de CGV. A China, do ponto de vista da geração de conteúdo tecnológico e de maior valor agregado nas cadeias, avançou, mas ainda não chegou aos patamares da Alemanha ou dos EUA. A China, assim, é parte do elo produtivo central liderado pelos EUA, com participação fundamental da indústria alemã (europeia), mas verifica-se que a China é um dos maiores absorvedores de valor agregado do mundo, portanto ainda requer comprar muita tecnologia do exterior. Produz por meio de cadeias de valor integradas com a EUA e Europa e, finalmente, distribui esse valor adicionado (por si mesmo e pelos produtores de seus insumos primários ou de maior tecnologia) para o mundo.

Figura I.6 – Países selecionados: Redes de comércio de valor adicionado, 2011 (*reduced network*)

Painel a: perspectiva do vendedor (EUA e Alemanha como grandes vendedores de valor adicionado)



Painel b: perspectiva do comprador (China e Alemanha como grandes compradores de valor adicionado)



Fonte: Santoni e Taglioni (2015), elaboração de Taglioni e Winkler (2016, p. 105). Destaque próprio para China no painel a.

Essa observação de que a China ainda é grande compradora de valor adicionado do mundo corrobora análises setoriais de que a China ainda depende de importar tecnologia em

atividades importantes, a despeito de ter avançado no adensamento de cadeias. Vale ver em mais detalhes essa questão.

Como se viu, a China iniciou seu processo de crescimento acelerado por meio de uma inserção periférica comercial, exportando manufaturas de baixa intensidade tecnológica, por meio de fábricas de montagem, com mão-de-obra barata, importando tecnologia e imitando padrões já existentes. Ao longo dos anos, o país converteu-se em um exportador de manufaturas de alta intensidade tecnológica (com conteúdo importado), alta produtividade, grande escala, capacidade de inovação em diversos setores e promotor de *spillovers* nacionais e regionais. A estratégia de modernização e industrialização logrou enorme êxito quanto a consolidação de distintas atividades industriais, que com o tempo avançou no adensamento de cadeias de valor – e quanto mais adensar (ou substituir importações), maiores os impactos negativos para a produção industrial no mundo. Em seu processo de desenvolvimento acelerado, a China deixou de ser um país meramente importador e imitador de tecnologia, para ser uma economia capaz de inovar e competir em algumas atividades de alta intensidade tecnológica. Essa estratégia de inserir-se na economia da inovação se percebe em diversos planos quinquenais da China e um dos indicadores mais claros desse processo está nos registros de patentes.

No entanto, a despeito do esforço estratégico no campo da inovação e do avanço no adensamento de cadeias, no sentido de internalizar etapas de mais valor, esse salto tecnológico ainda está incompleto. Ademais dos indicadores de valor adicionado discutidos anteriormente, em um conjunto de indústrias, a China ainda é dependente de importações e tecnologia estrangeira.

Entre os trabalhos que destacam o adensamento de cadeias, Cui e Syed (2007) analisam dados de comércio desagregado para demonstrar que a China, já em 2007, havia deixado de ser um país de montagem para converter-se em um exportador de produtos com maior intensidade de componentes domésticos, em um processo de substituição de importações e adensamento de cadeias. Nesse sentido, constatam os autores que a medida que a China evoluiu na consolidação de cadeias de valor, seus produtos tornaram-se cada vez mais sofisticados, assim como suas exportações e importações.

A despeito do adensamento de cadeias e de deixar de ser uma economia simplesmente montadora, a China ainda depende de importar tecnologia em algumas atividades. Trabalhos como o de Liu (2005), que apresenta as especificidades da trajetória de desenvolvimento das

grandes empresas da China, cujas maiores barreiras a entrada em mercados internacionais são o acesso a tecnologias e o *branding* (a constituição de uma marca reconhecida pelo mercado). Liu (2005) mostra as estratégias chinesas de construir alianças internacionais para compartilhamento de tecnologia e a de *joint ventures* com outras firmas transnacionais como forma de acessar tecnologia.[46] O trabalho enumera alguns casos específicos, como a Huawei, que estabeleceu centros de pesquisa nos EUA, Índia e Rússia, além de ter constituído *joint ventures* para formar laboratórios com Motorola, Intel, Microsoft, entre outras. Ou o caso da TLC, que constituiu *joint venture* para produzir televisores com franceses, o que permitiu à empresa chinesa beneficiar-se de um *branding* com melhor acesso aos mercados dos EUA e Europa, além de possibilitar que a TLC adquirisse tecnologias e capacidades em pesquisa e desenvolvimento. Finalmente, no exemplo da Ningbo Bird, produtora de telefones, que fez uso de *joint ventures* e *outsourcing* internacional (novamente para acessar tecnologias), mas mais recentemente já conseguiu desenvolver produtos com suas próprias inovações. De 2005, ano dessa publicação até o presente, esses exemplos seguiram avançando.

Portanto, percebe-se que a China não é mais mera economia maquiladora, ou imitadora, mas as análises setoriais e os fluxos de comércio de valor adicionado mostram que a China ainda depende de tecnologias provenientes do exterior. Assim, o *cacth-up* tecnológico por parte das empresas chinesas, em geral, é tarefa ainda em processo na China, essas análises levam a conclusão de que a China não está no patamar dos EUA ou Alemanha, mas parece avançar nesse sentido.

Para resumir, percebe-se que nesses dois eixos analíticos, o produtivo e tecnológico, associado à capacidade de gerar demanda efetiva em uma periferia, a China assume a condição de um país central com alguns limites. Isso quer dizer que a China é parte de um elo produtivo internacional central (articulado aos EUA e Europa), a economia chinesa comanda uma periferia do ponto de vista produtivo e da demanda efetiva, mas ainda não alcançou a mesma liderança tecnológica, ou patamar similar a EUA e Alemanha, persistindo sua dependência de tecnologia importada em algumas atividades. Ainda que poderá, no futuro, ao

[46] O autor argumenta que poucos países do mundo conseguiram sair da etapa de "imitadores" e dar o salto para "inovadores". No caso chinês, o país ainda é dependente da tecnologia importada em alguns setores, embora em outros já tenha dado o salto. Para o autor, o *catching-up* tecnológico chinês, ainda em processo, dependeu em estágios iniciais da difusão de novas tecnologias e o Estado teve papel central, tal qual em outras economias que ao longo da história fizeram o *catch-up*. A especificidade da trajetória chinesa, sobretudo ao ser comparada ao Japão e Coreia, estaria ligada ao uso do processo de *outsourcing* internacional e à absorção de conhecimento nesse processo, bem como a escala significativa da China, a inovação orientada para o mercado e os fluxos de IDE.

avançar sua estratégia de desenvolvimento (cujo "*One Belt, One Road*" talvez seja expressão mais evidente), superar esses limites.

(iii) O papel da moeda no sistema monetário internacional e a capacidade financeira;

Se nos aspectos produtivos, tecnológicos e de demanda efetiva a China adquiriu aspectos centrais, mas incompletos, sob o ponto de vista de sua moeda talvez esteja a maior fragilidade da China como um centro. Assim como na discussão de Carneiro (2010a), o renmimbi chinês é inconversível sob o ponto de vista internacional, a despeito da disposição política mais recente da China em ampliar o papel de sua moeda.

De Conti (2011), com dados do BIS, aponta que a China não tem uma moeda de uso internacional, mas apenas regional. O renmimbi chinês ainda não logrou exercer as funções básicas de uma moeda internacional quanto a ser unidade de conta, meio de pagamento e reserva de valor – e nesse sentido considera-se inconversível, ou periférica. De Conti (2011) expõe indicadores como *turnover* (giro) em mercados cambiais internacionais, moedas de denominação de comércio internacional, composição da denominação monetária de dívidas externas, estoques de reservas internacionais, denominação de ativos e passivos bancários no exterior, instrumentos monetários, instrumentos financeiros tradicionais e também em mercados de derivativos. Verifica-se, apenas, que a China consegue realizar parte de seu comércio regional em sua própria moeda, mas não com países centrais.

Na discussão de De Conti (2011), os principais determinantes que ajudam a explicar o uso internacional de uma moeda são o tamanho da economia e sua integração a economia mundial; seu peso geopolítico; o voluntarismo político; instituições fortes; e políticas macroeconômicas "responsáveis". A conclusão é que a despeito de a China ser uma economia grande, com profunda integração comercial no mundo, com peso geopolítico significativo e voluntarismo político no uso de sua moeda, sobretudo regionalmente, as finanças do país asiático ainda são relativamente fechadas, há forte regulação do ponto de vista financeiro e rigor no controle cambial, o que dificulta o uso do renmimbi como moeda central no sistema financeiro internacional. Desde a publicação de De Conti (2011) até o presente, a China evolui no sentido de ampliar a capacidade de sua moeda no sistema internacional, sobretudo em decorrência do voluntarismo político do gigante asiático.

Carneiro (2010a) e De Conti (2011) apontam esforços e voluntarismo político da China para tornar o renmimbi uma moeda de maior peso no cenário internacional. Por

exemplo, há medidas do governo no âmbito comercial que autorizam o estabelecimento de contratos de importação e exportação, bancos comerciais estão autorizados a oferecer crédito ao comércio exterior regional denominados em renmimbi e após a crise internacional de 2008 o banco central chinês atuou com *swaps* de renmimbi contra várias moedas regionais e também internacionais.

O resultado mais importante do esforço chinês de aumentar o peso do renmimbi no espaço internacional é a inclusão, no FMI, da moeda chinesa como parte da cesta de moedas dos Direitos Especiais de Saque (SDR, na sigla em inglês) em setembro de 2016. Com esse reconhecimento por parte do diretório executivo do FMI, o renmimbi juntou-se ao seleto grupo de cesta de moedas que compõem os SDR, composto anteriormente pelo dólar, euro, yen e libra. Segundo Siddharth Tiwari (Diretor do departamento do FMI de estratégia, política e revisão) e Andrew Tweedie (Diretor do departamento do FMI de finanças),[47] a inclusão do renmimbi é um marco no processo de integração financeira internacional da China, que implantou reformas monetárias, cambiais e nos sistemas financeiros. Ademais, permitiu avanços na liberalização, integração e melhoria da infraestrutura dos seus mercados financeiros. Além disso, como a transparência seria fundamental para constituir-se como parte da cesta de SDR, as autoridades chinesas tomaram recentemente medidas para aumentar a divulgação de dados, divulgar informações sobre a composição monetária das reservas ao FMI. Igualmente, seguem trabalhando com o BIS no fornecimento de estatísticas do setor bancário chinês. A expectativa do Fundo é que a inclusão do renmimbi na cesta de SDR irá apoiar a crescente utilização e comercialização da moeda chinesa internacionalmente, inclusive podendo ajudar a aprofundar mercados financeiros e elevar o papel de reserva internacional do renmimbi.

Como indicador da crescente importância da moeda chinesa, em meados de junho de 2017 o Banco Central europeu, pela primeira vez em sua história, vendeu parte de suas reservas em dólares para comprar o equivalente a €500 milhões em renmimbis. A despeito de não ser montante tão significativo, o fato de ser o primeiro movimento de compra de renmimbi sinaliza o crescimento da importância da moeda chinesa no espaço internacional, para se tornar uma moeda reserva de valor, pelo menos no âmbito das instituições públicas

[47]Posição emitida por meio de entrevista feita pelo FMI, em setembro de 2016. Disponível em: http://www.imf.org/en/News/Articles/2016/09/29/AM16-NA093016IMF-Adds-Chinese-Renminbi-to-Special-Drawing-Rights-Basket

(ECB, 2017). Reforçando a percepção de que a moeda chinesa ainda não é conversível, mas dá sinais de avançar nesse sentido.

Outros esforços chineses, no campo das finanças, estão ligados a fluxos financeiros bilaterais (em dólares) e a consolidação dos bancos de desenvolvimento regionais e internacionais promovidos pela China (também capitalizados em dólar). Esse país converteu-se em um grande financiador de projetos bilaterais, sobretudo ligados a infraestrutura, energia e *commodities*, usando-se de seus bancos estatais. A China tem se constituído como fonte fundamental de financiamento de países periféricos, inclusive na América Latina e Caribe, dado que, além da disponibilidade de recursos baratos, não impõe as condicionalidades e políticas operacionais das instituições internacionais tradicionais. Por meio da base de dados desenvolvida por Gallagher e Myers (2016),[48] vê-se que somente entre os anos de 2005 e 2015 dois bancos estatais chineses – *China Development Bank* (CDB) e o *China Ex-Im Bank* (Ex-Im Bank) – aprovaram 68 operações com a América Latina e Caribe, totalizando US$127,4 bilhões, conforme mostra a Tabela I.1, que lista os países latino-americanos receptores nos créditos bilaterais.

Os bancos CDB e o *Ex-Im Bank*, os mais importantes fornecedores de crédito internacional da China, são típicos bancos de desenvolvimento, criados como com o objetivo de apoiar políticas governamentais. As taxas de juros do CDB em geral são mais elevadas que os concorrentes internacionais, ao passo que o *Ex-Im Bank* alcança taxas de juros um pouco inferiores ao *Ex-Im Bank* americano. Há outros atores chineses como o *State Administration of Foreign Exchange* (SAFE), *CITIC Group*, *PetroChina*, *Sinopec*, *Chinese comercial banks ICBC*, *Bank of China* e o *China Construction Bank*. Além disso, os bancos de desenvolvimento chinês já fizeram parcerias com bancos internacionais e domésticos (em ambos os casos, bancos públicos e privados) em operações com garantia soberana e sem garantia soberana, com empresas na América Latina.

[48] Consultar por meio da página do *Inter-American Dialogue* (http://www.thedialogue.org/).

Tabela I.1 – América Latina e Caribe: Operações de crédito da China via CDB e *Ex-Im Bank*, 2005-2015 (US$ bilhões)[a]

CDB (37 OPERAÇÕES)	
VENEZUELA	US$ 60,6
BRASIL	US$ 17,3
ARGENTINA	US$ 15,1
EQUADOR	US$ 6,5
BOLÍVIA	US$ 0,551
JAMAICA	US$ 0,477
PERU	US$ 0,050
SUB-TOTAL CDB	**US$100,6**
EX-IM BANK (31 OPERAÇÕES)	
EQUADOR	US$ 8,7
BRASIL	US$ 4,5
VENEZUELA	US$ 4,4
TRINIDAD E TOBAGO	US$ 2,6
BOLÍVIA	US$ 1
JAMAICA	US$ 1
MÉXICO	US$ 1
COSTA RICA	US$ 0,395
BARBADOS	US$ 0,170
ARGENTINA	US$ 0,162
GUIANA	US$ 0,130
BAHAMAS	US$ 0,099
SUB-TOTAL CDB	**US$24,1**
TOTAL CDB E EX-IM BANK	**US$ 124,7**

Fonte: *China-Latin America Finance Database/Inter-American Dialogue*, Gallagher e Myers (2016).
a: Inclui os dois principais bancos de desenvolvimento em sua relação com a América Latina e Caribe, o CDB e o Ex-Im Bank.

No caso específico da SAFE, entidade administrativa do Banco Central que tem o mandato (entre outros) de fazer a gestão das reservas internacionais, essa executa a estratégia de diversificação de ativos e tem aplicado as reservas por meio de investimentos no setor privado e público em todo o mundo, seja bilateralmente, regionalmente ou por meio de instituições como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).[49]

Nos últimos anos, a China (junto com outros países emergentes) tem feito grande esforço político por ter maior peso na arquitetura financeira internacional, sobretudo no FMI e Banco Mundial. O argumento básico dos emergentes é que a governança definida no pós-guerra, em Bretton Woods, já não expressa mais a realidade atual, na qual a China tem peso muito mais significativo, além de outros emergentes. Argumenta-se que os poderes de voto no FMI e Banco Mundial, definidos no século passado, já não representam a realidade econômica e geopolítica após a emergência da China e de outros países "do Sul". Os EUA, seja por meio do poder executivo, seja por meio do legislativo, têm se esforçado para proteger

[49] Como exemplo, no ano de 2013 a China estabeleceu um fundo de co-financiamento de US$ 2 bilhões com o BID, o primeiro com multilaterais, sendo que US$1,5 bilhão deveria ser alocado em projetos para o setor privado e o restante para o setor público latino-americanos, a pressão dos chineses pelas operações privadas resulta da busca da SAFE por maior rentabilidade na sua estratégia de diversificação de ativos. O documento do BID que estabelece esse fundo chinês é confidencial, mas há informações gerais na página do banco: www.iadb.org.

a arquitetura que definiu a hegemonia estadunidense do pós-guerra e conter a maior participação da China e emergentes.

Como exemplo regional, a China finalmente foi aceita no BID no ano de 2008, mas com apenas 184 ações, que representam nada mais do que 0,004% do poder de voto da instituição. Essa diminuta participação não dá nem direito ao gigante asiático de possuir representante permanente no diretório executivo, mesmo sendo a China a segunda maior economia do mundo, um dos maiores contribuintes em fundos de cooperação ao banco e à região, um dos maiores parceiros comerciais e grande investidor na América Latina e Caribe. Essa resistência dos EUA e aliados à entrada chinesa foi excepcionalmente contornada em negociação liderada pelo Brasil na capitalização da janela não-soberana do grupo BID, a Corporação Interamericana de Investimentos (CII). Nessa negociação, concluída em 2015 após mais de dois anos de debates na instituição, os EUA, sem condições fiscais (nem interesse político) de contribuir, finalmente aceitaram diluir seu poder acionário, permitindo que a China alcance participação mais significativa na CII.

Em paralelo aos esforços chineses de participação nas instituições já existentes, empenhos substantivos foram feitos para a consolidação de novos bancos regionais e globais que poderão mudar a arquitetura internacional historicamente liderada pelo Banco Mundial e FMI. Ganharam notoriedade a constituição do Banco de Investimento Asiático em Infraestrutura (AIIB, na sigla em inglês), com sede em Pequim, e o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês, também conhecido como Banco dos BRICS), com sede em Xangai.

No caso do AIIB, a instituição conta com um montante de quase US$ 90 bilhões em ações subscritas e ratificadas pelos países membros. Na constituição do AIIB em 2015, que acabou ocorrendo a despeito de esforços contrários dos Estados Unidos, o banco se forma com as marcantes ausências dos EUA e Japão, mas incluiu a Coreia e Israel (tradicionais aliados dos EUA), além de diversos europeus como Alemanha, Reino Unido, França ou Suíça. O Brasil, que entre os não-regionais seria apenas menor que a Alemanha e França, subscreveu ações suficientes para ser até mesmo maior que o Reino Unido, posição que deveria ocupar como membro dos BRICS, líder regional e uma das maiores economias do mundo. Na negociação liderada pelo Brasil, o país alcançou superar 11% das ações não-regionais e logrou, no acordo, fundar uma cadeira não-regional e não-europeia em conjunto

com África do Sul e Egito.[50] No entanto, com a eclosão da crise política no Brasil, remoção da Presidenta Dilma e mudança nas orientações da política externa, o futuro dessa negociação, e outras semelhantes, podem estar em risco.

O NDB junto ao AIIB constitui grande símbolo da busca por uma nova arquitetura financeira internacional, ainda que a retórica oficial seja de complementariedade e cooperação com as instituições financeiras internacionais e regionais. Esses esforços multilaterais, que têm como pano de fundo o aumento do peso da China, novamente enfrentaram resistência dos EUA, ora tentando convencer aliados a não aderir, outrora posicionando-se contra a ampliação do peso da China nas instituições tradicionais. O NDB se consolidou com a emergência do grupo denominado BRICS (metaforicamente lembrando "bloco de tijolo", de *brick* em inglês), composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. A fundação do NDB é um produto "real" do grupo de países emergentes, um conjunto bastante diverso e de difícil concertação. O banco foi fundado com um capital total de US$50 bilhões, sendo que cada membro fundador deve subscrever a um quinto dessas ações, sendo US$10 bilhões em capital *paid-in* e US$40 bilhões em *callable*.[51; 52]

Vale comentar que o NDB também tem um significado importante quanto à relação entre China e Rússia. Note que desde os anos 1970, os EUA se aproximaram da China e despenderam esforço diplomático para manter e aprofundar o distanciamento entre o país asiático e a potência militar, na época, soviética. O fórum dos BRICS, sobretudo o NDB, talvez seja o símbolo mais importante da reaproximação dos gigantes, China e Rússia, desde a década de 1970. Curiosamente, o acordo do banco finalmente saiu quando os EUA intensificaram pressões políticas contra a Rússia, como reação a disputas envolvendo a Ucrânia. Justamente quando os EUA, e também a Europa, pressionavam a Rússia, esse país aproximou-se novamente da China, por meio dos BRICS, após décadas.

[50] Mais detalhes sobre o acordo final, consultar AIIB (2015).
[51] Os conceitos de *callable capital* e *paid-in capital* merecem breve definição. Nos bancos multilaterais tornou-se comum usar os anglicismos supracitados, que se referem a aportes de capital "pago" ou "exigível". A subscrição de ações por parte dos países membro, que levam aos aportes de capital a esses bancos, se dá nesses dois formatos. A diferença fundamental é que o *paid-in capital* (ou capital pago) implica em desembolsos fiscais e pagamentos dos montantes conforme agenda de contribuições acordada no documento que define a capitalização. Ao passo que o *callable capital* (capital exigível) é um compromisso (ou "promessa") dos países membros de que farão contribuições de capital caso restrições de capital no banco durante sua operação. Políticas internas costumam definir os procedimentos para o *call* (ou chamada de capital) em caso de um choque restritivo forte, como uma forma de garantir maior segurança aos títulos emitidos por esses bancos, sem implicar custos fiscais aos países membros.
[52] Mais detalhes sobre o acordo final, consultar NDB (2015).

Conclui-se, por fim, que a China não possui uma moeda conversível e suas finanças não possuem a centralidade de praças financeiras já estabelecidas, sobretudo nos EUA e Europa. No entanto, há esforços para tornarem o renmimbi conversível internacionalmente e a capacidade das finanças chinesas é crescente, o voluntarismo político e a promoção de uma diplomacia de bancos públicos, regionais e internacionais impactam um conjunto importante de países, inclusive disputando espaço tradicionalmente ocupado pelo Banco Mundial ou pelo BID.

(iv) Condição político-militar:

Cardoso de Mello (1997) destacou que a condição de um país central também requer capacidade político-militar de se exercer poder sobre sua periferia. Isso está também relacionado à capacidade industrial, à independência tecnológica e ao potencial financeiro de um país ter liderança sob a forma mais primitiva do poder global.

Evitando discutir em profundidade esse aspecto, não parece haver dúvida das condições militares da China, afinal trata-se de um país com mais de 1,3 bilhão de habitantes, detentor de tecnológica nuclear e aeroespacial, com um efetivo militar na ativa de mais de 2,3 milhões de soldados. De acordo com a base de dados do *Global Fire Power*, a China está entre as maiores potências militares do mundo, como se vê na Tabela I.2.

Tabela I.2 – Ranking global do poder militar, 2016

POSIÇÃO	PAÍS
1	EUA
2	RÚSSIA
3	CHINA
4	ÍNDIA
5	FRANÇA
6	REINO UNIDO
7	JAPÃO
8	TURQUIA
9	ALEMANHA
10	ITÁLIA
11	COREIA DO SUL
12	EGITO
13	PAQUISTÃO
14	INDONÉSIA
15	BRASIL

Fonte: *Global Fire Power*.

(v) Maior ou menor heterogeneidade estrutural de suas economias e sociedades:

Assim como discutido na Introdução desta tese, um dos pilares do pensamento estruturalista é que o desenvolvimento deve promover uma maior homogeneidade na estrutura econômica e social. No desenvolvimento do centro, sem a heterogeneidade estrutural da

periferia, o progresso técnico lograva ser acompanhado por incremento do nível de emprego, de salários, elevação de padrões de consumo, aumento da renda de sua população e, finalmente, melhores condições de vida. Uma economia em condição periférica e com heterogeneidade estrutural possui setores "modernos", de alta produtividade, coexistindo com setores "atrasados", de baixa produtividade. Os grandes contingentes populacionais desempregados, ou ocupados em atividades de baixa produtividade, sustentam o nível de salários deprimidos e impede que no desenvolvimento periférico a renda dos trabalhadores suba como no centro. Viu-se na Introdução que a estrutura produtiva heterogênea se reflete na estrutura da ocupação da força de trabalho. É a amplitude do contraste entre esses setores e a magnitude dos contingentes populacionais em cada um deles que seriam as melhores formas de medir a heterogeneidade estrutural. Com isso, um indicador importante da heterogeneidade estrutural é o grau de informalidade do emprego, assumindo que os setores mais atrasados, em geral, usam-se de emprego informal.

Nessa avaliação, é importante considerar o legado socialista da China, que marca diferenças fundamentais com a histórica estrutura do emprego da periferia do capitalismo. No sistema de organização econômica socialista, o Estado assegurava emprego estável e seguro aos trabalhadores urbanos, com assistência social, aposentadoria pública, saúde e moradia. Isso fez com que a China houvesse empregado quase todos seus trabalhadores urbanos de maneira formal, sejam diretamente ocupados na administração pública, ou sejam em empresas públicas e coletivas. Com isso, historicamente, as relações de trabalho estiveram estabelecidas formalmente, causando índices baixos de informalidade no emprego chinês. Park et al. (2012) argumentam que resultado semelhante é observado em outras economias, como o caso da Rússia ou mesmo a Romênia. Também de acordo com Park et al. (2012), a China não possui a tradição de mensurar (ou discutir) informalidade no mercado de trabalho, o que faz com que a disponibilidade de estatísticas no tema seja escassa. Em função disso, esses autores usaram-se de uma pesquisa domiciliar empreendida em seis grandes cidades chinesas,[53] no ano de 2010, para buscar mapear a informalidade no trabalho urbano na China. Note que, diferentemente da periferia do capitalismo, como a América Latina, a informalidade no emprego chinês é fenômeno novo e foi crescente desde os anos 1990 até início dos anos 2000, quando em 2008 uma legislação endureceu contra a informalidade.

[53] As cidades são: Shanghai, Wuhan, Shenyang, Fuzhou, Xi-an e Guangzhou.

Park et al. (2012) apresentam que estudos anteriores estimaram para os anos de 2002/2003 que 39% dos trabalhadores urbanos estavam "perdidos" nas estatísticas, dado que não haviam sido declarados pelos empregadores. Além disso, uma pesquisa empreendida pelo Ministério do Trabalho em 66 cidades chinesas, ao final de 2002, estimou que 45% dos trabalhadores urbanos eram informais.[54] Segundo Park et al. (2012), essa "flexibilidade" no emprego dos trabalhadores, sobretudo no migrante rural que chegava às grandes cidades, foi combustível ao rápido crescimento da indústria exportadora, intensiva em trabalho. Após 2008, ano em que uma legislação nova endureceu a punição para o emprego informal do migrante, a China tem logrado reverter esse quadro e os contratos formais de trabalho cresceram substantivamente.

Park et al. (2012) propõem uma interpretação de emprego formal e informal para as especificidades chinesas. Formal compreende o setor público e as empresas com mais de 7 empregados; e o setor informal compreende as empresas com menos de 7 empregados – ainda que esses negócios devam, também, obrigatoriamente estar registrados, possuem uma regulação muito menos rigorosa. Pode-se assumir que essas microempresas, em geral, são de produtividade inferior às grandes. Nessa definição os autores medem a informalidade no emprego de quatro formas: (i) empregador não provê seguridade social; (ii) inexistência de contrato de trabalho ou trabalho de baixa qualidade; (iii) ocorrência da definição primeira ou segunda; (iv) simultaneidade da ocorrência das definições primeira e segunda. Os resultados, resumidos na Tabela I.3, para as seis cidades pesquisadas, mostram um grau de informalidade entre 19,9% e 37,2% da força de trabalho, sendo que os trabalhadores migrantes estão sujeitos à maior precariedade.

Tabela I.3 – China: Taxa de emprego informal urbano em 6 cidades, 2010 (%)

DEFINIÇÃO	AMOSTRA TOTAL	RESIDENTE LOCAL	MIGRANTE
(I)	25,5%	16,2%	60,6%
(II)	31,0%	26,3%	49,0%
(III)	37,2%	29,6%	65,9%
(IV)	19,9%	13,2%	45,4%

Fonte: Park et al. (2012).

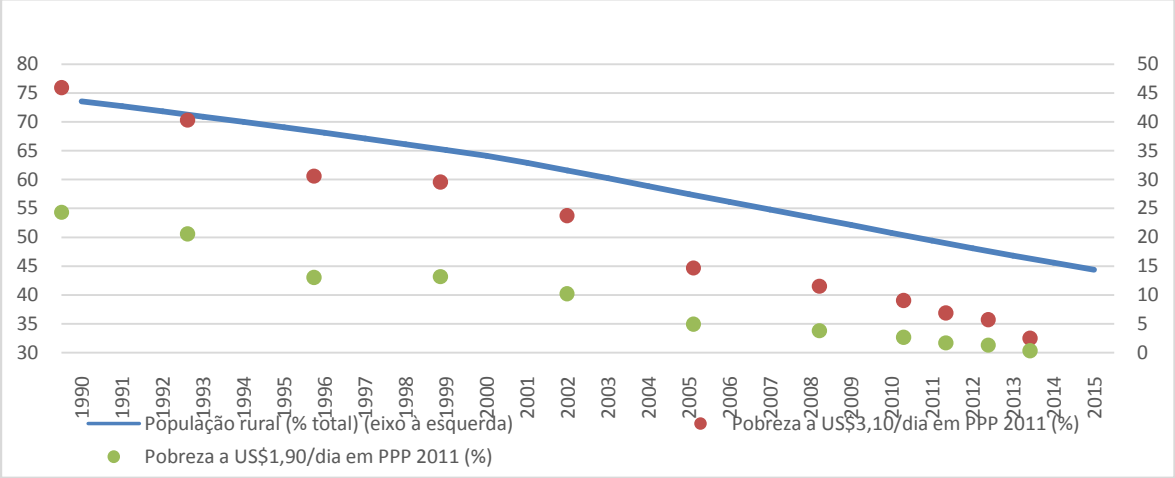
Assim, vê-se que a China possui níveis elevados de informalidade no emprego, o que reflete a existência de setores de baixa produtividade, ou unidades micro-empresariais, mas que não necessariamente refletem, como o seria na América Latina, heterogeneidades nas estruturas produtivas, pois, assim como mapeou a literatura, o setor exportador moderno também se beneficiou de emprego informal, sobretudo do migrante rural. O qual, antes de sair

[54] Em ambos os casos, definem-se informais como aqueles trabalhadores sem contrato de trabalho.

do campo, sem dúvida, em condição de produtividade inferior, com ainda menor renda, piores condições de vida e mais vulnerável a pobreza.

Nesse sentido, é interessante complementar esses dados e observar a heterogeneidade por meio do contingente populacional em meio rural comparado com o urbano. O Gráfico I.8 explicita que ao longo do processo de desenvolvimento recente, a China reduziu intensamente sua população rural e seus níveis de pobreza, mas no ano de 2015 45% de sua população ainda vivia em meio rural. No ano de 1990 quase 75% da população era rural, mais vulnerável a pobreza e ocupada em atividades de menor produtividade, em geral. A queda foi substantiva, mas quando comparada a outros países centrais, ou mesmo periféricos industrializados, o contingente populacional em meio rural, e de menor produtividade, ainda é significativo.

Gráfico I.8 – China: População rural e indicadores de pobreza, 1990-2015 (%)



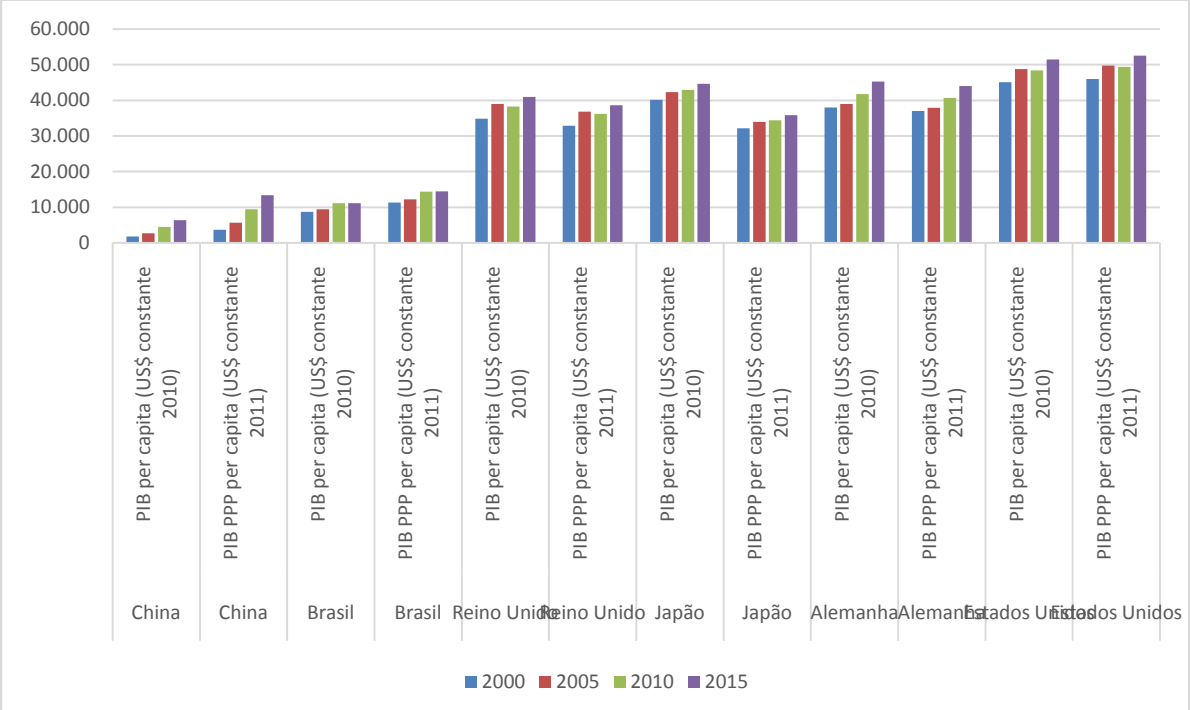
Fonte: Banco Mundial, elaboração própria.

Indo além da heterogeneidade expressa pelo emprego informal e pela dicotomia rural ou urbana, vale destacar dois aspectos da China *vis-à-vis* outras economias grandes e desenvolvidas: renda per capita e distribuição de renda. Esses indicadores em conjunto insinuam que a China é uma economia que se transformou radicalmente nas últimas décadas, mas ainda não possui os mesmos patamares de condições de vida nem a mesma homogeneidade social de outras economias desenvolvidas.

Quanto à renda per capita, medida tanto em dólares a valor de 2010 quanto em dólares PPP, observa-se um crescimento bastante acelerado, mas ainda em patamares comparáveis a outras economias periféricas, como o próprio Brasil. Dado o grande contingente populacional

da China, esse país ainda está distante dos níveis de renda per capita do Reino Unido, Japão, Alemanha ou Estados Unidos, como resume o Gráfico I.9.

Gráfico I.9 – China e países selecionados: PIB per capita, 2000-2015 (em US$ e PPP)

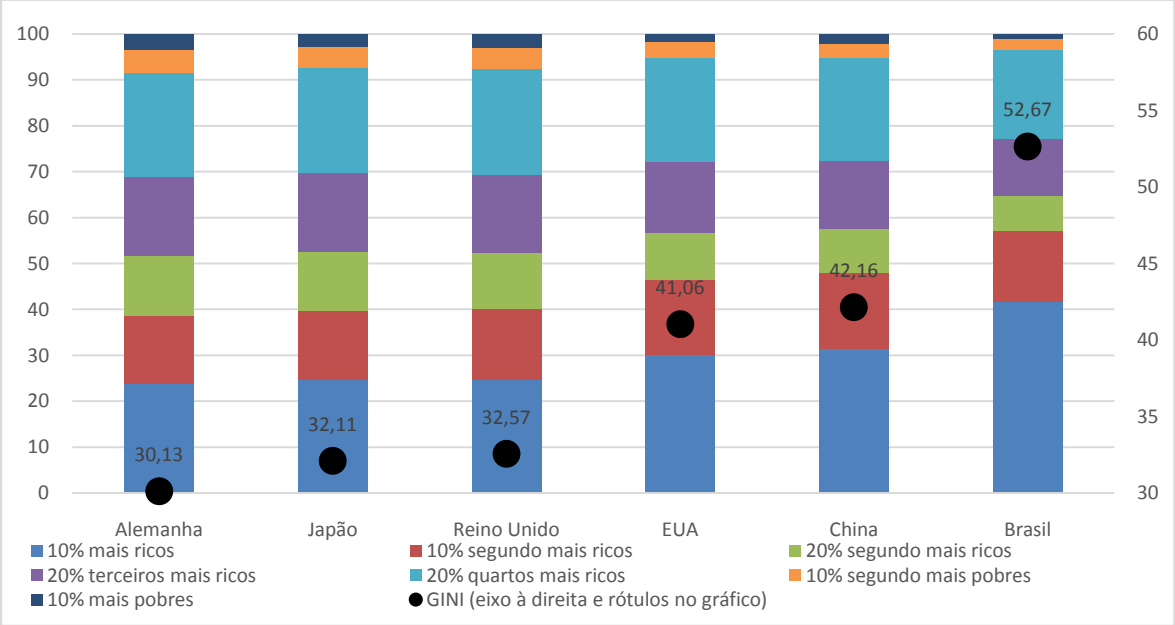


Fonte: Banco Mundial, elaboração própria

Quanto à distribuição de renda, o Gráfico I.10 apresenta a participação de distintos segmentos sociais na renda e o índice de Gini da China, ambos comparados a outros países desenvolvidos e o Brasil, apenas como referência. Se do ponto de vista da renda per capita a China se encontra em patamar substantivamente inferior aos países desenvolvidos e equipara-se a países periféricos, em termos distributivos a China não se compara às economias latino-americanas, mas também está distante do padrão de desenvolvimento europeu ou japonês. A distribuição chinesa é curiosamente semelhante ao padrão distributivo dos EUA, onde cerca dos 10% mais ricos dos países detém cerca de 30% da renda; ao mesmo tempo em que os 10% mais pobres detém cerca de 2% da renda dos seus respectivos países.[55]

[55] Essa tese não se propõe a discutir a fundo as questões distributivas da China, nem dos EUA ou outros países aqui apresentados, trata-se somente de uma referência dos níveis de concentração da renda na China vis-à-vis outras economias.

Gráfico I.10 – China e países selecionados: Desigualdade de renda, 2008-2013 (participação % na renda e Gini)



Fonte: Banco Mundial, elaboração própria. As lacunas na base de dados obrigam a comparação de anos distintos. As observações do gráfico correspondem a: Alemanha, 2011; Japão, 2008; Reino Unido, 2012; EUA, 2013; China, 2012; Brasil, 2012.

Para concluir, utilizando-se dos eixos analíticos apresentados na Introdução, que distinguem um país central de um periférico, percebe-se que a espetacular ascensão chinesa, grande fenômeno econômico (e geopolítico) do final do século XX e início do século XXI, coloca esse país em uma situação que está mais além de uma mera inserção periférica. O crescimento da China, nas circunstâncias históricas particulares aqui discutidas, é parte de um processo de transformação do centro, que até então era liderado pelos EUA de forma quase unipolar desde o colapso da URSS. Dada a estratégia de inserção da China e a busca por consolidar um Estado nacional soberano (e militarmente forte), que planeja o desenvolvimento e atua na economia, isso permitiu a esse país se transformar em aspectos comerciais e produtivos, usando-se de significativa autonomia de política econômica. Conformou-se o gigante asiático como parte da mudança da geografia econômica (e política) internacional, de modo a colocar-se como um membro do elo central no capitalismo, que agora possui um "novo centro", com uma nova dinâmica EUA-China – ou, de forma mais abrangente, EUA-China-Europa. Nesse novo centro a China encontra-se em condição de dinamizar sua periferia, seja ela asiática, seja na América Latina, ou na África.

Não obstante essa realidade, a China ainda está em processo de construir liderança tecnológica e, sobretudo, não consolidou sua moeda e suas finanças como outras economias desenvolvidas já lograram – a despeito dos avanços do renmimbi como moeda da cesta de

SDR no FMI, e a despeito da diplomacia dos bancos de desenvolvimento e créditos bilaterais chineses. Por fim, do ponto de vista da homogeneidade econômica e social, ainda há degraus importantes para que a China seja um país tipicamente central.

Como último tema desta seção, vale refletir sobre a discussão polêmica sobre se a China seria, ou não, novo polo autônomo e hegemônico da economia global, ou se haveria um eventual descolamento da China com relação ao restante das economias já desenvolvidas. Parece inquestionável que a China, ao crescer, impacta outras regiões do mundo por meio da demanda por insumos, matérias-primas e fluxos de IDE. Note que isso não significa dizer que a China se constitui como o novo motor autônomo do crescimento global, ou que já estaria com capacidade de crescer e dinamizar seus parceiros independentemente da dinâmica estadunidense, ou, ainda mais, que estaria prestes a conquistar a hegemonia global. Há na literatura autores que postulam a mudança do eixo de crescimento do mundo dos EUA para a China.[56] Castro (2008), NIC (2008), Yufan Hao et al. (2009), Halper (2010), Subramanian (2011) e Jacques (2012) são alguns dos trabalhos que apontam para um processo de deslocamento do eixo do crescimento dos EUA para a China, que seria o novo motor do crescimento internacional e até mesmo a nova potência hegemônica a consolidar-se no século XXI.[57]

Se parte da literatura argumenta no sentido do deslocamento da hegemonia para a China, Nolan (2012) apresenta um trabalho que tenta conter exageros acerca da ascensão chinesa. No trabalho intitulado "*Is China buying the world?*", cuja resposta do autor é "não", Nolan (2012) argumenta que há alguns "mitos" em torno do importante processo de "renascimento" da China na economia global. Nolan (2012) é importante para contrabalançar as teses de que a China já seria um eixo dinâmico autônomo, ou que seria a nova potência hegemônica, ameaçando os EUA e a Europa.

Dentre os principais argumentos de Nolan (2012), destacam-se: (i) é correto que os fluxos de IDE chineses apresentaram taxas de crescimento significativas, no entanto os fluxos de IDE dos países desenvolvidos também cresceram ao longo dos últimos anos a taxas elevadas – o que reflete a dinâmica do eixo EUA-China-Europa; e, mais do que isso, o

[56] Cunha et al. (2012) fazem boa e sintética resenha acerca do debate na literatura do deslocamento do eixo dos EUA para a China.

[57] Ademais desse debate, vale recordar o que já foi discutido nessa tese, que Kissinger (2011), desde a busca do isolamento da URSS, apostava que a liderança geopolítica da China não traria danos a liderança americana, acreditando que seria possível que a diplomacia lograsse a coexistência da ascensão da China sem ameaçar o poder americano. Naturalmente que essa questão está em aberto na história e não há resposta fácil a esse debate.

estoque de investimentos chineses ainda é bastante inferior aos países desenvolvidos. Os cerca de US$300 bilhões representam um estoque de investimentos externos chineses significativos, mas ainda é muito menor que a Holanda (apenas por exemplo), que acumulou cerca de US$1,5 trilhões em ativos no exterior; (ii) as reservas internacionais chinesas em cerca de US$3,3 trilhões são de grande montante, mas quando medidas em termos per capita são menores que do Japão, por exemplo, e não tão grandes se comparadas em termos absolutos com grandes *asset managers* privados, cujos 500 maiores administram cerca de US$64 trilhões – segundo levantamento de Nolan (2012); (iii) a China tem entrado fortemente em mercados do mundo em desenvolvimento, mas esse movimento se dá sobretudo por meio da construção civil e de indústrias de mais baixa tecnologia, nas indústrias de alta tecnologia e mesmo nas de média tecnologia as empresas chinesas têm uma posição limitada e enfrentam dificuldades em entrar nos mercados liderados por empresas estadunidenses e europeias, como no exemplo da indústria automobilística – sintoma da dependência tecnológica da China em setores mais avançados; (iv) os países desenvolvidos entraram fortemente na China, mas o inverso ainda não é verdadeiro. Em um mundo orientado por grandes fusões e aquisições, a China comprou poucas empresas de países desenvolvidos, o que também se deve a sérias restrições políticas, sobretudo em setores ditos "estratégicos".

Ainda sobre o debate da transição do eixo dinâmico dos EUA para a China, pelo lado daqueles que apostam na consolidação de uma hegemonia chinesa, esse debate também esteve influenciado pelo fato de que nos anos 2000 os países em desenvolvimento cresceram mais do que as economias avançadas e após a crise financeira internacional de 2008 houve rápida recuperação (conjuntural) dos países em desenvolvimento. Surgiu, então, a hipótese precipitada de que haveria um "*decoupling*" na economia internacional, no qual os países do Sul, liderados pela China, descolariam da estagnação ou do baixo crescimento a que estariam condenados os países ricos. A constatação não seria de que a historicamente alta correlação nos *business cycles* seria dessincronizada entre as economias "do norte" e "do sul" – obviamente assumem que uma crise nos EUA afetaria a todos, dada a maior globalização produtiva e financeira. Contudo, argumentam que o *decoupling* se verifica nos patamares distintos de crescimento, mesmo após o Sul sofrer impactos de um *business cycle* negativo do Norte. Essa discussão se encontra em trabalhos como Helbling et al. (2007), Akin e Kose (2008), Kose et al. (2008), Prasad et al. (2008), entre outros.

De forma mais cautelosa, os pesquisadores da CEPAL (2011a; 2011b) apontaram a rápida recuperação da China, salientando que seu comércio seguiu promovendo dinamismo

em diversos países do mundo nos anos subsequentes aos impactos da crise financeira internacional, inclusive com risco de "sobreaquecimento" em algumas economias no ano de 2010. Porém, argumentavam que a sustentabilidade dessa recuperação não estava assegurada. Assim como Prasad et al. (2008) que levantavam, por exemplo, a hipótese de que seria apenas uma questão de tempo para que a crise no Norte impactasse países do Sul, haveria, então, um *lag* até que os países do Sul deixassem de desfrutar do bom momento dos preços de *commodities* e da demanda por seus produtos ainda consistentes no imediato pós 2008.

Passada a euforia da rápida recuperação, verificada a queda dos preços de *commodities*, a persistente incerteza nas finanças internacionais, a lenta recuperação dos EUA, com crescentes dificuldades na Europa e o agravamento da crise nos emergentes, sobretudo no Brasil de 2014 em diante, mas também na Rússia e a desaceleração da China, todos esses fatores sugerem que o dinamismo da economia global ainda depende dos EUA e Europa. CEPAL (2011a) apresenta que desde o plano quinquenal 2011-2015 a China busca alterar seu padrão de crescimento para um modelo mais dependente do consumo doméstico, portanto menos dependente da formação bruta de capital fixo, da construção civil e exportações. Se essa estratégia prosperar, no futuro, a China poderia gerar algum dinamismo em sua periferia com maior autonomia.

Em CEPAL (2011b) argumenta-se que dada a provável estagnação nos países desenvolvidos, o dinamismo nas próximas décadas dependerá do Sul, sobretudo da China. Nas estimativas feitas por CEPAL (2011b), a China em 2010 já detinha a segunda classe media do mundo e projeta-se que em 2030 a região da Ásia-Pacífico terá um terço da classe média mundial. Isso quer dizer que de fato há capacidade de a China trazer dinamismo para sua periferia, ainda que o mundo desenvolvido não seja o motor principal, dinamismo esse que pode alterar a depender da sua "qualidade" (mais fundamentado em consumo interno e não em formação bruta de capital fixo).

Por fim, é fundamental insistir e não desprezar que a China ainda depende de tecnologia importada nos setores de maior intensidade tecnológica e, mais do que isso, a dinâmica financeira e monetária internacional, a realização dos lucros, a taxa de juros básica do sistema e a referência da riqueza internacional, seguem centradas no dólar, portanto nos EUA, em sua persistente hegemonia e, em última instância, no seu poder militar. Sendo assim, a capacidade da China, da Ásia, ou "do Sul" consolidar-se de forma "desacoplada" dos

EUA, como eixo dinâmico, ou de suplantar a hegemonia estadunidense, ainda tem limites importantes.

I. 4. Considerações finais

Com o que se discutiu neste Capítulo, conclui-se que a estratégia chinesa de modernizar-se, industrializar-se, constituir uma sociedade mais urbanizada, crescer e consolidar sua soberania disfrutou de um momento histórico em que, primeiro, os interesses americanos buscavam reafirmar o isolamento da URSS desde fins da década de 1970, no contexto da Guerra Fria; e, segundo, a grande empresa internacional, com o aprofundamento da globalização liderada pelas finanças, promoveu uma realocação global da produção em busca de arbitrar sobre o custo da força de trabalho, que encontrou fértil abrigo na China, que consolidava uma infraestrutura e escalas nacionais monumentais. Ao longo do final do século XX e do início do século XXI a China logrou emergir, ou "renascer", de sua condição periférica e consolidou-se como parte de um elo dinâmico no centro da economia internacional articulado aos EUA.

A discussão usou-se dos cinco eixos analíticos fundamentais apresentados na Introdução, que buscam uma interpretação para definir o que é centro, quais sejam: (i) os aspectos produtivos e tecnológicos; (ii) a capacidade de dinamizar sua periferia; (iii) o papel da moeda no sistema monetário internacional e a capacidade financeira; (iv) a condição político-militar; e (v) a maior ou menor heterogeneidade estrutural de suas economias e sociedades. Como resultado do crescente peso da economia chinesa, em simbiose com a grande indústria transnacional; bem como da transformação estrutural que gerou capacidade de produzir em setores e atividades de mais alta intensidade tecnológica, com geração de progresso técnico; e da capacidade de gerar dinamismo em uma periferia em escala internacional, é possível argumentar que a China saltou de uma inserção inicialmente periférica, com características estruturais de uma indústria de montagem, de produção de bens de baixo conteúdo técnico e com imitação de tecnologia, para consolidar-se como parte de um elo dinâmico central da economia internacional – ainda que não tenha suplantado a centralidade da economia americana e sua hegemonia, sobretudo pelos limites monetários, financeiros, tecnológicos e da menor homogeneidade verificada na sociedade chinesa.

Essa nova articulação da China no centro do capitalismo é elemento central para a discussão que a tese fará a partir do Capítulo 2. A alteração da dinâmica no centro do capitalismo global trouxe impactos substantivos para a América Latina no início do século

XXI. Como se verá, esses efeitos na região são heterogêneos e, ademais, ao mesmo tempo que criaram oportunidades, geraram também novos desafios e reproduziram velhos problemas.

Capítulo 2 - Padrões de desenvolvimento da América Latina no início do século XXI

II. 1. Apresentação

À luz das transformações do centro, debatidas anteriormente, o segundo Capítulo discute alguns reflexos sobre os diferentes padrões de desenvolvimento da América Latina no início do século XXI. A região apresenta diferenças estruturais fundamentais que inviabilizam o tratamento analítico (e mesmo político) da região como se fora um bloco monolítico. A heterogeneidade dos padrões de desenvolvimento da América Latina, em síntese, apresenta-se como se o canal do Panamá dividisse a região em dois, separando uma América Latina do Norte de outra do Sul. O que também não significa que todo o Norte e o Sul sejam homogêneos entre si. Ao Norte há diferenças fundamentais entre o México, a América Central e o Caribe, assim como no Sul há diferenças importantes entre as economias exportadoras de minérios ou combustíveis fósseis e as grandes economias do MERCOSUL. Compreender os desafios do desenvolvimento latino-americano requer um entendimento mais profundo das diferenças regionais e o presente capítulo faz, primeiramente, esse esforço analítico.

No início do século XXI, a região foi tomada pela chamada "onda rosa" discutida na Introdução desta tese, que marcou mudanças em orientações fundamentais nas políticas domésticas, as quais explicam, em grande medida, avanços sociais importantes, bem como no papel atribuído por esses governos à integração regional (tema discutido no Capítulo 3). Esse momento político regional, no início do século XXI, transcorreu em simultaneidade com circunstâncias históricas que levaram a um raro alívio da restrição externa, de modo que crises de balanço de pagamentos não interromperam trajetórias de crescimento. Desse modo, o período aparentemente apresentava-se como uma época em que haveria uma incomum coincidência entre condições políticas e econômicas favoráveis para exercer políticas econômicas e um plano de desenvolvimento com mudança estrutural e integração regional.

Sem embargo, após um ciclo favorável no início do século XXI, os padrões de desenvolvimento da América Latina mantiveram suas estruturas produtivas e os avanços na integração regional não foram capazes de acompanhar o ritmo das intenções políticas de construir um regionalismo com maior integração e com uma estrutura econômica diferente.

O objetivo principal dos Capítulos 2 e 3, em conjunto, será de discutir as principais razões pelas quais a América Latina, durante o princípio do século XXI, quando a região teve

maiores condições políticas para integrar-se com mais profundidade e promover mudanças em sua estrutura econômica (sem manifestação da restrição externa), mas que não se alcançaram satisfatoriamente esses objetivos.

Por questão de organização analítica, o presente Capítulo 2 se concentrará em mostrar os aspectos referentes aos padrões de desenvolvimento e discutir aspectos relacionados a estruturas produtivas durante o início do século XXI, particularmente explicitando a forma pela qual as transformações no centro do capitalismo impactaram estruturas econômicas na América Latina. O Capítulo 3 irá discutir o modo pelo qual esses padrões de desenvolvimento aprofundaram, em realidade, suas integrações com o novo centro e a integração regional (sob a ótica comercial e produtiva) ficou em segundo plano, não acompanhou o ritmo da retórica política, por isso esteve constrangida.

Antes de entrar na discussão dos padrões de desenvolvimento, propriamente ditos, a seção II.2 apresentará o desenvolvimento da América Latina ao longo do século XX, em perspectiva histórica, justamente no período que antecede o foco da tese. A seção II.3 discutirá os distintos padrões de desenvolvimento da América Latina, elucidando o fato de que os distintos padrões de desenvolvimento mantiveram (ou regrediram no sentido de maior primarização) suas estruturas produtivas e inserções internacionais. A seção II.4 explicita que os padrões de desenvolvimento não estiveram com o crescimento sob restrição de divisas, de modo que projetos de desenvolvimento não foram limitados pelo exterior, como em outros períodos da história. Por fim, na seção II.5, discutir-se-á que apesar da economia internacional ter produzido um período sem restrição externa, esses mesmo elementos se conformaram como incentivos econômicos que induziram uma reprodução de estruturas econômicas produtivas, ou mesmo uma reprimarização. A seção II.6 traz considerações finais.

II. 2. Desenvolvimento da América Latina em perspectiva histórica

Antes de entrar na discussão do século XXI e tomando as transformações do século XX como marco histórico para começar a discussão, esta seção faz uma breve revisão de principais aspectos do desenvolvimento de alguns países da América Latina, com o simples objetivo de enunciar as condições nas quais a região iniciou o século XXI. Nessa revisão, ainda que em pouca profundidade e com países selecionados, será interessante perceber que a despeito da relação teórica entre desenvolvimento e integração regional, como já assinalado na Introdução desta tese, o desenvolvimento desses países latino-americanos se deu, sobretudo, sob a ótica nacional e a integração regional não foi parte, ou elemento central, do

desenvolvimento. Espera-se que a observação do contexto histórico de Argentina, Brasil, Chile e México ao longo do século XX, como exemplos representativos, estabeleçam um pano de fundo para a discussão dos padrões da América Latina no século XXI. Vale insistir, a seção busca tão somente uma contextualização geral, note que seria impossível, em tão poucas páginas, abordar em plenitude todo o debate e controvérsias da literatura sobre o desenvolvimento da região em um século.

De modo geral, no início do século XX, a flutuação dos preços de produtos primários em mercados internacionais explicitava a vulnerabilidade externa da América Latina, o que levou muitos governos a assumirem crescentes responsabilidades no plano econômico. Furtado (1976) mostra que, mesmo antes de 1929, o Brasil assumia vultosos encargos financeiros para disciplinar a oferta do café (com efeitos fiscais e monetários) e o nível de renda da economia como um todo, com um keynesianismo *avant la lettre*. Analogamente, a Argentina durante a grande depressão adotou complexas práticas cambiais para reduzir os efeitos internos causados por instabilidades externas. A reação chilena também merece destaque, dado que o governo criou instituição pública para obter maior apropriação dos recursos gerados pelo setor exportador (controlado naquela época por grupos estrangeiros) e para promover a diversificação de estruturas produtivas. De uma maneira geral, após a grande depressão a América Latina entrou em uma fase de planejamento econômico e, como chamava Prebisch, de "*desarrollo hacia adentro*" (CEPAL, 1969), contrastando com o período anterior de crescimento "*hacia afuera*" que aprofundou a participação da América Latina no sistema tradicional de divisão internacional do trabalho (FURTADO, 1970).

Os desdobramentos de 1929 trouxeram para a América Latina a crise do padrão de acumulação primário exportador e desencadearam nos anos subsequentes uma importante mudança na ordem regional, com um sentido geral relativamente claro. A despeito da profundidade da depressão e da grande fuga de capital internacional, em especial entre 1929 e 1937, aliados ao desmantelamento das finanças internacionais e ao colapso do comércio internacional, verificou-se que aumentaram os graus de liberdade da política econômica nos países da América Latina e tais países avançaram na industrialização nas décadas subsequentes à crise. Evidentemente que os países menores ficaram restritos a beneficiamentos agroindustriais, mas países maiores voltaram-se *hacia adentro* e lograram instalar setores importantes por meio de políticas desenvolvimentistas (destaque ao papel do Estado, ao planejamento econômico e à articulação de políticas, como a industrial e comercial) de modo que se promoveram mudanças estruturais importantes (CANO, 1999).

Destaque deve ser feito ao fato de que a resposta industrializante no desenvolvimento da América Latina, o voltar-se *hacia adentro*, foi um esforço sobretudo nacional nos diferentes países da região, o que significa que se deu desarticulado de um processo de integração regional. Os interesses privados e os Estados se "defenderam" das crises e planejaram as alternativas, na maioria dos casos, no território nacional.

Particularmente na Argentina, onde o setor agroindustrial exportador já se deprimia desde a segunda metade da década de 1920, a crise atingiu fortemente esse setor e as elites dominantes. Isso levou o país a um período de bastante instabilidade política nas décadas seguintes a crise. No campo da política econômica, Cano (1999) aponta que de 1929 a 1943 o período esteve marcado por medidas políticas que não tinham objetivo industrializante, ou de defesa da renda, nem protecionista, mas tinham intuito eminentemente fiscal e de gestão de escassez de divisas. O governo foi obrigado a romper a conversibilidade em 1929, tomou-se a decisão de elevar impostos sobre importação e depois instituíram controles cambiais, desvalorizações e estabeleceram licenças para importar – o que na prática, todavia, abria espaço para implantação de atividades industriais.

É importante mencionar que a Argentina, em especial entre 1930 e 1960, foi alvo preferencial de pressões dos EUA na América Latina, o que se justifica por razões como: sua posição geográfica (transição entre oceano Atlântico e Pacífico); por ser o maior PIB da região na época; por sua capacidade de influência em vizinhos (inclusive cultural); e também por suas antigas relações econômicas com o imperialismo inglês (motivo adicional para alvo da cobiça estadunidense). Após golpe de 1943, em que Perón era parte importante do movimento político, até o final da II Guerra a Argentina mantinha neutralidade no conflito, apenas declarando guerra ao Eixo meses antes da tomada de Berlim, quando finalmente a Argentina cedeu uma aproximação aos EUA. Em 1946 Perón foi eleito, com a oposição de setores conservadores, e seu governo foi marcado por aumento da intervenção do Estado na economia, aumento dos gastos e investimentos públicos, consolidação dos direitos trabalhistas, aumento dos salários e o processo de substituição de importações foi posto em marcha acelerada.

Ainda que o processo político tenha sido bastante truncado ao longo do período de industrialização e que a restrição de divisas tenha se manifestado em muitos momentos, depreciando a economia argentina e obrigando o país a recorrer ao FMI diversas vezes, entre 1958 e 1976 a Argentina teve uma etapa de industrialização pesada. O processo de

substituição de importações aprofundou-se no sentido de buscar autossuficiência em itens como petróleo, aço, celulose e outros insumos básicos. O "milagre", em sua versão argentina, teria ocorrido entre 1963 e 1974 com as altas taxas de crescimento, o investimento que estava em torno de 12% a 15% do PIB, saltou para 21% em 1974 (CANO, 1999). A economia e a pauta comercial da Argentina se diversificaram no período, mas entre 1975 e 1976 esse modelo de crescimento, que também requeria elevado endividamento externo, se esgotou e o autoritarismo militar retornou à Argentina, em um contexto histórico de choques externos adversos.

Aqui é importante destacar que o retorno do autoritarismo se associava a um programa econômico ortodoxo e neoliberal, que fracassou em 1983. Comparando-se 1976 com os primeiros anos da década de 1980, segundo os dados de participação da indústria de transformação no PIB e os coeficientes de exportações industriais, verifica-se que a economia argentina se desindustrializou precocemente (CANO, 1999). A década de 1980 ficou marcada pela crise da dívida e a situação econômica seguiu se agravando. No final da década, Menem assumiu o poder e a Argentina seguiu as "reformas estruturais" propostas pelo consenso de Washington, então compreendidas como necessárias para retomar o rumo do desenvolvimento. A Argentina encontrou com a realidade das consequências do neoliberalismo em 2001, uma crise profunda, com dimensões econômicas, sociais e políticas.

No Chile, a crise de 1929 gerou uma recessão e uma ascendente inflação nos anos subsequentes. O país passou por anos de disputas políticas entre alas de esquerda progressistas (inclusive com governos ligados aos partidos socialista e comunista) e conservadoras simpatizantes com a expansão do nazi-fascismo europeu. A queda nos preços do cobre e do salitre; as restrições das tarifas americanas; a fuga de capital estrangeiro (dado que a exploração do cobre era dominada por empresas dos EUA); e a queda das receitas de exportação levaram a colapsar o PIB e a capacidade para importar – Cano (1999) mostra que a capacidade de importação de 1929 foi recuperada apenas na década de 1950. Consequentemente, as crises levaram a mudanças radicais na economia.

A política econômica de industrialização não seria uma "ideia" para substituir importações, mas uma "necessidade" imposta pela realidade. Ou seja, diante da restrição externa foi uma política necessária para que o Chile tivesse acesso a insumos, combustíveis, alimentos e bens de capital (FURTADO, 1978). Cano (1999) argumenta que embora bem implementada, a política industrial e de planejamento do Chile de imediato gerava poucos

resultados, pois esteve sob forte restrição externa nos anos 1930 e 1940, de modo que apenas em 1940 a economia chilena se recuperou. Segundo Meller (1998), nos anos 1930, o Chile impôs restrições e controles no setor externo, ao final dessa década e nas décadas seguintes foi além, o Estado assumiu papel direto na produção e promoção do desenvolvimento. Em 1939, fundou-se a *Corporación de Fomento de la Producción* (CORFO) e posteriormente um conjunto de empresas estatais. Vale destacar que, segundo Cano (1999), durante a Guerra da Coreia (1951-1952), os EUA fizeram acordo com suas filias mineradoras, sem conhecimento do governo chileno, para manter os preços do cobre baixos. Isso gerou descontentamento local e levou o governo a impor um acordo em que apenas 20% da produção seria ofertada aos EUA a preços baixos. Novamente, a realidade levava à necessidade de aumento da intervenção do Estado na economia, em particular na mineração, fato que levou EUA (e também outras instituições internacionais) a reduzir seu apoio financeiro ao Chile. No ano de 1953, o Chile criou o Banco do Estado, para financiar a expansão industrial.

Cano (1999) apura que, na década de 1950, o PIB chileno cresceu 39%, sendo que a indústria de transformação avançou 48% e a indústria passou a representar 19% do PIB, sendo que na segunda metade da década as exportações minerais se recuperaram significativamente. O retorno das divisas daria fôlego a uma experiência liberal, que sofreria nova restrição externa com a crise cambial de 1962. O retorno da instabilidade e a desaceleração da economia, somados ao clima político da América Latina no período, permitiram a chegada ao poder dos governos progressistas de Frei e Allende.

As pressões sociais levaram a um saldo positivo de reformas no período e o planejamento econômico foi aprofundado, inclusive com um programa de industrialização para ofertar insumos e bens de capital para o setor agropecuário, o que apoiaria o processo da reforma agrária. A indústria chilena, o cobre e a economia como um todo cresceram mais do que na década anterior (respectivamente 70%, 61% e 55%). A indústria de transformação atingiu cerca de 25% do produto.

O Estado interveio no cobre e a despeito da "chilenização" da mineração (promessa de campanha), o processo também foi benéfico para o capital estrangeiro, segundo Cano (1999). A lei de 1966 permitiu que os estrangeiros negociassem a venda imediata de 51% do capital acionário por um valor acima do contábil, e o restante seria adquirido pelo Estado mais tarde. Adicionalmente, foram concedidas novas concessões minerais, com financiamento público, que permitiram bons retornos às mineradoras. Apenas em 1971, Allende teria respaldo

político e uma emenda constitucional permitiu a nacionalização das empresas estrangeiras do cobre, além da autorização para deduções por "rentabilidade excessiva" no cálculo das indenizações.

O planejamento e a política econômica redistributiva mostraram importantes resultados, mas ao mesmo tempo acirraram tensões políticas, as quais aliadas ao desequilíbrio do setor externo e ao agravamento da crise no início dos anos 1970 levariam ao golpe de Pinochet e à instalação de um governo de natureza liberal.

As reformas implantadas sob o terror do regime militar tiveram efeitos que mereceram a crítica de Tavares (1993) e Cano (1999). Foram reformas na área comercial (eliminando barreiras tarifárias e não-tarifárias), no sistema financeiro que foi desregulado (fato que teve importância central na crise da década de 1980), tributário, mercado de trabalho (com repressões a sindicatos), previdência, privatizações e desestatização. O fracasso se percebe de diversas maneiras, tais como o PIB de 1975, que ilustra as dificuldades do processo com uma queda de 11,3%, o crescimento alto retornaria apenas em fins da década de 1970 e início de 1980. Toda a desregulamentação ao capital estrangeiro não estimulou o investimento direto, que entre 1978-1981 esteve em torno de 5% das exportações, como apurou Cano (1999). A formação bruta de capital fixo, como percentual do PIB, que foi de 17,4% do PIB antes do golpe, reduziu-se a 12,3% em 1978. A crise e a abertura afetariam de forma mais perversa o setor da indústria de transformação, cujo crescimento médio anual entre 1970-1981 foi de 1,3% (enquanto o PIB foi de 2,5%, puxado por itens não comercializáveis e dado que a mineração cresceu próxima à média do PIB).

A recuperação do crescimento no final dos anos 1970 veio acompanhada de crescentes déficits em transações correntes, elevações em taxas de juros (internas e externas) e aumento do endividamento privado. Outra marca importante do período foi a repressão salarial, o aumento do desemprego e a piora de indicadores sociais.

Esses elementos, juntos às dificuldades da década de 1980 da América Latina em geral, obrigariam o governo a recuar na estratégia neoliberal e atuar anticiclicamente, com o generoso apoio dos EUA e de instituições internacionais (em especial Banco Mundial e FMI). Por exemplo, a reforma comercial recuou e elevaram-se tarifas; a política de ancoragem cambial foi abandonada e houve desvalorização em 1982; na esfera financeira e bancária, vários bancos sofreram intervenção e alguns foram liquidados; assim como outros países, houve estatização de dívidas privadas em um processo de socialização das perdas; o Chile fez

sua renegociação da dívida com apoio do FMI (US$1,3 bilhão, à época), com reconversão de dívidas em investimentos, que reduziu drasticamente a dívida líquida externa, em cerca de US$4,4 bilhões nas estimativas de Cano (1999). A alta dos preços do cobre elevou a arrecadação fiscal e permitiu redução do IVA e, então, um impulso à demanda agregada. Mantinha-se uma política de manutenção do câmbio desvalorizado para favorecer as exportações, na década de 1980 o desempenho industrial seguiu fraco e a mineração ganhou participação no PIB, enquanto a repressão salarial e distribuição da renda continuavam deteriorando-se.

No ano de 1989, o Chile iniciaria sua redemocratização, com muita euforia política e econômica, e ao longo dos anos 1990 retomaria o processo de abertura econômica, consubstanciados em acordos, tratados comerciais e redução de tarifas unilaterais. O período se marcou por influxos de capitais, pois os baixos juros nos EUA estimulavam entradas por busca de maiores retornos, o que "resolvia" a questão do financiamento externo. Contudo, houve valorização cambial, crescente endividamento (seja público interno, seja o privado externo) e foi crescente o volume de despesa com juros e remessas de lucros ao exterior. Cano (1999) conclui que, em um país de pequena dimensão demográfica, construiu-se um modelo dependente de *commodities*, desigual e vulnerável ao exterior.

Acerca de Brasil e México, para evitar prolixidade nesta seção introdutória, destaque deve ser feito à estratégia industrializante empreendida em especial entre fins da década de 1950 e 1970. Com o desenvolvimento "*hacia adentro*", Brasil e México se destacaram com a implantação de setores mais avançados da indústria e com ampla participação do capital estrangeiro, via investimentos diretos. No caso do México, o peso das transnacionais americanas foi preponderante e no Brasil foi significativa a participação do capital europeu e japonês, articulados ao capital nacional e ao central papel do Estado como ofertante, por meio de estatais, provedor de crédito e planejador. Nesse contexto, Brasil e México vivenciaram taxas de crescimento bastante aceleradas e com elevadas taxas de investimento nas décadas de 1960 e 1970 e o resultado foi que, ao final desse processo, Brasil e México correspondiam por cerca de 2/3 da produção industrial latino-americana (TAVARES & GOMES, 1998).

Analisando criticamente esse processo de "industrialização avançada", particularmente no Brasil e México que possuem mercados de maior dimensão, implantaram-se setores de bens de consumo durável e algumas categorias de bens de capital correspondentes à fase da indústria de material elétrico e transporte, acoplada à indústria

metalomecânica e de insumos pesados. Segundo Tavares (1981) e Tavares e Gomes (1998), a presença dominante de empresas transnacionais impôs e generalizou formas de organização produtiva e de concorrência sobre uma estrutura industrial tecnologicamente atrasada e heterogênea, carente de um grau de articulação industrial interno (tampouco regional) e também carente da produção de bens de capital, sob restrições financeiras, o que não permitiu que a industrialização desse período criasse condições de endogeneização do processo de expansão industrial, que internalizariam dinamicamente o progresso técnico, a difusão e retroalimentação de investimentos industriais em escala nacional (tampouco regional). Os ciclos de implantação de capacidade e consumo se consolidaram como relativamente curtos, intensos e limitados por desequilíbrios recorrentes e crônicos do capitalismo periférico.

O fato de esse processo ter sido liderado pelas empresas transnacionais, que modelaram a expansão dos mercados internos conforme seus padrões de consumo, concorrência e produção transplantados do centro, teve implicações para a integração regional. Essas empresas fortaleceram suas posições nos mercados internos, de modo que a dinâmica de sua expansão não dependia (nem afetava) a falta de integração regional de sistemas produtivos locais. Tavares e Gomes (1998) apontam que a estratégia dessas empresas estava mais articulada a processos de investimento e desenvolvimento tecnológico ligado a suas matrizes no centro, seguindo uma lógica supranacional e que se beneficiava de externalidades do investimento público e estatal local, mas marcadamente independente de um processo de integração regional produtiva.

Particularmente no caso do México, o fato de o processo ter sido liderado por grandes empresas dos EUA também influenciou as negociações que levaram ao Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, na sigla em inglês) na década de 1990.

Se Argentina e Chile haviam tido experiências neoliberais já nos anos 1970, no México a adesão ao neoliberalismo se iniciou após a crise econômica de 1982. No final desse mesmo ano, o *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) trouxe em sua agenda o objetivo de implementar "reformas estruturais". A base política se apoiava em elites empresariais e a tecnocracia do PRI levou o projeto adiante com intenso apoio (e pressão) dos Estados Unidos. Segundo Guadarrama (2013), o México recebeu créditos financeiros do FMI condicionados a realização de um conjunto de reformas neoliberais, que tinham os seguintes objetivos estratégicos: abertura ao comércio exterior e redução de tarifas à importação; orientação da economia ao mercado externo e exportação; portas abertas ao investimento estrangeiro;

privatização de empresas, serviços e atividades econômicas públicas; redução do gasto público; desregulação da economia; diminuição de gastos sociais e eliminação dos direitos sociais; redução dos impostos sobre a renda e aumento dos impostos sobre o consumo; contenção dos custos do trabalho, basicamente salários e encargos trabalhistas; reformas jurídicas e legislativas para dar credibilidade e previsibilidade ao novo modelo. O México adotava, neste momento, algumas das principais medidas que levariam à consolidação do modelo industrial conhecido como "maquilador",[58] cuja indústria se integraria profundamente com os EUA, importando componentes e teria como fonte de demanda principal as exportações.

A ofensiva exportadora do México, assim como na América Central, foi empreendida após os anos 1980 e se orientou sobretudo aos EUA. Após um período de industrialização entre 1930 e 1980 com substituição de importações e adensamento de cadeias produtivas, o México adotou a estratégia da maquila. Inicialmente por meio de incentivos em tarifas alfandegárias, fiscais e outro tipos de benefícios à instalação de indústrias de perfil montador, importador de máquinas, tecnologias e insumos, que se beneficia de baixos salários e regulações trabalhistas flexíveis. Posteriormente à assinatura NAFTA, em meados dos anos 1990, a estratégia maquiladora seguiu aprofundando-se e o México continuou em trajetória de maior integração com os Estados Unidos. A aposta da estratégia maquiladora é que com o tempo a indústria pudesse evoluir a atividades de maior intensidade tecnológica, demandadora de empregos de maior qualidade e pagadora de melhores salários – salto esse que requer políticas específicas para se verificarem, não há transição "natural" (BUITELAAR ET AL., 1999).[59]

Cordera e Tello (1981) fazem uma interessante discussão sobre a disputa entre o projeto nacionalista e o neoliberal, que já se iniciara antes da crise de 1982. A experiência neoliberal do México inicia-se com Miguel de la Madrid, seguido por Carlos Salinas (que

[58] Mais detalhes sobre maquila em CEPAL (1995).

[59] Vale uma breve nota sobre o caso da América Central, que guarda semelhanças com a estratégia mexicana. O trabalho da OIT (1997) apresenta que houve um esforço industrializante entre as décadas de 1950 e 1970 nessa sub-região, motivado pela substituição de importações, que consolidou indústrias de pequeno e médio porte, e multinacionais que se instalaram para atender à demanda local e sub-regional no espaço integrado do Mercado Comum Centro-Americano. Com uma indústria muito dependente de insumos e matérias primas importadas, nos anos 1980 a América Central entrou em profunda crise econômica, social e política – inclusive com guerra civil em todos os países do grupo, à exceção da Costa Rica. A opção que a sub-região buscou para recuperar-se dos anos 1980 foi criar incentivos (fiscais, subsídios etc.) para consolidar uma indústria de estratégia exportadora, fortemente importadora de componentes, sobretudo intensiva em mão-de-obra. Os diferentes países tornaram-se, então, produtores de diferentes indústrias, desde a têxtil à eletrônica, com a característica maquiladora, que em geral paga baixos salários, adiciona pouco valor domesticamente e importa tecnologia.

assinou o NAFTA), Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón e o atual governo de Enrique Peña Nieto, consequentemente premiado com o apoio de instituições da arquitetura financeira e formadores de opinião internacionais.

O México de forma relativamente continuada, e mais vulnerável à dependência dos EUA que os países sul-americanos, não mudou de rota nas políticas como outros países da América Latina, que em fins da década de 1990 e início dos 2000, em distintos graus, mudaram de orientação na chamada "onda rosa". A trajetória econômica e social de 30 anos de neoliberalismo no México é problemática, como discute Guadarrama (2013), que apresenta resultados ruins principalmente nos aspectos sociais e trabalhistas.

Apesar de os pacotes de reformas serem apresentados como necessários para liberar as forças de mercado e permitir que a produtividade e a economia cresçam significativamente, o que elevaria o PIB, a renda e a qualidade de vida da população, observa-se que a o PIB entre 1932-1982, período do nacionalismo econômico, cresceu em média cerca de 6% ao ano, enquanto que entre 1982-2012 a média anual é inferior a 2%. O PIB per capita que no período nacionalista (1956-1981) expandiu em 3,2% ao ano, nos últimos 30 anos esteve quase estagnado, com crescimento de 0,3%.

Sobre o Brasil, conforme Cardoso de Mello (1982), a industrialização teve como especificidade o fato de ter como ponto de partida, primeiro, uma economia agrário-exportadora e, segundo, por ter se iniciado em momento posterior a segunda revolução industrial. Isso significa que a industrialização brasileira ocorreu em um contexto caracterizado por uma divisão internacional do trabalho consolidada e uma estrutura internacional de centralização do capital e monopolização responsáveis por significativas barreiras tecnológicas e de capital para a implantação dos diferentes segmentos produtivos. O desenvolvimento por meio da industrialização significaria, então, um processo de diferenciação da estrutura produtiva e superação da dependência da atividade exportadora e dos mercados externos, de forma geral. O Brasil avançou até o II PND no sentido de diversificar sua indústria, produzir cada vez mais insumos e bens de capital em busca de consolidar uma autonomia do crescimento doméstico vis-à-vis as dificuldades associadas à restrição externa.

Adicionalmente, assim como aponta Tavares (1998a; 1998b) e Carneiro (2002), a necessidade de centralização do capital, os volumes de capital necessários e os prazos de maturação cada vez mais dilatados para a implantação dos setores mais avançados da

indústria requeriam um sistema financeiro complexo. O Brasil consolidou importantes instituições públicas para a promoção do financiamento do longo prazo, as quais em conjunto com fontes de financiamentos provenientes de empresas matrizes permitiram a implantação de uma indústria complexa. Porém, Cruz (1984) mostra que foram insuficientes e exigiram uma crescente demanda por financiamento externo, portanto em um desenvolvimento ainda sujeito aos ciclos de crédito internacional.

A liberalização financeira da década de 1990, articulada ao restante das políticas neoliberais, esteve longe de equacionar o problema do financiamento de longo prazo. Freitas e Prates (1998) analisam os efeitos da abertura financeira na América Latina, particularmente estudando as mudanças na Argentina, Brasil e México. Biancareli (2007) mostra como que esse processo de liberalização levou a uma submissão das finanças locais à dinâmica dos ciclos internacionais de liquidez que, diferente do discurso em defesa da liberalização, ficou muito aquém de solucionar a histórica deficiência do sistema local de financiamento, tampouco incapaz de superar a recorrente vulnerabilidade financeira externa.

Adicionalmente, o amplo programa de privatizações, o desmonte da capacidade de planejamento do Estado e o amplo processo de financeirização, que mudou a natureza da decisão do investimento, agora pautado pela lógica meramente privada e mais fortemente subordinada à esfera das finanças e às necessidades de retornos de curto prazo, em uma economia em que o retorno curto e líquido da dívida pública era certo (CARNEIRO, 2002).

O resultado da experiência neoliberal brasileira foi de relativa estabilidade de preços, puxada pela cesta de bens comercializáveis, articulada com uma inevitável perda de dinamismo econômico, instabilidade macroeconômica (particularmente em câmbio e juros) com restrição permanente de demanda agregada, deterioração das contas patrimoniais do setor público, com resultados bastante negativos na estrutura produtiva. Observando historicamente o processo de implantação de diferentes setores e etapas industriais, que avançaram entre as décadas de industrialização, sob essa ótica, o resultado da abertura comercial articulado ao desmonte das políticas setoriais nos anos 1990 foi uma autêntica regressão, porque ocorreu uma especialização regressiva na estrutura industrial, quase eliminando setores produtores de insumos elaborados, máquinas e equipamentos. Desse modo, houve um processo de rarefação de cadeias produtivas no qual a atividade industrial se concentrou nos setores intensivos em trabalho e recursos naturais (CARNEIRO, 2002).

Diante desse contexto e com uma moeda de natureza periférica e não conversível, a vulnerabilidade aos fluxos de curto prazo ficou evidente vis-à-vis os intensos déficits em transações correntes. A despeito dos altos diferenciais de juros, a economia também se mostrou bastante suscetível aos impactos e efeitos-contágio de crises em outras regiões do mundo. No ano de 1999 o Brasil enfrentou sua própria crise cambial, os indicadores de emprego e sociais seguiriam em deterioração, em 2002 as eleições se conformam como um marco de início paulatino de mudanças na política econômica.

Voltando para a leitura mais geral, deve-se salientar que no final da década de 1970 uma profunda reversão nas finanças internacionais impôs uma mudança de rumo na América Latina. Entre 1979 e 1982 os juros subiram acentuadamente, a América Latina – após longo período de crescimento, com pressão crescente no balanço de pagamentos e endividamento externo – vivenciou uma profunda crise da dívida (comum foi a estatização de dívidas externas privadas que levariam a crises em Estados nacionais) que marca o início de um período prolongado de saída líquida de divisas.

Como resultado, a região enfrentou um processo de "ajuste" pautado por: i) política fiscal contracionista, ii) política monetária contracionista, iii) política de contenção salarial, iv) desvalorização cambial e incentivos à exportação. Basicamente, o objetivo era conter a demanda doméstica, a inflação e reverter déficits comerciais. O resultado foi um crescimento muito baixo na década de 1980, com redução brutal do investimento, a inflação não foi controlada e o relativamente bom desempenho comercial não evitou a saída liquida de recursos da região.

As políticas neoliberais implantadas no contexto do consenso de Washington na década de 1990 mantinham basicamente a mesma regra de ajuste vivenciada nos anos 1980, com a diferença que a regra de desvalorização cambial que outrora buscava criar condições para servir a dívida, é substituída pelas âncoras cambiais (posteriormente substituídas pela adoção do regime de cambio flutuante com metas de inflação), associadas à abertura comercial e financeira (em um momento em que havia maior liquidez nos mercados globais e recuperação de fluxos internacionais para a região), além de programas de privatização, desmonte do Estado e uma agenda ideológica para superar o período e as "ineficiências" criadas pelo desenvolvimentismo.

Dessa resenha geral das trajetórias nacionais de desenvolvimento, destacam-se dois elementos importantes para a argumentação dessa tese, primeiro, ainda que por meio de

países selecionados, elucidou-se o contexto histórico geral em que a América Latina iniciou o século XXI, imediatamente após a crise do neoliberalismo; e, segundo, viu-se que as trajetórias de desenvolvimento – ora mais desenvolvimentista, ora mais liberal – se deram sobretudo no âmbito de políticas e defesas de interesses nacionais, de modo que, em geral, desenvolvimento e integração regional não foram elementos combinados nas trajetórias de industrialização. A partir desse contexto histórico, pode-se avançar para a discussão dos padrões de desenvolvimento no século XXI.

II. 3. Padrões de desenvolvimento na América Latina

Bielschowsky (1998) e Bielschowsky (2013) organizam o debate estruturalista nos anos 1970 em torno do que os cepalinos discutiram como "estilos de desenvolvimento", ou como "padrões", ou "modelos" de crescimento. Esse debate é fruto do momento histórico posterior ao choque do petróleo de 1973, quando os países da América Latina optaram por estratégias bastante distintas. México e Brasil aprofundavam a estratégia industrializante, com forte proteção de seus mercados e atuação estatal, ao passo que países como Argentina, Chile e Uruguai deixavam a estratégia da industrialização e adotavam a opção da abertura comercial e financeira. Ainda que esse período não seja o foco da tese, o debate inaugurado naquele momento é útil para organizar analiticamente as sub-regiões da América Latina.

Pinto (1976b), Woolfe (1976) e Graciarena (1976) postulam que há dois conjuntos de características que distinguem e definem os "estilos de desenvolvimento": primeiro, o conjunto de características associadas à estrutura da organização produtiva, sobretudo a estrutura setorial da produção e do emprego, as condições tecnológicas dos distintos estratos econômicos e a forma predominante pela qual essa estrutura produtiva se relaciona com o exterior; o segundo conjunto de características, são os elementos dinâmicos que fazem essa estrutura "estática" se mover, ou seja, elementos associados ao nível e composição da demanda agregada e a distribuição da renda.[60]

[60] Pinto (1976b) foi muito cauteloso ao denominar "estilo" de desenvolvimento e diferenciar esse vocábulo de termos que trazem confusão, como "sistema". Para o autor, o "sistema" econômico diferencia uma economia capitalista de outra socialista e, por sua vez, dentro de cada um dos sistemas (capitalista ou socialista), há economias industrializadas e subdesenvolvidas e, finalmente, há diferentes "estilos" de desenvolvimento dentro de cada um deles: é dizer, o estilo sueco se diferencia do estadunidense, ainda que ambos sejam capitalistas, industrializados e desenvolvidos. De forma análoga, há estilos distintos nos sistemas socialistas e também nos capitalistas subdesenvolvidos. Mais detalhes sobre o debate e definições de padrões, modelos, ou estilos de crescimento e desenvolvimento, consultar Bielschowsky (1998, 2013), o clássico Gerschenkron (1962) e, ainda, Sáinz e Calcagno (1992).

Quanto a esse último aspecto levantado pelos estruturalistas, acerca da relação dinâmica entre a demanda agregada, distribuição e a estrutura produtiva, Kalecki é referência interessante entre os grandes autores da economia heterodoxa e vale aproximá-lo da contribuição estruturalista, assim como o próprio Keynes.[61] O centro da preocupação keynesiana estava na gestão da demanda agregada e no curto prazo, as relações de causalidade entre o princípio da demanda efetiva e o longo prazo (ou o desenvolvimento) ficam mais claras com Kalecki (1983a). A ideia kaleckiana básica de que a demanda agregada (ou o gasto) além de gerar renda, também impacta na trajetória de acumulação de capital na medida em que o investimento contém componente induzido pela demanda agregada.[62] O que não significa subestimar a importância do investimento autônomo em processos de desenvolvimento, bem como os limites impostos pelas restrições de escala ou tecnologia, donde se destaca a importância da liderança do Estado, mas tão somente compreender as relações entre perfis e níveis de demanda agregada e a consolidação de uma correspondente estrutura produtiva, para um determinado padrão de desenvolvimento.

Bielschowsky (2013) e Bielschowsky et al. (2013) são trabalhos que analisam regiões geográficas distintas – América Latina, Ásia e Rússia – e em um período de tempo largo, desde a década de 1950. Nesses trabalhos os autores identificam regularidades e diferenças nos países a partir do: "ritmo de crescimento e de sua transformação estrutural, determinantes do progresso técnico e do aumento da produtividade, e pela combinação de três elementos que condicionam esses comportamentos, ou seja, dotação de recursos, lógica de mercado das decisões de investir e coordenação e liderança dos investimentos" (BIELSCHOWSKY, 2013, p. 11).

Nessa proposta de Bielschowsky (2013) e Bielschowsky et al. (2013), os autores denominam de "padrões de desenvolvimento". Em espírito compatível ao estruturalismo, esta tese adota a mesma nomenclatura. Para esses autores, os padrões se identificam, portanto, pela (i) dotação de recursos (mão-de-obra, recursos naturais e capacidades tecnológicas); (ii) coordenação e liderança dos investimentos (planejamento, arcabouço institucional, políticas industriais, políticas macroeconômicas, composição dos agentes investidores e financiadores); e (iii) orientação de mercado (interno ou externo, composição da demanda, da distribuição da renda e perfis de consumo). Esses três elementos seriam determinantes importantes do ritmo

[61] Também no esforço de aproximar Kalecki, modelos Kaleckianos e o estruturalismo latino-americano, vale considerar o trabalho de Rugitsky (2016), que inclusive incorpora elementos setoriais na análise de crescimento e distribuição de renda.
[62] Uma resenha sobre esse tema em Chiliatto-Leite (2010).

do crescimento (que é função do investimento e depende da capacidade de importar), o crescimento impacta a estrutura produtiva e a transformação estrutural das economias, o que finalmente impacta na trajetória da produtividade e na capacidade de gerar progresso técnico das economias em desenvolvimento. Por meio dessa construção, Bielschowsky (2013) identifica distintos períodos nas décadas analisadas:

-1950-1970: Período de crescimento com industrialização;

-1980-1990: Período de crescimento com industrialização prosseguiu na Ásia (exceto Filipinas); diferentemente, na América Latina, em geral, interrompeu-se o processo, apenas o Chile manteve crescimento, mas por meio do modelo primário-exportador;

-2003-2008: Ásia, América Latina e Rússia cresceram fortemente em ritmo com a expansão da economia mundial, sendo os dois últimos puxados por recursos naturais e a Ásia pela industrialização voltada à exportação.

Uma vez que esta tese se enfoca em um período mais curto que os trabalhos supracitados e apenas uma região, a organização de padrões de desenvolvimento deste trabalho será um pouco mais simplificada, ao mesmo tempo em que faz uso de indicadores mais recentes de cadeias de valor, com o objetivo de identificar semelhanças e diferenças nos padrões de desenvolvimento das economias latino-americanas, especificamente no início do século XXI.

Será possível perceber que a heterogeneidade de estratégias de inserção, ou de desenvolvimento, encontra aderência na realidade econômica das sub-regiões. Em outras palavras, o padrão de desenvolvimento de um país, ou de um grupo de nações, guarda relações com as opções políticas de integração. Nesse sentido, este subitem organizará os países conforme o padrão de desenvolvimento econômico, que a partir de um enfoque estruturalista e kaleckiano, relativamente simples, que observa os países a partir de três chaves analíticas fundamentais, quais sejam: (i) estrutura produtiva e inserção internacional; (ii) componentes de demanda agregada; e (iii) distribuição de renda. As diferenciações entre

essas chaves analíticas permitem uma visão interessante das trajetórias de desenvolvimento da região no período recente.[63]

Em suma, percebe-se que há na América Latina no início do século XXI uma subdivisão geral nos padrões de desenvolvimento entre um Norte e um Sul. Sendo o Norte composto por países geograficamente entre o México e o Panamá, que estão integrados aos EUA em maior profundidade. Naturalmente as economias centro-americanas se distinguem do México pelo tamanho dessas economias, disponibilidade de recursos naturais, mas também pelo grau de integração entre si, algo que os centro-americanos lograram com maior êxito que o restante da região.[64] Ver-se-á que ao sul desses está um grupo de países distintos dos do Norte, mas também distintos entre si. Há diferenciações importantes quanto a seus padrões de desenvolvimento, subdivididos em Exportadores de Minérios e Combustíveis Fósseis (Chile e Peru; Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela); e os membros originários do MERCOSUL (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) que também são grandes exportadores de matérias primas, mas assim como o México possuem um mercado doméstico relevante. Ademais, a indústria estabelecida no Sul está principalmente orientada para o mercado doméstico, diferentemente do Norte que após os anos 1980 orientou-se às exportações. Os casos de Paraguai e Uruguai são economias substantivamente menores, com diferenças importantes e que se integraram às duas grandes economias do MERCOSUL, possuindo uma dinâmica vulnerável a Brasil e Argentina, o que justifica seu agrupamento.

Não há grande inovação à literatura ao apresentar os países quanto a suas principais atividades econômicas e seus principais produtos exportados. Vários trabalhos têm observado os dados da América Latina, agrupando-se países conforme uma lógica econômica elementar, ou seja, a partir de sua estrutura da oferta – como faz, por exemplo, CEPAL (2010; 2012; 2014). O importante é tão somente compreender as diferentes estruturas produtivas, de demanda e distribuição sub-regionais, evitando esmiuçar especificidades país a país, para

[63] Em estudo sobre a evolução recente da economia brasileira, Medeiros (2015) usa das mesmas chaves analíticas do pensamento estruturalista latino-americano, ao definir padrões de desenvolvimento. Inclusive indo além, de forma mais profunda no tratamento da demanda agregada, considerando especificidades envolvendo padrões de consumo. Chiliatto-Leite (2010) também faz uma discussão acerca da relação entre padrões de consumo e estrutura produtiva, no escopo da formação de estruturas subdesenvolvidas. Por simplificação, a tese evita desenvolver o tema, dado que o objetivo (simples) é diferenciar consistente e minimamente a América Latina em subgrupos de maior coesão, conforme padrões de desenvolvimento gerais.

[64] As economias caribenhas, em sua maioria insulares, e com pequena população entram também nessa divisão norte, por serem economias pequenas e mais integradas aos EUA. No entanto as economias caribenhas não serão parte da análise desenvolvida a seguir por sua grande heterogeneidade entre si e especificidades que dificultam a organização do trabalho.

finalmente discutir os desafios do desenvolvimento e da integração regional, respeitando diferenças.

Essas heterogeneidades fundamentais dificultam um tratamento homogêneo dos desafios da América Latina para o século XXI, seja do ponto de vista da análise acadêmica, seja do ponto de vista de estratégias políticas regionais de integração para o desenvolvimento. Será importante tratar a América Latina a partir de seus padrões de desenvolvimento para discutir como que após a mudança no centro do capitalismo, no qual a ascensão da China é elemento fundamental, as estruturas produtivas e as inserções internacionais se mantiveram praticamente inalteradas nos distintos padrões de desenvolvimento da América Latina, a despeito de se verificarem mudanças em perfis de demanda, distribuição e importantes avanços sociais em algumas das sub-regiões. A seguir, observam-se os padrões conforme estrutura produtiva e inserção (subseção II.3.1), em seguida os aspectos da demanda agregada (subseção II.3.2) e distribuição (subseção II.3.3).

II. 3.1. Estrutura produtiva e inserção internacional

Iniciando a organização das sub-regiões da América Latina pela estrutura produtiva e sua inserção internacional, essa subseção apresentará a composição das principais atividades econômicas dos respectivos grupos de países sob o ponto de vista de sua importância no PIB. Posteriormente, se observarão os principais produtos e intensidade tecnológica da pauta exportadora dessas atividades econômicas, juntamente com os principais parceiros comerciais de cada um dos grupos, com o objetivo de compreender a inserção externa de cada um dos padrões.

(i) MERCOSUL

O MERCOSUL em seu estado original – composto por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – apresenta-se como um subgrupo dentro de um padrão de desenvolvimento por um conjunto de fatores. A indústria no MERCOSUL ainda tem peso relevante em uma sub-região com grandes economias, na qual, ainda que as matérias primas sejam centrais nas pautas de exportação, esses bens são de tamanho relativamente reduzido no PIB. Ademais, a seguir, se evidenciará que sua estrutura produtiva é mais diversificada que outras sub-regiões. Os

Gráficos II.11 mostram que a indústria perdeu peso como relação ao PIB,[65] mas ainda esteve em torno de 15% a 10% do PIB no início do século XXI, perdendo espaço sobretudo a atividades ligadas a serviços. Destaca-se que os valores se expressam em média ponderada pelo PIB, portanto o Brasil tem peso substantivo no resultado do grupo. É fundamentam mencionar que o peso de Argentina e Brasil no bloco são desproporcionais quando comparados ao Paraguai e Uruguai. No ano de 2015, o Brasil respondeu por cerca de 81% do PIB do MERCOSUL, a Argentina pouco mais de 16%, o Uruguai menos de 2% e o Paraguai quase 1%. A despeito de serem economias relativamente muito menores que o Brasil e Argentina, também menos industrializadas, estão bastante integradas ao bloco e suas dinâmicas econômicas são mais vulneráveis aos vizinhos maiores, o que, a despeito das diferenças substantivas, justifica o agrupamento aqui apresentado.

A seção II.3.2, que discute aspectos da demanda agregada, irá apresentar que o peso das exportações no PIB do MERCOSUL tem uma importância relativamente menor (em torno de 10%), quando comparado com outros padrões da região (que em alguns casos supera 30% do PIB). Sob o ponto de vista da oferta, as estruturas produtivas do MERCOSUL são fortemente voltadas a atender a demanda dos mercados domésticos, elemento que diferencia o padrão de desenvolvimento do subgrupo, em especial o Brasil, de outros padrões de desenvolvimento da região. Considerando-se essa realidade e insistindo que o mercado externo não tem a mesma importância como em outros países, vale observar a relação do MERCOSUL com o resto do mundo, pois as pautas das exportações mostram a qualidade com a qual cada estrutura produtiva consegue inserir-se no mercado internacional. No caso específico do MERCOSUL, vale destacar o peso importante de bens primários, ao mesmo tempo em que os manufaturados também são relevantes, sobretudo nos países grandes do bloco. No ano de 2014, o total de produtos alimentícios exportados pela Argentina representou 56% do total de exportações de bens desse país; combustíveis representaram 5% e manufaturados 32%. Sendo que desse comércio total de bens, os principais parceiros foram Brasil (US$13,8 bilhões), China (US$ 4,4 bilhões) e EUA (US$4 bilhões). No mesmo ano de 2014, no Brasil os principais bens exportados ao mundo foram alimentos, representando 36% do total das exportações de bens; matérias-primas agrícolas chegaram a 4%; minérios 16%; combustíveis 9%; e manufaturas 34%. No caso do Brasil, os principais parceiros comerciais

[65] A tese não irá se debruçar sobre o debate da desindustrialização nos diferentes países da região, ainda que a constatação desse fenômeno seja parte dos desafios da América Latina no início do século XXI e o tema estará presente ao longo de diferentes momentos do trabalho. A tese faz uso das contribuições desse rico debate, presente em trabalhos que remetem a fins dos anos 1980, até mais recentes, tratando economias desenvolvidas e mesmo a América Latina, tais como Rowthorn e Wells (1987), Palma (2005), Rocha, I. L. (2015), Rodrik (2016), entre outros.

foram a China (US$40,6 bilhões), os EUA (US$27,1 Bilhões) e a Argentina (US$14,3 bilhões).[66]

Portanto, vê-se que nos dois grandes países do bloco, o peso de itens primários e também das manufaturas são relevantes na inserção externa desses países. Ademais, o MERCOSUL se diferencia de outros grupos de países, sobretudo sul-americanos, por ter atingido um nível de comércio regional relativamente importante. Nota-se que tanto no Brasil como Argentina, esses países estão em terceiro como maior destino de suas respectivas exportações. Se considerarmos o Paraguai e Uruguai, o quadro fica ainda mais explícito, dado que Brasil (primeiro para ambos) e Argentina estão entre os grandes compradores dos bens paraguaios e uruguaios. Essa é uma diferença importante quando se compara, por exemplo, com países mineradores, discutidos a seguir.

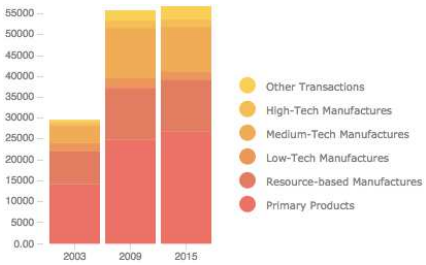
Nos Gráficos II.1, observa-se a importância das exportações conforme o conteúdo tecnológico. Fica evidente como as exportações de bens primários e manufaturas baseadas em recursos naturais foram as mais importantes ao longo de 2003 a 2015 para todos os países do MERCOSUL. No caso do Brasil, esses dois itens somaram cerca de US$126 bilhões em 2015, ao mesmo tempo em que os itens manufaturados de alta, média e baixa tecnologia chegaram a um montante de cerca de US$60 bilhões, portanto não desprezíveis, o que reflete uma estrutura produtiva relativamente mais industrializada, sobretudo nos casos dos grandes do bloco.

Ademais, é interessante perceber, por meio dos Gráficos II.2, que, a depender dos parceiros comerciais, a qualidade do comércio dos países do MERCOSUL muda bastante. Isso quer dizer, por um lado, que no comércio regional o peso dos itens manufaturados, de maior conteúdo tecnológico, é maior; e por outro lado, no comércio com a Ásia, os bens primários e de menor intensidade tecnológica se destacam na pauta exportadora. Além do destaque, ao longo de 2003 e 2015, nas relações com Ásia, o peso de alimentos, agrícolas, combustíveis e minerais se incrementou ainda mais, em prejuízo da participação das manufaturas no total.

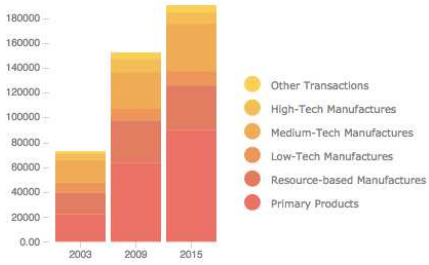
[66] Conforme dados de UNCTADstat: http://unctadstat.unctad.org/.

Gráficos II.1 – MERCOSUL: Conteúdo tecnológico das exportações ao mundo, 2003-2015 (US$ milhões)

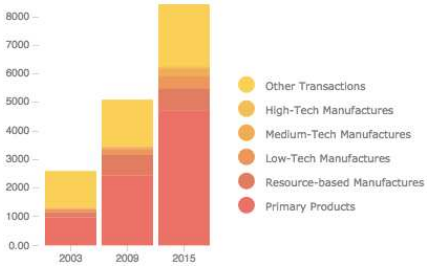
Argentina



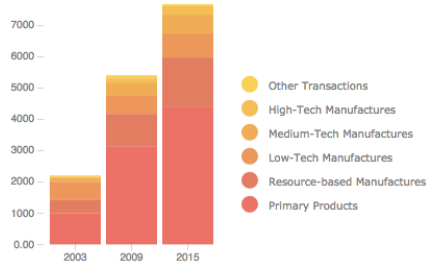
Brasil



Paraguai



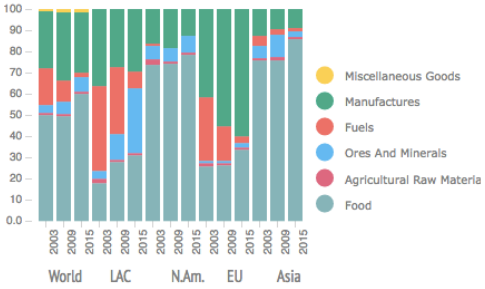
Uruguai



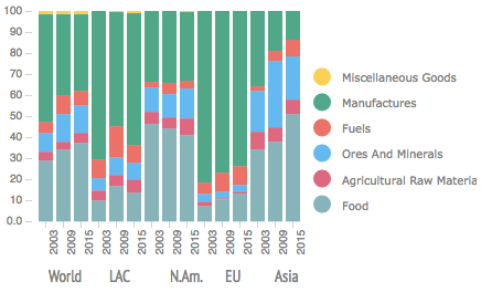
Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), INTrade.

Gráficos II.2 – MERCOSUL: Perfil setorial das exportações ao mundo, 2003-2015 (% total)

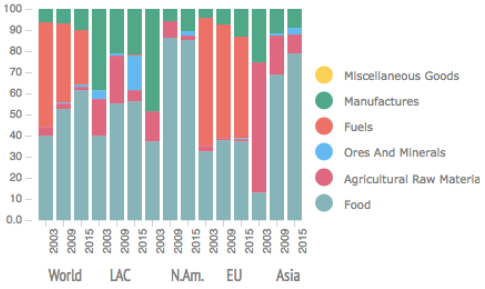
Argentina



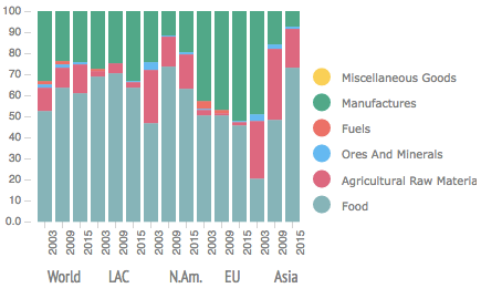
Brasil



Paraguai



Uruguai



Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), INTrade.

Para concluir a análise da estrutura produtiva do MERCOSUL e inserção dos países, as Figuras II.1 mostram mapas de complexidade econômica, os quais explicitam os conjuntos de produtos que cada um dos países produz, conforme seu grau de complexidade produtiva, e destaca em cores aqueles produtos nos quais os países possuem “vantagem comparativa revelada” (RCA, na sigla em inglês). O tamanho das esferas é proporcional ao peso do

produto no comércio do país com o mundo.[67] As Figuras II.1 confirmam o peso de minerais e matérias primas agrícolas nas pautas exportadoras do MERCOSUL (visível nas esferas de cores amareladas e marrons escuras), mas ao mesmo tempo explicitam que a despeito do peso elevado desses itens, os países do MERCOSUL possuem uma complexidade econômica superior a outras sub-regiões, fato evidenciado pelos valores de RCA>1 em indústrias que produzem máquinas, motores, veículos, química, têxteis, calçados, entre outros (demonstrados por distintas cores, em tonalidades esverdeadas, roxas, azuladas etc., conforme a legenda na Figura II.1). Como se verá a seguir, a despeito de apresentar mais complexidade que países mineradores ou produtores de combustíveis fósseis, nessa metodologia os países do MERCOSUL ficam em patamar inferior aos países da América Latina do Norte, o que reflete uma dificuldade da metodologia em tratar de padrões maquiladores – discutidos a seguir.

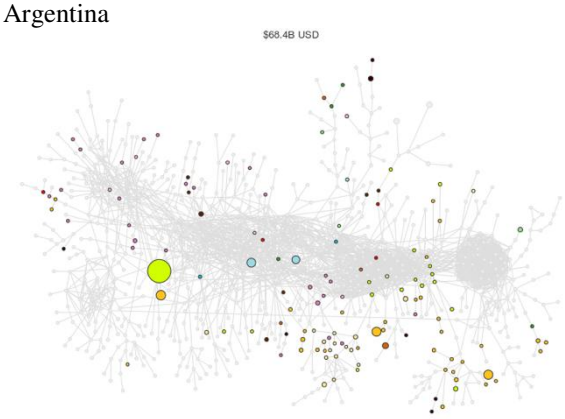
No *ranking* mundial de complexidade econômica organizado por Hausmann et al. (2011), no qual o RCA é um dos insumos para estimar o índice de complexidade, os países do MERCOSUL encontraram-se nas seguintes posições internacionais, em 2014: Uruguai (51º), Brasil (54º), Argentina (64º) e Paraguai (77º). [68]

[67] Mais detalhes sobre a metodologia, ver o Box II.1.

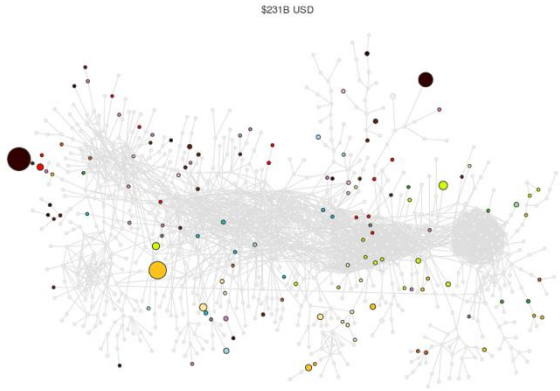
[68] Note que há uma debilidade do indicador, pois o mesmo que não capta de forma adequada a densidade industrial, as estruturas produtivas orientadas ao mercado interno e acaba por superestimar a medida de complexidade por variáveis de comércio exterior, sobretudo em economias menores – o que explica, por exemplo, a melhor colocação do Uruguai, frente ao Brasil. Ainda assim, é interessante observar as variáveis do Atlas da Complexidade como forma de compreender diferenças importantes entre os padrões de desenvolvimento da América Latina. Mais detalhes no Box II.1.

Figuras II.1 – MERCOSUL: Mapas da complexidade econômica, 2014[a]

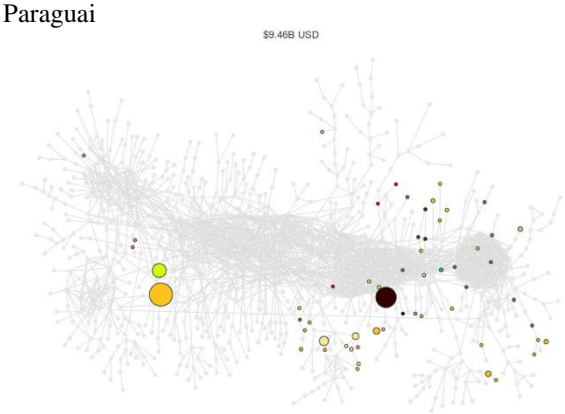
Argentina



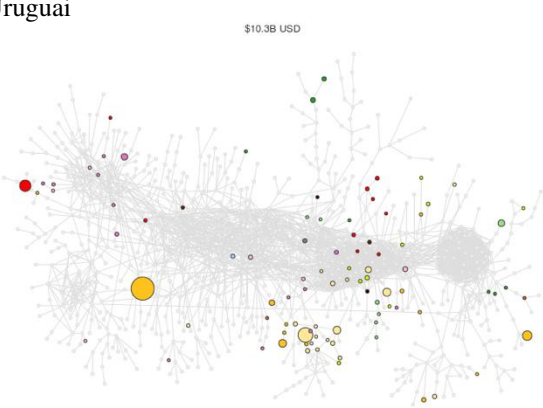
Brasil



Paraguai



Uruguai





Legenda: Produtos organizados por comunidades de produtos, conforme a classificação HS4, em ordem das cores:
-Produtos de Origem Animal
-Produtos vegetais
-Produtos alimentares
-Produtos minerais
-Produtos químicos e indústrias similares
-Plásticos e borrachas
-Matérias-primas em couros, peles e pelicas
-Têxteis
-Calçado e chapelaria
-Produtos de madeira e madeira
-Pedra e vidro
-Metais
-Máquinas e materiais elétricos
-Transporte
-Diversos
-Serviços

Fonte: Atlas da Complexidade Econômica.
[a] Detalhes metodológicos no Box II.1.

Box II.1 – Interpretando os mapas de complexidade

O Atlas da Complexidade Econômica, disponível online em http://atlas.cid.harvard.edu/, é produto de trabalho organizado por Ricardo Hausmann (Harvard) e Cesar Hidalgo (MIT) apresentado em um livro (HAUSMANN ET AL., 2011). O Atlas tem inspirado um conjunto de trabalhos, que ajudam a compreender a importância de estruturas produtivas para o desenvolvimento, como por exemplo em Gala (2017).

Esse box tem como objetivo facilitar a leitura dos mapas apresentados ao longo deste capítulo. Para isso, vale compreender alguns elementos principais.

Primeiro, é importante entender claramente o conceito de "comunidade de produtos" utilizado pelo Atlas e apresentado nos mapas desta tese. Os mapas exibem comunidades de produtos, o que representa agrupamentos de produtos com similaridades nas capacidades econômicas exigidas para sua produção e proximidade na estrutura produtiva dos itens em questão. Os traços indicam os *links* entre as comunidades de produtos. Por exemplo, uma esfera representa "veículos automotores para transportes de pessoas", que possui *links* com outras esferas que representam "artigos de borracha", "suspensões", "partes e acessórios para veículos", "vidros" etc. Note que a comunidade não representa necessariamente partes de uma cadeia produtiva; produtos similares significa que, em geral, se um país é capaz de produzir e exportar um produto A é relativamente comum que o faça com B. A metodologia que constrói os resultados das comunidades provém da observação de pautas de exportação de centenas de países, em centenas de produtos, desde 1963 a 2014. Dessas observações, podem haver países que exportam somente o produto A e outros que exportam apenas B, mas muitos da base de dados analisada exportaram A e B; portanto esses produtos são definidos como próximos, possuem *links* e, assim, se articulam as comunidades. Nessa metodologia, produtos mais complexos possuem maiores comunidades que primários.

Segundo, as esferas destacadas pelas cores nos mapas possuem Vantagem Comparativa Revelada (RCA, na sigla em inglês), ou RCA≥1. Sempre que o RCA<1 do produto, representado pela esfera, ele aparece em cinza no mapa, sem destaque. O RCA é uma forma de estimar vantagens comparativas por meio da definição de Balassa (HAUSMANN ET AL., 2011). Quando o RCA é maior que 1 isso significa vantagem comparativa, na prática ele é maior que 1 pois os produtos nos quais um país é capaz de exportar está além do que seria a participação desse mesmo produto no comércio internacional. Em outras palavras, o país consegue exportar para além de uma suposta "distribuição justa". Isso quer dizer, hipoteticamente, se todos os países do mundo fossem iguais, cada um teria uma participação homogênea no *market-share* mundial, de cada um dos produtos; a partir dessa referência hipotética de "distribuição justa", para aqueles países que possuem participação além do que seria sua parcela homogênea, ou que logram ir além dessa distribuição equitativa, assume-se que possuem vantagem comparativa revelada nesse produto. No exemplo dos autores, em 2008, o total de exportações de soja foi US$42 bilhões, representando 0,35% do comércio internacional, como o Brasil exportou US$140 bilhões em soja, isso representou 7,8% das exportações brasileiras, ou mais de 20 vezes que a "distribuição justa" do Brasil, portanto há vantagem comparativa revelada do Brasil em soja. Matematicamente:

$$RCA_{cp} = \frac{X_{cp}}{\sum_c X_{cp}} \Big/ \frac{\sum_p X_{cp}}{\sum_{c,p} X_{cp}}$$

Sendo X_{cp} as exportações do país c do produto p.

Terceiro, as esferas apresentadas nos mapas de complexidade, conforme coloração da legenda, têm tamanhos proporcionais ao peso do grupo no comércio internacional do país. Assim, esferas grandes no mapa, por exemplo, em marrom escuro no mapa do Brasil, indicam vantagem comparativa do Brasil em minerais (petróleo e minério de ferro), estimada pelo RCA>1, e um grande peso dos minerais na pauta exportadora brasileira.

Finalmente, o *ranking* de complexidade econômica organiza do país mais complexo ao menos, em função de quão complexa é a cesta de exportações de uma economia. "Complexa", por sua vez, se define assumindo-se que países com economia mais complexa produzem bens com maior ubiquidade (que poucos são capazes de ofertar) ao mesmo tempo que possuem pauta mais diversificada (o que os permite controlar contra produtos raros, mas sem complexidade, como diamantes). Os resultados do ranking mostram, em geral, que países mais desenvolvidos e de renda per capita mais elevada possuem posições mais altas no *ranking*.

Sem embargo, uma dificuldade decorrente dessa classificação é que acaba por subestimar a complexidade industrial de economias mais voltadas para o mercado doméstico e de menor participação em mercados internacionais. Poder-se-ia discutir que a baixa participação em mercados internacionais não é necessariamente sinônimo de que o país tem estrutura produtiva menos complexa, ao mesmo tempo em que acaba por superestimar a complexidade de economias maquiladoras, que importam as partes e exportam quase tudo daquilo que foi montado domesticamente, mesmo que com pouco valor adicionado domesticamente. Isso acaba por subestimar a importância da densidade de cadeias produtivas e criar distorções no *ranking*, como por exemplo colocar o Brasil abaixo de economias maquiladoras, que por sua vez estão próximas a países desenvolvidos. Ainda assim, os mapas são úteis a esta tese porque ajudam a evidenciar diferenças nas estruturas produtivas e a consequente inserção internacional dos distintos padrões de desenvolvimento da América Latina.

(ii) Exportadores de Minérios e de Combustíveis Fósseis

Ainda na América Latina do Sul, identifica-se um padrão diferente do MERCOSUL discutido anteriormente, que são economias relativamente menores que Brasil e Argentina, nas quais a exportação de *commodities* teve peso mais importante no PIB dos países, e aqui apresentam-se como exportadores de minérios e combustíveis fósseis (seja petróleo, carvão ou gás). Por razão de organizar a exposição, primeiro se apresentam os países exportadores de minérios e, em seguida, os exportadores de combustíveis fósseis. Ademais, ao longo da tese, alguns dados apresentaram esses subgrupos em separado, mas sob o ponto de vista do padrão de desenvolvimento esses países estão sob o mesmo guarda-chuva.

Nos países aqui denominados de "mineradores", ou exportadores de minérios, se agrupam o Chile e o Peru, a primeira das razões para agrupar esses países em um padrão de desenvolvimento se refere à estrutura produtiva e inserção internacional. Por meio dos Gráficos II.11 pode-se observar, de forma geral, que as atividades mineradoras responderam por cerca de 15% do PIB durante o início do século XXI, em uma média do grupo ponderada pelo PIB. É verdade que o peso dessa atividade perdeu espaço no produto agregado para atividades de serviços, como comércio, transporte e comunicações. Ainda assim, os produtos minerais registraram uma importância substantiva, sobretudo ao comparar-se com outros países, como por exemplo o Brasil – que é um dos grandes exportadores de minérios da região, mas essa atividade não respondeu por mais de 3% do PIB brasileiro ao longo de todo o período apresentado. Ademais, vale notar que o peso da indústria se reduziu ao longo do tempo, em ambos os países, a despeito de algumas diferenças em intensidade.

No que se refere à inserção internacional desses países, além da importância do minério no PIB, esses produtos representaram parte substantiva da pauta exportadora. No caso do Chile, em 2014, os alimentos responderam por 22% dos bens totais exportados e matérias-

primas agrícolas 7%; ao passo que minérios responderam por 56%; e manufaturas 13%. Sendo que os principais parceiros comerciais do Chile foram a China (US$18,8 bilhões), os EUA (US$9,3 bilhões) e o Japão (US$7,7 bilhões) – o latino-americano mais importante na pauta do Chile foi o Brasil (US$4,1 bilhões), somente o quinto colocado. No caso do Peru, no mesmo ano, alimentos compreenderam 20%; minérios 39%; os combustíveis 12%; as manufaturas 13%. As exportações peruanas tiveram como destinos principais a China (US$7 bilhões), os EUA (US$6,2 bilhões) e a Suíça (US$2,6 bilhões) – o Brasil, país regional mais bem classificado, novamente foi apenas o quinto mais importante (US$1,6 bilhões).[69] Percebe-se que nas pautas bastante carregadas por *commodities* minerais, os principais parceiros comerciais são extrarregionais.

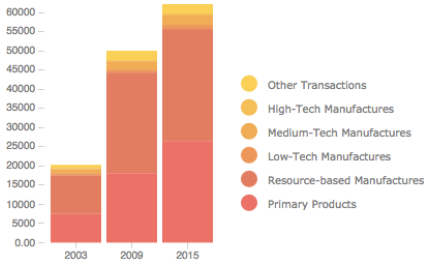
Como reflexo do grande peso dos minerais nessas economias (e secundariamente dos bens agrícolas), os Gráficos II.3 mostram, por meio do agrupamento dos itens da pauta exportadora por intensidade tecnológica, o peso dos bens primários e das manufaturas baseadas em recursos naturais ao longo do período todo entre 2003 e 2015. No caso chileno esses dois componentes representaram boa parte das exportações de bens, em 2015, atingindo cerca de US$56 bilhões de um total de pouco mais de US$60 bilhões de bens vendidos ao mundo. O caso do Peru tem padrão semelhante, no qual os itens primários e as manufaturas ligadas a recursos naturais somaram, no mesmo ano de 2015, pouco mais de US$24 bilhões, em um total de bens exportados levemente superior aos US$30 bilhões.

Dado o pouco peso dos parceiros regionais no comércio dos países mineradores, os Gráficos II.4 mostram que a qualidade da relação comercial com a América Latina de fato é melhor quando comparada com a relação com o mundo, mas tampouco atinge níveis do MERCOSUL (sobretudo Brasil), que logra vender mais produtos manufaturados para a própria América Latina, fruto de uma estrutura produtiva mais diversificada. Esses mesmos Gráficos II.4 também mostram uma relação com a Ásia quase monolítica, na qual os minerais são fortemente dominantes ao longo de todo o início do século.

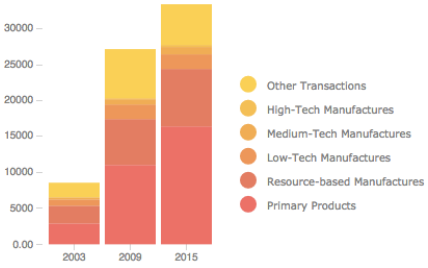
[69] Conforme dados de UNCTADstat: http://unctadstat.unctad.org/.

Gráficos II.3 – Países mineradores: Conteúdo tecnológico das exportações ao mundo, 2003-2015 (US$ milhões)

Chile



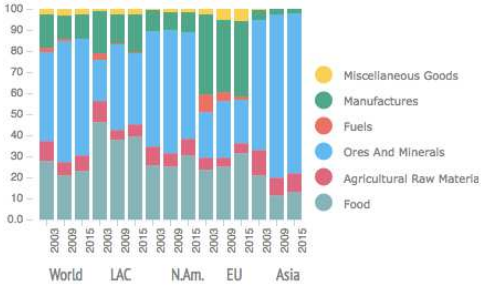
Peru



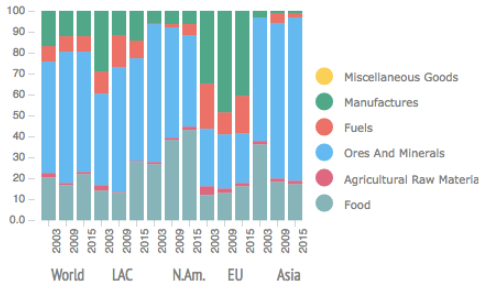
Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), INTrade.

Gráficos II.4 – Países mineradores: Perfil setorial das exportações ao mundo, 2003-2015 (% total)

Chile



Peru

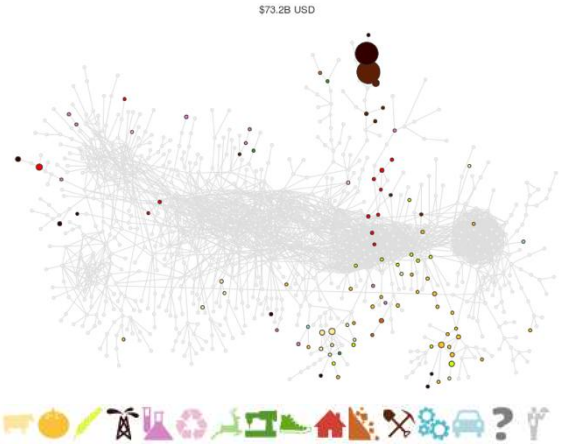


Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), INTrade.

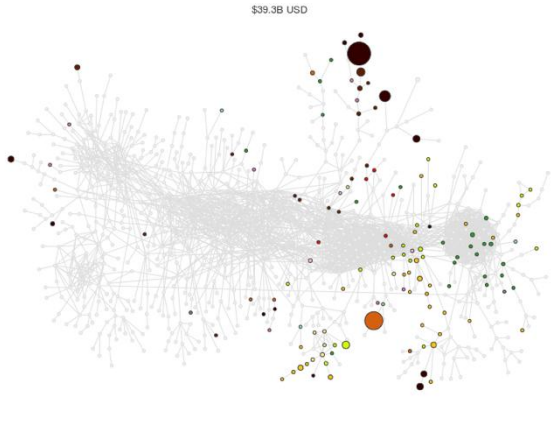
Por último, com os indicadores de complexidade econômica, usando-se da mesma metodologia apresentada no MERCOSUL, destacam-se em cores os itens com RCA>1, ou seja, os produtos nos quais Chile e Peru possuem "vantagem comparativa revelada", indicando os itens nos quais os respectivos países logram inserir-se com competitividade na economia internacional, resultado de suas estruturas produtivas. Ademais, os tamanhos das esferas são proporcionais a importância dos produtos no comércio de cada país. Fica evidente das Figuras II.2 a gravidade dos minérios e metais, destacados nas esferas maiores em marrom escuro e alaranjado, itens como cobre, ferro, conteúdos de ouro; além das tonalidades amareladas que indicam produtos como frutas, cereais e vinhos. Portanto com uma estrutura produtiva menos diversificada que os países maiores do MERCOSUL, discutidos anteriormente, no *ranking* de complexidade econômica para 2014, conforme metodologia de Hausmann et al. (2011), o Chile encontrou-se na 69ª posição e o Peru em 92º.

Figuras II.2 – Mineradores: Mapas da complexidade econômica, 2014[a]

Chile



Peru



Legenda: Produtos organizados por comunidades de produtos, conforme a classificação HS4, em ordem das cores:
-Produtos de Origem Animal
-Produtos vegetais
-Produtos alimentares
-Produtos minerais
-Produtos químicos e indústrias similares
-Plásticos e borrachas
-Matérias-primas em couros, peles e pelicas
-Têxteis
-Calçado e chapelaria
-Produtos de madeira e madeira
-Pedra e vidro
-Metais
-Máquinas e materiais elétricos
-Transporte
-Diversos
-Serviços

Fonte: Atlas da Complexidade Econômica.
[a] Detalhes metodológicos no Box II.1.

Completando o conjunto de países pertencentes a esse mesmo padrão de desenvolvimento, há que se apresentar os países exportadores de combustíveis fósseis: Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela. A observação dos Gráficos II.11 mostra que, em média ponderada, as atividades ligadas à exploração de carvão, gás, petróleo e derivados nesses países responderam por 15% a 20% do PIB ao longo do início do século XXI – sabendo-se que no item "mineração" está incluída atividades ligadas à produção de gás, petróleo, ou carvão mineral. Assim como nos países mineradores, na média ponderada, nota-se uma perda da participação dos combustíveis fósseis (e da indústria) para atividades de serviços. A diferença, no caso dos países produtores de combustíveis fósseis, é que a média ponderada esconde uma diversidade importante nesse grupo, sobretudo com relação à Venezuela, onde a queda do item "mineração" foi substantiva. A queda venezuelana é do patamar de 42% em 2003 para 25% do PIB em 2014, perdendo-se participação no PIB para a construção civil, comércio e outros serviços. No Equador houve um pico da atividade ligada à exploração de combustíveis fósseis entre 2004 e 2006 em cerca de 13% do PIB, que posteriormente retornou para patamares em torno de 10%. No caso boliviano, graças ao crescimento da exploração do gás, o item subiu no século XXI de cerca de 10% no ano de 2001 para cerca de 15% em 2015. Na Colômbia houve crescimento de combustíveis minerais de 6% para quase 10% do PIB entre 2007 e 2015.[70] A despeito dessas diferenças na região, o que os permite agregar, do ponto de vista da oferta, é que em todos eles o peso das atividades ligadas aos combustíveis fósseis é substantivo, vale insistir, respondendo por cerca de 15% a 20% do PIB na média ponderada do grupo, patamar também semelhante ao Chile e Peru.

Quanto à inserção desses produtores de gás, petróleo ou carvão, por meio da análise da pauta exportadora, cabe destacar os principais bens de cada um dos países. No ano de 2014, a Bolívia apresentou em suas exportações totais de bens as seguintes participações: alimentos com 15%; minerais 16%; e combustíveis 54%, sendo o gás o principal produto. Na pauta boliviana exportadora de bens, os principais compradores são o Brasil (US$3,9 bilhões), a Argentina (US$2,7 bilhões) e os EUA (US$1,9 bilhões). O Equador, também em 2014, obteve em sua cesta de bens exportados a participação de 34% de alimentos; 4% de matérias-primas agrícolas; 52% combustíveis; e 6% de manufaturas – sendo que o combustível mais

[70] Ademais dessas diferenças entre os países, destaca-se que essas trajetórias são da atividade como relação ao PIB, o que significa que uma "queda" desse item não significa que essa atividade econômica não cresceu, ou esteve em decrescimento absoluto no período. Como a atividade está medida em % do PIB, períodos de crescimento negativo, zero, ou inferior ao PIB, também fazem a mineração perder peso no produto agregado. Os indicadores em termos de crescimento % anual, ou de contribuição ao crescimento, mostrariam melhor os resultados sob esse ponto de vista. Aqui, interessa a participação dessas atividades econômicas no PIB.

importante é o petróleo. Os principais parceiros do Equador nesses bens foram os EUA (US$11,3 bilhões), Chile (US$2,3 bilhões) e Peru (US$1,6 bilhões). Por sua vez, observando-se a pauta de exportação de bens da Colômbia em 2014, os alimentos representaram 11%; os combustíveis 66%; e as manufaturas 17% – destacando-se que os combustíveis mais importantes são o petróleo e o carvão mineral. Os principais compradores desses produtos foram os EUA (US$14,5 bilhões), China (US$5,7 bilhões) e o vizinho Panamá (US$3,6 bilhões). Finalmente, na histórica nação petroleira da região, a Venezuela apresentou na pauta exportadora de 2014 os combustíveis em 89% do total; e as manufaturas a 10%. Os principais compradores da Venezuela foram os EUA (US$20,1 bilhões), a China (US$18,7 bilhões registrados para Taiwan e US$9,4 bilhões para China continental) e Índia (US$14,2 bilhões).[71]

Percebe-se, portanto, que a estrutura produtiva desse grupo de países os coloca com uma inserção internacional, sobretudo, exportadora de combustíveis. Ademais, os parceiros principais são, em geral, grandes economias extrarregionais que absorvem as enormes quantidades de petróleo ou carvão. Contudo, algumas especificidades sub-regionais lograram criar vínculos regionais e mudam essa "regra". Como no caso da Bolívia, que por meio do uso de uma rede de infraestrutura de gasodutos logra alcançar os mercados brasileiro e argentino, ou no caso equatoriano, com suas relações históricas com seus vizinhos Chile e Peru, que, ainda que muito menores que os EUA como parceiro comercial, estão entre os 3 mais importantes compradores do Equador.

Ao observar a inserção internacional a partir da qualidade da pauta exportadora por intensidade tecnológica, os Gráficos II.5 mostram um peso grande dos itens primários e das manufaturas baseadas em recursos naturais ao longo de todo o período entre 2003 e 2015 – itens que além do peso relativo tiveram um crescimento absoluto impressionante no início do século. Na Bolívia em 2015, esses dois grupos representaram cerca de US$7,6 bilhões, de um total de US$8,7 bilhões exportados pelo país. O caso do Equador é muito parecido, onde os itens primários somados aos manufaturados baseados em recursos naturais atingiram algo em torno de US$16,6 bilhões (num total de US$18,4 bilhões) no ano de 2015. No caso ainda mais radical da Venezuela (onde a fonte não apresenta informações para 2015), o país exportou nesses dois grupos cerca de US$55 bilhões em 2009, sendo que nas estimativas do BID o total das exportações foi inferior a US$60 bilhões. A Colômbia é o país do grupo com a economia

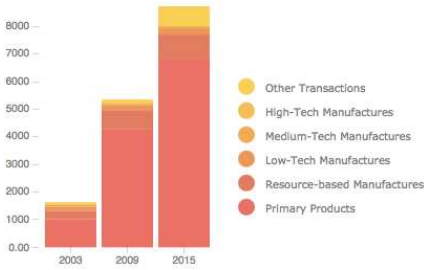
[71] Conforme dados de UNCTADstat: http://unctadstat.unctad.org/.

mais diversificada, mas ainda muito dependente dos bens primários e das manufaturas baseadas em recursos naturais, que representaram quase US$27 bilhões, de um total de vendas de bens ao mundo em US$35,6 bilhões.

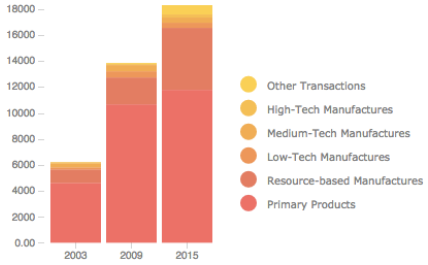
É interessante observar, por meio dos Gráficos II.6, que o padrão de inserção internacional dos produtores de combustíveis fósseis, a depender dos parceiros, muda menos do que outros subgrupos. Ou seja, é difícil definir uma regra na qual o comércio com América Latina haveria uma tendência clara de fluxos comerciais de maior intensidade tecnológica, por exemplo, como se discutiu no caso do MERCOSUL. A regra mais clara no grupo dos produtores de combustíveis fósseis é o crescimento do peso dos combustíveis ao longo do período, fruto do crescimento da demanda asiática e do *boom* de preços internacionais das *commodities*. Mais do que possuírem menores diferenças na comparação comércio mundial *versus* regional, as disparidades comerciais, a depender dos parceiros, seguem mais especificidades do que regras gerais. Nos casos da Bolívia e Equador pode-se perceber que o padrão de comércio dos países muda com distintas regiões, por exemplo, a marcante presença de minérios nas vendas bolivianas para a Ásia, ou a predominante venda de alimentos do Equador para a América do Norte, ao passo que grande parcela de sua pauta com América Latina e Europa se concentra em combustíveis. Nos casos da Colômbia e Venezuela, destaque deve ser dado ao crescimento relativo em todo o período e para todo o mundo das vendas de combustíveis.

Gráficos II.5 – Países exportadores de combustíveis: Conteúdo tecnológico das exportações ao mundo, 2003-2015 (US$ milhões)

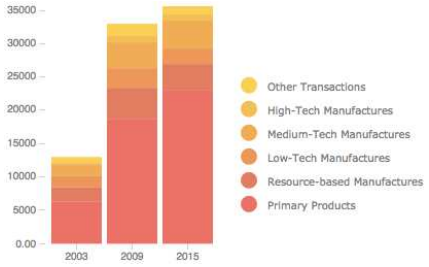
Bolívia



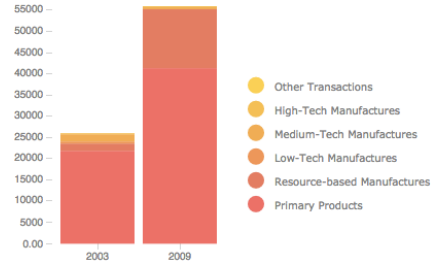
Equador



Colômbia



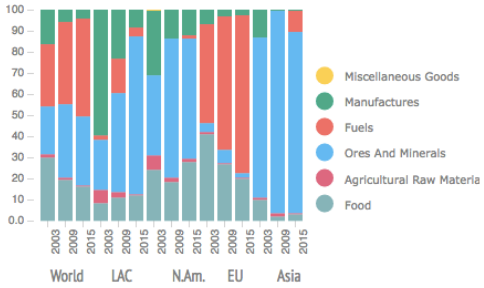
Venezuela [a]



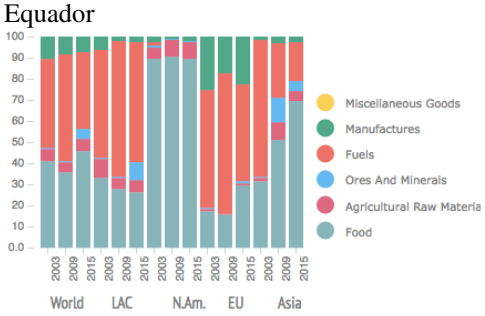
Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), INTrade.
[a] Dados para a Venezuela ausentes no ano de 2015.

Gráficos II.6 – Países exportadores de combustíveis: Perfil setorial das exportações ao mundo, 2003-2015 (% total)

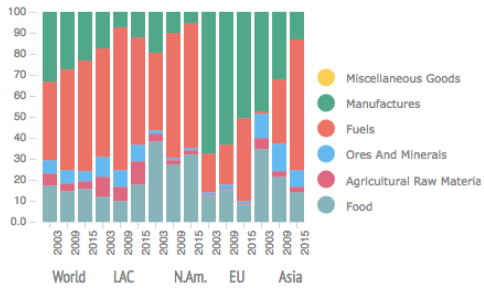
Bolívia



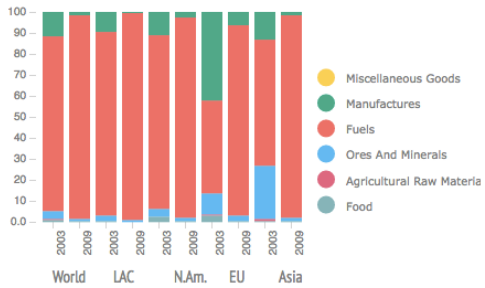
Equador



Colômbia



Venezuela [a]



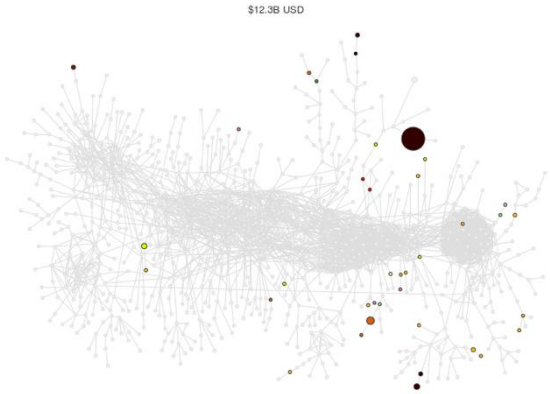
Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), INTrade.
[a] Dados para a Venezuela ausentes no ano de 2015.

Finalmente, os mapas da complexidade econômica atestam uma inserção bastante dependente dos combustíveis minerais e menor diversificação, como era de se esperar. As esferas coloridas indicam o conjunto de produtos que cada um dos países possuíram um RCA>1, ou "vantagem comparativa revelada", dado que o índice aponta uma maior participação no comércio internacional do que seria uma hipotética distribuição perfeitamente

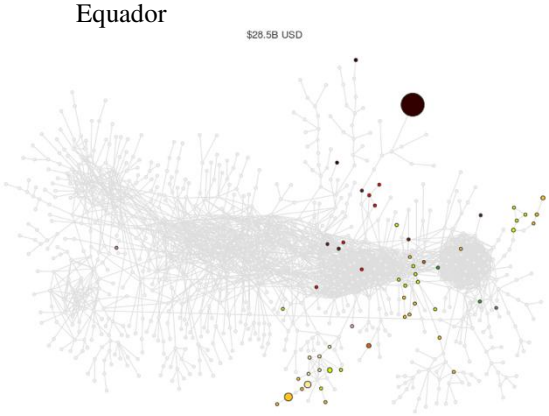
distribuída entre os países do globo. Ademais, também como nas Figuras II.1 e II.2 já discutidas anteriormente, o tamanho das esferas indica a participação dos respectivos itens no comércio de cada país em questão. Fica explícito, então, nas Figuras II.3 o predomínio dos combustíveis fósseis em todos os países, destacando-se também os alimentos no Equador (sobretudo banana, peixes e crustáceos) nas colorações amareladas e, frisa-se, que a Colômbia é o país que alcançou RCA>1 em mais setores que os outros países do grupo, o que se reflete no ranking dos países, conforme metodologia de Hausmann et al. (2011), inclusive deixando esse país no patamar da Argentina, mas inferior ao Brasil. Nesse ranking de complexidade econômica, a Bolívia foi somente o 107^{o}, já o Equador colocou-se em 104^{o}, a Colômbia foi a melhor classificada do grupo em 63^{o} e a Venezuela apresentou-se em 105^{o}.

Figuras II.3 – Exportadores de combustíveis: Mapas da complexidade econômica, 2014[a]

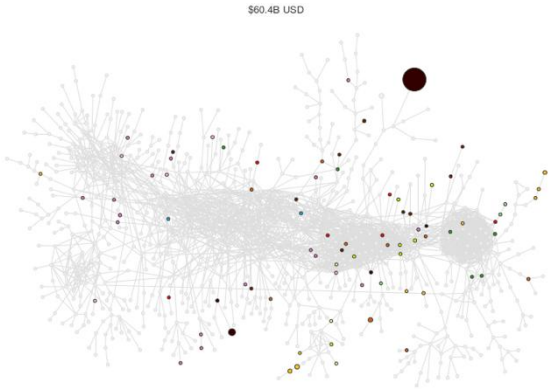
Bolívia



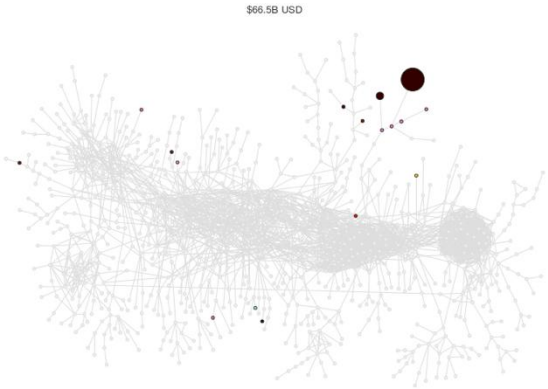
Equador



Colômbia



Venezuela





Legenda: Produtos organizados por comunidades de produtos, conforme a classificação HS4, em ordem das cores:
-Produtos de Origem Animal
-Produtos vegetais
-Produtos alimentares
-Produtos minerais
-Produtos químicos e indústrias similares
-Plásticos e borrachas
-Matérias-primas em couros, peles e pelicas
-Têxteis
-Calçado e chapelaria
-Produtos de madeira e madeira
-Pedra e vidro
-Metais
-Máquinas e materiais elétricos
-Transporte
-Diversos
-Serviços

Fonte: Atlas da Complexidade Econômica.
[a] Detalhes metodológicos no Box II.1.

(iii) América Central, Mercado Comum Centro-Americano (MCCA)

Neste padrão de desenvolvimento, os países aqui agrupados como América Central estão apenas os membros do Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), quais sejam, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua.[72] Observando-se os Gráficos II.11 se percebe que a importância da indústria no PIB centro-americano esteve entre 20% e 15%, apresentando-se superior aos países exportadores de minérios e combustíveis fósseis, bem como superior ao MERCOSUL como grupo. Ademais, a agricultura não esteve em patamar desprezível (na média ponderada esteve em torno de 10% do produto agregado), o comércio (em torno de 17%) e serviços como intermediação financeira (que atingiu até 20% em 2015), transporte e comunicações (alta até 8% em 2015) se destacaram nessas economias relativamente pequenas. Em linhas gerais, esses dados são resultado da situação atual da estrutura produtiva dessas economias, que após a crise dos anos 1980 organizaram-se no sentido da indústria "maquiladora",[73] em perfil semelhante ao México.

Com relação à inserção internacional do MCCA, a estratégia maquiladora é sobretudo voltada para os Estados Unidos e, como era de se esperar, a mesma promoveu uma profunda integração dessas pequenas economias com o gigante do hemisfério. Vale destacar que nessa trajetória industrial do MCCA, construiu-se uma integração relativamente maior no mercado centro-americano quando se compara com outras sub-regiões da América Latina e Caribe. Analisando-se as pautas exportadoras de cada uma das economias, vê-se uma regra geral maquiladora em distintas indústrias e os produtos agrícolas também apresentam peso relevante.

Brevemente destacando os principais dados por país, na Costa Rica, no ano de 2014, em suas exportações totais de bens os itens relacionados a alimentos chegaram a 22% e as manufaturas 76%. Nessa pauta, os principais compradores foram os EUA (US$3,2 bilhões), a China (US$1,4 bilhões) e a Malásia (US$1,1 bilhão) – o México foi o primeiro regional, em quarto na lista (US$943 milhões).

[72] Incluir o Panamá, por questão geográfica, ou a República Dominicana, por ser parte do acordo de livre comércio que a sub-região assinou com os EUA (o CAFTA-DR, na sigla em inglês), implicaria em mesclar economias com padrões de desenvolvimento significativamente diversos. O Panamá é um país cujo desenvolvimento está intimamente associado aos serviços financeiros e ao *hub* logístico em torno do canal interoceânico, construído pelos EUA e administrado pelo Panamá desde dezembro de 1999. A República Dominicana é uma economia insular e que se associou às negociações do CAFTA-DR, em análises sob a as implicações desse acordo, por exemplo, se justificaria seu agrupamento com a América Central, mas não neste trabalho.

[73] Mais detalhes sobre a definição de "maquiladora", consultar CEPAL (1995).

El Salvador exportou em um padrão parecido, sendo 19% o agregado de todos produtos alimentares e 76% de manufaturas. Os principais parceiros comerciais do El Salvador foram os EUA (US$2,4 bilhões), Guatemala (US$759 milhões) e Honduras (US$648 milhões) – seguidos por Nicarágua e Costa Rica.

Quanto à Guatemala, observando-se a exportação de bens no mesmo ano de 2014, os alimentos representaram 45%; os combustíveis 6%; minerais e metais 6%; e as manufaturas 38%. Os principais compradores da Guatemala foram os EUA (US$3,9 bilhões), El Salvador (US$1,1 bilhão) e Honduras (US$866 milhões) – Nicarágua e México completam a lista dos 5 maiores.

No caso de Honduras, a pauta exportadora de 2014 registrou 43% de alimentos; 4% de minerais e metais; 5% de combustíveis; e as manufaturas chegaram a 44%. Os principais destinos dos produtos de Honduras foram os EUA (US$3,9 bilhões), a Alemanha (US$620 milhões) e El Salvador (US$466 milhões) – em seguida estiveram Guatemala e México.

Finalmente na Nicarágua, país mais pobre do MCCA, os alimentos foram 43% da pauta de bens exportados e as manufaturas 47%. Sendo que os três maiores compradores foram os EUA (US$2,6 bilhões), o México (US$587 milhões) e a Venezuela (US$307 milhões).[74]

Percebe-se, portanto, que a estrutura produtiva desse grupo de países os coloca com uma inserção internacional exportadora de manufaturas, resultado das maquilas, e de itens agrícolas, sobretudo alimentos. Ademais, o principal parceiro do MCCA é, de longe, os EUA e em geral percebe-se um grau de integração sub-regional relativamente muito importante, colocando os países regionais do próprio MCCA mais o México entre os parceiros principais.

Fazendo uso dos Gráficos II.7 é possível fazer uma avaliação da qualidade da inserção internacional a partir da intensidade tecnológica e esses gráficos explicitam uma diferença importante com relação aos países do sul da América Latina apresentados anteriormente. Observa-se uma participação muito mais relevante dos itens agregados em manufaturas de baixa, média e até mesmo de alta tecnologia – reflexo das maquiladoras em atividades têxteis, calçadistas, mas também de eletroeletrônicos.

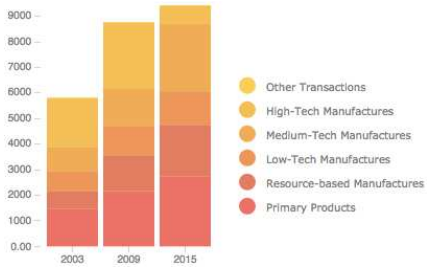
Observando-se a relação do MCCA com distintas regiões geográficas do globo, os resultados não são homogêneos ao longo do período explicitado nos Gráficos II.8. É possível

[74] Conforme dados de UNCTADstat: http://unctadstat.unctad.org/.

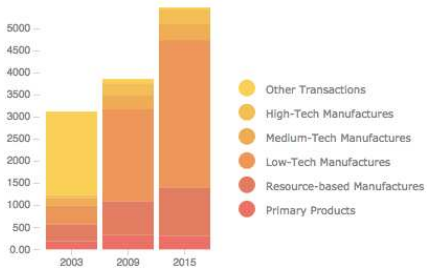
perceber, no entanto, alguns elementos interessantes. Em países como Costa Rica e El Salvador, a histórica integração sub-regional trouxe resultados persistentes em termos do comércio de manufaturas regional, mostrando a América Latina claramente acima da média nesses dois países. Outro ponto importante a destacar nos mesmos gráficos, que serão discutidos em maior profundidade posteriormente, é o impacto da concorrência asiática nos países maquiladores, disputando o mercado estadunidense, o que contribui para a redução da participação das manufaturas vendidas à América do Norte em países como a Costa Rica ou Honduras.

Gráficos II.7 – MCCA: Conteúdo tecnológico das exportações ao mundo, 2003-2015 (US$ milhões)

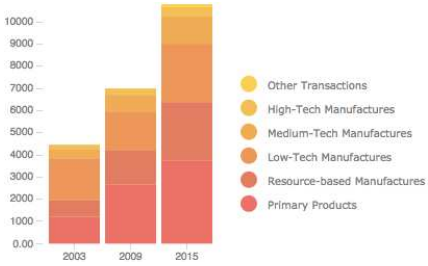
Costa Rica



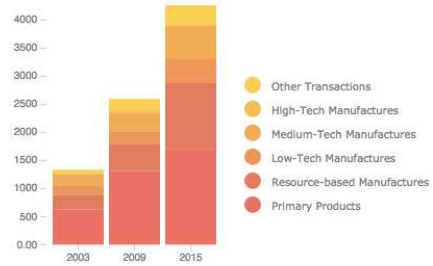
El Salvador



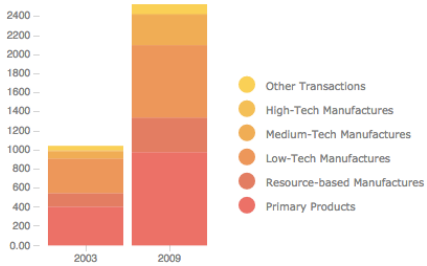
Guatemala



Honduras



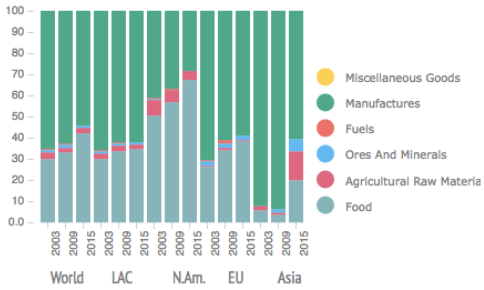
Nicarágua [a]



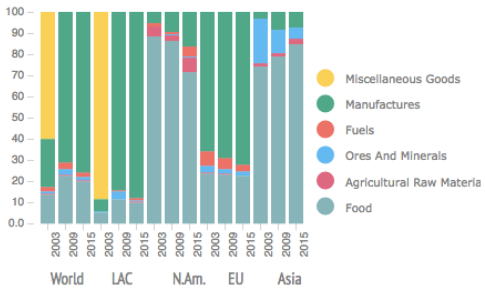
Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), INTrade.
[a] Dados para a Nicarágua ausentes no ano de 2015.

Gráficos II.8 – MCCA: Perfil setorial das exportações ao mundo, 2003-2015 (% total)

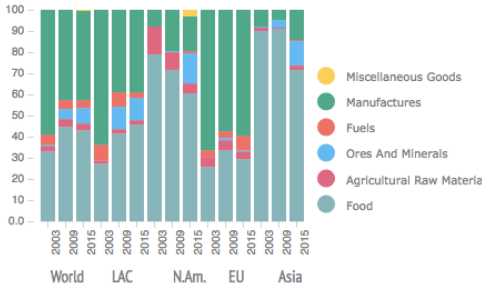
Costa Rica



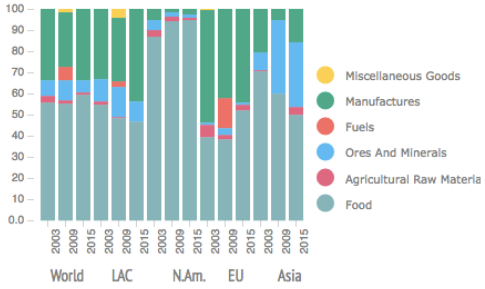
El Salvador



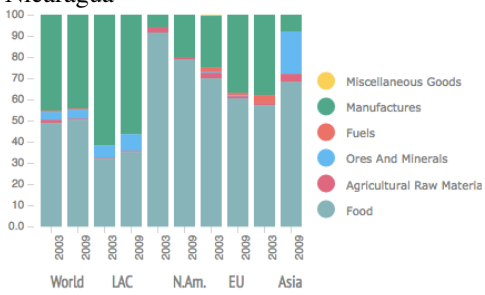
Guatemala



Honduras



Nicarágua [a]



Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), INTrade.
[a] Dados para a Nicarágua ausentes no ano de 2015.

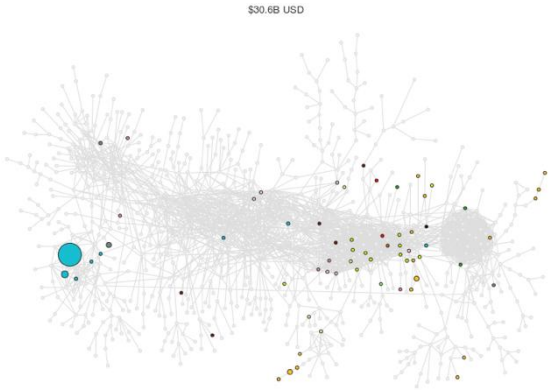
Como último elemento na descrição da estrutura produtiva e inserção da América Central, as Figuras II.4 mostram os mapas da complexidade econômica de cada um dos países do MCCA. Os destaques em cores indicam o RCA>1, ou o conjunto de produtos em "vantagem comparativa revelada", conforme metodologia detalhada no Box II.1. O tamanho das esferas é proporcional a importância do comércio internacional de cada país. Por meio desses mapas é possível ver a qualidade da inserção maquiladora de cada um dos países, colocando em destaque indústrias de eletroeletrônicos, calçados, têxteis, plásticos e química, além de produtos alimentícios e agrícolas – evidentes nas distintas colorações das esferas, conforme legenda.

No *ranking* de complexidade econômica, os países maquiladores da América Central lograram uma inserção industrial, ainda que fortemente importadores de insumos e máquinas. Como se comentou no Box II.1, a metodologia de Hausmann et al. (2011) superestima o comércio exterior e subestima a densidade industrial de economias que consomem parte substantiva de sua própria produção. Consequentemente, os países centro-americanos

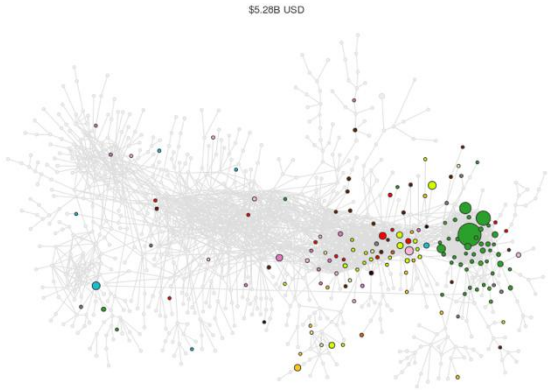
obtiveram posições no *ranking* de 2014 até mesmo superiores a países da América do Sul, com destaque ao El Salvador e Costa Rica que se classificaram em 52º e 53º, respectivamente, inclusive melhores colocados que o Brasil. A Guatemala foi o 70º; Honduras, por sua vez, esteve em 75º; a Nicarágua em 96º.

Figuras II.4 – MCCA: Mapas da complexidade econômica, 2014[a]

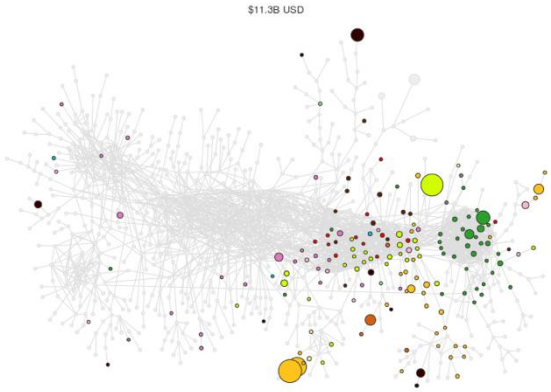
Costa Rica



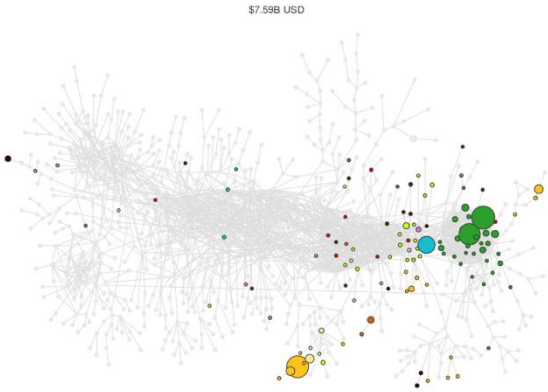
El Salvador



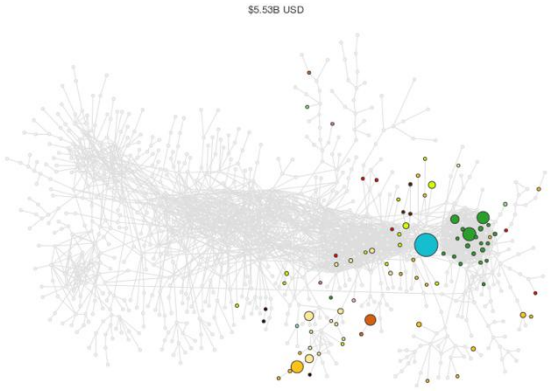
Guatemala



Honduras



Nicarágua





Legenda: Produtos organizados por comunidades de produtos, conforme a classificação HS4, em ordem das cores:
-Produtos de Origem Animal
-Produtos vegetais
-Produtos alimentares
-Produtos minerais
-Produtos químicos e indústrias similares
-Plásticos e borrachas
-Matérias-primas em couros, peles e pelicas
-Têxteis
-Calçado e chapelaria
-Produtos de madeira e madeira
-Pedra e vidro
-Metais
-Máquinas e materiais elétricos
-Transporte
-Diversos
-Serviços

Fonte: Atlas da Complexidade Econômica.
[a] Detalhes metodológicos no Box II.1.

(v) México

No caso da estrutura produtiva do México, observam-se semelhanças importantes com a estratégia maquiladora discutida na América Central.[75] Os Gráficos II.11 explicitam que após a assinatura do NAFTA, em 1994, a participação da indústria no PIB mexicano subiu cerca de três pontos percentuais, atingindo quase 20% do PIB. Já no século marcado pela ascensão chinesa, a indústria no México sofreu com a concorrência asiática (tema desenvolvido mais adiante na tese) e retraiu-se para cerca de 17% no início do século XXI, perdendo espaço para atividades de serviços, sobretudo intermediação financeira. Vale destacar que a atividade relacionada a produção de petróleo também perdeu importância após a década de 1990, quando medida em proporção do PIB, como capturado pelo item "mineração" dos Gráficos II.11. Ainda assim é significativo, tanto a indústria maquiladora, em torno de 17% em 2015, quanto minérios, participação em 6% do PIB em 2015, ambos se mostraram relevantes na estrutura produtiva do México.

Analisando-se a pauta exportadora do México, semelhantemente ao caso do MCCA, percebe-se a estratégia tipicamente maquiladora em distintas indústrias, além do petróleo e alguns produtos agrícolas também com peso relevante. No ano de 2015, nas exportações totais de bens do México os itens relacionados a alimentos chegaram a 7%, combustíveis 6% e as manufaturas 83%. Nessa pauta, os principais compradores foram os EUA (US$309 bilhões), líder disparado, o Canadá (US$10,5 bilhões) e a China (US$4,8 bilhões) – o Brasil foi o primeiro latino-americano, apenas em quarto na lista (US$3,8 bilhões, pouco mais de um centésimo dos EUA).

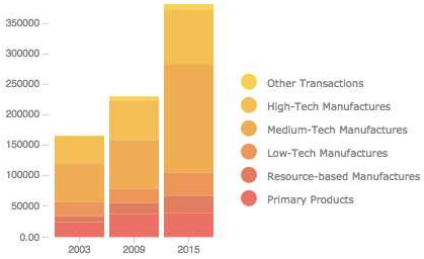
Os Gráficos II.9 mostram um padrão de inserção internacional que reflete a estrutura produtiva maquiladora. Diferentemente do que se observou na América do Sul, o México coloca-se como grande exportador de manufaturas de média e alta tecnologia, produto da inserção em cadeias de valor dos Estados Unidos. Cerca de US$266 bilhões corresponderam às manufaturas de média e alta tecnologia, em um volume de vendas totais de bens ao exterior da ordem de US$380 bilhões em 2015.

Na diferenciação do comércio exterior por região, o Gráfico II.10 mostra o México com um padrão relativamente homogêneo, com a exceção da Ásia, onde o México teve maior dificuldade de entrar com manufaturas. Ademais, ao longo do início do século XXI a

[75] Essa tese não se propõe a avaliar em profundidade a estratégia maquiladora do México. Muitos autores têm discutido esse tema desde os anos 1990, como CEPAL (1995) e Buitelaar et al. (1999).

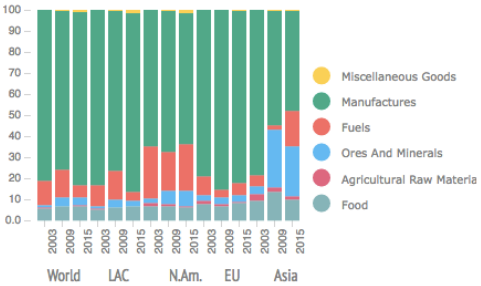
qualidade de sua inserção não foi capaz de avançar mais na América do Norte, dada a crescentemente concorrência de manufaturas asiáticas, competindo diretamente com a produção mexicana e centro-americana, como se discutirá posteriormente.

Gráfico II.9 – México: Conteúdo tecnológico das exportações ao mundo, 2003-2015 (US$ milhões)



Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), INTrade.

Gráfico II.10 – México: Perfil setorial das exportações ao mundo, 2003-2015 (% total)

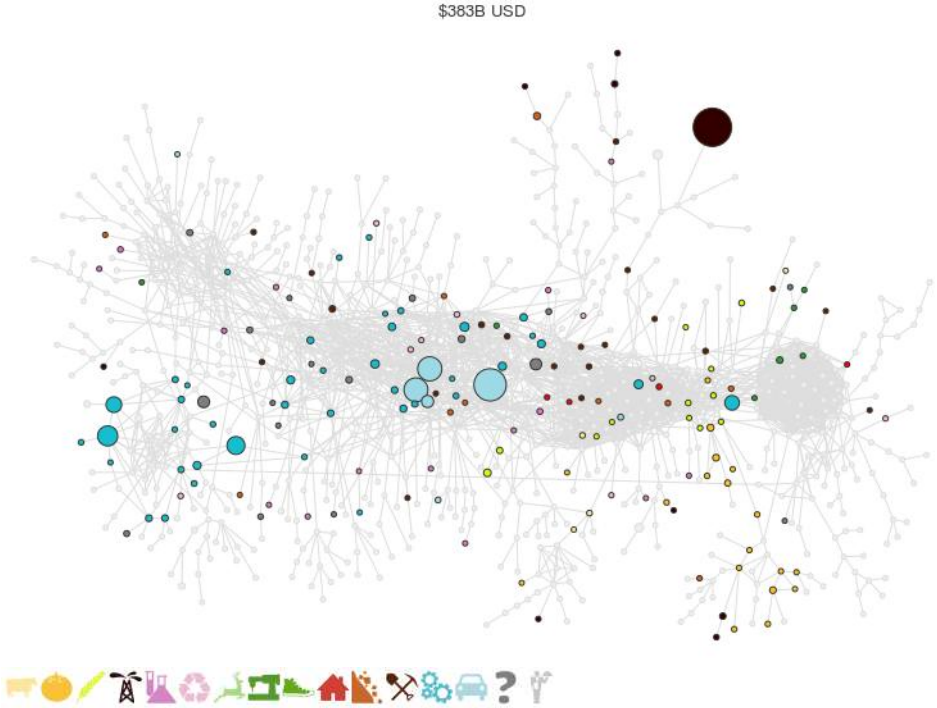


Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), INTrade.

Finalmente, quanto à complexidade econômica do México, capturada na Figura II.5, a inserção da maquila mexicana se explicita nas esferas destacadas em cores, cujo RCA>1 e os tamanhos são proporcionais ao tamanho dos itens no comércio internacional do país. Além da importância do petróleo, destacado em marrom escuro, vê-se claramente um amplo conjunto de indústrias exportadoras do México com destaque no indicador de "vantagem comparativa revelada" – sobretudo para atividades da indústria automobilística e eletroeletrônica, profundamente integradas a cadeias dos EUA, em tonalidades de azul. Essa estrutura produtiva e esse perfil de inserção internacional em indústrias de média e alta tecnologia faz com que a metodologia de Hausmann et al. (2011) coloque o México em posição bastante alta, em 22º, a despeito de ser uma indústria dependente de insumos, tecnologias e máquinas importadas e pagadora de baixos salários.[76]

[76] Mais detalhes dessa crítica no Box II.1, que também explicita maiores detalhes metodológicos.

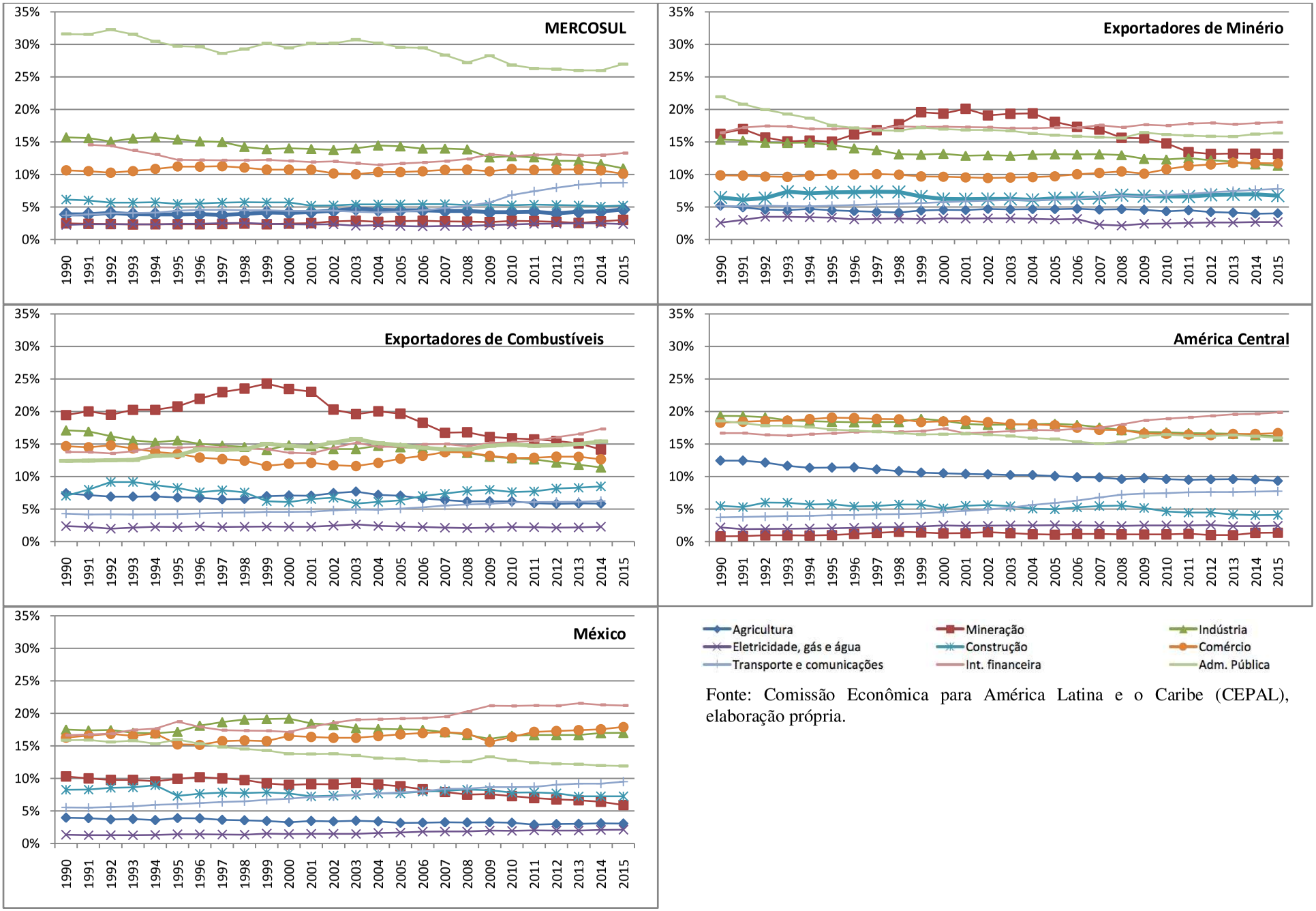
Figura II.5 – México: Mapas da complexidade econômica, 2014[a]



Legenda: Produtos organizados por comunidades de produtos, conforme a classificação HS4, em ordem das cores:
-Produtos de Origem Animal
-Produtos vegetais
-Produtos alimentares
-Produtos minerais
-Produtos químicos e indústrias similares
-Plásticos e borrachas
-Matérias-primas em couros, peles e pelicas
-Têxteis
-Calçado e chapelaria
-Produtos de madeira e madeira
-Pedra e vidro
-Metais
-Máquinas e materiais elétricos
-Transporte
-Diversos
-Serviços

Fonte: Atlas da Complexidade Econômica.
[a] Detalhes metodológicos no Box II.1.

Gráficos II.11 – Padrões de desenvolvimento da região: Componentes PIB por atividade econômica, 1990-2015 (% PIB, média ponderada)



Fonte: Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), elaboração própria.

Essa subseção buscou agrupar, em forma geral, países em sub-regiões conforme um padrão produtivo e de inserção internacional, observando essas trajetórias ao longo do início do século XXI. A seguir se notará que também há correspondência na composição da demanda agregada que justifica este tratamento, para fins analíticos nesta tese. Observou-se que há diferenças importantes entre a América Latina do Norte, com México e MCCA, e a América Latina do Sul, com o MERCOSUL, Exportadores de Minérios e Combustíveis Fósseis. Ademais, quanto a estrutura produtiva e a inserção internacional, esses padrões muito pouco, ou nada, alteraram ao longo do período em discussão.

Por fim, vale destacar os limites deste agrupamento, apontando algumas diferenças não desprezíveis entre os países. Mais do que essa diversidade regional e sub-regional, é importante comentar, ainda que brevemente, as heterogeneidades também existentes dentro de cada país, ou seja, dentro de cada estrutura nacional de oferta e inserção externa aqui apresentada. Já na Introdução, discutiu-se que a heterogeneidade estrutural é um desafio do desenvolvimento nacional da América Latina. A coexistência de setores de maior produtividade, com setores de baixa produtividade, informais, ou mesmo arcaicos, estaria na base da existência de mercados de trabalho com diferenças substantivas e grande desigualdade de renda. Mais do que coexistirem setores modernos e atrasados, eles não estão independentes, mas se articulam.

A avaliação dos padrões de desenvolvimento será complementada, a seguir, pela observação de aspectos da demanda e de distribuição, respectivamente nas seções II.3.2 e II.3.3.

II. 3.2. Componentes de demanda agregada

A apresentação dos padrões de desenvolvimento da América Latina sob a ótica da estrutura produtiva e inserção internacional já permitiu organizar a região entre uma América Latina do Norte e outra do Sul, com especificidades na região sul (Exportadores de Minérios e Combustíveis Fósseis e o MERCOSUL), além de diferenciar o México das economias centro-americanas. A essa diferenciação é interessante adicionar alguns aspectos da demanda agregada para continuar no exercício de distinguir padrões de desenvolvimento na América Latina. Para executar essa tarefa é importante agrupar e destacar dois elementos principais, quais sejam: a importância do setor externo a essas sub-regiões; e o tamanho do Estado expresso pelo peso dos gastos do governo nessas economias periféricas. Ao longo das seguintes seções se desenvolverá a forma pela qual o tipo de crescimento do início do século

XXI impactou as estruturas produtivas, particularmente reproduzindo padrões. Busca-se, neste momento, tão somente explicitar diferenças nas importâncias de alguns componentes da demanda agregada, os quais, em conjunto com a estrutura de oferta, inserção internacional e distribuição contribuem a compreender a América Latina como um todo, mas considerando suas heterogeneidades.

Primeiro, para discutir a importância do setor externo a partir da perspectiva da demanda, o trabalho se baseará nas exportações líquidas e, em especial, nas exportações em si mesmas, sem descontar as importações, por ora dita "brutas"[77]. A razão de se observar o saldo externo e, sobretudo, as exportações se deve pela ultima ser referência importante para observar o gasto e o multiplicador que finalmente determinam a renda; e também pela leitura do acelerador, no qual o gasto (exportações brutas), ocupa capacidade e induz o investimento. Em Keynes (1992), Kalecki (1983a) e nos autores que desde a década de 1930 têm trabalhado com o fundamento teórico básico do "princípio da demanda efetiva", o nível de produção, o nível de emprego e renda de uma economia são determinados pela demanda agregada e expectativa de demanda agregada. Nas economias monetárias de produção (como diriam os keynesianos) são as decisões de gasto, e a ação do multiplicador, que geram renda e determinam o nível de emprego e produção.

É preciso destacar as exportações brutas, com cuidado, com fins de observar efeitos kaleckianos desse componente da demanda agregada, porque são as exportações brutas que representam a capacidade de a demanda externa gerar (e multiplicar) renda, além de acelerar o investimento. Ou seja, há dois efeitos que se capturam a partir das vendas brutas ao exterior: multiplicador e acelerador, ainda que o efeito dinâmico líquido do multiplicador tenha que considerar o "vazamento" de demanda agregada, que depende da sensibilidade com que as importações crescem como resposta do crescimento da renda.

Em outras palavras e com um exemplo hipotético, as exportações líquidas podem estar estáveis em um país em um determinado período do tempo e equilibradas com um saldo nulo, no qual as exportações crescem sincronizadas com as importações (ou seja, assumindo-se apenas hipoteticamente ausência do problema do diferencial de elasticidade renda das exportações e importações), de modo que o saldo continuaria estável e em zero, no entanto, a capacidade ociosa do setor exportador estaria reduzindo, conformando-se como um estímulo

[77] "Brutas" aqui significa o total exportado ao exterior. Alguns trabalhos e fontes se referem a "exportações brutas" como as exportações somadas às reexportações (produtos importados que posteriormente são vendidos ao exterior), aqui tão somente se usa "brutas" para diferenciar de exportações de líquidas, ou seja, do saldo da balança comercial.

ao investimento das atividades exportadoras, num típico efeito acelerador. Assim, primeiro, o gasto dos estrangeiros (expresso pelas exportações brutas) estão sendo multiplicados, ainda que o efeito final do multiplicador da renda se compense a depender do incremento da renda que implica em crescimento de importações; segundo, independente do resultado final do multiplicador, o crescimento das vendas ao exterior ocupa capacidade ociosa do setor exportador, o que poderia estimular o investimento.[78]

Vale fazer uma ressalva, assim como nos ensinou Tavares (1998a), de que o acelerador tem limites, pois os "gastos improdutivos", como as exportações brutas, não conseguem "automaticamente" gerar qualquer tipo de capacidade produtiva, em especial nas atividades que demandam grande escala e mais complexa tecnologia, tais como como a indústria pesada ou de bens de capital. Não é a mera ocupação de capacidade ociosa, resultante de aumento de gastos improdutivos, que vai contagiar a economia como um todo para criar todo tipo de capacidade produtiva. De modo que sem a ação do Estado, com fins de internalização dessas atividades, é possível (e provável) que esse investimento induzido pelo setor exportador seja atendido em grande medida por máquinas e insumos importados.

Assim, se para comparar a importância do setor externo nas distintas sub-regiões se observarão as exportações brutas e líquidas, a partir da mesma tradição keynesiana e kaleckiana, observar-se-ão as diferenças sub-regionais quanto ao tamanho dos Estados na composição da despesa agregada usando-se do consumo do governo em proporção do PIB. Nesse caso, não subestimando, de forma alguma, a importância do investimento público, inclusive como componente autônomo do gasto, mas pelo fato de que o consumo do governo, como reportado nas contas nacionais, é suficiente para diferenciar tamanhos e importâncias dos Estados da região na demanda agregada – como se verá a seguir.

Desse modo, em um padrão de desenvolvimento qualquer, o componente externo expresso pelas exportações agregadas, bem como os gastos autônomos do governo (sejam de

[78] Para mais detalhes sobre a literatura e discussão acerca da inadequação em se considerarem apenas as exportações líquidas (ou o saldo) como referência para a contribuição do setor externo ao crescimento, ver Teixeira (2015). O autor discute de forma mais precisa a contribuição externa ao crescimento, ao considerar as importações como componente da oferta (não somente de vazamento de demanda agregada), isso leva a uma construção interessante dos estímulos externos ao crescimento, considerando a parcela da demanda final atendida por demanda domestica. Aos objetivos da tese, basta destacar a importância das exportações brutas como componente da demanda agregada que multiplica a renda e que acelera o investimento. Isso permitirá comparar sub-regiões e observar onde as exportações brutas tiveram maior papel no crescimento econômico. Há longo debate na literatura, inclusive com formalização e com uma discussão dos efeitos multiplicador e acelerador, ou do "supermultiplicador", por exemplo em Serrano (2001), Freitas (2003) e Teixeira (2015).

investimento ou de consumo) são centrais para o estilo de desenvolvimento de um país, ou região.

Com o esforço de observar padrões de demanda, sem cair na tentação de discutir conjuntura, o MERCOSUL é a sub-região na qual o setor externo tem a menor importância com relação ao PIB, o que reflete o grande peso relativo dos mercados domésticos nesses países, sobretudo no Brasil e Argentina. Ao longo do início do século XXI, a média ponderada pelo PIB do MERCOSUL, explícita nos Gráficos II.12, expôs que as exportações brutas oscilaram em torno de 10% do PIB apenas. Houve crescimento ao longo do período de 8% para 12%, relacionado ao *boom* de preços de *commodities* e crescimento da demanda asiática, mas dado que o padrão dessa sub-região é, sobretudo, voltado para atender à demanda interna – diferente da estratégia maquiladora – as exportações brutas mantiveram-se relativamente inferiores a outros padrões da América Latina.[79] Com relação às exportações líquidas, houve um breve período de saldos positivos entre a virada do século e 2007, refletindo que o setor externo foi capaz de trazer saldos positivos para o MERCOSUL, mas ele foi brevemente esgotado pelo crescimento das necessidades importadoras dos países da sub-região (particularmente os grandes).

Esse padrão se contrasta com o restante da América Latina em que as exportações brutas estiveram, grosso modo, entre 30% e 40% dos PIBs no início do século XXI. No caso específico dos países mineradores, as exportações brutas estiveram em 40% no mesmo período e perderam importância relativa para outros componentes da demanda agregada, mas ainda em elevado patamar em torno de 30% do PIB. A importância líquida do setor externo, descontando o "vazamento" de demanda para o exterior por meio das importações, foi substantiva até a crise financeira internacional, após a mesma o peso das exportações líquidas se reduziu substancialmente.

De forma semelhante, nos países exportadores de combustíveis fósseis, e agrupados no mesmo padrão dos mineradores, a média ponderada expôs novamente um peso significativo, que oscilou de 30% a 20% do PIB no início do século XXI, mas no caso dos primeiros a heterogeneidade do subgrupo merece destaque. Essa média está contagiada, primeiro, pela monumental queda da importância das exportações brutas na Venezuela, que de cerca de 60% do PIB em meados da década de 1990 caiu para níveis entre 25% e 30% do

[79] Carneiro (2010b) discute as particularidades e a importância do dinamismo da economia brasileira em um cenário externo benigno entre 2004 e 2008.

PIB, perdendo participação relativa para o consumo privado e o investimento. Outro país que impacta essa média ponderada é a Colômbia, cuja participação da demanda externa no PIB é mais semelhante a economias de maior mercado interno, contrastando-se, sob esse ponto de vista, com os parceiros aqui agrupados. As exportações brutas colombianas estiveram estáveis como proporção do PIB em torno de 15% a 17%. Já a Bolívia e Equador apresentaram patamares superiores entre 30% e 40%. Com relação à importância líquida do setor externo, na Bolívia e Venezuela as exportações líquidas apresentaram-se positivas em todo o período, ainda que em queda na Venezuela. No caso do Equador o resultado líquido tornou-se negativo após a crise financeira internacional e na Colômbia o padrão assemelha-se mais às grandes economias do MERCOSUL, onde o resultado das exportações líquidas foi positivo por alguns anos entre a virada do século até 2006, quando as importações apresentam peso no PIB superior às exportações.

No caso dos países da América Latina do Norte, no MCCA as exportações brutas cresceram entre a década de 1990 e o início do século XXI, reflexo da estratégia exportadora do pós-1980, estabilizando-se em 30% do PIB. Em todo o período 1990-2015 as importações são persistentemente superiores às exportações, conformando-se um padrão persistentemente negativo do saldo. Finalmente, no caso do México, a estratégia maquiladora mostrou resultados importantes, de modo que toda a série explicitada nos Gráficos II.12 apresentou um crescimento das exportações brutas, que saiu de patamares similares aos atuais níveis dos grandes do MERCOSUL, cerca de 10% do PIB, e subiu para cerca de 35% do PIB no final do período. Observando-se o efeito líquido, percebe-se que associado à estratégia exportadora da maquila, as importações cresceram como proporção do PIB com o mesmo ritmo das exportações brutas, fazendo com que o resultado das exportações líquidas seja bastante reduzido.

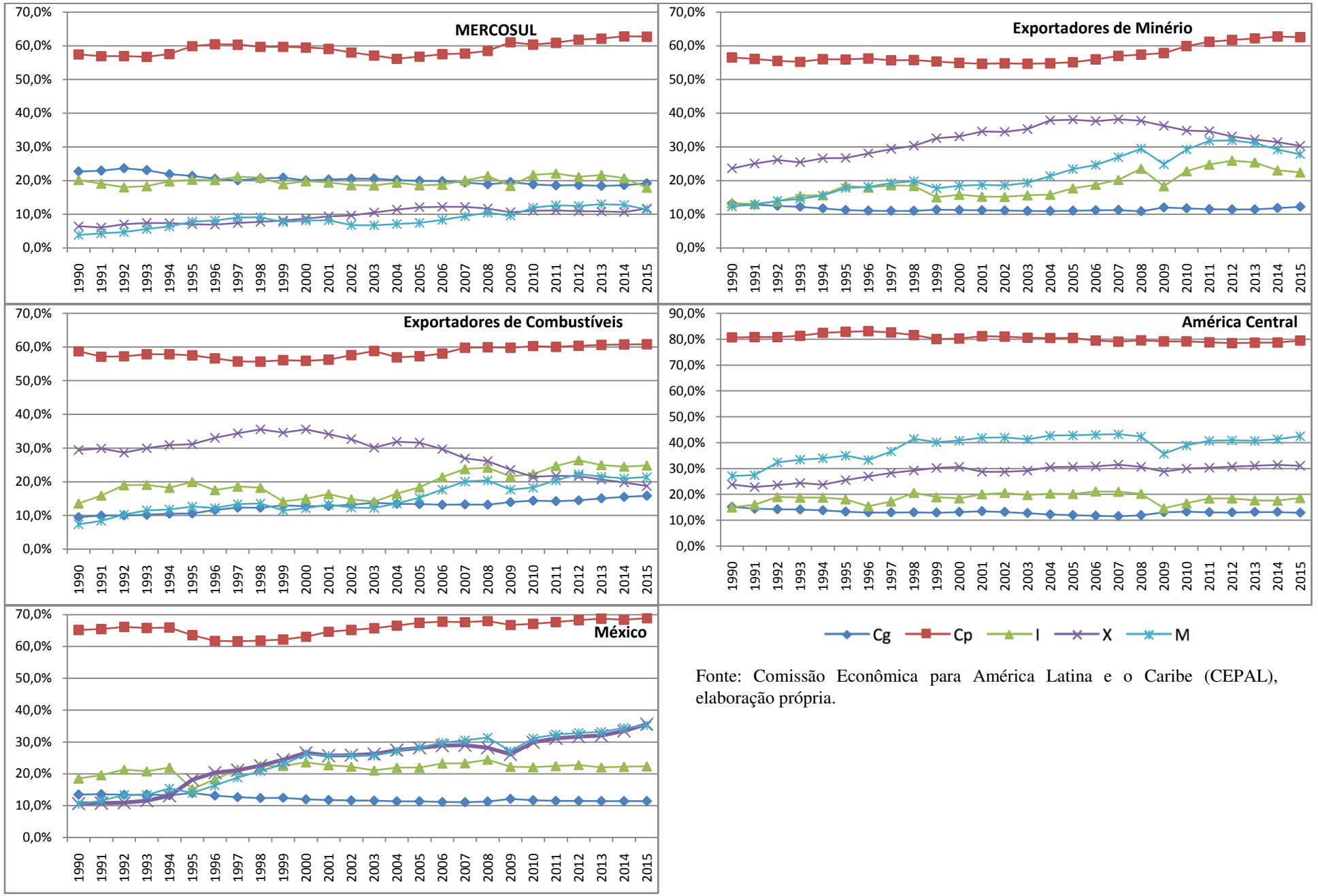
Segundo, quanto ao peso do Estado na demanda agregada, representado pela importância do gasto em consumo do governo em proporção do PIB nos Gráficos II.12, o MERCOSUL também ganhou destaque com níveis em torno de 20%, ao passo que os outros subgrupos mantiveram gastos públicos em torno de 10% ou 15% do PIB. Sob esse ponto de vista, as economias do MERCOSUL, sobretudo Brasil e Argentina, são as grandes economias latino-americanas que mais desenvolveram as responsabilidades do Estado no provimento de serviços públicos e no apoio ao desenvolvimento econômico – dentro desse grupo o Paraguai e Uruguai se equiparam às outras economias da região, com o consumo final do governo em cerca de 10% do PIB.

As economias mineradoras apresentaram níveis de consumo do governo relativamente mais baixos que o MERCOSUL e estáveis em torno de 10% do PIB, sem grandes diferenciações entre Chile e Peru. Já no caso do grupo dos exportadores de combustíveis fósseis, o patamar médio apresentou-se em crescimento até o nível de 15% do produto, com diferenças importantes entre os países. A Bolívia apresentou gastos em consumo do governo estáveis em 15% do PIB ao longo do período, o Equador e Venezuela registraram trajetórias levemente crescente do peso relativo do consumo do governo no PIB, pouco acima de 10%. A Colômbia, com destaque aos crescentes gastos em segurança, aumentou a participação dos gastos do governo em proporção do PIB desde a década de 1990, atingindo cerca de 17% no final do período apresentado.

Por fim, na América Latina do Norte, o padrão de gastos em consumo do governo como participação do produto interno bruto manteve-se baixo e em trajetória distinta do resto da América Latina, típicos de padrões de desenvolvimento em que o Estado assume menor papel. Tanto no México como no MCCA (nesse caso no indicador de média ponderada, visto nos Gráficos II.12) o patamar é baixo, em torno de 10% do PIB, e levemente declinante desde a década de 1990.

Portanto, percebem-se diferenças importantes quanto a importância do setor externo e doméstico na composição da demanda agregada, além de diferenças importantes quanto à importância do Estado nos distintos padrões da América Latina do Norte e do Sul. O que tem relação direta com o tipo de crescimento que cada sub-região desfrutou no início do século XXI, como se verá mais adiante.

Gráficos II.12 – Padrões de desenvolvimento da região: Componentes PIB por demanda agregada, 1990-2015 (% PIB, média ponderada)



Fonte: Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), elaboração própria.

II. 3.3. Distribuição de renda

Após apresentar os aspectos referentes à estrutura produtiva juntamente à inserção internacional e posteriormente destacar alguns elementos dinâmicos associados ao nível e composição da demanda agregada, cabe a essa subseção discutir alguns pontos referentes a distribuição de renda para completar a organização de padrões de desenvolvimento na América Latina.

Há discussão na literatura acerca da distribuição ser endógena ao crescimento ou exógena. Nos modelos de crescimento de Cambridge, o nível de investimento como proporção do produto necessário para atingir taxas de acumulação de capital e de crescimento do produto de equilíbrio determina a taxa de poupança por meio da determinação endógena da distribuição da renda, ou seja, é a endogeneidade da distribuição, nesses modelos, que assegura uma trajetória de equilíbrio. Nos modelos neo-Kaleckianos, a distribuição é variável exógena e não se altera em função do ritmo de acumulação como variável que ajusta a trajetória para o equilíbrio (FREITAS & SERRANO, 2013). Nos modelos kaleckianos mais recentes de crescimento e distribuição, dos quais as principais referências se remetem a Rowthorn (1981), Dutt (1984) e Taylor (1985), fica clara (em particular nesse último) a constatação de que há relação positiva entre a participação dos salários na renda e o crescimento da economia, ainda que Taylor (1985) refute teses de uma tendência estagnacionista como resultado de trajetórias de redução da participação dos salários.

Ademais, Rugitsky (2016) associa esse debate kaleckiano à discussão do estagnacionismo no seio do estruturalismo latino-americano, o qual já debateu as relações entre distribuição e consumo, em debate encabeçado por Celso Furtado, para quem a concentração da renda condenaria economias da região à estagnação. Tese que foi questionada por Tavares e Serra (1972), os quais mostraram que no estilo de desenvolvimento do "milagre" brasileiro, a despeito da concentração de renda, foi possível dinamizar o crescimento por meio do consumo de bens duráveis.[80]

Para a organização dos padrões de desenvolvimento desta tese, portanto, a distribuição de renda é uma variável que impacta perfis e propensão a consumir, bem como o multiplicador, o acelerador e eventualmente a estrutura produtiva. Ainda que seja difícil, ou mesmo inadequado, atribuir causalidade "obrigatória" entre distribuição e crescimento, como no caso das teses estagnacionistas, existem relações entre trajetórias de distribuição de renda e

[80] Mais detalhes sobre a discussão do estagnacionismo em Chiliatto-Leite (2010) e Rugitsky (2016).

crescimento econômico que distinguem os países da América Latina. Por essas razões, a distribuição da renda é elemento importante na organização dos padrões de desenvolvimento.

O comentário fundamental a se fazer sob a ótica da distribuição se refere às trajetórias do índice de Gini ao longo dos anos iniciais do século XXI. Em geral, não há dúvidas de que a região como um todo continua a ser uma das mais desiguais do mundo. No entanto, no início do século XXI, percebe-se que a América Latina do Sul conseguiu uma trajetória de distribuição da renda no sentido de maior equidade, ao passo que as economias do norte da América Latina tiveram maior dificuldade em reduzir o índice de Gini (que indicaria distribuição mais igualitária da renda).

Muitos trabalhos têm discutido o fato de a América Latina ter logrado distribuir a renda (sobretudo as rendas do trabalho) mais equitativamente, pela primeira vez em muito tempo e em um momento histórico em que outras regiões do mundo concentravam renda. Durante o início do século XXI, a região como um todo, a despeito de diferenças importantes, reverteu a tendência de concentração nos anos 1990 e distribuiu renda. São muitas as razões que explicam a maior distribuição da renda na América Latina no período, tais como motivações políticas, que levaram, por exemplo, a elevação do salário mínimo, criação e ampliação de programas de transferência de renda; e a dinâmica do mercado de trabalho em um ciclo externo favorável, elementos esses que, mesmo sem mudança estrutural, permitiram elevar rendas mais baixas do trabalho. Nessa dinâmica do mercado de trabalho, a literatura aponta para dois fenômenos principais que amplificam as políticas de aumento do salário mínimo, quais sejam, o aumento da oferta de trabalhadores mais qualificados e o aumento relativo da demanda por trabalhadores menos qualificados, sobretudo, em atividades não-comercializáveis que estavam em expansão (CEPAL, 2011c; 2012; GASPARINI ET AL., 2011; LÓPEZ-CALVA & LUSTIG, 2010).

Nesse sentido, a CEPAL vem trabalhando de forma sistemática o tema da igualdade na região, com a conhecida "trilogia da igualdade", quais sejam, CEPAL (2010; 2012; 2014), além do marco da Agenda 2030 (CEPAL, 2016a) e da organização da "matriz da desigualdade da América Latina" (CEPAL, 2016d). Por último, em uma discussão mais aprofundada das tendências de redução das desigualdades na América Latina, nos primeiros 15 anos do século XXI, a partir das diversas dimensões estruturais da desigualdade, em CEPAL (2017) conclui-se que a queda da desigualdade não é resultado automático do *boom* de *commodities*, ou do crescimento econômico, *per se*, mas da articulação do crescimento

econômico à políticas de ampliação de direitos sociais, inclusão, mercado de trabalho, entre outras.

Portanto, parece certo que muitos países da região foram capazes de combinar uma dinâmica de crescimento, na qual o setor externo trazia contribuição positiva (em distintos graus), e a redução da pobreza, aumento de salários, crédito, das transferências, redução da desigualdade e expansão de classes médias dinamizavam a ampliação do mercado doméstico, produzindo um período de rápido crescimento econômico com melhora da distribuição da renda (sobretudo das rendas do trabalho), mas essa relação crescimento-distribuição não foi homogênea e houve marcantes diferenças na América Latina.[81]

Os Gráficos II.13 expõem que os subgrupos da América do Sul reduziram, grosso modo, o Gini em cerca de 10 pontos, ao passo que a trajetória do México e da América Central, em média, são de estabilidade (com a exceção de El Salvador na América Central). O que indica que os padrões de desenvolvimento do Sul, com suas diferenças entre si, tiveram maior êxito em combinar crescimento com trajetórias de distribuição da renda mais equitativa no início do século XXI.

Observando-se o caso do Brasil, como exemplo expressivo do padrão de desenvolvimento caracterizado no MERCOSUL, com um mercado doméstico relevante, a relação entre a distribuição de renda, mudanças em padrões de consumo das classes ascendentes e mais crescimento foi elemento importante, considerado por Medeiros (2015). Nessa dinâmica, as mudanças estruturais estiveram limitadas pelo fato de parte dessas novas necessidades serem intensivas em serviços e por serem atendidas por importados. Rugitsky (2017), com influência tipicamente kaleckiana, analisa a relação entre distribuição, crescimento e estrutura produtiva sob a ótica setorial. O autor tem inclusive denominado o período que marca o início do século XXI no Brasil de “anti-milagre”, pois durante o chamado “milagre” (1968-1973), nos anos do regime militar, a concentração da renda e o consumo de bens duráveis resultou em aceleração do crescimento. Diferentemente, no início do século XXI, justamente o processo inverso, de maior distribuição, se relacionou ao dinamismo da economia brasileira, donde a ideia de denominar de “anti-milagre”.

[81] Para mais detalhes específicos dessas questões, aqui apenas apresentadas nos aspectos gerais, para maiores detalhes da da região e das particularidades de países como Equador, Chile, Uruguai, México, El Salvador e Honduras, consultar, por exemplo, Cornia (2014).

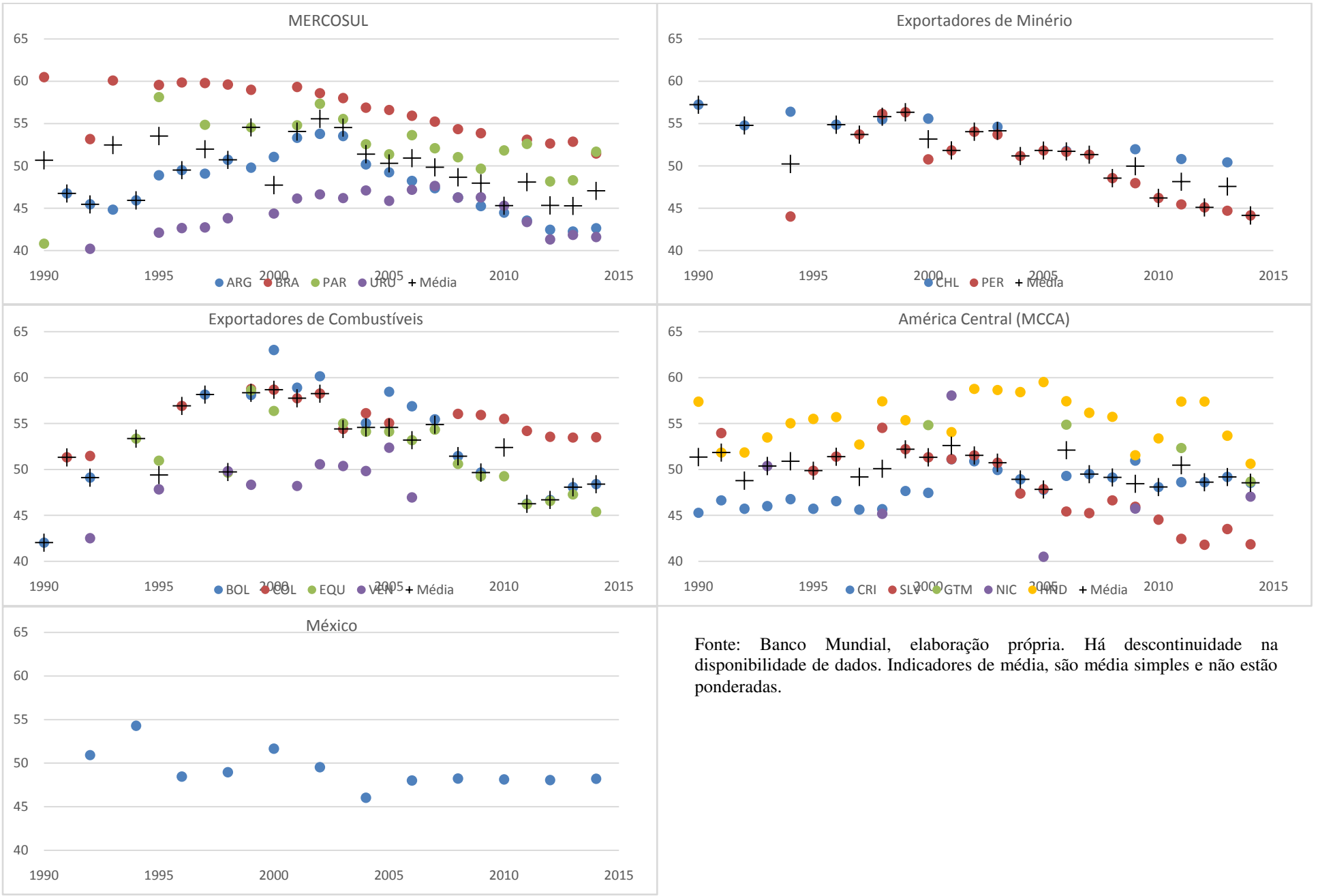
Em outros países da região ocorreram situações análogas a brasileira, em que a maior distribuição da renda (redução do índice de Gini observado nos Gráficos II.13) e crescimento de mercados domésticos associaram-se a maior crescimento econômico. Ao passo que, outros casos, em particular associados a padrões maquiladores, em que a indústria esteve voltada às exportações, com grande conteúdo importado e uso de mão-de-obra barata (como atrativo à consolidação de etapas de cadeias de valor), os canais entre distribuição de renda mais equitativa e crescimento econômico não se verificam.

Desse modo, é possível perceber que durante o início do século XXI, nos padrões de desenvolvimento do Norte, cuja estrutura produtiva é dependente da maquila pagadora de baixos salários e cujo perfil dinâmico se associou mais à demanda externa (particularmente dos EUA), a distribuição de renda foi tarefa mais difícil de realizar. Mais do que isso, tampouco teve a distribuição a mesma relevância como instrumento dinâmico de política de crescimento econômico, quanto no caso de economias do Sul, sobretudo no MERCOSUL, que se usaram de políticas sociais e de incremento salarial para ampliar um mercado de consumo de massas local, elevar o multiplicador da renda e o acelerador.

Por último, vale destacar o caso das economias exportadoras de minérios e combustíveis fósseis, que usaram do excedente de recursos absorvidos pelo Estado para fazer políticas de transferência e distribuição de renda, com resultados substantivos em termos de índice de Gini. No entanto, essas transferências foram insuficientes para transformar estruturas produtivas e superar a dependência dos recursos naturais. No momento da reversão do ciclo de preços de *commodities*, a vulnerabilidade externa se explicitou e gerou sérias desacelerações econômicas, das quais a Venezuela é provavelmente o caso mais preocupante, mas também teve impactos substantivos em outras economias exportadoras de combustíveis fósseis e minérios, e mesmo no MERCOSUL.[82]

[82] Mais detalhes sobre economias com abundância de recursos naturais e a dificuldade de mudança estrutural, ver Reis (2012). A qual mostra que não há "maldição" dos recursos naturais, *i.e.*, é possível diversificar estruturas. Sem embargo, isso requer a combinação de fatores exógenos e endógenos, de política macroeconômica e de ação do Estado. Aos fins da tese, basta a observação de que houve distribuição e dinamismo, mas não necessariamente mudança estrutural.

Gráficos II.13 – Padrões de desenvolvimento da região: Distribuição de renda, 1990-2015 (índice de Gini)



Fonte: Banco Mundial, elaboração própria. Há descontinuidade na disponibilidade de dados. Indicadores de média, são média simples e não estão ponderadas.

II. 4. Alívio da restrição externa no início do século XXI

Uma vez discutidas as heterogeneidades dos padrões de desenvolvimento da região, já considerando o contexto político da região – discutido na Introdução desta tese –, cabe a essa seção apresentar a situação de alívio da restrição externa, como um elemento que compõe o quadro histórico dos padrões de desenvolvimento na América Latina no início do século XXI. Será importante perceber que a América Latina conviveu com uma ordem regional particular (cuja análise será desenvolvida no Capítulo 3), com governos alinhados a estratégias de mudança estrutural e integração regional (a chamada "onda rosa" discutida na Introdução da tese), que ademais disso viveu um período externo favorável quanto aos limites externos ao crescimento.

Como se discutiu na Introdução desta tese, no binômio centro-periferia, o estruturalismo latino-americano esteve historicamente preocupado com a restrição externa ao desenvolvimento periférico por suas características estruturais, o que justificariam políticas de desenvolvimento com fins a superar esses limitantes estruturais. Sem embargo, o alívio da restrição externa vivido no início do século XXI não resultou de processos de desenvolvimento econômico da região, como substituição de importações, adensamento de cadeias produtivas, de mudança estrutural que permitiu à região produzir tecnologias outrora importadas, tampouco foi produto do sucesso de uma estratégia de transformações de elasticidades renda da importação e exportação, ou algum efeito do gênero. O período relativamente prolongado, no início do século XXI, de crescimento da América Latina sem crise de balanço de pagamentos esteve mais associado a dinâmica conjuntural do centro do capitalismo internacional, que aliviou por um tempo a restrição externa, mas não necessariamente superou condições de vulnerabilidade externa da América Latina.

Essa seção buscará apenas apresentar os dois principais elementos, provenientes do centro, que asseguraram o alívio da restrição externa no início do século XXI. Primeiro, a ampliação da liquidez internacional permitiu taxas de juros muito baixas e consistência nos influxos financeiros para a região (tanto antes, quanto depois da crise financeira internacional de 2007/2008); e, segundo, a significativa melhora nos termos de troca em muitos países da região, resultante da ascensão chinesa e financeirização de preços de *commodities*. Esses fenômenos produziram um relativo alívio à restrição externa, o que em tese conferiria maior

autonomia ao desenvolvimento econômico, que não estaria restringido pela capacidade de importar.[83]

Antes de discutir cada um dos fenômenos externos (e principais) associados a facilidade de acesso a financiamento para a América Latina no início do século XXI, vale ressaltar alguns aspectos internos que contribuíram ao período de relativa folga no balanço de pagamentos. Esses aspectos de política nacional contrastam com o passado, sobretudo das décadas de 1980 e 1990, de maior restrição externa, são eles: gestão macroeconômica – particularmente o câmbio flutuante (ainda que com distintos graus de administração); as políticas de acúmulo de reservas; e a busca por menor endividamento externo. Assume-se que esses fatores domésticos contribuíram para a situação exótica de fácil acesso a financiamento externo durante o início do século XXI e não manifestação da restrição externa. No entanto, os fatores externos são de importância relativamente superior, pois sem as condições externas discutidas a seguir a ação da política doméstica seria insuficiente.

II. 4.1. Ciclo de liquidez internacional

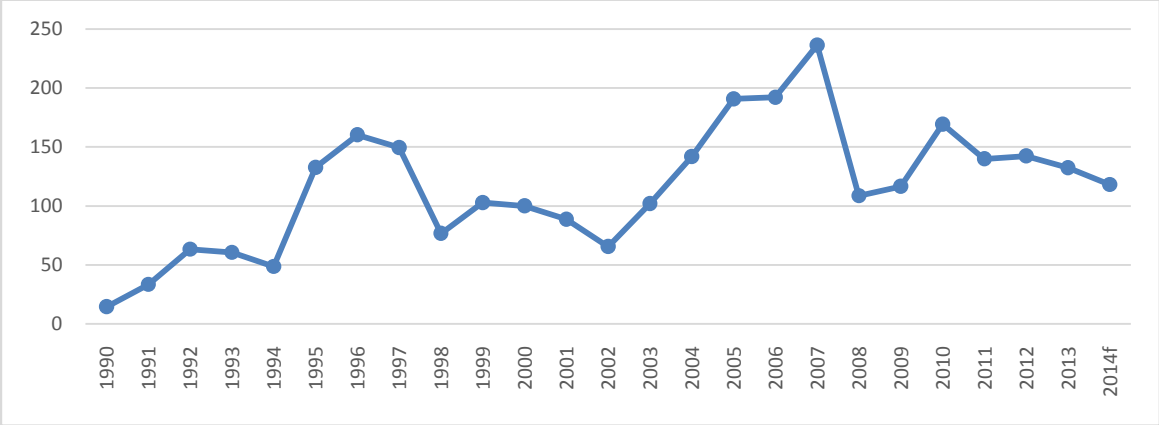
Com o objetivo de explicitar o alívio da restrição externa, primeiramente vale observar o comportamento do ciclo internacional de liquidez. Com a metodologia apresentada em Rossi (2016), o Gráfico II.14 estima fases dos ciclos internacionais de liquidez por meio do somatório dos influxos de capitais (IDE e carteira) para 30 países emergentes no mundo, ponderados pelo produto dessas economias e em percentual do PIB, com dados do *Institute of International Finance* (IIF), o Gráfico se apresenta em número índice com base no ano 2000. O Gráfico II.14 explicita que no início do século XXI, o ciclo internacional de liquidez foi bastante intenso, com pico no pré-crise internacional. A eclosão da crise financeira com epicentro nos EUA produziu uma queda substantiva nos influxos de capitais aos países emergentes entre 2007 e 2008, mas que se recuperou e se estabilizou em um patamar historicamente elevado, semelhante ao pico de liquidez do ciclo de meados dos anos 1990, ou próximo ao nível de 2006.

Com uma conjuntura internacional totalmente diferente do pré-crise, as políticas de *quantitative easing* e sustentação de taxas de juros baixas promovidas pelos EUA, Europa e Japão (isso aliado ao dinamismo que países emergentes lograram sustentar no imediato pós-crise, inclusive com bons indicadores de solvência externa), fizeram com que os influxos de

[83] Para uma discussão da nova realidade do setor externo brasileiro, em particular, ver Biancareli (2012b; 2016) e Biancareli et al. (2017).

capitais para a periferia se mantivessem em níveis relativamente elevados frente a outras crises internacionais.[84]

Gráfico II.14 – Ciclo de liquidez internacional, 1990-2014 (índice 2000=100)



Fonte: *Institute of International Finance* (IIF), elaboração Rossi (2016).

O mais importante, aos objetivos da tese, é deixar claro que os influxos de capitais foram substantivos ao longo do período anterior e posterior à crise internacional, de modo que não foram elemento de restrição a qualquer projeto de desenvolvimento. Inclusive pelo contrário, por muito tempo o desafio da região foi lidar com o excesso de influxos financeiros (e pressões em mercados futuros de divisas) para conter apreciações cambiais que comprometiam a competitividade de economias latinas.[85]

Para compreender melhor a abundância de liquidez anterior à crise financeira internacional, vale recuperar a literatura que debate as causas da crise internacional, pois nessa discussão estão elementos associados à sustentação de taxas de juros substancialmente baixas. Há múltiplas divergências entre os autores, como organiza Mello (2013). Há o argumento de que o Fed (o Banco Central dos Estados Unidos) manteve taxas de juros muito baixas o que fomentou o crescimento exponencial do crédito imobiliário naquele país (TAYLOR, 2009). Outros argumentam no sentido dos desequilíbrios globais e do *global saving glut*, o que, em síntese, associa a gestação da crise a fundamentos não financeiros e monetários, mas ligados a fluxos comerciais internacionais. A causa estaria em desequilíbrios externos associados ao excesso de poupança gerado na Ásia e reinvestido no mercado

[84] Não é objetivo desta tese discutir em profundidade os aspectos teóricos e empíricos dos ciclos internacionais de liquidez, nem mesmo debater a reação à crise de 2008 por parte da política monetária de economias centrais. Mais detalhes sobre discussões envolvendo as taxas de juros internacionais, ciclos de liquidez e a ação anticíclica da política monetária, conhecida como *quantitative easing*, vale consultar a intervenção de Bernanke (2009) ou Mattos (2015), que organiza a discussão sobre a reação do BC americano em particular.

[85] Inclusive criou-se no pós-crise financeira internacional o termo "guerra de moedas", ver De Conti (2011).

estadunidense. Esse desequilíbrio haveria criado um volume de poupança na Ásia, que, conforme a interpretação neoclássica, pressionava para baixo as taxas de juros dos EUA a um "equilíbrio" que, finalmente, haveria causado distorções e a crise (BERNANKE, 2005; BERNANKE ET AL., 2011).

Outros, críticos a essas abordagens tradicionais, apontam que as taxas de juros são fenômenos essencialmente monetários, focam nos aspectos associados à financeirização que, em um mundo desregulado, levaram à formação de uma bolha, com amplificação de fragilidades sistêmicas que, eventualmente, trouxeram o sistema à beira do colapso (BORIO & DISYATAT, 2011; MELLO, 2013). Se o objetivo dessa discussão era buscar as causas da crise financeira internacional de 2007/2008, para a presente seção da tese basta destacar a forma pela qual no capitalismo financeirizado, a dinâmica de funcionamento do centro gerou taxas de juros baixas e um forte ciclo de liquidez em mercados internacionais no período anterior à crise de 2008.

O Gráfico II.14 explicita uma queda importante na liquidez internacional após 2007, no entanto houve uma rápida recuperação já em 2010, seguida de relativa estabilidade, o que se explica, sobretudo, pelas políticas de *quantitative easing* nos EUA, Europa e Japão.[86]

Ademais da dinâmica das economias centrais ter assegurado taxas de juros baixas e disponibilidade de liquidez ao sistema financeiro, há aspectos domésticos em países da América Latina que reforçaram a tendência internacional e que trouxeram segurança aos influxos de capitais para a região, com destaque às políticas de acumulação de reservas internacionais na América Latina – conforme apresentadas na seção II.4.3. Ademais, a adoção do câmbio flutuante, a mudança de perfis de dívida em alguns países (reduzindo a importância da dívida em moeda estrangeira), entre outros fatores, de forma geral, contribuíram, para a ocorrência de influxos. Vale insistir, os fatores domésticos são secundários, pois a ocorrência dos mesmos sem as condições de liquidez proporcionadas pelo centro seria insuficiente. Por último, esse foi um efeito geral, mas há casos específicos que se diferenciam no aspecto de acesso às finanças internacionais. Em especial no caso da Argentina, que desde 2001 já sofria dificuldades de acesso a financiamento externo – esse país restringiu seu acesso financeiro a alguns bancos multilaterais e a fluxos bilaterais, sobretudo da China (GALLAGHER & MYERS, 2016). No caso particular das economias da

[86] Para uma discussão do *quantitative easing*, consultar, por exemplo, Mattos (2015).

América Latina do Norte, os fluxos de remessas de residentes no exterior, também se apresentaram como fonte de financiamento importante (MALDONADO ET AL., 2012).

II. 4.2. Termos de troca

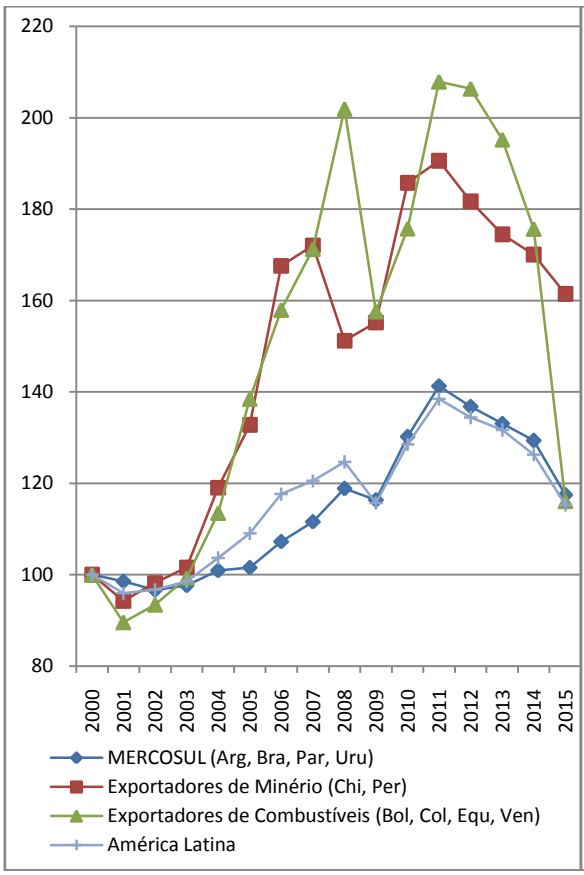
O histórico drama latino-americano da restrição de divisas foi aliviado pelo ciclo internacional de liquidez discutido anteriormente, mas também por um segundo elemento também fundamental, que foi um forte choque positivo nos termos de troca, fenômeno associado ao *boom* de *commodities* no início do século XXI, o que levou autores como Ocampo (2007) a discutir a chamada "macroeconomia da bonança na América Latina". O dinamismo dos preços de matérias primas inclusive reforçaria expectativas de agentes financeiros sobre economias da região, estimulando influxos financeiros e fortalecendo a tendência de abundância de liquidez internacional discutida anteriormente. Dadas as diferenças dos padrões de desenvolvimento da região, o choque em termos de troca não foi homogêneo e merece avaliação por subgrupo.

Por meio dos Gráficos II.15 fica evidente a forma pela qual o *boom* de *commodities*, uma das características marcantes da ascensão da China nas últimas décadas e da financeirização discutida no Capítulo 1, impactou a América Latina pela via comercial. Esses gráficos evidenciam que os efeitos em termos de intercâmbio após os anos 2000 foram fortemente positivos para o Sul da América Latina. Nos países do MCCA, o choque, em contraste, foi negativo, dado que, por um lado, são economias que ofertam manufaturas à economia internacional de distintas intensidades tecnológicas, inclusive mais elaboradas, as quais sofreram pressão baixista nos preços, produto da alta produtividade e competitividade asiática; ao mesmo tempo em que, por outro lado, essas pequenas economias são fortemente dependentes de combustíveis importados, sobretudo os derivados do petróleo. O México também sofreu com a competitividade asiática e o barateamento de preços de itens manufaturados, no entanto, por ser grande produtor de petróleo, o choque de termos de troca foi levemente positivo ao longo do início do século XXI, mas incomparável com a América do Sul e inferior à média da região como um todo.

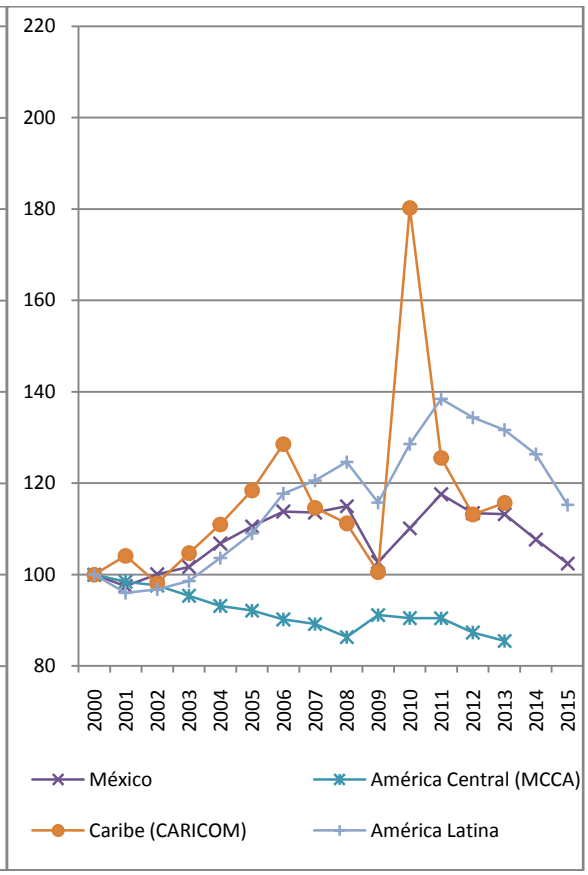
O caso da América do Sul é de um choque em termos de troca fortemente positivo, ainda que com diferenças nas distintas estruturas. Os produtores de combustíveis fósseis são os que receberam o impacto positivo mais intenso de toda a América Latina, seguidos pelos mineradores e depois pelo MERCOSUL, que esteve próximo da média da região como um todo.

Gráficos II.15 – Padrões de desenvolvimento da região: Termos de troca para bens e serviços, 1990-2015 (média ponderada por fluxo de comércio, índice 100=2000)

América Latina do Sul



América Latina do Norte



Fonte: Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), elaboração própria. Dados de 2014 e 2015 para MCCA e Caribe ausentes. Caribe se apresenta junto com a América Latina do Norte apenas como referência.

A partir dos Gráficos II.15 também é possível identificar períodos principais para os termos de troca nesse início de século XXI. Um primeiro entre 2003 e 2008 como o momento de auge do choque positivo nos termos de troca, que se encerrou com a crise financeira internacional. Outro período entre 2008 e 2011, no qual os termos de troca sofreram com a crise internacional num primeiro momento, que posteriormente apresentou rápida recuperação, como resultado da ação anticíclica da China (compras de *commodities*) e da política monetária nos grandes centros (efeito finanças nos preços). Finalmente, o último período se define após 2011, quando a recuperação terminou e iniciou fase de queda (com queda ainda mais intensa entre 2014 e 2015, ainda que este último ano esteja em patamar superior à realidade da década de 1990).

Com essas informações dos termos de troca, pode-se perceber que a América Latina, na média geral, esteve com uma situação bastante favorável no início do século XXI. Particularmente as economias do Sul da América Latina, o que contribuiu decisivamente para

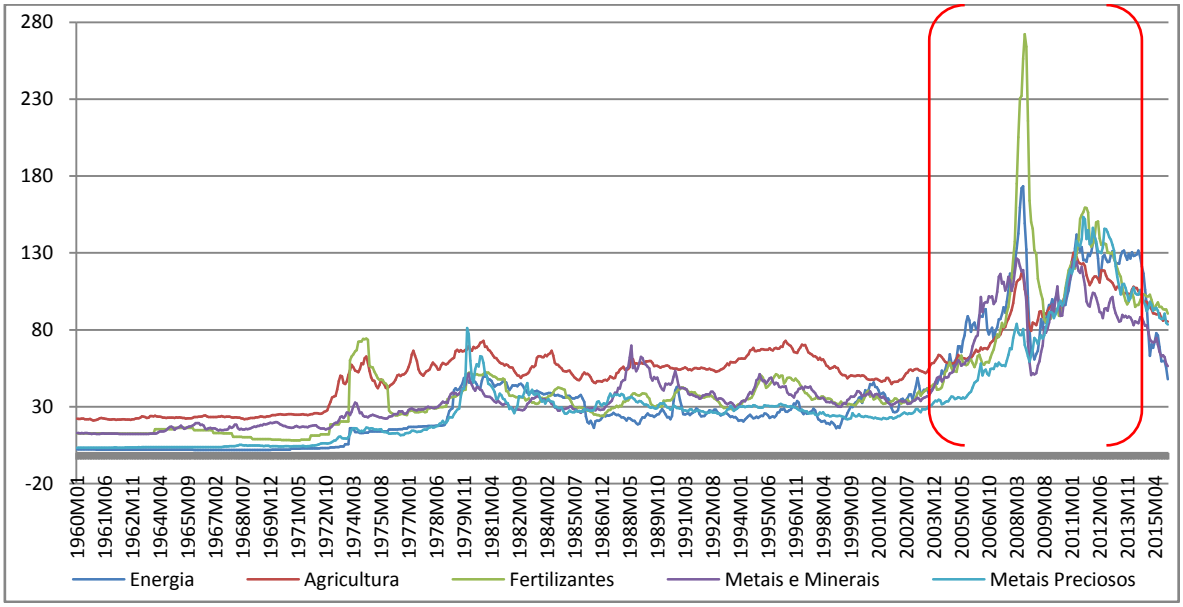
o alívio da restrição externa durante o ciclo de crescimento discutido na seção II.4.3. A seguir, a subseção II.4.2.1 faz um esforço para tentar explicitar a forma pela qual a dinâmica do novo centro contribuiu para o *boom* de preços de *commodities*, que tem relação direta com o choque em termos de troca da América Latina.

II. 4.2.1. *Boom* de *commodities*

Se o ciclo de liquidez internacional é fenômeno exógeno à América Latina, que depende principalmente das condições de mercados financeiros internacionais, da política monetárias de países do centro e das expectativas dos agentes sobre o futuro da região e sobre suas carteiras, o *boom* de *commodities* também é elemento determinado externamente e merece uma breve discussão. Afinal, foi uma das principais formas pelas quais o dinamismo do novo centro, em sua nova reorganização global da produção, impactou a América Latina.

O Gráfico II.16 resume o fenômeno do *boom* de *commodities* (que coincide com o choque dos termos de troca apresentados anteriormente) no início do século XXI, com dados mensais desde a década de 1960. No período em destaque no gráfico, fica claro que os índices de preços das *commodities* de origem energética e não energética tiveram um período bastante exótico na série histórica. Entre 2003 e 2008 a alta de preços foi excepcional e interrompida pela crise financeira internacional; no imediato pós-crise houve uma recuperação que se interrompeu em meados de 2011, quando se iniciou uma desaceleração importante, que após 2014 se aprofundou.

Gráfico II.16 – Preços internacionais de *commodities*, jan.1960-nov.2016 (índice média 2010=100)



Fonte: Banco Mundial, elaboração própria.

Há um interessante debate na literatura sobre as razões que explicam a impressionante alta de *commodities* no início do século XXI. Alguns autores se debruçam mais sob os fundamentos, ou aspectos da economia "real", resultante do forte crescimento da demanda chinesa, da rápida industrialização e urbanização de países emergentes. Outros atribuem como razões principais da alta das *commodities* os efeitos decorrentes da financeirização, das decisões de investidores de portfolio, em um mundo com crescentes instrumentos de derivativos que impactaram os preços desses bens, seja como causador do aumento, seja como produtor de maior volatilidade, *overshooting* e maior correlação entre produtos.

Uma das referências centrais para esse debate se organiza em UNCTAD (2011), que constata um grande aumento dos preços de *commodities* no início dos anos 2000, o qual foi interrompido com a crise financeira internacional, produzindo queda de preços até 2009 e em 2010 os preços voltaram a subir. O trabalho reconhece que os preços das *commodities* estão, de fato, influenciados por mudanças nos fundamentos desses mercados, com destaque ao rápido crescimento de economias emergentes, intensa industrialização, crescimento de classes médias e mudanças de hábitos desses consumidores. Além disso, o trabalho destaca que os combustíveis de origem agrícola substituíram parte da demanda por combustíveis fósseis e produziram substituição de cultivos em algumas regiões, de modo que o mercado do petróleo, por canais "reais", de fato impactou fundamentos de outras *commodities* agrícolas.

No entanto, UNCTAD (2011) conclui que esses elementos não são suficientes para explicar por completo a trajetória de intensa variação e maior correlação entre *commodities*, de modo que atribui como fator também crucial a financeirização de mercados de *commodities*. Em síntese, o trabalho conclui que o desenvolvimento de uma multiplicidade de instrumentos de derivativos e o crescimento de sua importância após 2004, tanto os derivativos negociados em bolsa, como os negociados em balcão, são elementos centrais para compreender a dinâmica dos preços de *commodities* nos mercados internacionais. O estudo constata que os investidores tomam decisões de portfólio e negociam uma variedade de instrumentos em mercados futuros, que não têm necessariamente relação direta com as situações dos fundamentos do mercado específico do produto considerado nesses derivativos. Ademais, nas decisões financeiras os agentes com frequência optam por seguir a tendência, dado que apostar contra a maioria dos agentes pode levar a perdas substantivas e, portanto, com frequência ignoram a própria informação relevante que possam por ventura possuir sobre o mercado específico do produto em questão. Com isso, a ação dos investidores, em realidade, não corrobora a hipótese de eficiência dos mercados (EMH, na sigla em inglês). Na teoria convencional, a EMH assume que os mercados financeiros fazem com que os preços reflitam exclusivamente as informações públicas e privadas disponíveis sobre os fundamentos.[87]

Nesse sentido, UNCTAD (2011) apresenta o desenvolvimento dos índices de *commodities*, os quais agrupam cestas de *commodities* de produtos que não possuem correlação direta em fundamentos, mas que terminam por fazer com que os preços de um dos produtos da cesta impactem outros. Dessa forma, pela via financeira, haveriam desenvolvidos canais de contaminação entre preços de diferentes produtos, o que ajuda a explicar o aumento da correlação de diferentes *commodities* e maior volatilidade.

Carneiro et al. (2015) discutem, sob o ponto de vista mais geral do aprofundamento da financeirização no capitalismo contemporâneo e da economia política dos derivativos, que

[87] De acordo com a definição de UNCTAD (2011, p. 4), onde há mais detalhes sobre a hipótese de eficiência dos mercados (EMH, na sigla em inglês), na economia ortodoxa entende-se que: "*Due to the high liquidity and easily accessible information on futures prices, futures markets play a decisive role in commodity price discovery. The functioning of this process rests on the EMH. It is widely believed that the EMH holds in its semi-strong form, which postulates that any publicly available information about an asset is reflected in its current price (...). Although the hypothesis initially referred to equity markets, it can just as easily be applied to prices in other financial markets as well, such as commodity futures. This means that any new information on fundamentals of supply and demand of a commodity leads to a change in expectations and is immediately incorporated into commodity futures prices. In the strong form of the EMH, even private information is reflected in prices. The reasoning is that as long as information offers market participants the possibility of a risk-free profit (arbitrage possibility), they will exploit this opportunity, causing a movement in the price that reflects the private information.*"

uma das expressões mais claras da crescente importância dos mercados de derivativos sobre a economia como um todo são as modificações recentes nos mercados de *commodities*. Os autores argumentam que os derivativos promoveram mudanças fundamentais na dinâmica capitalista e uma de suas expressões mais claras está nas *commodities*. Por um lado, os contratos de derivativos permitem, em síntese, que produtores e processadores de *commodities* tenham acesso a *hedge*, ou um seguro, contra variações de preços, de modo a proteger suas operações contra flutuações imprevisíveis, por assim dizer. Por outro lado, o crescimento expressivo do mercado de derivativos de *commodities* não está associado à demanda por *hedge*. Em realidade, se relaciona a investidores que nem sequer têm capacidade para transportar ou armazenar os produtos, são agentes que obtém ganhos financeiros em função das apostas, especulativas, que fazem por meio dos instrumentos futuros. O aspecto crucial e destacado por Carneiro et al. (2015) nesta nova forma de organização de mercado é o seu impacto na exacerbação das tendências nos preços das *commodities*, na sua volatilidade e no aumento da correlação entre os preços dos diferentes tipos de produtos e mesmo com outros ativos financeiros.

Carneiro (2012a), assim como UNCTAD (2011), se depara com o tema da maior correlação de preços de distintas *commodities* e o aumento da volatilidade dos preços nos anos 2000. Carneiro (2012a) argumenta que esses fenômenos se dão como reflexo do desenvolvimento dos derivativos, de modo que o mercado futuro é capaz de impactar o à vista. Primeiro, a ação de agentes especuladores pode tornar os preços à vista distintos dos preços futuros, segundo, a criação desse diferencial abre espaço para atuação de arbitradores, que obtém ganho certo por meio dessa diferença entre o preço à vista e futuro, por fim, terminam por transmitir variações do mercado futuro ao à vista.

Carneiro et al. (2015) organizam uma série de trabalhos ligados à discussão de *price discovery*, que apontam para o efeito da financeirização em preços de *commodities* em particular. No caso das *commodities* agrícolas, Hernandez e Torero (2010) assinalam para a predominância dos mercados de futuros na formação de preços de produtos como milho, trigo e soja. De forma semelhante, Yang e Leatham (1999) chegam a conclusões análogas para o mercado de trigo e Zapato et al. (2005) para o açúcar. Com relação às *commodities* energéticas, a análise de Sanders et al. (2004) mostra que existe uma correlação positiva entre o aumento dos preços do petróleo e o retorno de agentes não-comerciais (*i.e.*, que não têm interesse físico na *commodity*) nos mercados de futuros. Em outras palavras, os agentes não ligados ao mercado das matérias-primas energéticas obtêm ganhos sistemáticos nestes

mercados quando os preços aumentam. Existe também ampla literatura que discute a formação de uma bolha de preços resultante da especulação no mercado de derivativos de petróleo, por exemplo em Kahn (2009).

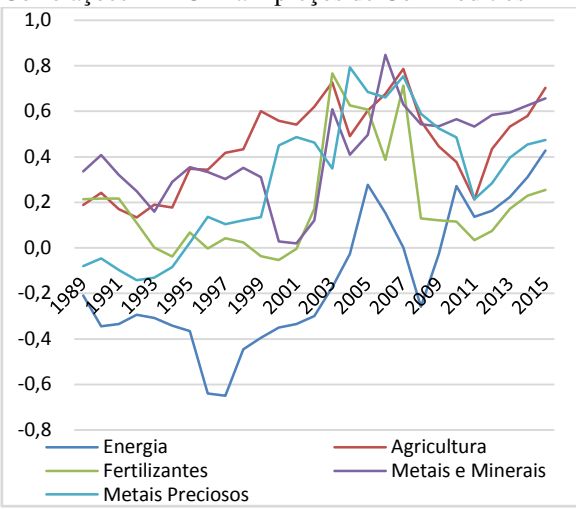
Com o objetivo de organizar algumas evidências do impacto do novo centro sobre as *commodities*, os Gráficos II.17 apresentam a forma pela qual os crescimentos do PIB chinês, americano e da liquidez internacional se comportaram vis-à-vis às variações dos distintos preços de *commodities*. Primeiro, tem-se que destacar o aumento sistemático das correlações entre o crescimento chinês e os preços de *commodities*, indicando claramente que a ascensão chinesa foi acompanhada pelo aumento dos preços dos distintos itens de *commodities*.

Em segundo lugar, e apenas como referência comparativa nos Gráficos II.17, as trajetórias das correlações dos preços desses bens com o crescimento estadunidense não são tão claras como ocorre com a China, salvo no período imediatamente após a crise com epicentro nos EUA, pois suas variações se alinham em queda como resultado da eclosão da crise.

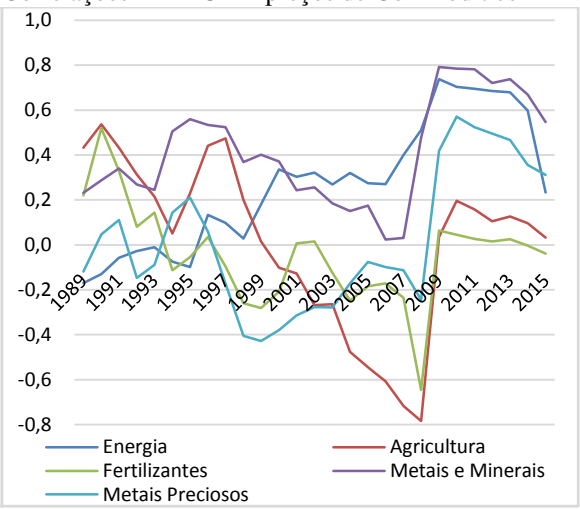
Em terceiro, na relação dos preços de *commodities* com o ciclo de liquidez internacional, o crescimento da correlação entre as variáveis no início do século XXI é evidente nos mesmos Gráficos II.17. Sobretudo com as *commodities* energéticas, agrícolas, os fertilizantes e metais e minerais – os metais preciosos já apresentavam correlação elevada. O que significa que os preços de *commodities* acompanharam o ciclo altista da liquidez internacional produzida pelo novo centro. Vale destacar que após a eclosão da crise financeira internacional, as correlações das *commodities* com as variações da liquidez internacional se perturbaram intensamente. Os influxos de capitais nos países emergentes (*proxy* da liquidez internacional) se reduziram de 2008 a 2015, mas não caíram na mesma intensidade que as *commodities*, por razões como o uso da política monetária expansionista nos grandes centros. Ademais, houve mudança no comportamento de agentes detentores de riqueza financeira sobre alocação de recursos em países emergentes e em *commodities*, o que ajuda a explicar correlações negativas no pós-crise de 2007/2008.

Gráficos II.17 – China, EUA e mundo: Correlações com liquidez internacional e *commodities*, 1990-2015 (% anual, móvel 10 anos)

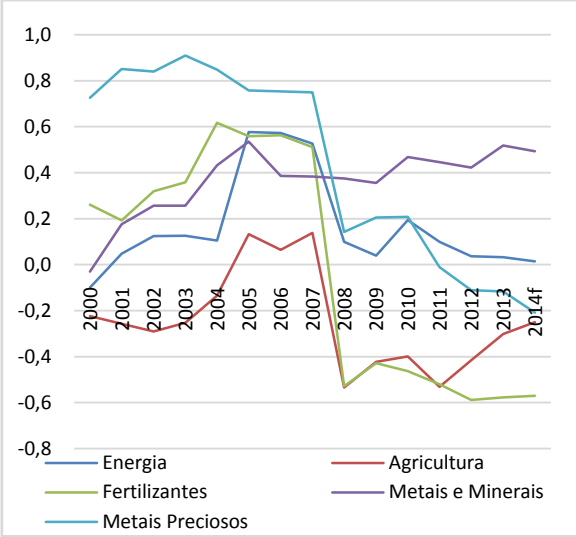
Correlações PIB China x preços de Commodities



Correlações PIB EUA x preços de Commodities



Correlações Liquidez internacional x preços de Commodities



Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI), *Institute of International Finance* (IIF) e Banco Mundial, elaboração própria.

A partir da discussão presente na literatura e das breves evidências trazidas neste trabalho, parece claro concluir que há efeitos financeiros e também nos fundamentos atuando conjuntamente nos preços de *commodities*, assim, não parece ousado sintetizar que o *boom* de *commodities* reflete a arquitetura do novo centro constituído no início do século XXI, como discutido no Capítulo 1. Afinal, esse novo centro se marca pelo aprofundamento da financeirização, da ampliação dos fluxos financeiros, do crescimento do uso de instrumentos de derivativos com significativos impactos na economia internacional. Tudo isso, em um contexto em que a lógica das finanças foi elemento crucial da reorganização global da produção, na qual o crescimento da China (e sua demanda por produtos) foi excepcional, esses elementos em conjunto impactaram na tendência, volatilidade e na correlação de

diferentes *commodities* – o que, por consequência, impactou os termos de troca da América Latina e a disponibilidade de acesso à liquidez internacional.

II. 4.3. Crescimento sem restrição de divisas

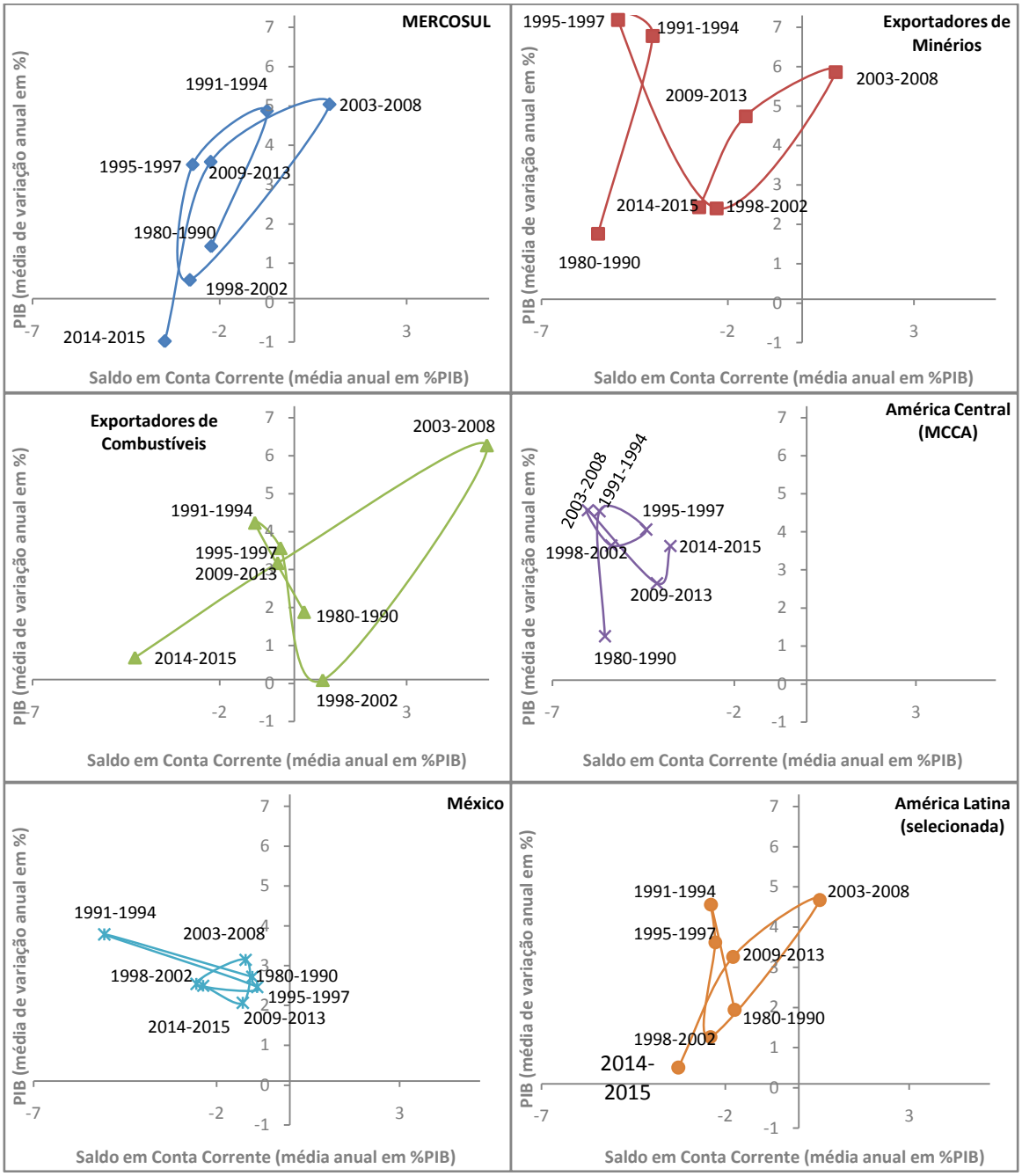
Em outros momentos históricos da América Latina, o crescimento esteve limitado pela capacidade de importar. O crescimento econômico periférico, muito dependente de importações de máquinas e insumos, exportador de bens primários com preços determinados externamente, com frequência esteve limitado, seja pelo diferencial de elasticidade renda das exportações e importações, seja por trajetória declinante de preços relativos, o que produzia sistemáticos déficits em transações correntes, nem sempre financiados com facilidade. No início do século XXI, como já se discutiu, os termos de troca impactaram a região de forma distinta, a depender de suas estruturas, o que significa que alguns padrões de desenvolvimento da região tiveram períodos de crescimento com superávit em transações correntes, outros com períodos de déficits e superávits, e outros permanentemente em déficit. Ao mesmo tempo em que o acesso a financiamento foi facilitado em função da disponibilidade de liquidez internacional, salvo exceções, como no caso argentino.

Nos Gráficos II.18 é interessante observar as relações entre saldo em conta corrente e crescimento, o que explicita a forma pela qual o ciclo de crescimento da América Latina no início do século XXI impactou a região de forma heterogênea. Naqueles países em que o choque de termos de troca foi fortemente positivo, sobretudo no período entre os anos de 2003 e 2008, foi possível combinar aceleração do crescimento do PIB com saldos positivos em transações correntes. O caso mais radical, como era de se esperar, se deu com os exportadores de combustíveis fósseis, que atingiram uma média de crescimento do PIB superior a 6% ao ano combinado a um saldo em conta corrente da ordem de 5% do PIB. No caso dos exportadores de minérios o resultado foi semelhante, ainda que com um saldo em conta corrente inferior e em torno de 1% do PIB, na média do período de 2003-2008. O MERCOSUL, mesmo que a demanda externa não tenha sido tão determinante ao crescimento como em outras sub-regiões, também foi capaz de apresentar, no período, crescimento com saldos em transações correntes positivos, na média e respectivamente de 4,9% de crescimento anual e 0,9% do PIB de resultado positivo em transações correntes. O forte resultado da América do Sul fez com que a média da região em 2003-2008 também tenha sido de crescimento com resultado positivo em conta corrente.

É importante destacar a excepcionalidade do período para todas as sub-regiões da América do Sul. Os Gráficos II.18 em conjunto não deixam dúvida sobre o fato de que o período de 2003-2008 é especial para todos os grupos, pois se desvia da regra histórica (em particular desde a década de 1980) de crescimento econômico com déficit em conta corrente. Isso leva à conclusão de que o choque em termos de troca permitiu à região crescer – seja puxada pela demanda interna resultante de políticas sociais, distributivas e formação de consumo de massa, seja puxada pelas próprias *commodities* – sem restrição externa.[88]

[88] Foge ao propósito dessa tese uma discussão sobre contribuição ao crescimento, detalhando país a país. Na literatura há ampla discussão sobre a importância das políticas de inclusão social para o crescimento da América Latina, sobretudo as economias de maior mercado doméstico e em particular as economias grandes do MERCOSUL. Por exemplo, para uma discussão do Brasil, ver Carneiro (2010b). Para a discussão dessa tese, optou-se por não aprofundar nesse tema e somente destacar que nos padrões de desenvolvimento em que o mercado doméstico foi mais relevante, a contribuição ao crescimento das exportações teve importância menor (relativamente a outros padrões), pois apesar do crescimento ser majoritariamente explicado pela demanda doméstica, o setor externo contribuiu para aliviar a restrição externa e fomentar expectativas de investidores – o que fortalecia influxos de investimento direto e em carteira.

Gráficos II.18 – Padrões de desenvolvimento da região: Crescimento do PIB e saldo em conta corrente, 1980-2015 (% anual e %PIB)



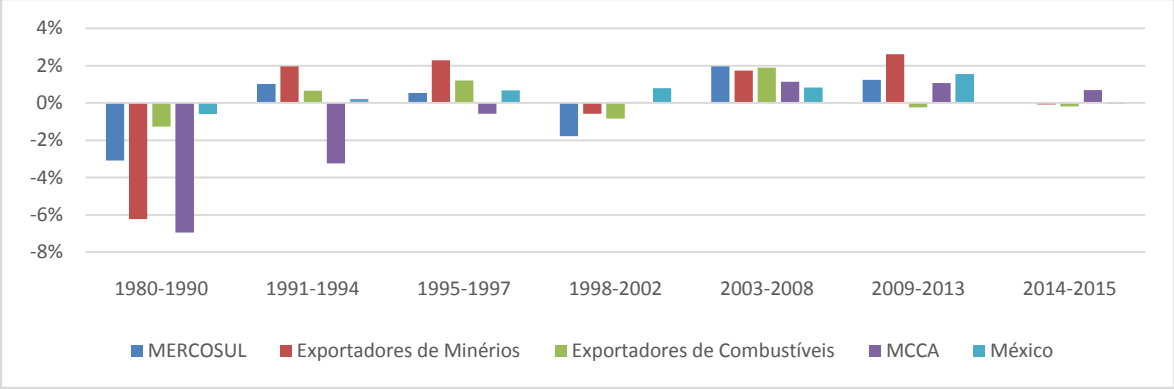
Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI), elaboração própria.

Ainda nos Gráficos II.18, pode-se perceber que na América Latina do Norte a realidade foi distinta, uma vez que o choque em termos de troca no Norte foi distinto do Sul. Tanto a América Central como o México se mantiveram, ao longo de todos os períodos, no quadrante histórico da América Latina, ou seja, de crescimento do PIB com déficit em conta corrente, o que demonstra que o *boom* de *commodities* não contribuiu ao crescimento e ao alívio da restrição externa desses países do Norte da forma com que ocorreu no Sul. É bastante elucidativo contrastar esses padrões do Norte com os do Sul, pois se por um lado o

Norte manteve-se no quadrante superior esquerdo, é muito interessante perceber que, por outro lado, no MERCOSUL, nos exportadores de combustíveis fósseis e minerais o período 2003-2008 encontra-se no quadrante superior direito, ou seja, período de crescimento econômico com superávit em transações correntes. Após a crise financeira internacional, a deterioração dos termos de intercâmbio levou todos os padrões ao quadrante esquerdo superior e fica evidente a particularidade do início do século XXI sob o ponto de vista do crescimento, déficit em conta corrente e as diferenças sub-regionais.

Contudo, mesmo com déficits sistemáticos no Norte, isso não significou restrição externa, resultado de influxos de divisas por outras vias – o que se explica pelo ciclo de liquidez internacional e também remessas de residentes no exterior. Nas economias do Sul, durante os anos de resultado negativo em transações correntes, a restrição externa não se manifestou e houve inclusive acúmulo de reservas internacionais. Ou seja, mesmo nos países e períodos com déficits em transações correntes, os saldos de balanços de pagamentos estiveram assegurados. O Gráfico II.19 tem como objetivo explicitar esse fato bastante raro na história da América Latina durante o *boom* de *commodities*, de 2003-2008, e também no imediato pós-crise, entre 2009-2013, no qual a região gozou de saldos positivos no resultado global do balanço de pagamentos e acúmulo de reservas internacionais mesmo em anos de déficit em conta corrente.

Gráfico II.19 – Padrões de desenvolvimento da região: Resultado global do balanço de pagamentos, 1980-2015 (média anual % PIB)



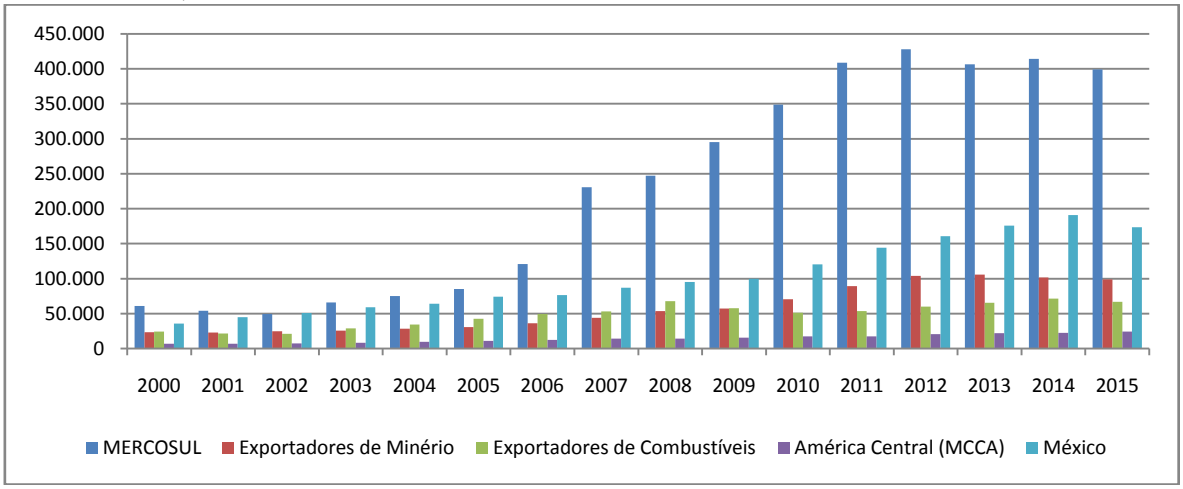
Fonte: Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) e Fundo Monetário Internacional (FMI), elaboração própria.

Nota-se, a partir do Gráfico II.19, que todos os padrões de desenvolvimento lograram fluxos positivos e, com isso, acumularam reservas internacionais durante o início do século XXI, o que resulta do fato de que o período conviveu com um momento positivo nos termos de troca (sobretudo no Sul), crescimento do comércio internacional, abundância de

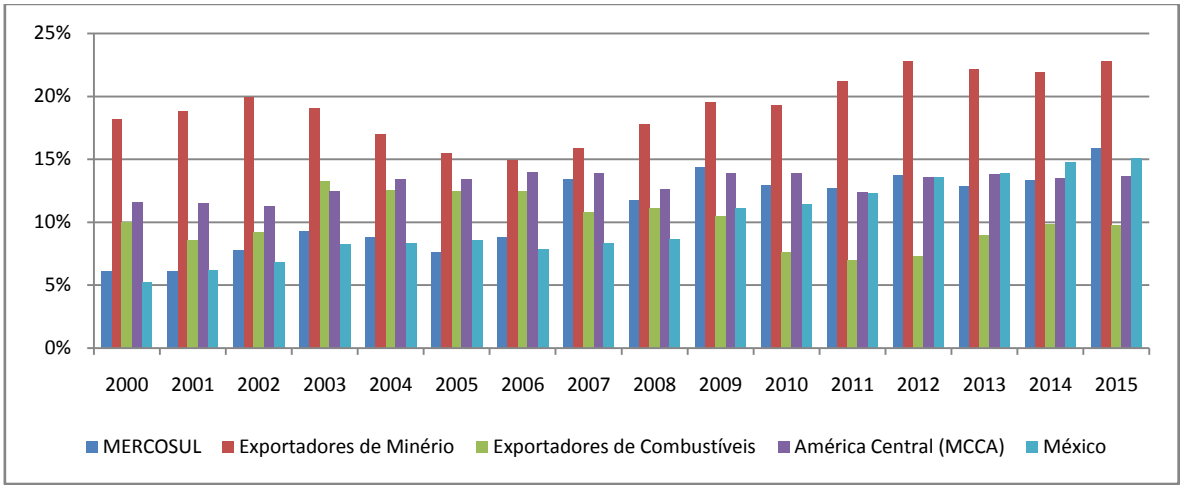
financiamento externo e alto volume de fluxos de remessas de imigrantes (particularmente importantes no caso da América Latina do Norte).[89] Os Gráficos II.20 apresentam a importância das reservas internacionais do período, fenômeno crucial e que sintetiza um período em que a restrição externa esteve fora do horizonte. A partir das experiências do passado, a região aproveitou a abundância internacional e adotou a estratégia de acumular reservas para criar um colchão de proteção contra choques externos.

Gráficos II.20 – Padrões de desenvolvimento da região: Reservas oficiais em dólares, 1990-2015 (US$ milhões e %PIB)

Painel a: em US$ milhões



Painel b: em %PIB



Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI), elaboração própria.

Após a crise financeira com epicentro nos Estados Unidos, o comércio internacional interrompeu sua trajetória de alta, os fluxos de remessas na América Latina do Norte foram negativamente impactados, mas o acesso a financiamento foi mantido. Mesmo após 2011,

[89] Esta tese não se propõe a discutir as especificidades das remessas de imigrantes, para uma discussão sobre o tema, consultar Maldonado et al. (2012).

quando os preços de *commodities* se desaceleraram, os resultados se mantiveram positivos em balanço de pagamentos, com a exceção dos exportadores de combustíveis fósseis, nesse caso puxados por Venezuela e Equador (ambos muito vulneráveis à queda do preço do petróleo) e maiores dificuldades de acesso a mercados financeiros.

Com o que se discutiu até o momento, o Capítulo cumpriu com o objetivo de discutir que os distintos padrões de desenvolvimento da América Latina não sofreram com a restrição externa no início do século XXI, recorrente problema histórico de economias periféricas. Mais do que isso, foi um período de acúmulo de reservas, seja por resultados nas transações correntes, seja por fluxos financeiros, ou ambos combinados, a região passou por um período em que a restrição externa não se manifestou e não foi elemento limitante do crescimento. Unindo-se o momento externo favorável ao fato de que as estruturas econômicas dos distintos padrões de desenvolvimento não se alteraram, mesmo que houvesse intenção política. Por fim, resta ao presente Capítulo, discutir como a estrutura produtiva da região reagiu aos estímulos do centro. A seção seguinte procurará mostrar como, em realidade, o *boom* de *commodities* e a abundância de liquidez internacional, mais do que aliviar a restrição externa, se afiguram como um incentivo a reproduzir estruturas produtivas.

II. 5. Incentivos econômicos sobre a estrutura produtiva

De toda essa discussão feita sobre os padrões de desenvolvimento da América Latina, particularmente observando as heterogeneidades pela ótica da estrutura produtiva e inserção internacional; dos componentes da demanda agregada e da distribuição de renda, foi possível perceber que no período da "onda rosa", da abundância de liquidez e do ciclo altista de *commodities* (características principais desse início do século XXI), a região logrou combinar crescimento sem restrição externa e alguns dos padrões tiveram mais sucesso em articular a essa dinâmica a distribuição de renda. Mas nenhum deles logrou articular essa dinâmica à mudança estrutural.

Nesse sentido, e antes de examinar em mais detalhes os incentivos econômicos sobre a estrutura produtiva, vale recuperar a conclusão de Medeiros (2015), para o caso particular do Brasil, mas que serve como referência a outros padrões da região:

> "Mudança estrutural e distribuição de renda possuem ampla autonomia, e uma estratégia de 'crescimento sustentável e inclusivo' constitui uma rara combinação nas trajetórias conhecidas de desenvolvimento. Na última década, o relaxamento da restrição externa decorrente da demanda de *commodities*, da mudança nos termos de troca e da liquidez internacional viabilizou no país [Brasil] – como em geral nos países exportadores de *commodities* – maior crescimento e redução da pobreza e das desigualdades da renda. Com a elevação do salário mínimo, das transferências de renda e da expansão do crédito houve grande massificação dos padrões de consumo e forte penetração das importações. Estas transformações, entretanto, não alteraram essencialmente as estruturas produtivas e os padrões de consumo" (MEDEIROS, 2015, p. 168, destaque próprio)

O objetivo principal desta tese é se debruçar sobre as razões pelas quais a América Latina não logrou integrar-se com mais profundidade no início do século XXI, mas para responder essa questão da integração (tarefa do Capítulo 3), por questões analíticas, resta encerrar este Capítulo (que se concentrou nos padrões de desenvolvimento) com uma discussão sobre algumas das principais razões que explicam por que a estrutura produtiva não se alterou no período em questão. Isso será elemento central para a conclusão, pois o argumento é que a integração regional requer uma estrutura econômica diferente, menos fundamentada em recursos naturais, assim, se a estrutura produtiva não se alterou, fatalmente um projeto de integração, comercial e produtiva, mais profundo fica limitado.

A principal hipótese para explicar a inquietude deste trabalho parte da ideia de que, nos distintos padrões de desenvolvimento, no momento de expansão da economia global verificado no início do século XXI, houve fortes incentivos de mercado para o aproveitamento de vantagens comparativas estáticas. O que significa aproveitar-se do ciclo de alta dos preços, da demanda e de fluxos provenientes de grandes economias extrarregionais, de modo a concentrar investimentos produtivos nas áreas em que a região já estava especializada e, assim, reforçar a capacidade de produzir os itens tradicionalmente ofertados.[90]

A inclusão social e a distribuição de renda, sobretudo em países do Sul, tiveram importância não desprezível na ampliação de camadas médias e na consolidação de mercados de consumo de massas, o que teve impactos positivos no comércio, serviços e indústria local, inclusive contando com elementos de política de desenvolvimento setorial – sendo o Brasil

[90] Não é foco deste trabalho discutir aspectos da integração da infraestrutura, mas vale comentar que mesmo essa dimensão sofreu as consequências dos preços de *commodities*. Dada a alta rentabilidade das atividades primário-exportadoras, isso incentivava parte dos investimentos em infraestrutura nessa direção. Particularmente em projetos de transporte, os estudos de viabilidade econômica e estimativas de rentabilidade que envolvem transporte de *commodities* facilitam viabilizar infraestruturas de conexão com economias de fora da região. Por exemplo, ferrovias e rodovias que conectam com portos de exportação de minério ou de soja, que levariam produtos à China se financiam com maior facilidade. Fatalmente integrar a região, *per se*, onde os retornos são mais incertos que o transporte das *commodities* valorizadas ficava condenado ao segundo plano.

um grande exemplo deste processo.[91] Ainda assim, não houve incentivo econômico suficiente para se consolidar um ambiente produtivo mais diversificado, complementar e integrado regionalmente no ciclo de alta internacional de *commodities*. Portanto, a priori, o esforço político (e a retórica), durante o alto dinamismo asiático, foi insuficiente para empurrar um processo de mudança estrutural, cujos retornos são mais incertos e menores que o imediato aproveitamento das vantagens comparativas estáticas de extração de minerais, petróleo ou da produção da soja, ou seja, de aprofundamento da especialização primário exportadora no Sul. No caso do Norte, o ciclo de *commodities* não teve a mesma importância, ademais, a maquila sofreu com a concorrência asiática e com a alta do preço de *commodities* energéticas na América Central, ainda assim, o ciclo de liquidez não produziu crises de balanço de pagamentos e permitiu ao Norte manter-se na estratégia de aprofundamento da estratégia exportadora aos EUA, reprodução de sua estrutura produtiva e maior integração com os Estados Unidos – inclusive pela via imigratória, com implicações no mercado de trabalho e remessas.

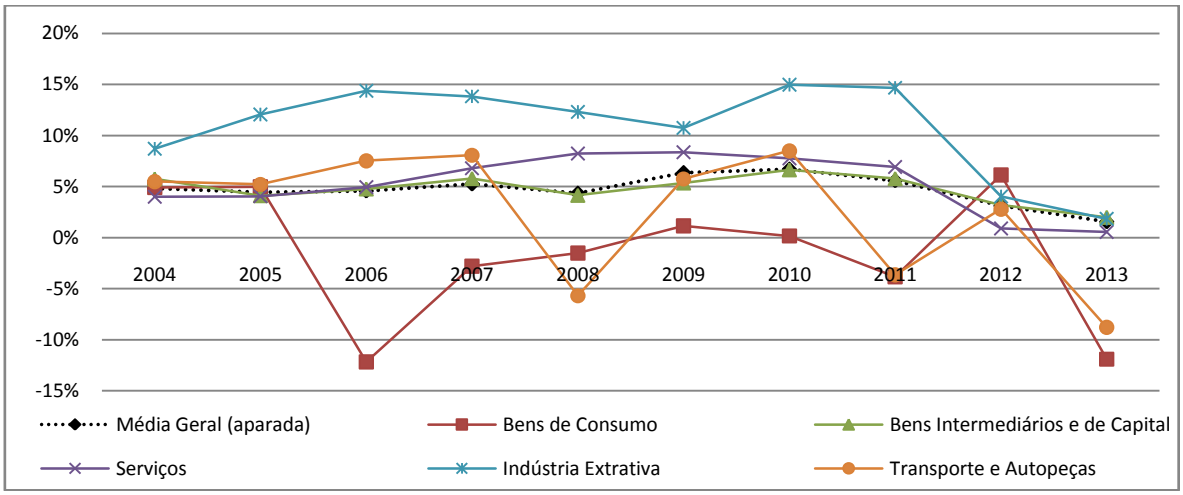
Para demonstrar esse argumento de que o *boom* de *commodities* induziu aprofundamento dos setores intensivos em recursos naturais, a comparação da rentabilidade de ativos ligados a *commodities* comparados com o restante dos setores é instrumento importante de análise. Para observar essas informações, primeiro vale analisar o comportamento da maior economia da região, o Brasil; em segundo, se observam os dados da América Latina e Caribe como um todo, para perceber que o incentivo setorial, em geral, foi mais intenso a setores intensivos em recursos naturais, portanto "inviabilizando" mudanças estruturais, em outras palavras, as "forças de mercado" não levariam a um processo "natural" de mudança estrutural.

É interessante observar as indústrias do Brasil em particular, pois além de ser a maior economia da região e a com uma indústria relativamente complexa, também contou com grande ampliação do mercado interno de consumo no início do século XXI, com políticas anticíclicas de sucesso após a crise financeira internacional, o que impactou positivamente a rentabilidade de setores não intensivos em recursos naturais. De modo que é interessante observar como esse estímulo doméstico afetou setores industriais mais intensivos em conhecimento, mas ainda assim apresentou-se inferior ao incentivo externo dos recursos naturais.

[91] Sobre esse tema, ver a discussão do "social-desenvolvimentismo" feita na Introdução desta tese.

O Gráfico II.21 apresenta o comportamento da lucratividade de setores no Brasil, medidos em margem líquida, a partir de dados contábeis de 150 empresas grandes e não financeiras entre 2004 e 2013 atuando no país (ROCHA, M. A. M., 2015). Com esses dados fica bastante claro como que a indústria extrativa se destacou durante o auge das *commodities*, especialmente entre 2004 e 2006, mas também em 2010 e 2011, com uma lucratividade relativamente superior. Aliás, esse destaque se percebe no auge, nos ciclos e ao longo da deterioração de todos os setores após o aprofundamento das crises internacional e brasileira, percebe-se que a indústria extrativa se mostrou (inclusive) mais rentável que setores afetados positivamente pela inclusão social, ampliação do consumo doméstico e do sucesso de políticas anticíclicas.[92]

Gráfico II.21 – Brasil: Lucratividade setorial, 2004-2013 (margem líquida em %)[a]



Fonte: Orbis/Bureau Van Dijk, elaboração Rocha, M. A. M. (2015).

[a] Lucratividade está medida por margem líquida (lucro líquido/vendas totais). Em bens de consumo estão agrupadas empresas de: alimentos, bebidas e tabaco; eletrônica; higiene pessoal e limpeza; material esportivo e brinquedos; têxteis e calçados; utensílios domésticos. Em Bens intermediários e de capital estão: máquinas e equipamentos; material de construção; metalurgia e siderurgia; papel e celulose; química e plásticos. Transporte e autopeças e indústria extrativa são empresas específicas a essas atividades. Finalmente serviços agrupa: serviços públicos e construção e infraestrutura. A média aparada resulta de uma média que não considera empresas que desviavam como extremos na amostra

Os dados de rentabilidade em proporção dos ativos das empresas (ROA=*Return on Asset*s=EBITDA/ativos totais), também estimados por Rocha, M. A. M. (2015), mostram resultados semelhantes, ainda que com menos volatilidade que a lucratividade, indicando que a rentabilidade da indústria extrativa no Brasil foi significativamente superior a outras

[92] Rocha, M. A. M. (2015) comenta que a rentabilidade de setores como bens de consumo sofreu com a concorrência externa e a apreciação cambial, que reduziram a rentabilidade dessas atividades e elevaram o coeficiente importado nessas indústrias. A rentabilidade de serviços foi mais estável em função dos retornos do setor elétrico e do fato de haver muitos preços administrados no conjunto de empresas agrupadas nesse item e a construção civil também apresentou mais estabilidade que a indústria de bens de consumo.

atividades, mesmo aquelas beneficiadas pelo aumento da demanda doméstica. O que permite concluir que, mesmo com o incentivo doméstico resultante da ampliação do mercado interno, de políticas para ampliação do crédito e outros incentivos para o desenvolvimento industrial,[93] o *boom* de *commodities* e o desajuste de variáveis macroeconômicas (sobretudo o câmbio), fez com que os incentivos ao investimento (medidos por lucratividade ou ROA) nos setores ligados a recursos naturais fosse mais significativo. O que finalmente dificultou um processo de mudança estrutural e contribuiu ao risco de reprimarização da estrutura produtiva.

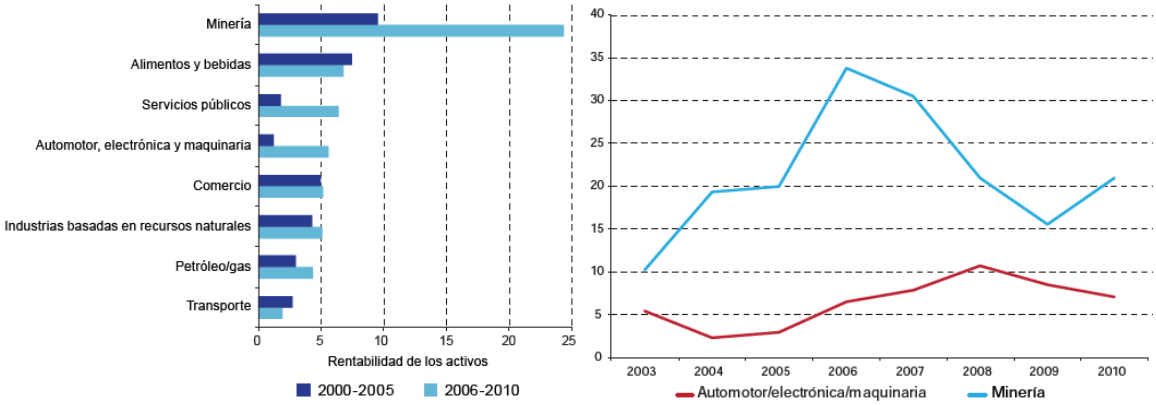
Esse foi o caso particular do Brasil, para observar esse efeito na América Latina, parte-se dos dados do ranking das 500 maiores empresas da América Latina elaborado pela *Revista América Economía* e organizados setorialmente pela CEPAL (2012), os resultados são também de maiores incentivos microeconômicos a investir nos setores associados às *commodities* e não em setores mais intensivos em conhecimento. Os Gráficos II.22 apresentam a rentabilidade de ativos (ROA) media (ponderada pelas vendas) entre 2000-2005 comparados com 2006-2010, em diferentes setores. Percebe-se que na América Latina o setor de mineração se destacou, sobretudo na média posterior a 2006. Alimentos e bebidas na América Latina apresentaram-se em segundo, sendo que nos cálculos de Rocha, M. A. M. (2015) esse setor se apresentou junto a bens de consumo e teve no Brasil sua rentabilidade comprometida pela concorrência externa e o câmbio apreciado.

O agrupamento de setores intensivos em conhecimento, nos mesmos Gráficos II.22, foi cerca de ¼ da rentabilidade da mineração nas médias de 2006-2010. CEPAL (2012) aponta que o crescimento do mercado interno fortaleceu a rentabilidade de alguns setores intensivos em conhecimento, em especial a indústria automotriz, que ademais se beneficiou de medidas anticíclicas (de crédito e fiscais) no maior mercado da região (Brasil) em 2008 e 2009. Ainda assim, a rentabilidade do agrupamento automotor, eletrônica e maquinaria foi inferior a indústria extrativa mineral. Portanto, a estrutura setorial de incentivos (dada pelas diferentes rentabilidades relativas) no início do século XXI foram, em geral, no sentido de reforçar os investimentos nos setores primários, aproveitando-se do dinamismo das *commodities*. Na proposta de CEPAL (2012), um processo de mudança estrutural requereria políticas ativas capazes de alterar as rentabilidades relativas. Por meio dos dados

[93] Ainda que não seja objetivo desta tese, é tarefa fundamental fazer uma avaliação, sob o ponto de vista desenvolvimentista, das dificuldades relacionadas à política industrial e sua articulação com a política macroeconômica no período da tese. Alguns autores, para o caso brasileiro, estão se empenhando em desenvolver essa análise, tais como: Carneiro (2017) e Mello e Rossi (2017).

apresentados, ficou claro que o *boom* de *commodities* atuou de forma a reforçar estruturas dos padrões de desenvolvimento da região.

Gráficos II.22 – América Latina: Rentabilidade setorial, 2000-2010 (*return on asset* em %)[a]



Fonte: *Revista América Economía*, elaboração CEPAL (2012, p. 148).
[a] Rentabilidade medida por *Return on Asset* (ROA). As indústrias baseadas em recursos naturais agrupam: cimento e alumínio; siderúrgica; química; petroquímica; papel e celulose; agroindustriais.

Com isso, se, por um lado, o *boom* de *commodities* propiciou um importante alívio na restrição externa, por outro lado, induziu investimentos em atividades básicas, inclusive pressionando uma reprimarização em alguns países. De modo que, sob esse ponto de vista, o *boom* de *commodities* não foi uma mera "oportunidade" histórica, mas, em realidade, dificultou o êxito de esforços de política industrial quando estabeleceu um diferencial de rentabilidade relativa nos setores muito difícil de ser transposto. Assim, além das dificuldades "tradicionais" de se diversificar a estrutura produtiva, em particular no tocante a restrições de acesso a tecnologias, internalização de novas atividades produtivas, necessidades de escala e financeiras, desafios na coordenação de políticas industriais e macroeconômicas etc., viu-se que o *boom* de *commodities* agravou essas dificuldades ao criar fortes diferenciais de rentabilidade nos setores.

Desse modo, em síntese e propositadamente incisivo para explicitar o argumento, é correto que alta em preços de *commodities* e a abundância de liquidez ajudaram a dinamizar a periferia sem que houvesse manifestação da restrição externa, mas curiosamente esses mesmos elementos comportaram-se como parte das causas (não a única) da reprodução de um padrão de inserção e de estruturas produtivas. O próximo capítulo se concentrará analiticamente no constrangimento da integração regional, e em que medida também é produto dos choques provenientes do novo centro. Buscará mostrar como que esses choques foram, ao contrário de uma oportunidade, a inconveniência e o contratempo da mudança

estrutural e consequentemente da integração regional. Ademais, se na alta do ciclo se reproduzem as estruturas, ocorre que na baixa do ciclo de expansão global, o mercado regional e suas estruturas produtivas pouco integradas são incapazes de sustentarem o nível de atividade e compensarem a reversão cíclica internacional.

II. 6. Considerações finais

O quadro que o Capítulo 2 descreveu, após a crise do neoliberalismo na américa Latina, em síntese, contém aspectos políticos e econômicos. Na esfera política, apresentada na Introdução desta tese, viu-se que a região viveu a chamada "onda rosa", na qual governos de esquerda e centro-esquerda, simpáticos a projetos de integração regional e mudança estrutural, governaram boa parte da região. Ademais, discutiu-se que esse fenômeno ocorreu sobretudo na América do Sul e que, portanto, a América Latina como um todo conviveu com uma heterogeneidade de estratégias de desenvolvimento no período.[94] Na esfera econômica, a região obteve índices históricos de crescimento, puxados pela demanda interna associada a avanços sociais (sobretudo no Sul) e pelo choque de preços de *commodities*, em um cenário internacional de alta liquidez. Com essa combinação, não houve manifestação da restrição externa num ciclo de crescimento da América Latina importante no início do século XXI.

Desse modo, observou-se um quadro político e econômico aparentemente bastante favorável para a América Latina nesse início do século. Ainda assim, o que desperta curiosidade é que o capítulo mostrou que nesse cenário favorável, as estruturas produtivas dos distintos padrões não se alteraram, seja na América Latina do Norte, seja do Sul. Observou-se que a conjuntura criada pelo novo centro propiciou um ciclo de liquidez e um *boom* de *commodities* que permitiu crescimento sem restrição externa, mas ao mesmo tempo não contribuiu à mudança estrutural. Do ponto de vista das estruturas produtivas, o auge dos preços internacionais de *commodities* criou diferenciais de rentabilidade entre os setores econômicos, de modo a consolidar fortes incentivos microeconômicos a investir em atividades primárias. Assim, a despeito do crescimento dos mercados internos, resultante de processos importantes de inclusão social, o incentivo de "mercado" mais forte foi no sentido das *commodities*, de modo a dificultar o objetivo de desenvolver uma estrutura produtiva mais

[94] Sem embargo, o Capítulo 3 discutirá que a despeito da diversidade política na região, a ordem regional que marcou o período do consenso de Washington foi alterada por uma ordem latino-americanista e de relativo esvaziamento de fóruns e agendas do clássico pan-americanismo liderado pelos EUA.

diversificada, com indústrias mais intensivas em conhecimento e, finalmente, com maior integração regional.

Aos objetivos da tese, o presente Capítulo discutiu parcialmente contradições do desenvolvimento periférico latino-americano no início do século XXI, observando distintos padrões de desenvolvimento a trajetória de estruturas produtivas em um período de tempo historicamente raro, de crescimento sem restrição externa. Resta ao Capítulo 3 completar a tarefa da tese e discutir inquietudes referentes à integração regional.

Caberá ao Capítulo 3, por fim, organizar uma discussão acerca das principais razões pelas quais a integração regional não avançou como se desejava e a América Latina não se aproximou de patamares de integração regional como a União Europeia, a Ásia, ou mesmo o NAFTA. Mais do que isso, será possível observar que a região aprofundou sua integração com o novo centro, no qual a China ganhou destaque importante. Desse modo, ficará claro que o drama da reprodução de estruturas econômicas discutido neste Capítulo 2 é chave para compreender por que a integração regional ficou em segundo plano no início do século XXI.

Capítulo 3 - América Latina e o novo centro: difícil integração regional

III. 1. Apresentação

O Capítulo 2 expôs os distintos padrões de desenvolvimento da América Latina no início do século XXI, com o objetivo de compreender as diferenças regionais quanto a estrutura produtiva, de demanda e de distribuição num contexto histórico particular de crescimento sem restrição externa. No primeiro decênio e meio do século, partiu-se da observação de que após a crise do consenso de Washington a região viveu um momento político em que frentes de esquerda e centro-esquerda ascenderam ao poder por meios democráticos e com uma orientação pragmática, num processo que ficou conhecido por "onda rosa". Regionalmente fortaleceu-se uma ordem latino-americanista distinta do pan-americanismo de outrora, com uma retórica integracionista expressa em distintos fóruns, acordos regionais e sub-regionais.

Frente às mudanças no centro do capitalismo, com o aprofundamento da financeirização, realocação global da produção e a ascensão da China, somou-se, ao contexto político latino-americano do período, um alívio da restrição externa, de modo que o crescimento não esteve restringido pelo exterior, como em diversos momentos do passado. Discutiu-se, no mesmo Capítulo 2, a forma pela qual o alívio da restrição externa se deu por meio de taxas de juros baixas e fluxos financeiros do novo centro (o que impactou, de modo geral, os distintos padrões de desenvolvimento da região); e por meio de choque nos termos de troca (nesse caso, impactou de forma distinta as sub-regiões); destacou-se, complementarmente, que políticas domésticas, como o acúmulo de reservas, gestão macroeconômica com câmbio flutuante, mudança de perfil da dívida, "desendividamento" externo etc., também contribuíram para que mesmo depois da crise financeira internacional a América Latina não haja sofrido dificuldade de acesso a mercados como no passado.

A despeito desse quadro político e econômico na América Latina, verificou-se ainda no Capítulo 2 que não houve mudança estrutural em estruturas produtivas da América Latina e a região tampouco integrou-se como desejava a própria retórica das lideranças regionais. Muitos países lograram, sim, avançar sob o ponto de vista da inclusão social e redução de desigualdades, porém a estrutura produtiva não avançou no sentido de maior diversificação ou maior complexidade. Justamente elementos que contribuíram ao alívio da restrição externa, como o ciclo de liquidez e o *boom* de preços de *commodities*, tiveram papel fundamental sobre a estrutura produtiva.

Ainda que a tese faça uma separação analítica da discussão de estruturas produtivas e integração, respectivamente nos Capítulos 2 e 3, devem ser compreendidos em conjunto, um elemento como reflexo do outro. Se argumentará que a reprodução de estruturas produtivas é questão-chave para compreender as dificuldades da integração regional.

Cabe ao Capítulo 3, finalmente, discutir por que a América Latina no início do século XXI não avançou com a integração regional sob o ponto de vista comercial e produtivo, em outras palavras, debater por que a despeito da intenção política a integração esteve constrangida. O presente capítulo buscará argumentar que uma explicação sobre a frágil integração regional nesse início do século XXI requer a constatação de que estrutura produtiva e integração devem ser compreendidos em conjunto. Isto quer dizer que a região não se integrou comercial e produtivamente porque não mudou sua estrutura produtiva nesse sentido. Poderia ter mudado a estrutura sem integrar, como ao longo das décadas da industrialização no século XX, mas o contrário é muito improvável e por uma razão singela. Os mercados da região não podem absorver as *commodities* do Chile, Peru, Argentina, ou Brasil. Os casos europeu, asiático e mesmo do NAFTA mostram que a integração regional está associada a cadeias produtivas industriais. As *commodities* são de baixa complexidade e, em geral, absorvidas por mercados extrarregionais, o que significa dizer que possuem cadeias produtivas menores e menos fragmentas, com menos capacidade de regionalização.

Portanto, integrar sem mudar a estrutura primária-exportadora é tarefa difícil de conceber no sul da América Latina. No caso particular dos padrões de desenvolvimento da América Latina do Norte, que não são primário-exportadores como no Sul, a estrutura produtiva da indústria maquiladora guarda relação muito próxima com a economia estadunidense. O aprofundamento dessa estratégia com os EUA também colocou a integração regional em segundo plano. A partir dessa compreensão entre estrutura produtiva e a relação extrarregional *versus* regional, o presente capítulo apresentará analiticamente o tema da integração latino-americana.

Será possível perceber, em primeiro lugar, que a região aprofundou sua integração extrarregional com o novo centro, em especial com a ascendente economia chinesa; em segundo lugar se discutirá como se comportou a integração regional, à luz do quadro estrutural discutido no Capítulo 2. Dessa forma, espera-se consolidar o argumento de que o início do século XXI foi capaz de reproduzir padrões de desenvolvimento, sobretudo reforçar estruturas primário-exportadoras, e aprofundar relações de integração extrarregionais, de

modo que a integração regional ficou em segundo plano. Finalmente e de modo complementar a esse argumento, o Capítulo 3 faz um esforço para mostrar que a economia brasileira, que poderia ter um papel de liderança na integração regional, não se comportou como um centro dinâmico regional.

Após essa apresentação, a seção III.2 apresenta a integração da América Latina em perspectiva histórica, recuperando os principais eventos e discussões da integração latino-americana até o período em que emergiu a "onda rosa" no início do século XXI. Já concentrada no início do século XXI, a seção III.3 trata da ascensão da "onda rosa" e construção de uma ordem "latino-americanista". Em seguida, a seção III.4 discorre sobre a relação da China com a América Latina, em condição periférica para, posteriormente, na seção III.5 observar os principais aspectos da integração da América Latina. Complementando a hipótese principal, a seção III.6 trata da ausência de um eixo dinâmico regional e a seção III.7 apresenta as considerações finais do capítulo.

III. 2. Integração regional da América Latina em perspectiva histórica

O marco histórico inicial da integração da América Latina se vê presente na figura quase mítica de Simón Bolívar. Particularmente em um documento conhecido como "Carta da Jamaica", em que, refugiado nesse país, Bolívar escreveu no ano de 1815 a um americano sobre sua visão da situação histórica e política da América espanhola. O argumento básico da carta, além de expressar curiosidade e simpatia com o processo de independência estadunidense, pauta-se por marcar a necessidade de uma união latino-americana para enfrentar um poder assimétrico, no caso a Espanha. Seria, então, a formação de uma grande nação latino-americana a alternativa para expulsar os espanhóis e fundar um governo verdadeiramente livre. Bolívar expressava seu sonho de ver o Panamá se consolidar como o centro de uma união na América Latina, tal qual o Corinto fora para os gregos, e que aí houvesse um congresso com as repúblicas, reinos e impérios regionais para discutir os rumos da guerra e da paz na região. Refletindo os princípios dessa Carta, em 1826 ocorre o chamado Congresso do Panamá, que, a despeito de não ter alcançado resultados significativos, marcou o início de iniciativas da integração latino-americana.

Já no final do século XIX, esse tipo de iniciativa de integração latino-americana perdeu espaço para as propostas de articulação política promovida pelo pan-americanismo dos

EUA.[95] Entre 1889 e 1890 se reuniram 18 países em Washington e consolidaram o que viria a ser a "União Pan-Americana". Esse processo foi fundado, sobretudo, na busca de segurança e estabilidade política, portanto, sem consenso na área econômica. Donghi (1976) chama atenção para o fato de que os EUA buscavam, com o movimento pan-americano, dar forma jurídica ao mecanismo de dominação. O objetivo era duplo: impor um compromisso que reflita suas tradições ideológicas e tornar inconcebível a ruptura da submissão por aqueles que a aceitem. O desenrolar da União Pan-Americana culminou em 1948 na fundação da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Na segunda metade do século XX, enquanto a política externa estadunidense concentrava recursos e atenção política à reconstrução da Europa, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) dava seus primeiros passos na compreensão do subdesenvolvimento latino-americano e sistematizava propostas relativas à integração econômica. No bojo da compreensão da inserção periférica da América Latina e sua relação com o centro, juntamente aos problemas provenientes da restrição externa, à heterogeneidade estrutural, à escassez de capital e tecnologia, que fundamentam o pensamento estruturalista discutido na Introdução desta tese, resultou a primeira proposta de mercado comum da CEPAL no ano de 1959 – como discute Tavares e Gomes (1998). Diferentemente das discussões do mundo desenvolvido, em especial da Europa, onde a discussão da integração lidava com países com estrutura industrial já consolidada, a América Latina estava promovendo industrializações nacionais, arrancadas por um processo de substituição de importações e consolidação de novos setores manufatureiros. A proposta da CEPAL tinha consciência, então, de que o processo de integração deveria ser uma forma de apoiar a tentativa de atingir níveis mais altos de industrialização.

Na avaliação de Tavares e Gomes (1998), a proposta de 1959 teria dois referentes básicos, quais sejam, (i) a questão do excedente de mão-de-obra frente ao capital instalado e a necessidade de se rejeitarem fórmulas de integração e desenvolvimento que levariam à reprodução da persistência do desemprego de fatores produtivos; (ii) dado que as atividades já existentes dependiam de algum grau de protecionismo, a integração deveria focar-se não nessas atividades instaladas, mas sim naquelas que estavam por se implantar e naqueles setores em que o processo de industrialização e crescimento se fariam necessários ao longo do processo de acumulação de capital. Nessas indústrias que estavam por se implantar, ou ainda

[95] Em Donghi (1976) está a referência básica para o tema da transição da intervenção europeia, no processo de construção da "maturidade do regime neocolonial", para a tutela dos Estados Unidos sobre a América Latina.

muito incipientes, a redução ou eliminação de tarifas alfandegárias criaria o espaço de um mercado comum.

Adicionalmente, na visão da CEPAL, a integração deveria servir como um mecanismo para romper com o insuficiente dinamismo, o crescimento vulnerável e a baixa produtividade da América Latina – em especial quando comparavam o desempenho da América Latina nas primeiras décadas do pós-guerra com outras partes do mundo capitalista e socialista. A integração permitiria ampliar mercados e a base de recursos produtivos de modo a gerar economias de escala, viabilizar processos de especialização e complementariedade industrial no espaço regional. Do ponto de vista do estrangulamento externo, a integração regional nesses moldes permitiria reduzir os déficits comerciais de duas formas, primeiro, pelo aumento do fluxo comercial entre os vizinhos, o que levaria a maiores exportações; e, segundo, por permitir que se mantenha o processo de substituição de importações e redução das necessidades de importação, o que reduziria o diferencial de elasticidade-renda das exportações e importações. É interessante notar, então, que a integração econômica regional, como projeto, se apresenta como um instrumento do desenvolvimento nacional. Esse processo viabilizaria uma industrialização da América Latina de forma mais virtuosa, com crescimento da produtividade e dinamismo no espaço regional (CEPAL, 1969).

Vale mencionar que a CEPAL não propunha um processo de integração que levaria à consolidação de um espaço econômico autárquico. O projeto tinha como referência a necessidade de se ampliar a integração produtiva e a continuidade dos processos de industrialização da região, inclusive com instrumentos compensatórios para apoiar os países da região com menor desenvolvimento relativo, mas também pautava a importância de combinar esse processo à expansão e diversificação das exportações para outras partes do mundo. No final da década de 1950, o comércio extra-regional representava cerca de 90% do fluxo comercial (TAVARES & GOMES, 1998), portanto, a ideia deveria ser aumentar exportações em termos absolutos e modificar sua estrutura sem buscar um espaço autossuficiente.

Por fim, a CEPAL também percebia que os países isoladamente careceriam de poder de negociação e a conformação do bloco traria vantagens para a América Latina do ponto de vista político, particularmente nos fóruns internacionais de comércio e nas relações com instituições financeiras internacionais.

Transitando da seara teórica e propositiva da CEPAL para a materialização das ideias, a região lançou em 1960, no Tratado de Montevidéu, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). Para Furtado (1970), o tratado evidenciou o interesse dos países em reduzir barreiras tarifárias e estipulou-se um prazo máximo de até doze anos para que uma área de livre comércio estivesse em exercício. Firmou-se um acordo bastante ambicioso, com listas nacionais de produtos e com uma lista comum de produtos que deveria cobrir 25% do fluxo comercial regional no primeiro triênio e nos triênios subsequentes 50% e 75%. Ademais, nos primeiros anos de vigência do acordo, ampliou-se a ambição do projeto e definiu-se a meta de consolidação do mercado comum no ano de 1985. Porém, em 1969, no Protocolo de Caracas, a saída encontrada pelos países diante da frustração dos compromissos foi dilatar o prazo de doze anos da área de livre comércio para vinte anos.

Prazeres (2006) discute os desafios e impasses enfrentados no âmbito da ALALC, explicitando o descompasso entre as expectativas do início dos anos 1960 e as possibilidades políticas. Na prática, a maioria dos países se mostrou reticente com a redução das tarifas, em especial na velocidade esperada. Houve, ainda, casos em que a redução de tarifas alfandegárias era compensada com incentivos, subsídios, ou outros instrumentos em defesa do produto nacional, de modo a reduzir a competitividade do produto importado, o que inviabilizava a operacionalização da ALALC. Na visão de Almeida (2008) e Teixeira e Desiderá Neto (2012), a liberalização comercial no âmbito da ALALC não avançou porque governos (muitos desses militares), apenas aceitaram reduzir tarifas alfandegárias de importação de bens considerados necessários, com quase nenhuma concessão aos itens que eram objeto de substituição de importação no âmbito das políticas nacionais.

Nas dificuldades encontradas sob a ALALC é interessante destacar a controvérsia entre posições "comercialistas" e "integracionistas", como ficaram conhecidas. No primeiro grupo estavam Argentina, Brasil e México, justamente as economias em estágio de industrialização mais avançada e que entendiam a ALALC como uma forma de liberalização comercial, ou uma forma para acessar mercados. No segundo grupo estavam principalmente os países andinos, que pensavam que a ALALC deveria ser um instrumento que está além da agenda comercial e que poderia servir como um meio para aprofundar a cooperação e o desenvolvimento regional, criando, então, estruturas econômicas integradas e complementares. A maior coesão desse grupo de países "integracionistas" levaria, em 1969, à formação do Pacto Andino. Furtado (1970) faz críticas importantes à agenda exclusivamente comercial que pautava os acordos de livre comércio e os processos de uniões aduaneiras até

então, o autor defendia uma postura "integracionista" desenvolvimentista, em que a Comunidade Andina era um exemplo interessante. Esse grupo combinava países médios e pequenos, cuja industrialização era fortemente limitada pela reduzida dimensão de seus mercados domésticos, o que levou esse grupo a pioneiramente criar o primeiro órgão financeiro multinacional totalmente latino-americano, a *Corporación Andina de Fomento* (CAF) começou a operar em 1970, com sede em Caracas e com capital autorizado de US$100 milhões, nas unidades da época.

Se o processo da ALALC já estava se minguando paulatinamente por suas próprias contradições entre metas e possibilidades políticas, a brutal elevação dos preços internacionais do petróleo em 1970 acentuou ainda mais a defesa do espaço econômico nacional, prejudicando sobremaneira os objetivos e metas da ALALC. Ainda assim, nos anos 1970, houve iniciativas de integração, cooperação e coordenação regional, mas que do ponto de vista dos impactos na realidade política e econômica foram muito limitados. Foram iniciativas como o Sistema Econômico Latino-Americano (SELA), em 1975, de iniciativa mexicana que recebeu pronta adesão venezuelana; em 1978, o Tratado de Cooperação Amazônica com Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela; em 1979, o Acordo Tripartite da Bacia do Prata, que encerrava controvérsias entre Brasil e Argentina com relação a utilização hidrelétrica dessa bacia, em especial envolvendo as usinas de Itaipu e Corpus.

Essas contradições e impasses levaram à substituição da ALALC pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), no Tratado de Montevidéu de 1980. No âmbito da ALADI, abandonou-se a ideia de se estabelecer uma área de livre comércio em um intervalo de tempo pré-fixado. Baseando-se na flexibilidade, a ALADI estabeleceu um processo paulatino em direção a um mercado comum. Os países participariam do acordo no ritmo que julgassem ser conveniente, não obrigando os membros a serem signatários dos acordos que vierem a ser negociados. A ALADI abria espaço para o desenvolvimento de acordos sub-regionais e ficava aberta para adesão de novos membros.

Segundo a síntese de ALADI (2007, p.15):

> "Os acordos negociados ao abrigo do Tratado de Montevidéu, de 1980, evoluíram significativamente nas duas décadas de existência da ALADI. Nos acordos ditos de primeira geração, negociavam-se os patrimônios históricos dos acordos bilaterais, heranças do período da ALALC. Entre 1985 e 1990 emergiram os acordos de segunda geração, comerciais e de complementação econômica, de âmbito bilateral e nos quais os países ampliaram significativamente o universo tarifário negociado e aprofundaram os níveis de preferências bilaterais. Finalmente, a década de 90 se caracterizou pela difusão dos acordos de terceira geração, cuja meta é chegar ao livre comércio entre as partes, usando processos de desgravação automática do universo tarifário, além de incorporar novos temas, como investimentos, serviços, etc."

Na década de 1990, os acordos de terceira geração no âmbito da ALADI tinham a dimensão bilateral e a sub-regional. Destaca-se que em 1991, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) é fundado a partir da iniciativa bilateral de Brasil e Argentina, que posteriormente recebeu adesão de Paraguai e Uruguai e, então, veio a se somar à iniciativa sub-regional já existente: a Comunidade Andina de Nações (CAN). Mota Veiga e Ríos (2007) apontam que o conjunto de iniciativas sub-regionais e bilaterais marca um novo tipo de regionalismo, denominado por CEPAL (1994) de "regionalismo aberto", que emerge após a ruptura do nacional-desenvolvimentismo, quando os processos de integração e liberalização estavam condicionados a uma estratégia industrializante e de substituição de importações. No regionalismo aberto, a integração ficava subordinada a uma agenda liberalizante mais ampla, de abertura a mercados internacionais, liberalização de fluxos financeiros, desregulamentações e diminuição do papel do Estado na economia.

Vale destacar que após a crise da dívida nos anos 1980, além de todas as implicações negativas em termos de crescimento, PIB, inflação, capacidade fiscal dos Estados etc., que afetaram profundamente o processo de desenvolvimento da região, a necessidade de negociação com credores deixava o continente bastante suscetível às pressões das grandes potências na "arquitetura financeira internacional" e nas rodadas de negociações comerciais no âmbito do GATT. A suscetibilidade às condicionalidades impostas de fora, aliada às estratégias liberalizantes dos grupos locais no poder, levaram à "inevitabilidade" do processo de globalização e à adesão ao consenso de Washington de forma relativamente homogênea nos diferentes países latino-americanos. Nesse contexto, o denominado "regionalismo aberto" inseria-se como parte da agenda de abertura aos mercados e desregulação, mas que permitiria uma abertura intermediada por instituições políticas regionais que poderiam reduzir essa suscetibilidade da região às pressões externas. O MERCOSUL, na visão de Florêncio e Araújo (1996), é um exemplo desse processo, em que "quem se regionaliza, globaliza melhor".

Avaliando o MERCOSUL ao longo da década de 1990, Sarti (2001) entende que, como uma iniciativa inserida no contexto do regionalismo aberto, o acordo pode ser considerado exitoso pela ótica comercial e financeira, mas limitado enquanto política de desenvolvimento. Isso quer dizer que se constatam incrementos significativos de comércio intra e extrabloco, bem como uma maior intensidade e dinamismo de fluxos financeiros (inclusive investimentos diretos), mas os resultados são muito menos favoráveis quanto à mudança qualitativa no perfil de inserção externa e redução do grau de vulnerabilidade dessas economias a mercados internacionais.

Brevemente acerca de América Central, Caribe e México, a relação histórica dos EUA com essas regiões é de uma influência claramente econômica, mas antes também é política e com relativa frequência militar (direta e indiretamente), inclusive nas décadas de 1980 e 1990. São marcantes as histórias de El Salvador, Panamá, Nicarágua, Honduras, Guatemala e República Dominicana, para citar alguns. Em 1994 o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, na sigla em inglês) entra em operação e o México também aprofunda sua vinculação com os EUA. Nos anos subsequentes, o México sofreria as consequências dessa integração comercial, política e, ainda que por fora do acordo do NAFTA, de seu mercado de trabalho com os EUA por meio dos fluxos migratórios. Em 2004 o Tratado de Livre Comércio da América Central e República Dominicana (CAFTA-DR, na sigla em inglês) foi assinado entre EUA, República Dominicana, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua – o que aprofunda o processo de integração dessa região com os EUA. O fato é que, com isso, progressivamente a América Latina perde valia quanto a se constituir como um parâmetro operacional de política regional. Ademais, o aprofundamento da integração da "América Latina do Norte" aos EUA, por assim dizer, torna o espaço da América Latina – que engloba desde os países do Cone Sul, passando pela América Central e Caribe, indo até o México – de pouca valia analítica e de menor viabilidade política.[96]

Em 1990, o presidente George Bush lançava, após as negociações do Plano Brady, a Iniciativa para as Américas (HAKIM, 1992), a qual incluía a pedra fundamental de uma futura área de livre comércio a se estabelecer "do Alasca à Patagônia", nas palavras do próprio Bush sênior. Nos anos subsequentes, a política externa Americana pressionou pela consolidação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Esse ensaio de uma

[96] É curioso destacar, ainda no campo de especulações, que a eleição de Trump e o eventual cumprimento de promessas de sua campanha, como a revisão do NAFTA, ou a construção de um muro na fronteira com o México, poderiam reverter a trajetória de aprofundamento da integração da América Latina do Norte com os EUA.

integração assimétrica e subordinada frustraria os esforços de a integração regional ser um processo de aproximação de nações com interesses comuns, estruturas econômicas mais compatíveis e em patamares similares de desenvolvimento.

Durante o regionalismo aberto, como marca Motta Veiga e Ríos (2007), a agenda de negociações comerciais era pouco propícia a iniciativas protecionistas. Ademais, na Rodada Uruguai e no NAFTA os temas do comércio de serviços, os investimentos, os direitos de propriedade intelectual, política de competição, meio ambiente e normas trabalhistas, todos haviam sido incluídos nas negociações. O eixo central das negociações era a busca por liberalização de fluxos comerciais e investimentos, com convergência de padrões regulatórios com fins de promover proteção e previsibilidade do comércio e dos investimentos. Essa orientação geral levou a estratégias nacionais de liberalização unilateral e também a acordos bilaterais ou sub-regionais que buscavam redefinir objetivos herdados do período da substituição de importações.

Essa postura liberalizante na América Latina, acompanhada de uma série de outras políticas articuladas ao pacote do consenso de Washington, começou a mudar no final da década de 1990 e início da de 2000, em especial com a crise brasileira em 1999 e, posteriormente, com o colapso da Argentina em 2001. No marco dessas crises, no final da década de 1990 estava evidente a constatação do fraco desempenho econômico das economias da região como um todo ao longo da década. O baixo crescimento econômico, a queda brutal do investimento, a instabilidade macroeconômica, a deterioração da infraestrutura, a desindustrialização, os déficits em transações correntes, a vulnerabilidade a fluxos voláteis de capital, a trajetória do endividamento público, a degradação das finanças públicas e os crescentes problemas sociais, juntamente a uma inflação relativamente controlada, marcaram a década. A tese de que a saída para retomar o rumo do desenvolvimento, após a década de 1980, seria permitir a livre ação das "forças de mercado", com o mínimo de Estado possível, começava a perder força ideológica e política.

Cabe fazer uma breve avaliação sobre o período do regionalismo aberto, particularmente no que se refere à dimensão da integração, aos limites dos acordos definidos no período, bem como aos impasses gerados, em especial no modelo de união aduaneira. Motta Veiga e Ríos (2007) apresentam dois diagnósticos "concorrentes" interessantes.

O primeiro diagnóstico, de cunho liberal, fundamenta o argumento em fatores econômicos e político-institucionais. As diferenças agudas nas estruturas produtivas e nos

padrões de inserção internacional, aliados às divergências políticas explicariam os impasses e limitações dos acordos e das uniões aduaneiras. Essas diferenças gerariam incentivos assimétricos para avançar na integração regional, em especial porque o projeto integracionista colocaria em xeque estratégias nacionais e afetariam as margens de manobra da política doméstica. Assim, os acordos acabaram por ter uma fragilidade institucional, incapaz de gerar regras e impor seus cumprimentos. Dessa forma, o ator central da integração, que nesse diagnóstico é o setor privado, é muito pouco influenciado em mover-se no sentido da integração, dadas as incertezas e a pouca previsibilidade causada pela institucionalidade débil.

O segundo diagnóstico se fundamenta na crítica às reformas liberais e ao projeto de integração do regionalismo aberto. Os impasses na integração seriam resultado da ênfase exagerada nos temas comerciais, particularmente levados a cabo por acordos bilaterais e sub-regionais. O regionalismo aberto teria levado os projetos de integração a ignorar as assimetrias estruturais, no momento em que se concentrava na liberalização comercial e na convergência regulatória, atribuía ao mercado a capacidade de gerar desenvolvimento espontâneo e abandonava as dimensões produtivas, as políticas "de desenvolvimento", entre outras agendas sociais e desenvolvimentistas.

Esse segundo diagnóstico, heterodoxo, ainda é subdividido por Motta Veiga e Ríos (2007) em dois grupos, quais sejam, um estruturalista (desenvolvimentista) e outro político. No primeiro grupo, define-se que a agenda comercial precisaria ser complementada por uma agenda de desenvolvimento industrial, com consolidação de instrumentos de financiamento e compensação de assimetrias regionais. Ademais, haveria um conjunto de agendas para garantir desenvolvimento com equidade, distribuição da renda e redução da pobreza. No segundo grupo, tem-se um enfoque eminentemente político, no qual se entende que a agenda fora excessivamente comercial e, mais do que isso, exageradamente econômica. O protagonismo não deveria ser do setor privado, mas do Estado e de movimentos sociais. Essa vertente do diagnóstico heterodoxo orientou a formação da Aliança Bolivariana das Américas (ALBA), de iniciativa de Hugo Chávez e Fidel Castro em 2004, que obteve adesão de Bolívia, Equador, Dominica, Nicarágua, Honduras (que em 2009 abandona o grupo), Antígua e Barbuda e São Vicente e Granadinas. Já a Comunidade Sul-Americana de Nações (que leva à UNASUL) e a agenda do MERCOSUL pós-regionalismo aberto dos anos 1990 traduzem uma combinação das vertentes estruturalista e política.

É importante destacar que não apenas na América Latina, mas em países da OCDE, vários setores sociais tinham a percepção de que a "globalização havia ido longe demais", conforme Mota Veiga e Ríos (2007, p. 16-17):

> "A reversão do processo de expansão da agenda temática de negociações comerciais, patente ao longo da Rodada Doha da OMC, o fracasso das negociações da ALCA e o ressurgimento do nacionalismo econômico da União Europeia são exemplos eloquentes de tendências que ganham força nesse novo cenário. Nele, as agendas domésticas ou paroquiais adquiriram maior importância, os custos da liberalização passaram a ser estridentemente vocalizados e os consensos domésticos e internacionais pró-liberalização perderam solidez".

Com o que se discutiu até aqui, vale destacar que durante o consenso de Washington, do ponto de vista da agenda da integração regional, houve uma hegemonia do regionalismo aberto e o projeto principal em pauta na região era consolidar uma área de livre comércio interamericana, sob liderança dos EUA. Com a crise do modelo neoliberal, articulou-se uma ordem regional distinta que será discutida na seção III.3, a seguir, na qual coexistiram diferentes estratégias na América Latina.

III. 3. "Onda rosa" e ordem latino-americanista

Na Introdução desta tese apresentaram-se as condições políticas nas quais diversos países da América Latina passaram a ser governados por partidos ou frentes de esquerda e centro-esquerda no início do século XXI. Após a crise do consenso de Washington, marcou na região a chegada ao poder, por vias democráticas, de Hugo Chávez na Venezuela, Ricardo Lagos no Chile, Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil, Néstor Kirchner na Argentina, Tabaré Vázquez no Uruguai, Evo Morales na Bolívia, Rafael Correa no Equador, Daniel Ortega na Nicarágua, Fernando Lugo no Paraguai, Mauricio Funes em El Salvador, entre outros que sucederam a esses com base em semelhantes grupos políticos. A orientação política da região, ainda que com diferenças importantes entre os países, marcou o início do século XXI e diferenciou-se da realidade dos anos 1990, do chamado consenso de Washington.

Esse novo momento político na história da América Latina também transformou a forma pela qual a região compreendia a integração regional, seu papel no desenvolvimento da América Latina, nas Américas e no mundo, o que contrasta com a realidade do século XX resumida na seção III.2. Cabe a esta seção apresentar a integração regional a partir de aspectos políticos resultantes da "onda rosa", destacando dois elementos fundamentais para a discussão desta tese. Primeiro, a conformação de uma nova ordem "latino-americanista", com uma retórica regional diferente da visão pan-americana mais subordinada aos EUA e com

interesses políticos por construir uma maior integração regional; segundo, a diversidade de estratégias nos distintos padrões de desenvolvimento da América Latina.

Do ponto de vista específico da integração regional, a "onda rosa" trouxe impactos substantivos na agenda, nos fóruns internacionais e também produziu mudança de época. A visão do "regionalismo aberto" (discutida anteriormente) prevalecente durante a década de 1990 foi substituída por uma ordem regional nova que – ainda que heterogeneamente diferenciada – teve um caráter latino-americanista distinto do pan-americano de outrora, expresso em distintos esforços regionais e sub-regionais para promover melhor aproximação econômica e política entre os países.

No ano 2000, o Brasil promoveu a primeira Reunião de Cúpula da América do Sul, a qual tinha um perfil não comercial e claramente político. A agenda incluía democracia, infraestrutura física, crime organizado e integração regional, dentre as quais o tema da infraestrutura foi o que avançou de forma significativa e levou à consolidação da iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA, na sigla em espanhol). Inicialmente, os projetos prioritários concentravam-se mais em conectar economias nacionais a mercados extrarregionais, com fins de beneficiar exportações. A IIRSA posteriormente foi incorporada à UNASUL e consolidou um conjunto de projetos prioritários para a integração da infraestrutura, agora já organizados de uma nova forma, seguindo dez "eixos de integração e desenvolvimento" a serem financiados por BID, CAF, FONPLATA e BNDES.[97]

No Brasil sob o governo do presidente Lula, após 2003, a América Latina, em especial a América do Sul, recebeu maior atenção da política externa brasileira. A diplomacia Lula intensificou viagens, encontros e iniciativas que teriam eco em diversos países da região, mesmo naqueles não tão alinhados com a esquerda e reticentes com os processos liderados por Chávez. A diplomacia do novo Presidente foi claramente mais dinâmica que no passado e atribuiu maior ênfase às relações com a América do Sul (ALMEIDA, 2004; AMORIM, 2005).

Após as crises e desvalorizações cambiais no Brasil em 1999 e Argentina em 2001, o modelo de livre comércio do MERCOSUL entrou em xeque. Na Cúpula de Presidentes do MERCOSUL em Assunção, ano de 2003, os países relançaram a iniciativa destacando a necessidade de se observarem as assimetrias estruturais entre os membros e a necessidade de

[97] Mais detalhes sobre acordos e operacionalização do IIRSA, consultar BID (2008).

se incluírem questões sociais na agenda (TEIXEIRA & DESIDERÁ NETO, 2012). No ano de 2004, a negociação entre MERCOSUL e CAN se concretizou, após diversas tentativas inconclusas que se iniciaram em 1998. Da Comunidade Andina, a Bolívia já havia feito acordo com o MERCOSUL em 1996 (mesmo ano do acordo com Chile, que não é do bloco CAN), o Peru, por sua vez, negociou separada e posteriormente em 2006 com o bloco do Cone Sul, portanto em 2004 a importância foi de estabelecer o acordo com Colômbia, Equador e Venezuela. No ano de 2006 a Venezuela decidiu se retirar da CAN, após Colômbia e Peru firmarem tratados de livre comércio com os EUA, na ocasião Chávez qualificou a assinatura desses tratados como a "morte da CAN". Imediatamente após isso a Venezuela iniciou processo para tornar-se membro pleno do MERCOSUL, o que veio a se concretizar em fins de 2013 com a aprovação por parte do parlamento paraguaio.

A nova postura da política externa brasileira também foi central para que no ano de 2004 fosse lançado outro projeto de integração sul-americana (portanto, não incluindo o México nem os centro-americanos, nem caribenhos): a Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN). A CSN, lançada na III Reunião de Cúpula da América do Sul, buscava além do espaço comercial regional e do importante enfoque na integração da infraestrutura física (particularmente energia e transporte), tinha pretensões de desenvolver um espaço regional que garantisse maior capacidade política e representação mais significativa em foros internacionais, além da inclusão de dimensões sociais e culturais. Dessa forma, reiterava a agenda da ALADI no que se refere às bases para a promoção do livre comércio intra-zona, mas ia além dessa agenda e reforçava o exercício do multilateralismo.

Nos anos subsequentes, a CSN buscou estabelecer um plano estratégico e linhas de ação com base no esforço de definir uma agenda comum de oportunidades e desafios. No ano de 2007, em uma cúpula energética na Venezuela, decidiu-se por mudar o nome de CSN para União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). O Acordo Constitutivo foi aprovado em 2008, definindo a secretaria geral permanente com sede em Quito, o parlamento em Cochabamba e com presidências anuais *pro tempore*. Ademais, definiram-se reuniões semestrais de Ministros e reuniões Anuais de chefes de Estado. Posteriormente, a UNASUL consolidou uma série de Conselhos que refletiam o caráter integracionista, cooperativo, político e desenvolvimentista do início do século na região, o que se difere bastante das iniciativas do período do regionalismo aberto, que fora pautado por acordos de liberalização comercial e convergência regulatória. Dentre os doze Conselhos setoriais da UNASUL, destacam-se: o Conselho de defesa sul-americana; de saúde; de luta contra o narcotráfico; de infraestrutura e

planejamento (cujo fórum técnico é o IIRSA); de desenvolvimento social; de educação; de cultura; de ciência, tecnologia e inovação; energético; e o Conselho de economia e finanças.[98]

Transbordando os limites da América do Sul, em 2008 fez-se a I Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC). Reuniram-se na Bahia, Costa do Sauipe, os 33 países da América Latina e Caribe. Os resultados da cúpula organizada para discutir a integração e o desenvolvimento sustentável se expressam na "Declaração de Salvador", que aponta para a importância da integração regional, da cooperação, do desenvolvimento sustentável, da erradicação da pobreza e da promoção da justiça social e da democracia. Dada a conjuntura do momento, ficou evidente a preocupação com os efeitos das crises financeira internacional, além da vulnerabilidade energética e alimentar de vários países da América Latina e Caribe. Naturalmente, a agenda de uma cúpula abrangente tornou-se mais geral e a importância do evento foi, sobretudo, política. Do ponto de vista operativo, a CALC buscou o fortalecimento da cooperação, a construção de posições comuns sobre a crise financeira e iniciativas para a promoção da cooperação regional em energia e infraestrutura. Adicionalmente, a cúpula concluiu com declarações especiais acerca das Ilhas Malvinas, do bloqueio econômico imposto a Cuba, além de apoios a demandas do Panamá e Bolívia.

Dando prosseguimento a essa iniciativa, a CALC começava a convergir com a iniciativa do Grupo do Rio no ano de 2010, no México, quando se formou uma cúpula que congregou a cúpula do Grupo do Rio e a CALC. Houve consenso em constituir um novo mecanismo de concertação política e integração, que abrigaria os 33 países da América do Sul, América Central e Caribe. A Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) foi o resultado da fusão dessas duas iniciativas e assumiu, então, o patrimônio histórico do Grupo do Rio (concertação política) e da CALC (desenvolvimento e integração). No ano de 2011 se consolidou a fundação da CELAC em reunião na Venezuela. No início de 2013 a reunião foi feita no Chile, quando se delegou à Cuba a próxima presidência *pro tempore* e também a sede da próxima reunião em 2014. A consolidação da CELAC significava um importante marco político contra o "pan-americanismo" estadunidense na medida em que não inclui EUA ou Canadá no bloco político, ao passo que abarca Cuba (ainda

[98] Para mais detalhes sobre a constituição da UNASUL, ver Calixtre e Barros (2011), que analisam instrumentos da integração regional, considerando em especial mudanças na política externa brasileira, mas também na região ao longo das últimas décadas. Os autores destacam elementos interessantes, como a consolidação do enfoque estratégico na América do Sul (não mais América Latina) ao longo dos anos 2000, em decorrência da consolidação da integração do México com os Estados Unidos.

excluída da OEA). No discurso de diversos presidentes nas reuniões, a CELAC seria a nova alternativa da região frente à ultrapassada OEA. Organização essa que, segundo alguns líderes de governo, não serve aos interesses dos países latino-americanos e caribenhos; no mínimo, seria possível dizer que não se encaixa perfeitamente com a nova ordem regional que se instaurava na região após o período neoliberal.

Se a UNASUL se consolidou e avançou influenciada por identidades políticas, ou talvez como a manifestação mais importante da "onda rosa", vale ressaltar que a CELAC é uma iniciativa que não agrupa países por identidades políticas e estratégicas. As distintas estratégias políticas entre América do Sul e, grosso modo, México e outros da América Central não foi entrave para a reunião de todos na CELAC. O grupo integra México, América Central e Caribe, que estão mais profundamente integrados aos EUA, com a América do Sul da "onda rosa". É importante ressaltar que houve outro conjunto de iniciativas que também transcendia o espaço sul-americano, que são a ALBA e a Petrocaribe. Pelo acordo básico da Petrocaribe, de 5% a 50% da compra (a preços de mercado) poderia ser financiada, com 2 ou 3 anos de carência, em prazo de 17 a 25 anos com uma taxa de juros de 2%, ou a 1% se o preço do barril estiver acima de US$40. São iniciativas da política externa venezuelana que, por meio da dimensão energética, constitueíram fonte de financiamento bastante importantes. Como ilustração da importância, os recursos da Petrocaribe para Nicarágua e República Dominicana chegaram, por exemplo, a ser maiores do que os fluxos provenientes do BID em alguns anos.

Todo esse movimento do período pós consenso de Washington marca claramente que saem de cena a maior convergência e maior homogeneidade liberal da década de 1990, as quais dão lugar a uma nova ordem regional, com agendas de integração mais amplas. Autores como Teixeira e Desiderá Neto (2012), otimistas com a emergência de governos de esquerda, apontam que houve uma agenda integracionista e uma nova retórica em torno do desenvolvimento, argumentam que o regionalismo aberto foi substituído por um "regionalismo desenvolvimentista", o que talvez seja um tanto quanto precipitado. Na crítica de Bastos (2012b), o aprofundamento dos acordos de livre comércio, a inoperância de mecanismos coletivos de administração de desequilíbrios, mesmo no âmbito da UNASUL, seriam sinais de que interpretar o momento como um regionalismo pós-liberal seria exagerado e precoce. A postura antiliberal estaria mais no campo da retórica que na prática. De forma cautelosa e praticamente difícil de discordar, Calixtre e Barros (2011) apontam para o sentido

de que foi um momento histórico posterior à crise do neoliberalismo, em que se buscaram retomar a perspectiva de superar o subdesenvolvimento pela via da integração regional.

Talvez a melhor forma de observar a realidade, seja pela coexistência de estratégias heterogêneas, enquanto as estratégias da era neoliberal eram muito mais homogêneas em torno do consenso de Washington. No início do século XXI, houve novas manifestações de regionalismo latino-americano (como a UNASUL, a CELAC ou a ALBA), coexistiram países cujas estratégias seguiam orientadas a uma inserção subordinada – o que significa dizer que continuaram buscando fortalecer laços com economias desenvolvidas, com a perspectiva de maior integração extrarregional e assimétrica – com países que se empenhavam por uma nova arquitetura da geopolítica regional, com caráter mais desenvolvimentista e regionalista.

Destacam-se algumas diferenças importantes nas estratégias de países onde a "onda rosa" não chegou da mesma maneira. Na América do Sul, há os casos do Chile, Colômbia[99] e Peru, ao passo que na América Latina do Norte se deve adicionar México e outros países da América Central e Caribe. São particularmente economias que, a despeito de serem parte da aproximação latino-americanista, já possuem acordos de livre comércio com os EUA e que seguiram com agendas mais próximas às estadunidenses, tais como no tema dos serviços, compras governamentais e propriedade intelectual – seja no espaço bilateral, seja em fóruns sub-regionais, como a *Trans Pacific Partnership* (TPP).[100]

As diferentes agendas comerciais e políticas desses países, em especial Chile, Colômbia, México e Peru, levaram essas nações a firmarem o acordo para a formação da Aliança do Pacífico em 2012, com objetivo de aprofundar a integração por meio da busca progressiva por livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais. O acordo é feito entre países que já possuem tratados de livre comércio com os EUA, portanto o baixo grau de proteção tarifária significa que o acordo teria pouquíssimos entraves no tema do comércio de

[99] Em particular sobre o caso da Colômbia, que mantém relação histórica e profunda com os Estados Unidos, eespecialmente articulando temas de defesa e comerciais bilateralmente, mas que ao mesmo tempo voltaram-se, sobretudo na gestão do Presidente Santos, mais à América do Sul. De acordo com Desiderá Neto (2011, p. 80-81): "Depois de dois mandatos de Uribe (2002-2010), Juan Manuel Santos, ex-ministro da defesa do governo, elegeu-se presidente e contrariou as expectativas ao iniciar sua administração propondo diversas mudanças na política externa da Colômbia. Entre as iniciativas, cabe destacar a disposição em recompor as relações diplomáticas com o Equador e a Venezuela e a vontade expressa de reduzir a dependência em relação a Washington no combate ao narcotráfico e às guerrilhas. Outra questão importante foi a indicação e a eleição de María Emma Mejía, em março de 2011, para ocupar o cargo de secretária-geral da Unasul – vago após a morte do ex-presidente argentino Néstor Kirchner –, revelando interesse em envolver mais o país na integração política com os sul-americanos".

[100] É interessante mencionar que a TPP excluía a China e os países latinos "dissidentes", enquanto aproximava históricos aliados políticos dos EUA nas Américas a grandes e emergentes economias asiáticas. Curiosamente, a maior voz de oposição a esse acordo não veio da periferia, mas de Donald Trump, representante da maior economia do grupo e "ex-líder" do processo, enterrado pelo mesmo em seus primeiros dias no cargo de presidente.

bens. Contudo, o comércio intra-Aliança é muito pouco significativo em termos de participação no comércio internacional desses países e também em termos de seus PIBs. Ademais, dadas as estruturas produtivas dessas economias, a possibilidade de maior complementariedade nos anos subsequentes ao acordo é muito difícil e a capacidade de se absorverem mutuamente os atuais produtos de exportação é absolutamente improvável. Isso leva a interpretação de que a Aliança é uma iniciativa eminentemente política e um sinal aos "mercados" de que esses países não se alinham às "aventuras" heterodoxas dos seus vizinhos. A Aliança também é um eixo fundamental na estratégia mais ampla de internacionalização dessas economias, particularmente com a região Ásia-Pacífico, tal como destaca MinCIT (2013), em uma agenda fortemente estimulada pelos EUA pré-Trump.

Portanto, é interessante se pensar em uma nova ordem regional existente no início do século XXI, mas com modelos distintos coexistindo. Nesse quadro, vale recuperar a contribuição de Medeiros (2010b), que apresenta os dois caminhos teórico-políticos alternativos de integração regional, que foram discutidos até o momento, sobretudo desde o modelo da década de 1990 até o início do século XXI: há um modelo "neoliberal de integração" e um "progressista".

O modelo neoliberal, típico do regionalismo aberto, é aquele pautado pelo regionalismo que leva ao livre comércio, cujas bases teóricas estão na economia neoclássica e no conceito das vantagens comparativas. Os pressupostos neoclássicos do pleno emprego, da substituição de fatores e dos rendimentos constantes de escala os levam a concluir que o livre comércio é a melhor alternativa para o crescimento da renda nacional e o bem-estar geral (MANESCHI, 1998). Esse modelo resultou em uma série de processos vigentes até o momento e que marcam certa coesão em países da América Central, Caribe e México, resultado de iniciativas sub-regionais dos EUA, além de uma série de acordos bilaterais que surgiram depois de 2003 (após colapso da rodada Doha). Processos esses que envolvem livre comércio, mas também temas como compras públicas e garantia de defesa à propriedade intelectual. O centro desse modelo é a convergência dos marcos institucionais, estabilidade de preços, do câmbio e a equalização de políticas macroeconômicas para criarem um ambiente de negócios que traga segurança a contratos, fluxos de investimento e reduza incertezas sobre remessas.

O modelo progressista, diferentemente, está embasado nas contribuições da CEPAL e tem influência keynesiana. O que significa dizer que esse modelo compreende que o

regionalismo entre países primário exportadores é frágil e que a integração deve ser o caminho para a industrialização, para a complementariedade produtiva na região e requer a cooperação entre países de menor e maior atraso relativo. Essa cooperação seria por meio de mecanismos macroeconômicos e financeiros de compensação e estabilização entre desequilíbrios intra e extrarregionais, tais como: fundos regionais de reservas, créditos recíprocos de Bancos Centrais, comércio regional em moedas locais, entre outros. Esse modelo não deixa de considerar que o regionalismo requer um centro dinâmico regional, que cresça economicamente e importe de seus vizinhos, induzindo uma complementariedade produtiva em escala regional. Ademais, ressalta-se que esse caminho requer mudança estrutural e isso não se alcança por meio da convergência macroeconômica e de marcos institucionais, como propõe o modelo neoliberal.

A tipificação em modelo "neoliberal" e "progressista" ajuda a pensar, mas a realidade não se encontra em soluções "de canto". Percebe-se, portanto, que a região conviveu no início do século XXI com diferentes modelos distribuídos nesse "espectro", mas com um sentimento latino-americanista geral predominante, diferentemente da hegemonia do pan-americanismo de outrora, substantivamente mais homogênea em torno do neoliberalismo. Assim, essas diferenças parecem ser suficientes para se pensar em uma nova ordem, ainda que não homogeneamente desenvolvimentista.

Se, por um lado, a partir da observação do quadro político regional, particularmente no que se refere à formação de uma retórica latino-americanista e com a consolidação de distintos fóruns, subgrupos, reuniões e outras iniciativas para aprofundar a integração regional; por outro lado, os resultados em termos de integração regional comercial e produtiva são frustrantes por não acompanharem o ritmo das intenções. Cabe, portanto, a partir das próximas seções desta tese, discutir as razões pelas quais a América Latina aprofundou relações extrarregionais e a integração regional ficou condenada ao segundo plano. As principais hipóteses deste trabalho são, primeiro, resultado de uma estrutura produtiva que não foi capaz de se transformar no início do século XXI e na dinâmica promovida pelo novo centro no capitalismo internacional; segundo, produto da ausência de um centro dinâmico regional.

Além dessas duas proposições principais, desenvolvidas a seguir, há uma terceira hipótese complementar que escapa da seara tradicional do economista, mas que vale uma breve referência, pois pode-se depreender da discussão feita acima. Refere-se à falta de

unidade política na região, que resulta em uma carente unidade em torno de uma agenda de mudança estrutural, na qual a integração é um meio essencial. Uma vez que alguns países da região insistiram no modelo de aproveitamento de vantagens comparativas estáticas, aprofundamento de relações assimétricas e subordinadas com países desenvolvidos, em que as políticas industriais e desenvolvimentistas para a mudança estrutural não estiveram no centro da agenda, criou-se uma dificuldade ao processo de integração como um todo, que requereria uma base de homogeneidade política maior e menos conflitos bilaterais, em que a construção de mecanismos regionais de desenvolvimento seria essencial. Nesse quadro de pouca homogeneidade nas políticas domésticas e externas da América Latina, em um ambiente em que oportunidades emanam de um ambiente externo de mudanças no centro, de choque de *commodities* e abundância de liquidez, a falta de concertação regional dificulta estratégias integracionistas. Particularmente diante da tarefa desenvolvimentista de converter o ciclo de *commodities* em mudança estrutural, o que iria requerer um esforço grande e coordenado de políticas micro e macroeconômicas, nos espaços nacionais e regional.

III. 4. China e a América Latina periférica no início do século XXI

Antes de apresentar os dados da integração e discutir suas particularidades, a tese precisa explicitar de que forma o novo centro (discutido no Capítulo 1), especificamente o elo chinês, impactou parte da periferia, a América Latina. Viu-se, no Capítulo 2, que os ciclos de *commodities* e liquidez internacional, por um lado, aliviaram a restrição externa latino-americana, mas, por outro lado, contribuíram para a reprodução de suas estruturas produtivas. A conformação desse novo centro e a reprodução de estruturas produtivas dos padrões de desenvolvimento da região estão na essência das hipóteses que tentam explicar as dificuldades da integração regional da América Latina. Essa seção discutirá impactos do novo centro sobre a periferia latino-americana.[101]

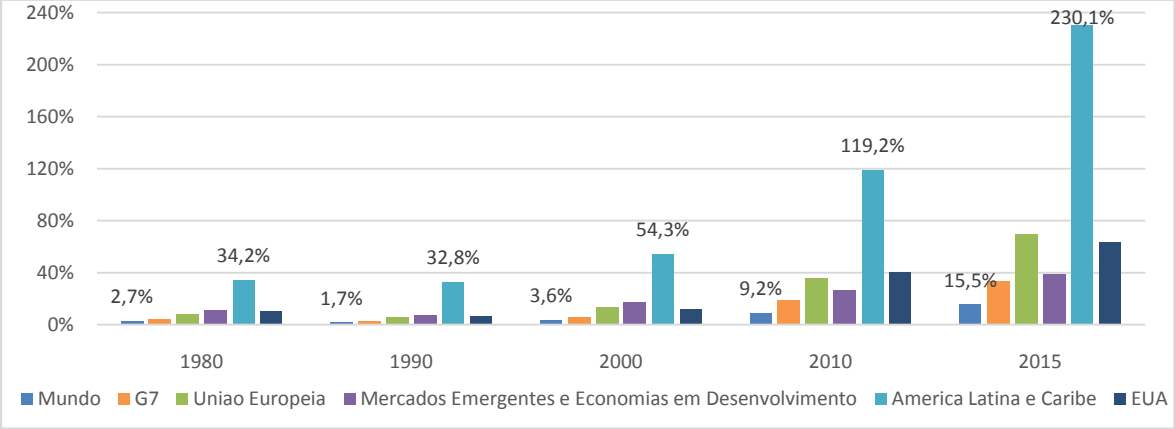
Na discussão conceitual empreendida na Introdução desta tese, concluiu-se com uma interpretação do centro-periferia que ajuda a definir uma economia central no século XXI a partir de eixos analíticos fundamentais, que contém aspectos produtivos e tecnológicos; a

[101] Há discussão interessante sobre a perda de espaço de influência dos EUA sobre a América Latina, sobre esse tema é interessante analisar a ascensão da China na América Latina a partir da perspectiva dos EUA, feita, por exemplo, por Gallagher (2016). A tese se concentra em discutir o novo elo do centro, a China, e deixa o tradicional centro e país influente na América Latina, os EUA, em um segundo plano analítico. Sem embargo, é possível constatar que a China avança sobre espaços tradicionalmente ocupados pelos EUA no aspecto comercial, financeiro e, finalmente, político. Além da China ganhar mercados comerciais dos EUA, o financiamento bilateral chinês já supera os fluxos dos bancos multilaterais da tradicional liderança estadunidense (Banco Mundial e BID), como aponta Gallagher et al. (2012).

capacidade de dinamizar sua periferia; o papel da moeda no sistema monetário internacional e a capacidade financeira; a condição político-militar; e a maior ou menor heterogeneidade estrutural de suas economias. O Capítulo 1, a partir dessa base conceitual, discutiu as condições nas quais a China ascendeu com algumas, não todas, das características de centro. A partir desse entendimento, essa seção observará a relação tipicamente centro-periférica da China com a América Latina a partir dos seguintes aspectos: (i) a capacidade de dinamizar o crescimento da região; (ii) a relação comercial e produtiva; e (iii) os fluxos financeiros (particularmente o IDE). A partir do entendimento da relação da China com a América Latina e sua particular estrutura produtiva, será possível na seção seguinte discutir melhor o aprofundamento da integração extrarregional e as dificuldades da integração regional.

O primeiro elemento para argumentar que a China construiu uma nova relação centro-periférica com a América Latina é o tamanho que a China adquiriu *vis-à-vis* as economias da região e a capacidade desse país impactar o crescimento do PIB da região. Percebe-se que com sua grande dimensão e o tipo de relação econômica com a América Latina, a China conformou-se como um centro difusor de dinamismo. Sob esse ponto de vista, o peso da China se transformou radicalmente. Ademais dos dados já apresentados no Capítulo 1, o Gráfico III.1 ilustra a transformação da importância da China quando comparada com a região como um todo. A China em 1980 representou 2,7% da economia do mundo e era equivalente a cerca de um terço das economias de toda a América Latina e Caribe nesse mesmo ano, já em 2015 a China passou a representar 15,5% do PIB mundial e o tamanho do gigante asiático foi superior a 230% do PIB da América Latina e Caribe.

Gráfico III.1 – China: Proporção do PIB de regiões do mundo selecionadas, 1980-2015 (%, a partir do PIB em dólares)



Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI), elaboração própria.

Para além de justapor o tamanho dessas economias é importante explicitar a capacidade de a economia chinesa impactar o crescimento econômico da América Latina, ou a capacidade de se configurar como um centro dinâmico para a região. Os Gráficos III.2 apresentam as correlações entre o crescimento do PIB da China e distintos países da periferia latino-americana. As linhas pontilhadas indicam a média ponderada pelo PIB de cada um dos respectivos padrões apresentados até o ano de 2007 (indicando o período pré-crise financeira internacional), a linha pontilhada mais fina que acompanha essa média sub-regional é a regressão linear dos valores observados. Pode-se perceber que nos distintos padrões de desenvolvimento da região a correlação entre o crescimento do PIB chinês aumentou com todos os países, de forma geral, ainda que com diferentes intensidades. As principais diferenças são resultado dos padrões de desenvolvimento, sobretudo no que se refere à estrutura produtiva e à inserção internacional. Em outras palavras, os grupos foram diferentemente impactados pela ascensão da demanda chinesa e os preços das *commodities*, o que se reflete nas trajetórias de correlação do crescimento.

Sobretudo, nos países da América Latina do Sul, o aumento da correlação (apresentado em correlações móveis de 10 anos) do crescimento do PIB desses países com a variação do produto chinês se elevou de forma relativamente homogênea e clara nos Gráficos III.2. Note que tanto nos países do MERCOSUL, como no caso dos Mineradores e Combustíveis Fósseis, a correlação do crescimento desses países com a China se elevou de forma importante, saindo de patamares inferiores a 0,4 e chegando a níveis entre 0,6 e 0,8 no imediato pré-crise financeira internacional. Ademais, o aumento das correlações com a China se confirmam ainda que o ano da crise de 2008 tenha provocado muito ruído nos indicadores. A crise com epicentro nos EUA impactou o mundo, de modo que as correlações de todos os

países responderam a um choque típico de *business cycle*, ou seja, a queda do PIB dos EUA impactou negativamente o crescimento de boa parte dos países e, então, a correlação torna-se positiva e elevada. Note que enquanto as correlações com a China se elevavam, as correlações da América Latina do Sul com os EUA tinham trajetórias relativamente descoordenadas, ou mesmo declinantes no pré-crise, mas praticamente todos se elevaram em resposta ao choque da crise de 2008.[102]

Nos países da América Latina do Norte também se percebe um aumento da correlação com a China, mas sem o mesmo perfil do Sul. Especificamente no México, o aumento da correlação com a China também se deu no período que se justapõe ao *boom* de *commodities* e efeitos indiretos (decorrente das *commodities*, ou do crescimento de outros países que também cresceram junto à China) podem preponderar, dado que as relações da China com o México não se desenvolveram como no Sul. No caso dos países centro-americanos a correlação com a China se elevou, em geral, ao longo do período, mas de forma muito errática, com diferenças importantes entre os países e sem uma trajetória homogênea e clara – como fora no caso dos países sul-americanos.

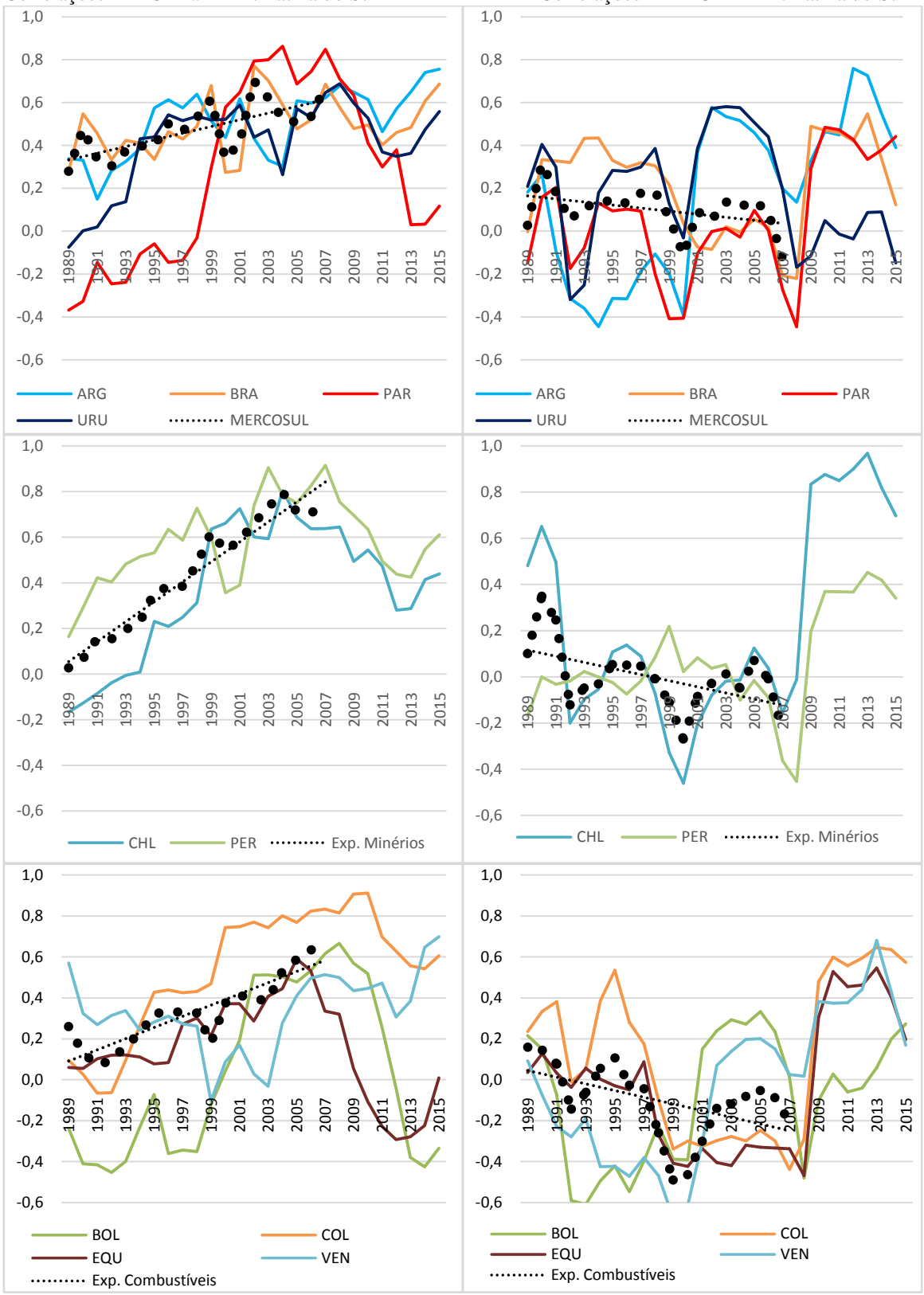
Em síntese, os Gráficos III.2 expõem como que as correlações entre o crescimento da América Latina do Sul aumentaram de forma mais consistente com a China do que os países da América Latina do Norte, que em função de seus padrões de desenvolvimento tiveram seus crescimentos mais correlacionados aos EUA.

[102] É importante lembrar que uma elevada correlação não é sinônimo de relação de causalidade. No entanto, serve como um indício importante na discussão da tese, que apresenta esses dados inseridos em uma discussão que conta com elementos teóricos e históricos que em conjunto buscam construir um argumento.

Gráficos III.2 – China, EUA e Padrões de desenvolvimento da região: Correlações crescimento PIB, 1980-2015 (% anual, móvel 10 anos)

Correlações PIB China x Am. Latina do Sul

Correlações PIB EUA x Am. Latina do Sul

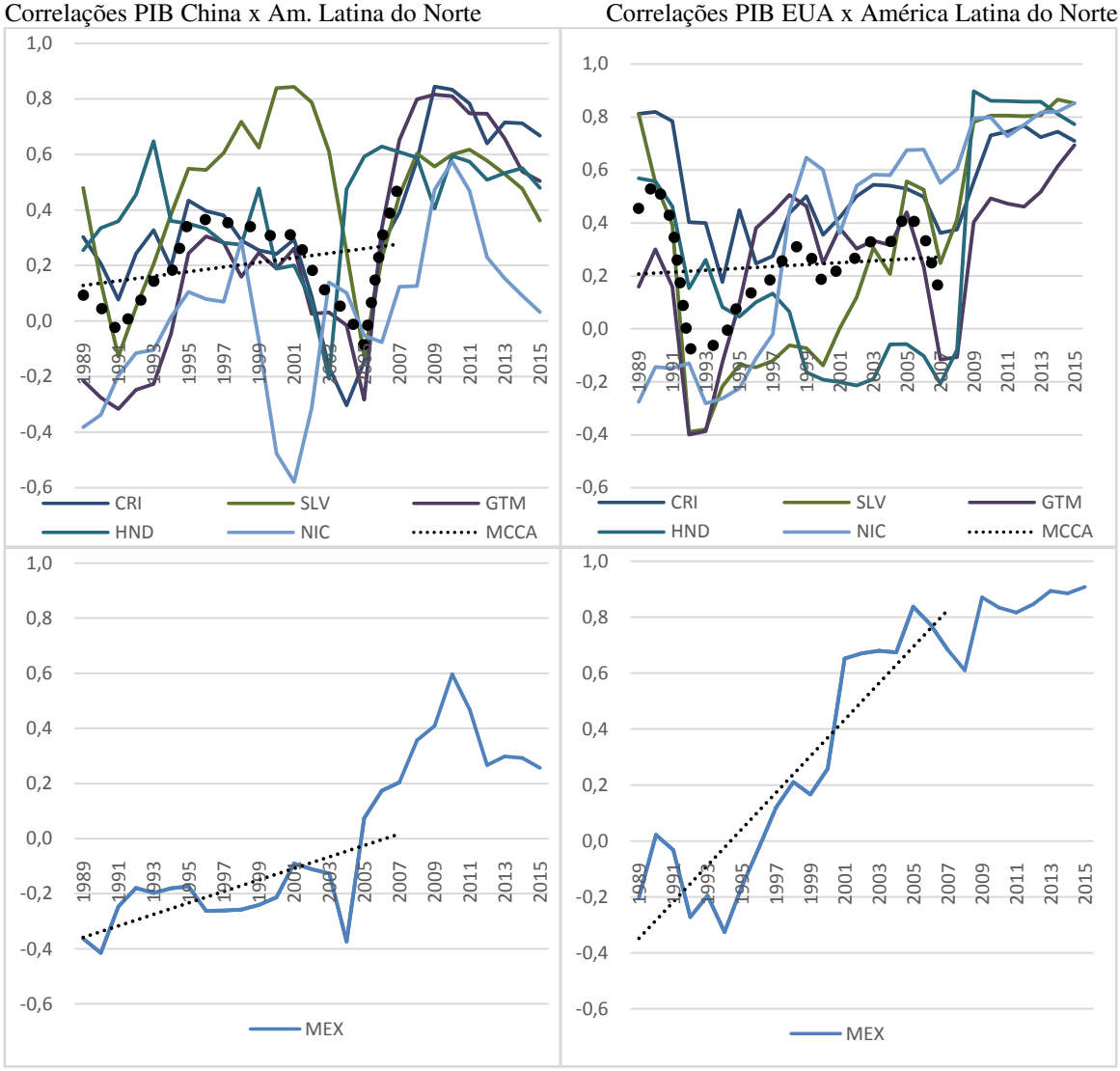


Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI), elaboração própria. Linhas pontilhadas são médias ponderadas pelo PIB (com linha de tendência), período pré-crise 2007.

Gráficos III.2 – Continuação

Correlações PIB China x Am. Latina do Norte

Correlações PIB EUA x América Latina do Norte



Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI), elaboração própria. Linhas pontilhadas são médias ponderadas pelo PIB (com linha de tendência), período pré-crise 2007/2008.

Na diferenciação entre países do Norte e do Sul, a análise das correlações traz mais clareza na relação desses primeiros com os EUA. No caso do México, o crescimento das correlações com os Estados Unidos é bastante evidente e isso reflete o processo de aprofundamento de integração mexicana com a potência estadunidense. Percebe-se que no México foi justamente após a consolidação do NAFTA, em meados dos anos 1990, que a trajetória de crescimento da correlação do crescimento de seu PIB com os EUA mudou fortemente – foi para patamares em torno de 0,8 antes da crise de 2008 e após essa crise chegou ainda mais próximo da unidade. Na América Central, os níveis de correlação se consolidaram em patamares também elevados, a maioria dos países aprofundou sua integração com os EUA e isso se refletiu nos indicadores de correlação (considerando-se que a trajetória média está impactada por um comportamento distinto de Honduras). No pós-crise

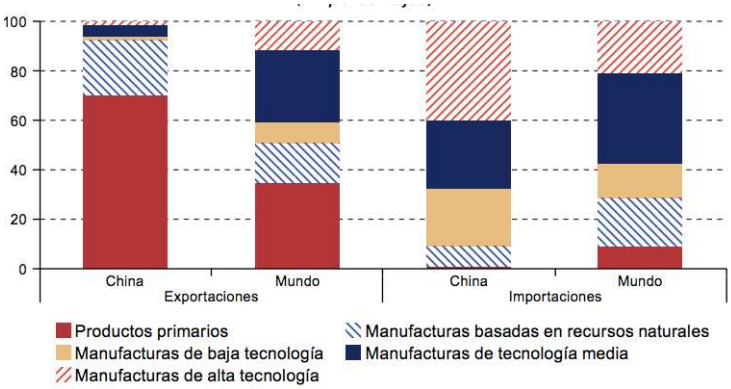
todos os países do MCCA, assim como outras sub-regiões, responderam fortemente à recessão estadunidense.

Os resultados da crescente correlação entre o crescimento do produto chinês com países da região se assemelham aos resultados obtidos por Cesa-Bianchi et al. (2011), que estimaram de 1980 a 2010 para algumas das maiores economias da região (o chamado LAC 5: Argentina, Brasil, Chile, México e Peru). Segundo os autores, o crescimento das correlações reflete o fato de que a China inquestionavelmente tornou-se mais importante para a América Latina do que no passado, produto de fatores diretos e indiretos, ou seja, consequência de maior profundidade nas relações comerciais e produtivas da região com a China, mas também decorrência indireta de preços de *commodities*, ou de relações mais profundas da China com parceiros tradicionais da América Latina (como EUA e Europa) que seriam transmissores do ciclo chinês para a região.

Cesa-Bianchi et al. (2011) estimam um modelo GVAR (vetor autorregressivo global, na sigla em inglês), que os permite concluir que a América Latina (LAC 5) no período mais recente, respondeu mais intensamente a choques de crescimento do PIB da China. Ademais, é interessante perceber na metodologia usada pelos autores que no caso do México os efeitos indiretos são mais preponderantes que nos outros países, o que reflete as diferenças dos padrões de desenvolvimento e a inserção das economias.

Feita a discussão sobre as relações dinâmicas da China com a América Latina, o segundo aspecto a destacar, nessa tarefa de elucidar uma relação centro-periférica com o novo elo da economia central, se refere aos padrões comerciais da região com a China – os quais refletem a forma pela qual a realocação global da produção impactou a América Latina. A reprodução de estruturas produtivas, discutida no Capítulo 2, está relacionada ao aprofundamento de relações comerciais entre a região e a China, que se conformou como um polo dinâmico. O Capítulo 2 explicitou que, nos padrões de desenvolvimento da América Latina, o perfil de intensidade tecnológica das relações comerciais muda a depender do destino geográfico dos produtos, de modo que em muitos casos o comércio regional estava dotado de maior conteúdo tecnológico que em relações extrarregionais, ao passo que a relação com a Ásia era o contrário. O Gráfico III.3 resume a relação da América Latina com a China por intensidade tecnológica, comparando as exportações e importações da América Latina com o mundo e com a China.

Gráfico III.3 – América Latina: Perfil tecnológico das exportações/importações ao mundo e China, 2015 (%)

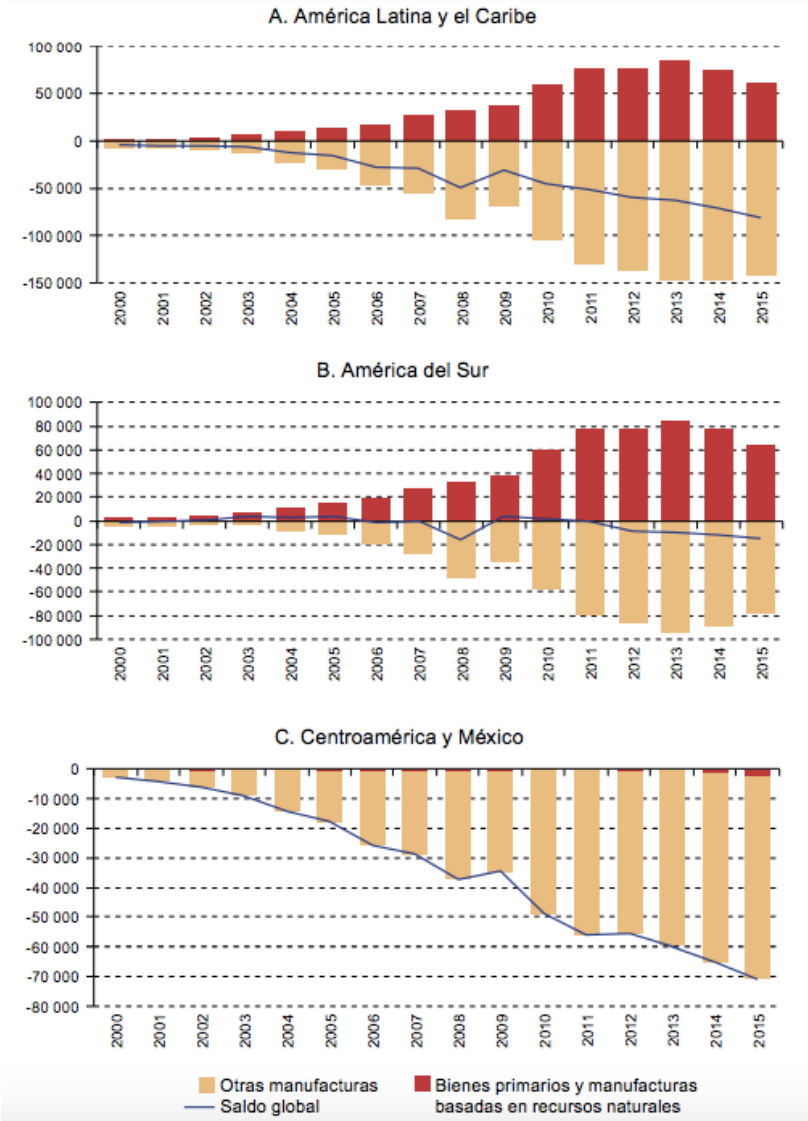


Fonte: CEPAL (2016c, p. 26).

Vale insistir que a qualidade dessa relação latino-asiática guarda semelhanças fortes com um padrão de relação comercial tradicional do esquema centro-periferia clássico, ou seja, de uma posição comercial assimétrica, na qual a América Latina (sobretudo a do Sul) é importadora de manufaturas de maior intensidade tecnológica e fornecedora de produtos primários ou manufaturas baseadas em recursos naturais. Uma série de trabalhos, como CEPAL (2016c), têm destacado a assimetria dessa relação comercial, na qual a América Latina exporta poucos produtos e baseados em recursos naturais, ao mesmo tempo em que compra produtos diversificados e de maior conteúdo tecnológico.

Os Gráficos III.4 mostram com clareza como a China aprofundou sua relação comercial com a América Latina no início do século XXI e como esse aprofundamento se deu fortemente marcado pela dicotomia entre produtos primários *versus* manufaturas. Como consequência desse perfil comercial, a diferenciação da relação da América Latina do Norte e do Sul com a China não surpreende, afinal, os padrões do Sul são típicos exportadores de bens primários, ao passo que o Norte compra insumos para sua maquila e concorre diretamente com o produto final de produção asiática no mercado estadunidense.

Gráficos III.4 – América Latina: Saldos Comerciais com China, 2000-2015 (US$ milhões)



Fonte: CEPAL (2016c, p. 25).

Essa não é uma realidade com a qual a América Latina está condenada a conviver, pois como se discutiu no Capítulo 1, a China é uma economia também fortemente importadora de produtos industrializados, inclusive de mais alta tecnologia. Viu-se que cadeias de valor instaladas na China dependem de componentes de diferenciados conteúdos tecnológicos provenientes dos EUA, Europa, Japão ou outras partes da Ásia. É verdade que a China internaliza e substitui importações de forma crescente, mas a realidade mostra que existe, ao menos hipoteticamente, a possibilidade de uma relação comercial e produtiva com a China menos assimétrica do que aquela que se aprofundou no início do século XXI. Sem embargo, isso requer uma mudança de estruturas produtivas e na estratégia de inserção internacional dos distintos padrões de desenvolvimento.

O terceiro aspecto que marca a relação da China com América Latina – o que ao mesmo tempo está relacionado à qualidade da relação comercial e produtiva – é o dos fluxos de Investimento Direto Estrangeiro (IDE). Há o esforço do país asiático em consolidar sua posição na arquitetura financeira da região (e do mundo), bem como existe a estratégia de ampliar operações de créditos bilaterais e multilaterais na América Latina, o que são também elementos típicos de um centro em relação com sua periferia. Sob esse ponto de vista, parece bastante claro que a China ampliou sua influência na região e já é um ator relevante. Os aspectos da arquitetura financeira e o crescente volume de crédito chinês para a região foram já desenvolvidos no Capítulo 1, quando se abordaram as qualidades de centro da China na economia global, de forma mais geral. Resta, aqui, apenas destacar aspectos relacionados aos fluxos de IDE com mais detalhe.

A partir de CEPAL (2016c) que de forma sintética organiza a relação do investimento direto chinês com a América Latina, sabe-se que há dificuldades metodológicas para se mensurar os fluxos bilaterais de IDE e conhecer a real magnitude desses fluxos, pois as empresas chinesas têm o costume de fazer operações de investimento por meio de suas filiais em terceiros países, inclusive paraísos fiscais.[103] O exemplo de CEPAL (2016c) para ilustrar essa questão é a compra de 40% das operações da Repsol no Brasil, pelo montante recorde de US$7 bilhões, que foi registrado como IDE proveniente de Luxemburgo, onde estava a sede da filial da empresa chinesa que efetuou a compra. Em função dessa prática comum, CEPAL (2016c) fez estimações próprias para construir uma noção mais precisa da real importância dos fluxos de IDE chinês para a América Latina, subestimados nas estatísticas convencionais. Há muitos temas que se depreendem do IDE chinês na região, mas por objetividade destacam-se dois: um primeiro acerca das magnitudes desses fluxos, para se explicitar a importância; e um segundo que revela o perfil "estratégico" desse IDE, bastante concentrado em extração e acesso a recursos naturais.

De acordo com CEPAL (2016c), os fluxos de IDE chinês para a região entre 1990 e 2009 estiveram em torno de US$7 bilhões. Após o ano de 2010 que o fluxo se tornou mais substantivo, mas não preponderante. Em 2010, ano de pico, o fluxo foi quase o dobro de todo o acumulado pela China desde 1990, marcando US$13,7 bilhões, o que representou cerca de 11% do fluxo total de IDE para a região no mesmo ano. Nos anos subsequentes, de 2011 a

[103] Essa prática não é exclusividade da China. Nas estatísticas de muitos países, como os EUA, Brasil, Rússia, ou Índia, pode-se perceber que boa parte dos fluxos de IDE provém de pequenas economias, ilhas no Caribe, Chipre ou Maurício, as quais naturalmente estão intermediando operações provenientes de outras nacionalidades.

2015, os montantes oscilaram entre US$6 bilhões e US$10 bilhões anuais (equivalente a cerca de 3% a 8% dos fluxos totais), o que reflete montantes importantes quando comparados com o período anterior, a despeito das debilidades da estimação nos últimos anos que acabam por subestimar o montante total dos fluxos chineses, conforme em detalhes na Tabela III.1.

Tabela III.1 – China: Fluxos estimados de investimento direto no estrangeiro, 1990-2015 (US$ milhões)

PAÍS	1990-2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
BRASIL	255	9.563	5.676	6.067	2.094	1.161	4.719
ARGENTINA	143	3.100	2.450	600	nd	nd	nd
PERU	2.262	84	829	1.307	2.154	9.605	2.142
EQUADOR	1.619	45	59	86	88	79	94
VENEZUELA	240	900	nd	nd	1.400	nd	nd
COLÔMBIA	1.677	6	293	996	nd	nd	nd
OUTROS	1.146	14	867	150	34	70	nd
AMÉRICA LATINA E CARIBE	**7.342**	**13.712**	**10.174**	**9.206**	**5.770**	**10.915**	**6.955**

Fonte: CEPAL (2016c, p. 40).

Ademais dos montantes terem crescido em importância, deve-se destacar o perfil "estratégico" desses investimentos, concentrados em recursos naturais. A Tabela III.1 traz um indicativo desse perfil dos fluxos ao apontar os países da América do Sul como os maiores receptores dos fluxos chineses. Novamente por meio de CEPAL (2016c) pode-se trazer à luz o fato de que quase 90% desses fluxos de 2010 em diante se dirigiu a recursos naturais, ao passo que somente 25% do montante total do IDE latino-americano e caribenho foi direcionado a recursos naturais. Portanto, em síntese, os fluxos de IDE provenientes de empresas chinesas se ampliaram no período recente e foram fortemente direcionados a recursos naturais, o que reproduz o padrão comercial visto anteriormente e indica um claro interesse estratégico da China por *commodities* na América Latina.[104]

Resumindo esses três elementos tipicamente centro-periféricos, até este momento da discussão da tese, ficou claro que a China adquiriu maior capacidade de dinamizar a América Latina, de modo que o crescimento do PIB chinês está mais correlacionado com a região (seja em decorrência de canais diretos, ou indiretos). Todavia, o padrão comercial da China com a América Latina é assimétrico e semelhante ao centro-periferia clássico, exportador de manufaturas e importador de *commodities*. Ademais, a China tem realizado crescentes

[104] Mais detalhes sobre a estratégia de IDE chinês (seja nos influxos de investimento, seja nos investimentos chineses no exterior), consultar OCDE (2008) e Davies (2013). Em trabalho mais recente, De Conti e Blikstad (2017) apontam que o IDE para recursos naturais de fato ainda é preponderante, no entanto há fluxos e projetos crescentes focados em mercados e lucros. O que, ademais, poderão se revelar como uma estratégia para criar demanda cativa em mercados da América Latina por insumos e bens de capital provenientes da China. Um exemplo desse processo são investimentos no setor de energia elétrica no Brasil.

montantes de investimento direto externo na América Latina, com um perfil estratégico concentrado em recursos naturais.

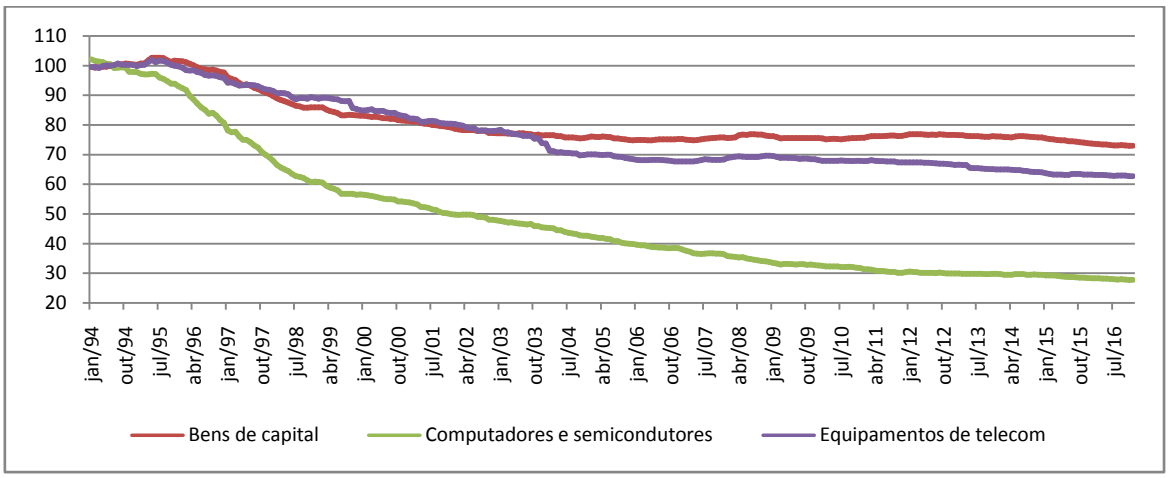
Perceberam-se aspectos particulares na relação entre China e América Latina que guardam semelhança com o padrão clássico centro-periferia, sem embargo há novidades importantes na forma com a qual a América Latina se relaciona com o novo centro do capitalismo internacional, agora transformado pela ascensão chinesa. Um destaque interessante (que o início do século XXI explicita e que torna a relação centro-periferia da China com América Latina diferente do esquema típico) é o aspecto dos preços de manufaturas *versus commodities*, ou da relação de termos de troca, discutida no Capítulo 2. O que alterou os desafios e os "principais problemas" discutidos por Prebisch no século XX, pois tanto as *commodities* apresentaram trajetória altista e volátil, como a China depreciou preços de manufaturas. Desse modo, uma nova configuração no centro do capitalismo trouxe uma nova realidade para o desenvolvimento de economias periféricas no século XXI.

Um dos elementos mais importantes de Prebisch no esquema centro-periferia do século XX fundava-se no fato de que os ganhos de produtividade dos países industrializados não se convertiam em queda de preços de bens manufaturados relativos aos primários, portanto o mecanismo neoclássico de generalização dos frutos do progresso técnico para todo o mundo não se verificava. Dadas as condições de concorrência e de sustentação de lucros e salários nos países industrializados durante os ciclos, nessas economias que lideravam o progresso técnico e controle de tecnologias, os preços de manufaturados não se reduziam ao longo dos anos em relação à trajetória das matérias primas. Assim, os frutos do progresso técnico não poderiam ser transmitidos aos países periféricos (produtores de bens primários e consumidores de bens industriais). Desse modo, diferentemente do que esperava a teoria convencional, que postula a especialização por vantagens comparativas estáticas, os frutos do progresso técnico eram absorvidos sobretudo no centro.

É muito interessante o fato de que a China tenha as características de centro para a América Latina (conforme o esquema típico do século XX), mas que, dadas a reorganização global de cadeias produtivas, as condições de escala asiática, produtividade, logística e baixos salários, a emergência chinesa ao novo centro reduziu de forma significativa os preços de manufaturas – ao mesmo tempo em que produziu um ciclo altista dos preços de *commodities* (alavancados e mais voláteis pela financeirização), como se discutiu anteriormente.

Para demonstrar esse argumento, de forma semelhante a Hiratuka e Sarti (2015), o Gráfico III.5 apresenta índices de preços de manufaturas importadas pelos EUA, as quais servem como *proxy* das trajetórias de preços de produtos industrializados em mercados internacionais. A queda de preços de bens de capital, computadores e semicondutores e equipamentos de telecomunicações é inquestionável. Com essas informações, completa-se o argumento de que ademais do início do século XXI ser marcado por pressões altistas e voláteis em preços de *commodities*, os preços de manufaturados estiveram deprimidos. O que em grande medida se associa à escala e produtividade da fábrica asiática, como parte do processo de *outsourcing* e realocação global de cadeias produtivas, já discutidas nesta tese.

Gráfico III.5 – EUA: Preços de produtos manufaturados importados, jan.1994-dez.2016 (índice média 1994=100)



Fonte: *Bureau of Labor Statistics* (BLS), elaboração própria.

Essa nova evidência na relação centro-periferia não significa dizer que estaria justificada a especialização em recursos naturais, porque finalmente tornar-se-ia válido o argumento de que os ganhos de produtividade do centro poderiam ser redistribuídos à periferia, pelo mecanismo da redução de preços de manufaturas. Algumas razões seguem justificando as dificuldades relacionadas à especialização primário-exportadora. Primeiro, da discussão de cadeias de valor empreendida nesta tese, sabe-se que ao longo das cadeias há etapas de maior conteúdo tecnológico, conhecimento, de difícil reprodução e que, portanto, conformam-se como etapas capazes de pagar melhores salários e persistentemente localizadas em economias centrais. Em segundo não estão claros os ganhos relativos em preços de recursos naturais vis-à-vis manufaturados. Uma vez consolidado o fim do ciclo de *commodities*, visto no Capítulo 2, será preciso avaliar com mais cuidado a trajetória dos preços manufaturados e básicos, para verificar se esteve mantida a melhor capacidade dos

produtos mais intensivos em tecnologia em proteger preços e rendas que as *commodities*. A intensa desaceleração econômica e de rendas em países produtores de *commodities* leva a crer que o problema parece persistir. Terceiro, após 2014, já se torna mais claro que o novo centro foi capaz de produzir, em realidade, um ciclo de alta dos preços das *commodities* e, mais do que isso, as trajetórias desses bens, mais vulneráveis aos efeitos financeiros, foram mais voláteis e, portanto, persistentemente vulneráveis à determinação de preços no exterior. Por fim, observando-se os de dados de comércio internacional, com base na UN COMTRADE, percebe-se que os fluxos de manufaturas foram maiores e mantiveram-se mais dinâmicos mesmo após a crise internacional, o que confirma que a América Latina seguirá em desvantagem enquanto persistir esse processo de "reprimarização", ou aprofundamento da especialização em *commodities*.

Finalmente, Gallagher e Porzecanski (2010) perceberam que a China ameaça as exportações de manufaturas latino-americanas para o mundo e para a própria região. Assim, se por um lado, a China e a dinâmica do novo centro expandiram a demanda e preços de produtos exportados pela região (*commodities*), o que teve impacto dinamizador e que produziu maiores influxos de divisas pela via comercial, por outro lado, a China ganhou mercados de manufaturas da região, induzindo uma reprimarização da região por duas vias, tanto pelo incentivo em investir em setores produtores de *commodities* (tema discutido no Capítulo 2), como por sua alta competitividade e ameaça às exportações de manufaturas da América Latina.

Gallagher e Porzecanski (2010) estimam a denominada "análise de ameaça" (*threat analyses*) com base na metodologia desenvolvida por Lall et al. (2005), a qual define como "ameaça direta" quando a China está ganhando *market share* nas exportações de um determinado produto a um mercado específico ao mesmo tempo em que a América Latina está perdendo *market share*; e a "ameaça parcial" é definida quando China e América Latina estão ganhando *market share*, mas a China amplia mais rapidamente. Com essas duas definições, Gallagher e Porzecanski (2010) estimam para o período de 2000 a 2006, que a ameaça chinesa contra produtos manufaturados na América Latina foi substantiva: 94% das manufaturas exportadas pela América Latina ao mundo estavam sob alguma ameaça chinesa (62% direta e 31% parcial), sendo que no caso do México em específico a ameaça foi ainda mais radical, no nível de 99% (70% direta e 28% parcial). Isso quer dizer que a China ganhou muitos mercados que antes eram atendidos por manufaturas latino-americanas, ou cresceu

mais rapidamente que a América Latina conseguiu crescer vendendo manufaturas – como se vê na Tabela III.2.

Se no mundo a China disputou mercados latino-americanos para suas manufaturas, no que se refere à ameaça da China contra as exportações de manufaturas da região ao próprio mercado latino-americano (onde, como se viu, a região tradicionalmente exporta produtos com maior intensidade tecnológica), os resultados são também de avanço da China, ainda que com menor intensidade. Nos casos específicos da Argentina e Brasil, respectivamente, 68% (40% direta e 28% parcial) e 45% (9% direta e 36% parcial) das exportações de manufaturas desses países para a própria América Latina estiveram sujeitas a ameaça direta e parcial da China. O caso do Chile é mais radical, sendo que o patamar de manufaturas ameaçadas pela China foi de 91% (28% direta e 64% parcial). No caso do México, que já perdeu bastante de seus mercados ao mundo e, sobretudo aos EUA, seu principal parceiro, a ameaça no mercado latino-americano foi de 78% (32% direta e 46% parcial).

Tabela III.2 – América Latina: Exportações de manufaturas "sob ameaça" da China, 2000-2006 (%)

Exportações ao Mundo "sob ameaça"

PAÍS	AMEAÇA DIRETA	AMEAÇA PARCIAL	TOTAL
ARGENTINA	37	59	96
BRASIL	20	70	91
CHILE	29	53	82
COLÔMBIA	15	66	81
COSTA RICA	36	60	96
MÉXICO	70	28	99
AMÉRICA LATINA E CARIBE	**62**	**31**	**94**

Exportações à América Latina "sob ameaça"

PAÍS	AMEAÇA DIRETA	AMEAÇA PARCIAL	TOTAL
ARGENTINA	40	28	68
BRASIL	9	36	45
CHILE	28	64	91
COLÔMBIA	21	47	67
COSTA RICA	27	69	95
MÉXICO	32	46	78

Fonte: Gallagher e Porzecanski (2010, p. 50 e 54)

Com isso, a ascensão da China como um elo central da economia global foi capaz de trazer dinamismo às *commodities*, mas construiu uma relação mais complexa que a clássica centro-periférica, pois além de tudo tende a baratear o preço dos manufaturados, concorre por mercados de manufaturas e torna a tarefa de diversificação produtiva, com maior industrialização, bastante difícil. Em decorrência dos distintos padrões de desenvolvimento da região, o impacto sobre a América Latina do Norte acaba por ser ainda mais negativo, dada a

estratégia maquiladora e dado o fato que muitos países do Norte importam *commodities*, mas a pressão por reprimarização no Sul também traz problemas e desafios para o desenvolvimento dessa sub-região.

Para concluir essa seção, vale destacar a ideia de que o novo centro foi capaz de gerar um conjunto de problemas diferentes dos "principais problemas" do centro-periferia do século XX, que se referia Prebisch (2000). Além dos dramas do passado, o esquema centro-periferia do século XXI precisa enfrentar a concorrência dos baixos preços industriais da China (Ásia), o consequente aprofundamento do risco de desindustrialização[105] e reprimarização daquelas economias que lograram industrializar-se no século XX, em uma economia internacional profundamente financeirizada e com maior volatilidade de preços de *commodities* – com impactos distintos nos padrões de desenvolvimento da América Latina do século XXI.

III. 5. A integração latino-americana no início do século XXI

Na discussão dos padrões de desenvolvimento, heterogeneidades regionais foram explicitadas a partir de aspectos produtivos, de demanda e distribuição. Ademais, as estruturas produtivas e as inserções internacionais dos distintos padrões de desenvolvimento não se modificaram ao longo do início do século XXI, período em que o centro do capitalismo se transformou, a financeirização se aprofundou, os preços de *commodities* se valorizaram, a China emergiu como elo central da economia internacional e desenvolveu uma relação centro-periférica com a América Latina, descrita anteriormente. Ou seja, de forma simplificada, nos padrões do Norte da América Latina mantiveram-se as características da indústria maquiladora e nos padrões do Sul mantiveram-se a dependência de recursos naturais, com as nuances discutidas ao longo deste trabalho. Além disso, esse período conviveu com lideranças políticas que priorizaram os aspectos sociais e flertaram com alterar estruturas produtivas, bem como integrar a região comercial e produtivamente. No entanto, não se alterou a estrutura produtiva da região nem sua inserção internacional e a integração regional tampouco avançou conforme a retórica.

Essa seção complementará a descrição dos padrões de desenvolvimento explicitando justamente o comportamento da integração regional sob a ótica comercial e produtiva. A

[105] A tese não irá se debruçar sobre o debate da desindustrialização nos diferentes países da região, ainda que a constatação desse fenômeno seja parte dos desafios da América Latina no início do século XXI e o tema estará presente ao longo de diferentes momentos do trabalho. A tese faz uso das contribuições desse rico debate, presente em trabalhos que remetem a fins dos anos 1980, até mais recentes, tratando economias desenvolvidas e mesmo a América Latina, tais como Rowthorn e Wells (1987), Palma (2005), Rocha, I. L. (2015), Rodrik (2016), entre outros.

combinação dos aspectos da estrutura e da integração completam o diagnóstico de que a integração não conseguiu alcançar seus objetivos e esteve constrangida. Para avaliar a integração regional sob o ponto de vista comercial e produtivo, o trabalho debruça-se primeiramente sobre os dados de comércio total e, posteriormente, observa indicadores referentes a cadeias de valor, usando-se dos fluxos de valor adicionado e do comércio de bens intermediários.

Inquestionavelmente, houve aumento absoluto dos valores totais comercializados regionalmente, inclusive com uma dinâmica interessante na qual o crescimento da renda, via expansão das atividades ligadas a exportação de *commodities* para o mundo, induziu uma expansão do comércio regional, sobretudo de produtos industrializados. Tema que foi analisado por Hiratuka e Cunha (2011) para o caso específico brasileiro, no qual os autores perceberam que indo além do aumento das exportações agrícolas e minerais (resultado da alta de preços de *commodities* e da crescente demanda da China), o extraordinário crescimento do comércio internacional também impactou indiretamente as exportações brasileiras de manufaturados, porque os países da América do Sul foram beneficiados por ganhos nos termos de troca e, por sua vez, com essa renda adicional passaram a importar mais itens industrializados do Brasil. Indicando, assim, um efeito pró-cíclico da integração regional.

Sem embargo, sob o ponto de vista do comércio total, os resultados da integração regional são de perda de participação relativa, ou de crescimento muito pequeno em alguns casos. Assim, a despeito do crescimento absoluto do comércio, o Gráfico III.6 mostra resultados ruins da integração regional medidos pela participação relativa da região, a qual se reduziu em todos os padrões de desenvolvimento selecionados, com algumas exceções e em proporções reduzidas, como se destaca a seguir.

Na América Latina do Sul, tanto no caso do MERCOSUL, como nos Mineradores e nos Exportadores de Combustíveis Fósseis, o destaque foi o crescimento absoluto e relativo do comércio com a China. Na virada do século, esse país asiático representava nos respectivos grupos supracitados, respectivamente, cerca de 2%, 5% e menos de 0,5%, saltando em 2015 para patamares de 16%, 25% e 11% – conforme Tabela III.3, auxiliar do Gráfico III.6. Note que o crescimento absoluto do comércio intra-grupo e intrarregional cresceu de forma não desprezível no período, por exemplo, o MERCOSUL e os Mineradores ampliaram suas exportações ao próprio MERCOSUL em 101% e 200% respectivamente. Entretanto, esses valores são inferiores ao crescimento total do comércio desses grupos (respectivamente 212%

e 285%), o que fez a importância relativa se reduzir no período. Isso reflete que o crescimento do comércio foi, sobretudo, extrarregional e o crescimento do comércio regional foi secundário e acompanhou de forma "pró-cíclica" o dinamismo dessas economias, produto de uma estrutura produtiva e comercial pré-existente.

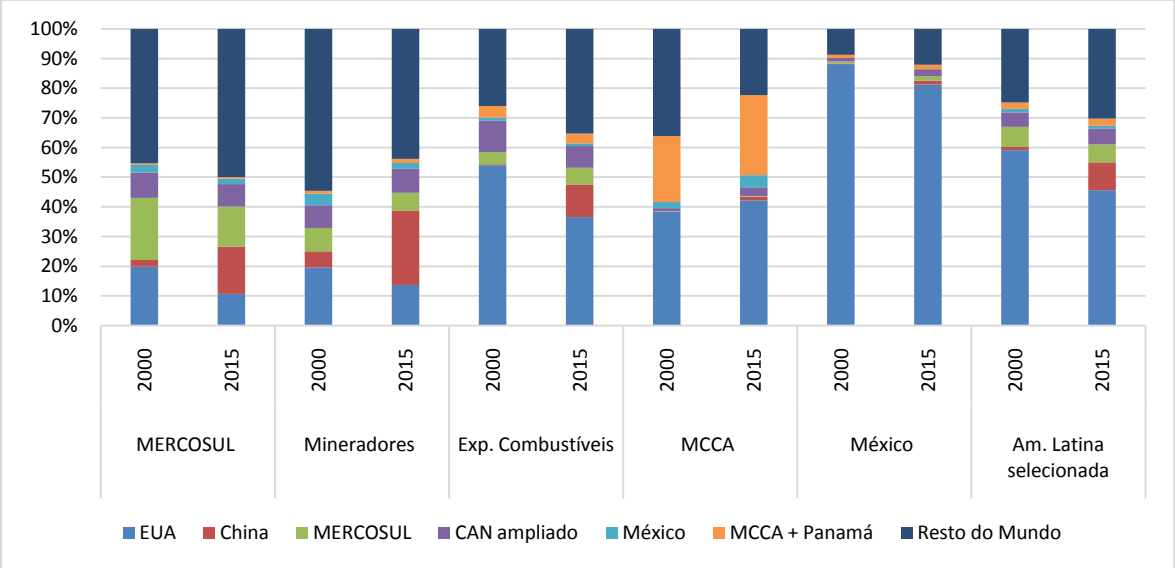
A exceção importante no Sul se mostrou com os países Exportadores de Combustíveis Fósseis, onde as exportações para o MERCOSUL cresceram acima do comércio total, tornando o peso dos países do Cone Sul um pouco maior, de 4,1% foi a 5,6% do comércio total dos Exportadores de Combustíveis Fósseis entre 2000 e 2015, resultado que está influenciado por especificidades, como o crescimento da exportação do gás boliviano ao MERCOSUL. Outro destaque positivo foi o crescimento das vendas dos países Mineradores, representados pelo Chile e Peru, à Comunidade Andina, elevando-se levemente de 7,7% para 8,1%.

Na América Latina do Norte, com estruturas produtivas diferentes e que competem pelo mercado estadunidense com a manufatura asiática, o crescimento das vendas à China não foi tão importante quanto no Sul. No ano 2000 os patamares foram de 0,1% e 0,2% no MCCA e México, respectivamente, após 15 anos subiram para níveis um pouco superiores a 1% em ambos os casos. As vendas do MCCA aos EUA, após assinatura do CAFTA-DR, cresceram mais do que o comércio total com o mundo, fazendo a participação relativa dos EUA subir de 38% a 42%. No México, a participação relativa dos EUA se reduziu, mas manteve seu patamar estruturalmente elevado, acima dos 80%.

O caso do MCCA, como já comentado na discussão dos padrões de desenvolvimento, é de maior integração sub-regional, a qual de forma curiosa seguiu avançando no início do século XXI. O crescimento intra-grupo dessas pequenas economias foi superior ao comércio total, fazendo as vendas do MCCA (mais o Panamá) ao próprio grupo saltar de 22,3% a 27% em 15 anos. Houve avanço marginal da integração do México com o MERCOSUL[106] e a Comunidade Andina, conforme o Gráfico III.6 e Tabela III.3 explicitam. Note que esses são dados de comércio total, portanto não refletem necessariamente aprofundamento de cadeias e maior integração produtiva. Como se verá a seguir, por meio do comércio de bens intermediários, essa integração ainda é muito baixa.

[106] Parte desse avanço marginal do México com o MERCOSUL é reflexo de uma questão bastante particular, associada à estratégia da indústria mexicana de ofertar para a região, com grandes mercados consumidores, buscando ocupar reduzir estoques e utilizar capacidade ociosa em suas plantas, principalmente após a crise estadunidense e acentuação da competição asiática, em um momento em que países do MERCOSUL ainda estavam com mercados consumidores aquecidos.

Gráfico III.6 – Padrões de desenvolvimento da região: Exportações bilaterais agregadas por grupo, 2000-2015 (participação %)[a]



Fonte: UN COMTRADE e Atlas da Complexidade Econômica (para Venezuela em 2014), elaboração própria.
[a] "CAN ampliado" refere-se aos membros permanentes atuais mais ex-membros, sendo todos eles: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. "América Latina selecionada" é a soma dos grupos apresentados: MERCOSUL, Mineradores, Exportadores de Combustíveis Fósseis, MCCA e México. Dada a indisponibilidade de dados da Venezuela em 2015 na fonte principal, usam-se dados do Atlas da Complexidade Econômica de 2014 na coluna indicada como 2015. Dados de Honduras em 2015 também indisponíveis na COMTRADE, aqui usaram-se dados de 2014 da mesma fonte principal na coluna indicada como 2015.

Tabela III.3 – Padrões de desenvolvimento da região: Exportações bilaterais agregadas por grupo, 2000-2015 (US$ milhões)[a]

Exportador na coluna		Destino																					
		EUA		China		MERCOSUL		CAN ampliado		México		MCCA + Panamá		Resto do Mundo		Total	
MERCOSUL	2000	$ 16.763,81	19,8%	$ 1.979,33	2,3%	$ 17.724,41	20,9%	$ 7.213,66	8,5%	$ 2.127,60	2,5%	$ 511,08	0,6%	$ 38.304,81	45,3%	$ 84.624,70	
	2015	$ 28.327,19	10,7%	$ 41.879,21	15,9%	$ 35.594,32	13,5%	$ 20.186,55	7,6%	$ 4.728,26	1,8%	$ 1.384,88	0,5%	$ 131.845,14	50,0%	$ 263.945,55	
crescimento 2000 a 2015 (%)		*69%*		*2016%*		*101%*		*180%*		*122%*		*171%*		*244%*		*212%*	
Mineradores	2000	$ 4.927,63	19,6%	$ 1.344,45	5,4%	$ 1.969,92	7,9%	$ 1.937,22	7,7%	$ 966,15	3,9%	$ 236,20	0,9%	$ 13.698,97	54,6%	$ 25.080,54	
	2015	$ 13.280,49	13,7%	$ 24.004,26	24,8%	$ 5.912,34	6,1%	$ 7.852,38	8,1%	$ 1.888,64	2,0%	$ 1.365,09	1,4%	$ 42.301,74	43,8%	$ 96.604,94	
crescimento 2000 a 2015 (%)		*170%*		*1685%*		*200%*		*305%*		*95%*		*478%*		*209%*		*285%*	
Exp. Combustíveis	2000	$ 27.251,95	54,1%	$ 126,63	0,3%	$ 2.065,18	4,1%	$ 5.338,76	10,6%	$ 562,25	1,1%	$ 1.927,10	3,8%	$ 13.113,17	26,0%	$ 50.385,05	
	2015	$ 47.233,16	36,5%	$ 14.252,30	11,0%	$ 7.249,59	5,6%	$ 9.419,73	7,3%	$ 1.158,76	0,9%	$ 4.287,58	3,3%	$ 45.646,17	35,3%	$ 129.247,29	
crescimento 2000 a 2015 (%)		*73%*		*11155%*		*251%*		*76%*		*106%*		*122%*		*248%*		*157%*	
MCCA	2000	$ 4.924,43	38,4%	$ 16,68	0,1%	$ 18,70	0,1%	$ 119,78	0,9%	$ 259,36	2,0%	$ 2.861,90	22,3%	$ 4.631,63	36,1%	$ 12.832,48	
	2015	$ 14.733,02	42,2%	$ 444,93	1,3%	$ 95,62	0,3%	$ 1.022,28	2,9%	$ 1.416,94	4,1%	$ 9.424,19	27,0%	$ 7.804,40	22,3%	$ 34.941,37	
crescimento 2000 a 2015 (%)		*199%*		*2567%*		*411%*		*753%*		*446%*		*229%*		*69%*		*172%*	
México	2000	$ 146.599,59	88,2%	$ 310,16	0,2%	$ 1.097,56	0,7%	$ 1.994,63	1,2%	$ -		$ 1.774,21	1,1%	$ 14.518,18	8,7%	$ 166.294,34	
	2015	$ 309.213,07	81,2%	$ 4.873,15	1,3%	$ 5.610,93	1,5%	$ 9.117,28	2,4%	$ -		$ 5.959,39	1,6%	$ 45.827,04	12,0%	$ 380.600,86	
crescimento 2000 a 2015 (%)		*111%*		*1471%*		*411%*		*357%*				*236%*		*216%*		*129%*	
Am. Latina selecionada	2000	$ 200.467,42	59,1%	$ 3.777,25	1,1%	$ 22.875,78	6,7%	$ 16.604,07	4,9%	$ 3.915,35	1,2%	$ 7.310,48	2,2%	$ 84.266,76	24,8%	$ 339.217,11	
	2015	$ 412.786,94	45,6%	$ 85.453,86	9,4%	$ 54.462,79	6,0%	$ 47.598,21	5,3%	$ 9.192,59	1,0%	$ 22.421,12	2,5%	$ 273.424,49	30,2%	$ 905.340,01	
crescimento 2000 a 2015 (%)		*106%*		*2162%*		*138%*		*187%*		*135%*		*207%*		*224%*		*167%*	

Fonte: UN COMTRADE e Atlas da Complexidade Econômica (para Venezuela em 2014). Elaboração própria.
[a] "CAN ampliado" refere-se aos membros permanentes atuais mais ex-membros, sendo todos eles: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. "América Latina selecionada" é a soma dos grupos apresentados: MERCOSUL, Mineradores, Exportadores de Combustíveis Fósseis, MCCA e México. Dada a indisponibilidade de dados da Venezuela em 2015 na fonte principal, usa-se dados do Atlas da Complexidade Econômica de 2014 na coluna indicada como 2015. Dados de Honduras em 2015 também indisponíveis na COMTRADE, aqui usou-se dados de 2014 da mesma fonte principal na coluna indicada como 2015.

No Capítulo 1 discutiu-se a fragmentação da produção em Cadeias Globais de Valor (CGV) e é interessante observar a situação da integração regional por essa ótica, que exprime aspectos da integração produtiva regional. Para isso é preciso ir além dos dados de comércio total apresentados no Gráfico III.6 e vale observar, primeiramente, dados de valor adicionado no exterior nos conceitos "*upstream*" e "*downstream*" (conforme metodologia discutida no

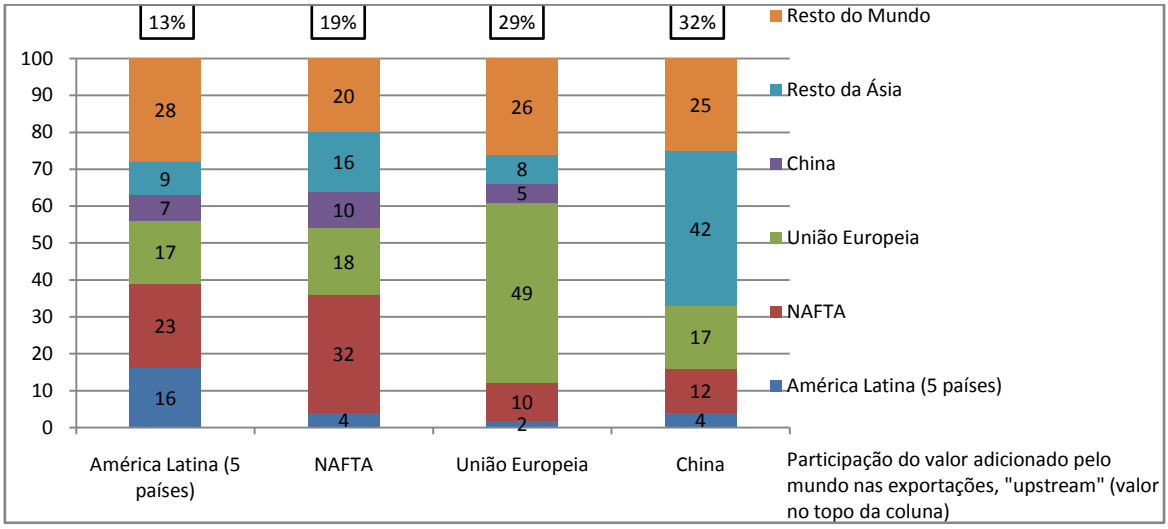
Capítulo 1); posteriormente, observam-se dados do comércio de bens intermediários (sem considerar bens primários) para avaliar a participação da região em cadeias regionais e extrarregionais de valor.

A participação do valor adicionado pela América Latina nas exportações do mundo ("*downstream*"), bem como os valores adicionados no exterior contido nas exportações latino-americanas ("*upstream*"), indicam uma continuada baixa participação da América Latina em CGV no início do século XXI. Usando-se de dados da CEPAL (2016b) para cinco países da região (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Costa Rica) que contém indústrias relativamente mais desenvolvidas, e desconsiderando-se o México por ser um padrão de desenvolvimento particular e associado a cadeias dos EUA, percebe-se que em 1995 esses cinco países não corresponderam nem a 2% do valor adicionado das exportações mundiais, e esse valor de participação "*downstream*" foi para apenas 3% em 2011. Agrava esse quadro de baixa integração em cadeias, a constatação de que parte substantiva do valor adicionado "*downstream*" da região teve peso substantivo de bens primários: em 2011, com dados dos mesmos cinco países, 32% do valor adicionado pela região no mundo foi agregado por setores primários (em especial agricultura e mineração, incluindo petróleo); em 1995 esse montante foi de 17% – o crescimento se explica pelo crescimento da demanda e preços de *commodities*.

Com relação ao conteúdo "*upstream*", a participação do valor adicionado estrangeiro contido nas exportações latino-americanas continuou baixo quando comparado a outras regiões do mundo. A partir da mesma fonte, o Gráfico III.7 expõe que em 2011 somente 13% do valor exportado por Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Costa Rica foi gerado no exterior, ao passo que nos países do NAFTA a cifra foi de 19%, na União Europeia quase 30% e na China 32%.

Uma das características das CGV é o aspecto regional na fragmentação produtiva e, sob esse ponto de vista, a América Latina também está em patamar inferior a outras regiões. Nesse mundo de produção fragmentada, tanto a integração da região em cadeias globais de valor é baixa, como regionalmente a integração produtiva em cadeias de valor também foi diminuta. No mesmo Gráfico III.7 comparam-se as regiões e vê-se que, do pouco valor adicionado no exterior nas exportações latinas (os 13% discutidos acima), apenas 16% desse conteúdo "*upstream*" foi gerado regionalmente – no resto do mundo se evidencia o caráter regional das cadeias na medida em que o NAFTA apresentou 32%, a União Europeia 49% e a China 42% de valor adicionado de suas exportações na própria e respectiva região.

Gráfico III.7 – Regiões do mundo selecionadas: Distribuição regional do valor adicionado estrangeiro contido nas exportações, 2011 (% das exportações)



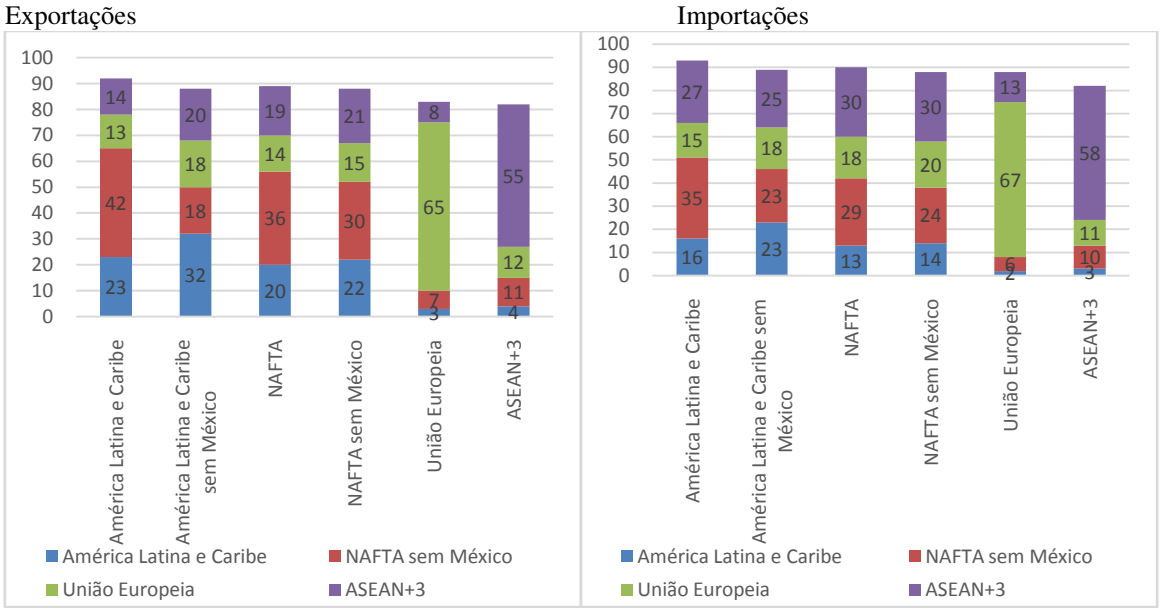
Fonte: CEPAL (2016b, p. 97).

Os dados de comércio de bens intermediários para toda a região reforçam as observações feitas a partir dos dados de fluxos de valor adicionado contido nas exportações, que se resumia a cinco países latino-americanos. Nos Gráficos III.8 estão expressos os valores do comércio de bens intermediários (excluídos os bens primários) da América Latina e Caribe, primeiramente apresentando os dados com o México e depois sem o México, pois a profunda integração dessa economia com os EUA distorce evidências da América Latina.[107] Ademais, a região está comparada com outras regiões geográficas do mundo, quais sejam, o NAFTA, a União Europeia e o ASEAN+3 (composto pelo sudeste asiático, mais China, Japão e Coreia do Sul), com o objetivo de confrontar o fluxo de comércio de bens intermediários intra-grupo. Um maior fluxo de comércio de bens intermediários dentro da própria região indicará uma maior existência de cadeias produtivas regionais. Dessa forma, os Gráficos III.8 mostram que a América Latina e Caribe foi a região com menor integração regional de cadeias de todos os grupos selecionados. As exportações de bens intermediários (excluídos bens primários) da região para si mesma representaram 23% no agrupamento com o México e 32% sem o mesmo; e as importações intra-grupo 16% e 23%, respectivamente com e sem o

[107] Com uso dos dados da CEPAL, construídos por Duran e Zaclicever (2013), a definição de bens intermediários parte da Classificação de Grandes Categorias Econômicas (CGCE) e faz uso de critérios de intensidade tecnológica. Na prática, a base de dados exclui do total de bens intermediários os bens básicos (que se apresentam como "bens intermediários semielaborados" em outra rubrica). Precisamente: "*Los bienes clasificados como de uso intermedio según la nomenclatura CGCE son los correspondientes a las categorías 111 (alimentos y bebidas básicos destinados principalmente a la industria), 121 (alimentos y bebidas elaborados destinados principalmente a la industria), 21 (suministros industriales básicos no especificados en otra partida), 22 (suministros industriales elaborados no especificados en otra partida), 31 (combustibles y lubricantes básicos), 322 (otros combustibles y lubricantes elaborados), 42 (piezas y accesorios de bienes de capital, excepto de equipo de transporte) y 53 (piezas y accesorios de equipo de transporte)*" (DURAN & ZACLICEVER, 2013, p. 12).

México. Como referência comparativa, no caso da União Europeia, os valores representaram montantes típicos de economias com maior integração, os fluxos foram de magnitudes significativamente superiores à América Latina, apresentando valores das exportações e importações de bens intermediários (excluídos bens primários) regionais em 65% e 67% respectivamente. No ASEAN+3, analogamente, os valores foram de 55% e 58%. Mesmo no NAFTA os valores foram superiores à América Latina com 36% e 29%, respectivamente e, em todos, nas médias mais recentes obtidas pela fonte, de 2010-2011.

Gráficos III.8 – Regiões do mundo selecionadas: Estrutura regional do comércio de bens intermediários (exceto bens primários) por grupos de destino/origem, média 2010-2011 (%)



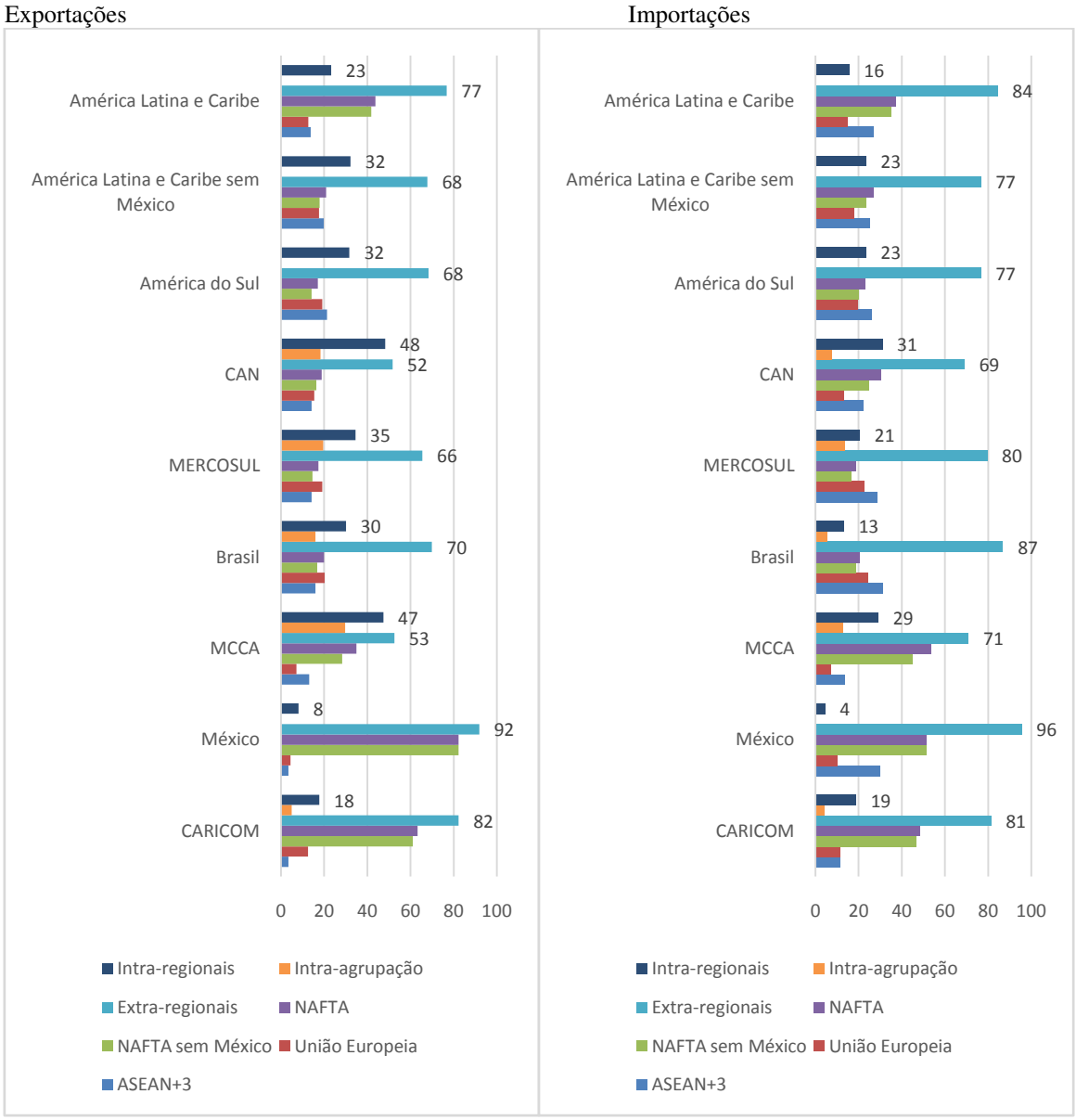
Fonte: CEPAL a partir de UN COMTRADE, elaboração Duran e Zaclicever (2013, p. 17).

Ainda com o objetivo de mostrar a baixa integração regional sob o ponto de vista comercial e produtivo, desagrega-se a participação do comércio de bens intermediários da região conforme destino e origem – no mesmo conceito de bens intermediários apresentado anteriormente, que exclui itens primários. Os Gráficos III.9 explicitam as estruturas das exportações e importações de bens intermediários por grupo de destino e origem, ou seja, do total de itens intermediários exportados e importados se observa qual o destino e origem desses produtos por agrupamento de países. Nesses Gráficos III.9 mais uma vez se observa uma baixa integração regional e sub-regional dos distintos agrupamentos comerciais apresentados. Mais do que isso, evidencia-se que a América Latina, em geral, manteve sua estrutura produtiva mais articulada a grupos extrarregionais do que regionais.

No caso mais radical desse perfil está o México, cujas exportações extrarregionais de bens intermediários chegaram a 92%, restando para a região somente 8%. O que sobretudo é fruto de sua integração com os EUA e Canadá, que receberam 82% dos bens intermediários mexicanos. Com relação às importações, o quadro é ainda mais profundo, 96% dos bens intermediários que o México comprou do mundo foram provenientes de grupos extrarregionais (4% apenas intrarregionais), sendo que nesse caso o NAFTA tem perdido para o ASEAN+3 que em 2010-2011 chegou a representar quase 30% do total, como origem dos bens intermediários importados pelo México.

A despeito do México obter as cifras mais elevadas de integração em cadeias extrarregionais, inclusive superando o caso do Caribe, esse quadro não é exclusividade desse país. Na América do Sul, tanto a Comunidade Andina, como o MERCOSUL, ou o Brasil isoladamente, apresentaram esse perfil de exportações e importações de bens intermediários mais substantivas para grupos extrarregionais que intrarregionais. O que significa que o padrão histórico de participação em cadeias extrarregionais, ou de forma geral, de relação produtiva mais profunda com países de fora da região, é uma marca estrutural que persiste. Sobretudo nas estruturas de importação, a origem extrarregional dos bens intermediários é ainda mais importante. O que reflete estruturas produtivas regionais com menor capacidade para suprir as demandas de partes e componentes de maior tecnologia e, portanto, maior necessidade de buscar insumos elaborados fora da América Latina e Caribe. Esses dados atestam que o ciclo do início do século XXI foi incapaz de construir um novo perfil de integração comercial e produtiva na região.

Gráficos III.9 – Regiões do mundo selecionadas: Estrutura regional desagregada do comércio de bens intermediários (exceto bens primários) por grupos de destino/origem, média 2010-2011 (%)



Fonte: Duran e Zaclicever (2013), elaboração própria.

Reforçando essa leitura, Duran e Zaclicever (2013) apresentam o comércio de bens intermediários subdivididos em bens semielaborados e bens intermediários industriais, o que os permite demonstrar que a região desenvolveu pouca participação em cadeias globais como ofertador de bens intermediários não primários (sobretudo desconsiderando o México). Por conseguinte, a análise conclui que, pelo perfil de inserção internacional, as cadeias regionais na América Latina se desenvolveram muito pouco, quando comparadas com os casos europeu, asiático e do NAFTA.

Em Castilho (2012), a autora propõe que, ainda que a integração produtiva regional seja baixa quando comparada a outras regiões do mundo, os baixos custos de transação (relacionado à proximidade geográfica e cultural) e a estratégia regional de algumas empresas multinacionais contribuíram para a existência de alguma articulação produtiva entre vizinhos que não é desprezível. Substancialmente inferior à Ásia, por exemplo, mas existente nos países de maior nível industrial, leia-se: Brasil, México e Argentina – em especial em alguns setores, como veículos automotores e alguns itens de equipamentos eletrônicos. O Brasil e Argentina, dentro do MERCOSUL, são países que apresentaram o maior grau de integração aos fluxos mundiais de comércio de bens, parte e componentes.[108] Ademais, parte da indústria desses países consolidou importante articulação produtiva, a exemplo da indústria automobilística supracitada.

Ainda nas conclusões de Castilho (2012), a integração da região em cadeias globais de valor é baixa quando comparada com outras regiões do mundo, mas o peso das exportações regionais de componentes, partes e peças no total de exportações é maior nas vendas regionais.[109] O que quer dizer que mesmo que a integração produtiva global e regional sejam relativamente baixas, a articulação produtiva é maior regionalmente quando em proporção das exportações totais. Isso significa que tanto as exportações regionais detêm maior grau de elaboração que as exportações extrarregionais (como visto também no Capítulo 2), quanto a articulação produtiva regional tem peso maior regional que extrarregional (onde os fluxos de *commodities* são substantivos).

Essa conclusão de Castilho (2012), de que a integração regional de cadeias tem importância proporcional maior que a extrarregional está em aparente contradição com os Gráficos III.9. Note que nesses Gráficos III.9 se expuseram as estruturas de exportação de bens intermediários (excluídos bens primários), ou seja, observaram-se apenas os fluxos de bens intermediários e quais os destinos e origens – nesse caso a participação extrarregional verificou-se mais substantiva que a regional. A conclusão de Castilho (2012) parte da observação do peso das exportações de bens intermediários – partes, componentes e bens de capital (também excluindo bens primários) – nas exportações totais. Assim, ao comparar a proporção dos intermediários no total, a importância desses fluxos extrarregionais se reduz proporcionalmente porque a venda de *commodities* extrarregionais é muito superior à

[108] Excluindo-se o México e Venezuela, pois o primeiro inseriu-se em cadeias extrarregionais, basicamente com os EUA, na estratégia maquiladora e o segundo tem as exportações altamente concentradas em petróleo.
[109] No caso do estudo de Castilho (2012), como região, leia-se a ALADI.

regional. Portanto, com os dados aqui apresentados unidos à conclusão de Castilho, o quadro é de uma articulação produtiva extrarregional mais substantiva em termos absolutos, mas que em proporção ao total comercializado bilateralmente existe maior peso relativo de itens intermediários regionalmente. O que reforça a ideia de que o desenvolvimento da integração regional poderia se aprofundar em cadeias produtivas industriais e, assim, expandir em termos absolutos fluxos regionais de bens intermediários de maior intensidade tecnológica.

Por fim, a partir da literatura e com os elementos aqui observados de comércio e integração produtiva extrarregional e regional da América Latina, é possível concluir que a débil integração regional reflete as estruturas produtivas discutidas no Capítulo 2. A reprodução de estruturas produtivas intensivas em *commodities* e menos diversificada industrialmente, em um capitalismo internacional em que processos produtivos são fragmentados, não permitiu uma maior integração regional. A América Latina do Sul possui um padrão de inserção intensivo em bens primários ou de baixa intensidade tecnológica, ao passo que a América Latina do Norte exporta itens industrializados e de maior intensidade tecnológica, mas com integração produtiva com cadeias dos EUA. Desse modo, o comércio regional total e de bens intermediários da América Latina não pode estar no mesmo patamar dos casos europeu, do ASEAN+3 ou do NAFTA, que contrastam com os padrões de desenvolvimento latino e lograram construir cadeias regionais industriais e de maior intensidade tecnológica, por isso, consequentemente mais integradas regionalmente. As *commodities* do Sul não podem ser absorvidas pelos mercados do Sul, mas fatalmente por mercados extrarregionais. A maquila do Norte recebe insumos dos próprios EUA (recentemente fluxos crescentes também da Ásia) e os bens finais se destinam sobretudo aos EUA – alternativamente, em momentos de intensificação da concorrência, a outros mercados.

A partir do exemplo europeu, Dullien (2010) ressalta que os casos de maior sucesso em termos de integração produtiva são daqueles países incluídos nas redes de produção de um maior número de setores, portanto com uma estrutura produtiva mais diversificada. O autor também nota uma maior integração produtiva entre os países de desenvolvimento relativo maior e mais semelhante. Ademais, observando dinamicamente as transformações europeias, entre os anos 2000 a 2010, a integração produtiva avançou em decorrência de interesses de grandes indústrias (sobretudo a alemã) fazendo *outsourcing* em países da periferia europeia (de salário mais baixo). Além disso, entre as políticas nacionais de maior sucesso (promovida por alguns países do leste europeu) estão justamente as políticas de desenvolvimento setorial (incentivos e subsídios para a implantação de indústrias) e de incentivo ao investimento direto

externo para a indústria – o que foi aproveitado sobretudo pela grande empresa alemã, marcadamente a automobilística, que também desfruta da proximidade geográfica e cultural dos países "novatos" na União Europeia. Portanto, a experiência de integração produtiva europeia, seja a antiga ou a mais recente, mostra também que a integração é reflexo da estrutura produtiva.

A realidade de outras regiões reforça a tese de que os fracos resultados da integração regional na América Latina são principalmente reflexo de estruturas produtivas primário-exportadoras que se aprofundaram durante o início do século XXI, no caso do Sul, ou da reprodução da estratégia da maquila do Norte, que intensificou o desenvolvimento de cadeias de valor integradas aos Estados Unidos. Portanto, se no início do século XXI não houve mudança estrutural nos padrões de desenvolvimento, no sentido de maior diversificação industrial vis-à-vis a produção de bens primários, isso explica em grande medida o constrangimento da integração comercial e produtiva regional, a despeito da vontade política de construir uma integração regional mais profunda. Enquanto a América Latina do Sul continuar em trajetória de reprimarização e redução relativa da indústria, muito provavelmente a integração extrarregional seguirá com maior importância relativa, deixando o desenvolvimento da integração regional para segundo plano.

Logo, pensar a integração regional requer pensar em mudança estrutural. Ademais, em períodos de alta dos preços de bens primários a rentabilidade dos ativos ligados a *commodities* torna-se relativamente superior a ouras atividades, principalmente quando comparada a rentabilidade de atividades mais intensivas em conhecimento e tecnologia. O investimento privado em períodos de *boom* de *commodities*, como do início do século XXI, fica fortemente estimulado a concentrar-se nas atividades primárias. As políticas setoriais[110] e macroeconômicas deveriam estar melhor coordenadas no espaço nacional e regional para produzir os incentivos econômicos que levariam a uma mudança estrutural e à consolidação de um espaço regional comercial e produtivamente mais integrado. Com o fim do ciclo de

[110] Poder-se-ia dizer que o a reprodução de estruturas produtivas e a dificuldade em fazer avançar a integração regional se explicam, também, pela fragilidade das políticas industriais, o que essa tese optou por não desenvolver por questão de enfoque apenas. Diferentes autores têm criticamente analisado os esforços de políticas industriais em alguns dos países da região e de fato parece correto afirmar que as políticas industriais, em contextos macroeconômicos desfavoráveis (como o câmbio apreciado e alta taxas de juros) inviabilizaram um processo de mudança estrutural e consequentemente de maior integração regional. Isso reforça a tese apresentada neste trabalho, na medida em que os incentivos econômicos por reproduzir estruturas foram superiores aos débeis instrumentos de mudança estrutural e integração criados no período. Vale insistir, ainda que não seja objetivo desta tese, é tarefa fundamental fazer uma avaliação, sob o ponto de vista desenvolvimentista, das dificuldades relacionadas à política industrial e sua articulação com a política macroeconômica no período da tese. Alguns autores, para o caso brasileiro, estão se empenhando em desenvolver essa análise, tais como: Carneiro (2017) e Mello e Rossi (2017).

commodities, não houve consolidação de um mercado regional suficientemente forte para sustentar um dinamismo próprio, a vulnerabilidade externa se explicitou e projetos progressistas entraram em xeque na região, colocando em risco inclusive avanços sociais obtidos no início do século XXI.

III. 6. Ausência de um centro dinâmico regional

Até este momento da tese, discutiu-se a forma pela qual as mudanças do centro impactaram a América Latina e como isso contribuiu para reforçar estruturas produtivas tradicionais da região e, consequentemente, aprofundando a integração extrarregional ao mesmo tempo em que colocava a integração regional em segundo plano, constrangida.

Uma segunda proposição, complementar a anterior, se refere à falta de um eixo dinâmico regional, que poderia produzir crescimento econômico e promover dinamismo por meio de importações de seus vizinhos, com maior complementariedade de cadeias industriais e também fluxos financeiros à região. Um centro dinâmico regional industrializante, importador regionalmente, promotor de investimentos e progresso técnico, de comércio inter e intrassetorial regional, poderia contrabalancear os incentivos de reprodução da inserção promovidos pela demanda do novo centro. O Brasil, pelas dimensões de seus mercados e pela existência de uma estrutura produtiva mais complexa na região, seria um dos candidatos "naturais" a ser o eixo dinâmico da região. Eventualmente potencializado se o seu dinamismo estivesse associado ao dinamismo da economia argentina, que, portanto, conformariam um eixo dinâmico Brasil-Argentina, ao menos na América Latina do Sul. Ocorre que o crescimento dessas duas grandes economias regionais, a despeito de superior às duas últimas décadas do final do século XX e com um componente doméstico, socialmente inclusivo e distributivo importantes, em geral mostraram-se incapazes de serem um eixo de crescimento acelerado, que tampouco promoveu dinamismo importando dos vizinhos (com exceção da Bolívia), ou promovendo significativos investimentos para consolidação de cadeias industriais regionais.[111]

[111] O objetivo dessa seção não é de discorrer sobre todos aspectos da relação bilateral do Brasil com a América Latina, nem fazer uma avaliação de sua inserção. Mais detalhes dos distintos aspectos da relação do Brasil com a região podem ser consultados, por exemplo, em trabalhos como Calixtre e Barros (2011), Castilho (2010) e Medeiros (2015). Vale lembrar, o objetivo aqui é apenas tratar de algumas particularidades que evidenciam que o Brasil não atuou como centro dinâmico regional para induzir um processo de integração análogo a outras regiões do mundo, como se deu, por exemplo, com o caso virtuoso da China, ou do Japão, na Ásia. O México, pela complexidade de sua indústria e tamanho, também seria outro candidato a centro dinâmico regional, mas o enfoque neste trabalho é dado ao Brasil. Apenas como referência, estudos como FMI (2012) mostra que os *spillovers* do México em seus vizinhos, mesmo na América Central, são fracos.

Existe literatura com interessante discussão acerca da capacidade de efeito contágio dos ciclos brasileiros na região, sobretudo trabalhos que buscam estimar, por meio de modelos de Vetores Autorregressivos (VAR), efeitos de contágio da economia brasileira em seus vizinhos, ou os chamados *spillovers* ou *business cycles*. Em FMI (2012) e Adler e Sosa (2012) as estimações de choques no crescimento mostram que os *spillovers* do Brasil, entre 1990 e 2010, não foram importantes na América do Sul, apenas tiveram alguma relevância no Cone Sul, marcadamente países do MERCOSUL. Ademais, a estimativa do VAR permite estimar efeitos específicos do Brasil e também amplificação de choques internacionais transmitidos pelo Brasil aos vizinhos. O Paraguai tendeu a receber maior contágio de um choque específico do Brasil, ao passo que Argentina, Bolívia e Uruguai tiveram impacto substancialmente menor, mas ainda significativo. O Chile, por exemplo, respondeu de forma ainda mais fraca que todos eles a um choque específico do Brasil, assim como os países andinos em geral. Os trabalhos concluem que os *spillovers* tiveram mais importância, basicamente nos países do MERCOSUL, pois foram países com os quais o Brasil possuía maior relação comercial.

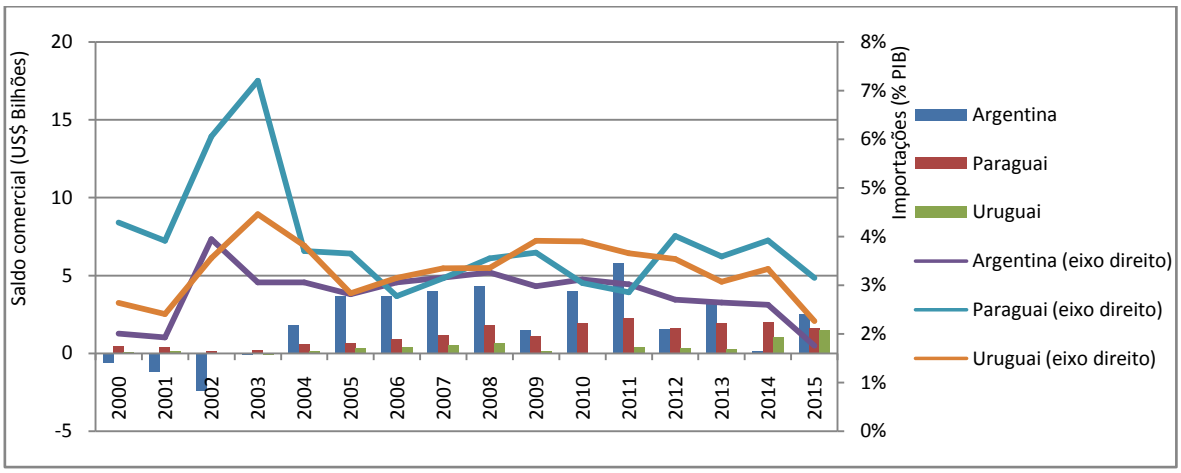
Observando-se os dados de comércio total de bens (exportações, importações e saldo) do Brasil com a região, percebe-se, em geral, que o Brasil possui um saldo comercial positivo com toda a região e importa pouco de seus vizinhos, como proporção dos PIBs de seus parceiros regionais. Isso indica que pela via comercial o Brasil não se comportou regionalmente como um centro promotor de dinamismo, cuja demanda por produtos de seus vizinhos fosse indutora de crescimento e desenvolvimento de cadeias produtivas – como ocorre em ouras regiões do mundo, por exemplo na Ásia. Pelo contrário, os dados de comércio sinalizam que o Brasil se dinamizou com exportações aos vizinhos, como já se viu em diversas oportunidades nessa tese, sobretudo vendendo itens de maior conteúdo tecnológico, típicos das exportações regionais do Brasil.

Os Gráficos III.10 apresentam, por subgrupo, o saldo do comércio de bens do Brasil com cada um dos países, em valores monetários, juntamente às importações do Brasil de cada um dos respectivos parceiros, em percentual de seus PIBs. Percebe-se um padrão geral superavitário do Brasil com toda a região, o que indica que o país é um dos grandes beneficiários do comércio regional. A exceção cabe a poucos casos, como a Bolívia que passou a exportar montantes crescentes de gás ao país, ou o caso do México no período posterior a crise financeira internacional, cujo epicentro foi nos EUA e desacelerou o maior parceiro do México, que acabou por reorientar parte de sua indústria ao mercado brasileiro,

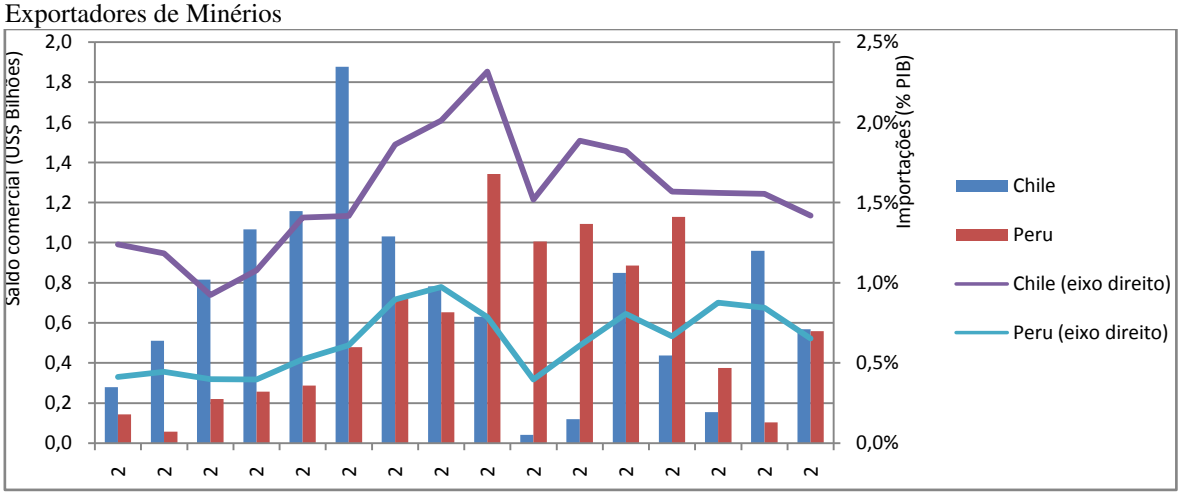
que se recuperava bem dos efeitos da crise internacional de 2008. Excetuando-se esses casos, e a pequena economia da Nicarágua, o Brasil foi superavitário com quase toda a região, o que indica, em síntese, que o Brasil não gerou dinamismo nos vizinhos pela via comercial. Evidência que está alinhada com os trabalhos de Baumann (2010; 2011) e Castilho (2012), que constatam que os países menores da região possuem déficits sistemáticos com os países maiores da região, de modo que há uma distribuição desigual dos benefícios da integração, sem que existam instrumentos ou mecanismos compensatórios entre os países.

Gráficos III.10 – Brasil: Saldo comercial e Importações de bens do Brasil com Padrões de desenvolvimento da região (US$ bilhões e % PIB do país parceiro do Brasil)

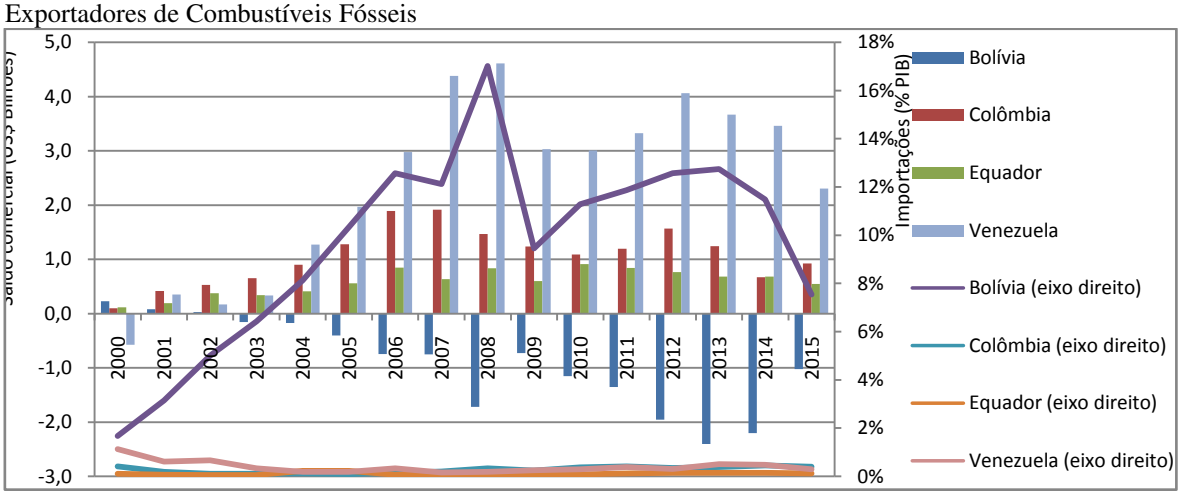
MERCOSUL



Exportadores de Minérios



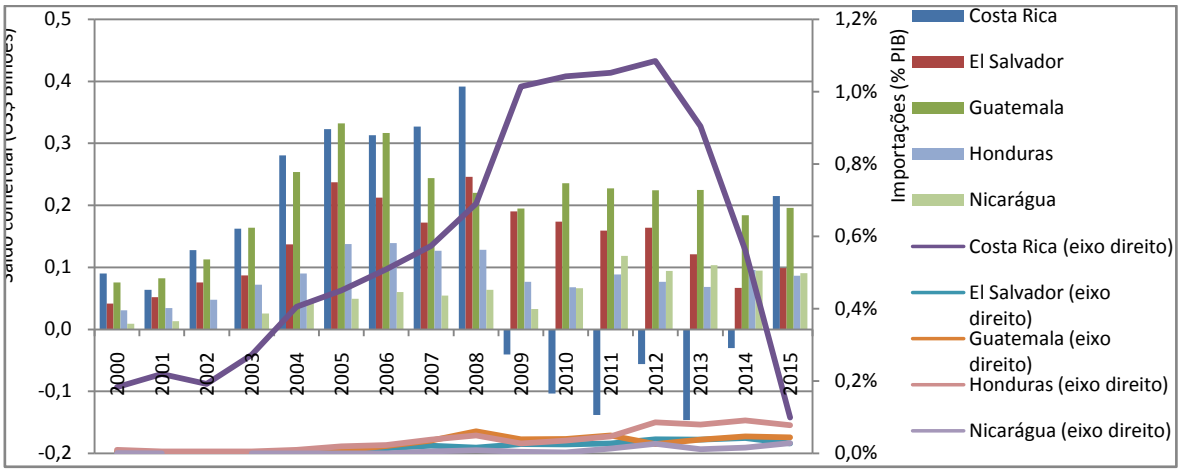
Exportadores de Combustíveis Fósseis



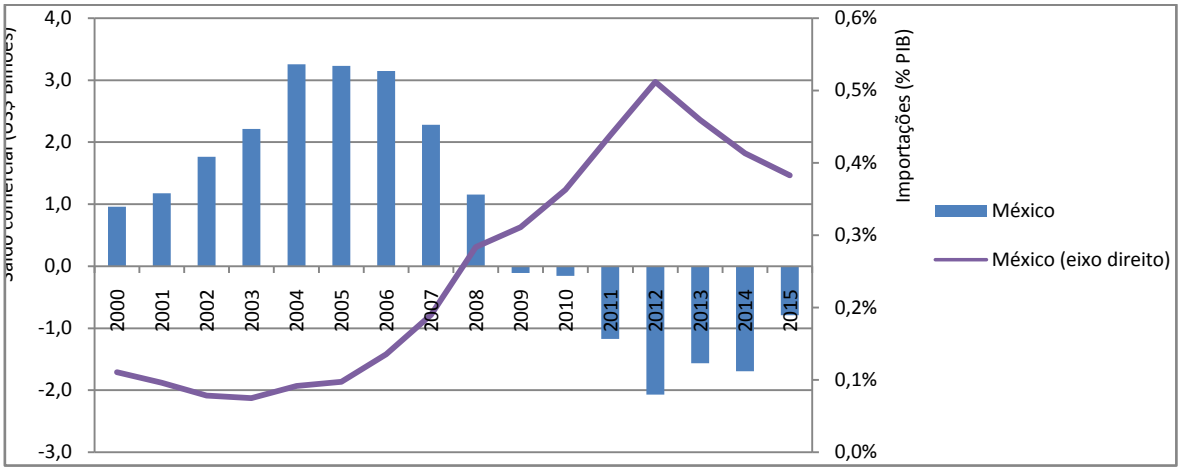
Fonte: UN COMTRADE, elaboração própria.

Gráficos III.10 – Continuação

MCCA



México



Fonte: UN COMTRADE, elaboração própria.

Sob o ponto de vista produtivo, os indicadores de CGV apresentados na seção anterior mostraram uma integração produtiva regional baixa. Particularmente no caso do Brasil no espaço latino-americano, Castilho (2012) estimou os Índices Grubel-Lloyd (IGL) de comércio intrassetorial para os países da ALADI. Esse indicador mede a participação do comércio intra-industrial nos fluxos totais, de modo que o indicador será mais próximo de 1 (ou de 100%) quanto maior o grau de comércio intrassetorial e será mais próximo de 0 quanto menor a participação do comércio intrassetorial.[112] Castilho (2012) mostra que no caso do Brasil, além do indicador ser relativamente baixo, o valor do índice referente ao comércio com o resto do mundo é muito parecido ao indicador com os países da ALADI. O IGL com o mundo foi de

[112] Esse indicador recebe críticas decorrentes de imprecisões que o grau de agregação dos produtos intrassetoriais (ou intra-industriais) trazem, ou seja, o indicador pode misturar produtos que têm como destino final o consumidor e não, em realidade, comercio setorial decorrente de integração produtiva. Por exemplo, um maior comércio de automóveis montados para o consumidor final entre duas economias elevaria o índice, assim como um aumento de peças e componentes de automóveis entre indústrias integradas em duas economias distintas. Apesar de possíveis imprecisões decorrentes desse problema, o indicador é muito usado na literatura. Utilizado com cautela e em conjunto com outros dados, aqui reforça o argumento que se quer construir. Mais detalhes da crítica ao índice Grubel-Lloyd em Dullien (2010).

32,2% e com a ALADI foi de 33,9%. Já no caso da Argentina, por exemplo, mostrou um IGL regional muito maior, de 40,3% comparado a 28,1% com o resto do mundo, resultado de uma maior integração produtiva da indústria argentina (também menos complexa que a brasileira) com o MERCOSUL. Isso quer dizer que o Brasil, além de não gerar dinamismo comercial em seus vizinhos, tem baixa integração produtiva regional, pouco diferenciada de sua relação com o resto do mundo, atestada pelos fluxos intrassetoriais estimados pelo IGL.[113]

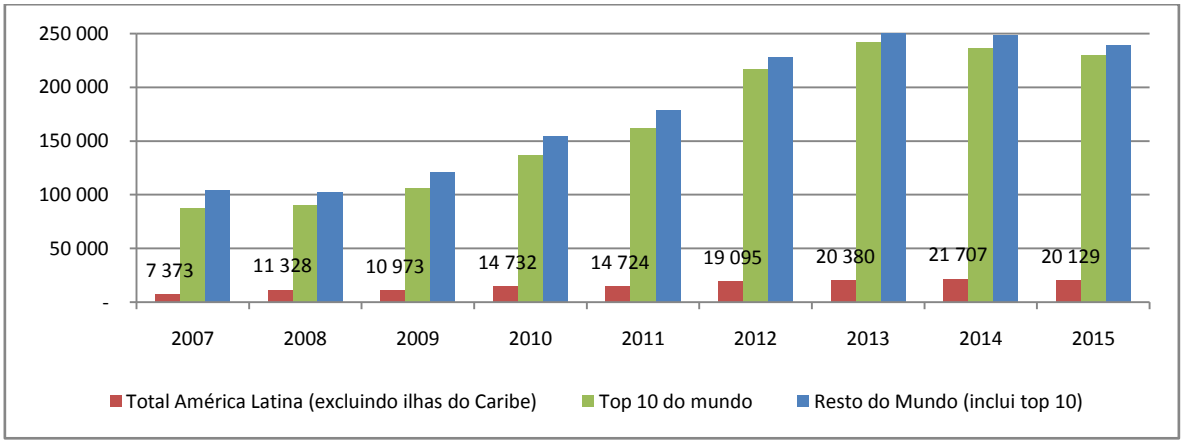
Ademais, e reforçando as evidências de que o Brasil não foi um eixo de integração produtiva regional, Chen e De Lombaerde (2011) partem dos candidatos regionais a consolidarem posição de eixo produtivo regional, quais sejam, o Brasil e o México. No entanto, essas economias não apresentaram níveis de interdependência regional semelhantes à Ásia, paradigma de integração regional, onde foi o interesse das empresas, regionais ou ocidentais, que moveram a constituição de *hubs* produtivos regionais, integrando distintos países. Mais do que isso, os autores concluem que os dois candidatos latino-americanos a eixo produtivo também estiveram eclipsados pelo papel da economia dos Estados Unidos na região.

Quanto à avaliação dos fluxos de IDE do Brasil na região, o que poderia indicar que o país estaria engendrando estruturas produtivas regionais, como ocorreu em outras partes do mundo, os resultados também são relativamente fracos, confirmando a debilidade do papel do Brasil como epicentro regional de cadeias de valor. Após o ano de 2006, os fluxos de investimento direto no exterior, promovidos por empresas brasileiras para fora, cresceu de forma substantiva, com destaque a setores como petróleo, mineração e engenharia. No entanto, observando os dados de estoque de investimento brasileiro direto por país da empresa investida, percebe-se que o crescimento dos destinos regionais é marginal quando comparado ao crescimento de investimentos brasileiros no resto do mundo. Os 10 maiores receptores dos investimentos brasileiros, no estoque acumulado entre 2007 e 2015, foram, em ordem do primeiro ao décimo: Ilhas Cayman; Áustria; Países Baixos; Ilhas Virgens Britânicas; Bahamas; Luxemburgo; Espanha; Estados Unidos; Chile; e Argentina. Salvo se parte substantiva desses "paraísos fiscais" estiverem intermediando investimento de empresas brasileiras na América Latina, o interesse principal das empresas brasileiras não foi a região.

[113] Diferentemente, a China é um paradigma de integração regional produtiva e dinâmica, fundamentalmente diferente do que foi o Brasil no início do século XXI. Castilho (2012) organiza a literatura que discute o perfil de *hub* asiático comparando com a América Latina. A conclusão, em síntese, é de que a Ásia ilustra com veemência a forma pela qual cadeias produtivas regionais, dada a segmentação do processo produtivo global, pode produzir condições regionais dinâmicas e que amplificam as capacidades competitivas no mercado internacional.

O Gráfico III.11 explicita o crescimento dos investimentos brasileiros no mundo, comparando com a América Latina e evidenciando sua participação relativamente diminuta. Os destaques regionais foram o Chile (receptor de 1,6% do estoque brasileiro no exterior em 2015) e Argentina (receptora de 1,5%), em função de *commodities* e da integração existente da economia brasileira com o MERCOSUL. Note que o crescimento dos investimentos brasileiros na região não foi desprezível, em 2007 o estoque foi da ordem de US$7,3 bilhões e em 2015 havia acumulado US$20,1 bilhões, mas diante do crescimento com o resto do mundo essas cifras representaram apenas 7,8% do estoque total no exterior.

Gráfico III.11 – Brasil: Investimento direto ao exterior por país da empresa investida imediata, 2007-2015 (estoque em US$ milhões)



Fonte: Banco Central do Brasil (BCB), elaboração própria.

Com a discussão empreendida nesta seção, espera-se ter ficado claro que o Brasil não se comportou como um centro dinâmico regional capaz de induzir crescimento e integração produtiva regional, como ocorreu em outras regiões do mundo, a despeito de deter uma relação comercial de maior intensidade tecnológica regional, seguindo a regra geral da América Latina de um comércio mais intenso em manufaturas do que na sua relação extrarregional e apesar de apresentar maior capacidade de contágio nos vizinhos do MERCOSUL que no resto da América do Sul. A constatação de que a economia brasileira não cumpriu o papel de promotor de uma dinâmica regional integradora, como ocorreu na Ásia, por exemplo, complementa o argumento anteriormente desenvolvido de que no século XXI, os impactos provenientes do novo centro induziram uma reprodução de estruturas econômicas na região, de modo que isso ajuda a explicar o constrangimento da integração comercial e produtiva regional.

III. 7. Considerações finais

Após o esforço do Capítulo 2 de apresentar os distintos padrões de desenvolvimento da América Latina e a forma pela qual as estruturas produtivas da região se reproduziram no início do século XXI, o presente Capítulo 3 buscou concentrar-se analiticamente nos aspectos da integração regional. O Capítulo 2 havia discutido a forma pela qual o novo centro produziu uma ampliação da liquidez internacional e uma alta de preços de *commodities* que, por um lado, aliviaram a restrição externa da América Latina, mas, por outro lado, converteram-se em um agudo incentivo para manutenção de estruturas produtivas (ou mesmo reprimarização), que se mostrou mais forte do que esforços de alguns países de fazer políticas industriais de diversificação de estruturas produtivas.

Diante dessa realidade das estruturas produtivas no início do século XXI, o Capítulo 3 iniciou por apresentar uma nova ordem regional na América Latina, fomentada por um momento político de emergência de governos de esquerda e centro-esquerda, que ficou conhecido como "onda rosa". Esse processo político foi capaz de engendrar uma nova ordem regional, de caráter latino-americanista e distinto do panamericanismo prevalecente em outras épocas. Essa ordem regional, sem embargo, não significa homogeneidade de estratégias, pelo contrário a região conviveu com uma diversidade de estratégias e modelos de desenvolvimento.

Após isso, o Capítulo destacou a forma pela qual o novo elo central da economia internacional, a China, desenvolveu uma relação centro-periférica particular com a América Latina, com um comércio bilateral assimétrico, na qual a região importou produtos industrializados (de maior intensidade tecnológica) e exportou produtos primários (de baixa intensidade tecnológica); nesse mesmo sentido, viu-se que os fluxos de investimento direto chinês na região também estiveram estrategicamente concentrados em matérias primas. Ademais dessa assimetria, que faz lembrar as discussões clássicas do século XX sobre o centro-periferia, perceberam-se elementos adicionais associados à ascensão da China e à transformação do centro do capitalismo, particularmente na dinâmica de preços de *commodities* e de manufaturas.

Assim, por um lado constatou-se que a dinâmica do novo centro, do qual a China é parte constitutiva, por um lado trouxe alívio da restrição externa e dinamizou economias da região, mas por outro lado fomentou a reprodução de estruturas produtivas, dificuldades adicionais nas estratégias de industrialização e um aprofundamento da integração

extrarregional. Isso acabou contribuindo decisivamente para que a integração que regional ficasse em segundo plano, a qual, como se percebeu, manteve padrões de baixa integração comercial e produtiva ao longo do período. Por fim, viu-se que a ausência de um centro dinâmico regional, que poderia fomentar maior integração comercial e produtiva regional, reforça o processo de constrangimento da integração regional.

Conclusão e reflexões para o futuro

Esta tese percorreu um longo caminho para refletir sobre o constrangimento da integração produtiva e comercial na América Latina no início do século XXI. O trabalho optou por discutir as dificuldades da integração regional a partir das estruturas produtivas. Espera-se ter deixado mais evidente, uma vez concluída a tese, que promover fóruns e debater acordos regionais ou sub-regionais, ao passo em que se mantêm estruturas primário-exportadoras, ou cadeias maquiladoras profundamente integradas aos EUA, todas essas iniciativas, seriam incompletas se o objetivo é integrar a região comercial e produtivamente. A integração regional pressupõe, portanto, uma agenda de mudança estrutural. Sem mudar estruturas produtivas, o constrangimento da integração regional deverá persistir.

A tese discutiu um período histórico peculiar na América Latina, no qual a região conviveu com a ascensão democrática de governos de esquerda e centro-esquerda que buscaram, com suas contradições imanentes ao processo, colocar em pauta uma agenda de transformação estrutural, de enfrentamento da pobreza e de desigualdades e de maior integração regional. Nesse mesmo período, a região logrou combinar redução da pobreza e de desigualdades com crescimento econômico – puxado pela demanda externa e interna (em distintos graus, a depender da sub-região) – sem sofrer com a restrição externa, graças à trajetória de termos de troca, sobretudo no Sul, e à abundância de liquidez internacional. Nesse período histórico, a grande inquietude que moveu a tese era tentar compreender por quais razões, nessa conjuntura do início do século XXI, a região não conseguiu avançar na integração regional, particularmente nas dimensões produtiva e comercial.

Na tradição estruturalista, compreender a dinâmica do centro do capitalismo é fundamental para entender os desafios do subdesenvolvimento periférico. Por essa razão, o primeiro capítulo fez uma discussão sobre transformações do centro do capitalismo. Nesse debate, a tese buscou contribuir com uma interpretação do que seria um "centro" no século XXI e quais as novidades, então, para a relação centro-periferia. Trata-se de uma definição do centro que envolve temas produtivos e tecnológicos; a capacidade de dinamizar sua periferia; o papel da moeda no sistema monetário internacional e a capacidade financeira; a condição político-militar; e a maior ou menor heterogeneidade estrutural de suas economias e sociedades:

(i) O centro detém capacidade de inovação, possui liderança tecnológica, internaliza e comanda a irradiação do progresso técnico. Mesmo com a fragmentação e a realocação global

da produção, as etapas de maior intensidade tecnológica, ou de maior complexidade, os processos de inovação e maior adição de valor continuam no centro. As economias periféricas, cujo papel na divisão internacional do trabalho é o de ofertar matérias primas, ou produtos de baixo conteúdo tecnológico, encontram-se com uma inserção subordinada e dependente da geração do progresso técnico no exterior. E as economias periféricas, ainda que industrializadas, ou produzindo componentes de menor, média, ou mesmo de maior intensidade tecnológica, não necessariamente detém controle sobre a tecnologia, geração de inovação e capacidade de irradiar progresso técnico, encontram-se subordinadas aos processos comandados nos centros.

(ii) O centro também possui capacidade de dinamizar sua periferia. O centro pode contagiar o crescimento em sua periferia e gerar volatilidade. Por meio da importação de matérias primas, insumos, ou bens finais, uma economia é capaz de dinamizar, ou impactar sua periferia recessivamente. Não somente por meio do efeito *quantum* das importações, mas uma economia central, dado seu peso relativo e o seu papel na economia internacional, é capaz de impactar preços relativos e, assim, gerar volatilidade na sua periferia. A periferia, por sua vez está vulnerável à dinâmica do centro, com sérios limites para reagir aos impactos externos adversos.

(iii) Uma economia central possui uma moeda conversível no sistema monetário internacional e consequente capacidade de financiar seu desenvolvimento, bem como de sua periferia, ou, por diversas razões, de produzir ciclos de disponibilidade de liquidez em mercados internacionais. Possuir uma moeda conversível confere capacidade de financiar déficits de balanço de pagamentos, privilégio que os periféricos não possuem, capacidade de comando financeiro no espaço internacional, além de melhor capacidade de estabilizar variáveis macroeconômicas como câmbio e juros. Mesmo a capacidade de políticas macro anticíclicas está mais limitada na periferia, dada a dificuldade de sustentar taxas de juros mais baixas ou déficits em balanços de pagamentos, decorrentes, por exemplo, de uma política fiscal expansionista em crises internacionais. Os países periféricos estão vulneráveis estruturalmente à sua condição de não possuir moeda conversível.

(iv) A condição de centro também requer capacidade político-militar. A constituição de um centro depende de uma série de elementos que são sua indústria, seu progresso técnico, sua moeda, mas a capacidade de subordinar sua periferia repousa, no limite, na expressão mais primitiva do poder, qual seja, a superioridade militar.

(v) Uma economia central é aquela que em sua ascensão industrial, monetária, financeira e militar alcança maior homogeneização de sua estrutura produtiva e social. No processo de desenvolvimento e consolidação de um centro, o seu desenvolvimento precisa se traduzir em homogeneização das estruturas econômicas e sociais. A periferia, por sua vez, possui estruturas econômicas heterogêneas, coexistindo métodos de alta produtividade com baixa produtividade, excedentes de mão-de-obra, e, portanto, com maiores dificuldades em fazer com que o crescimento econômico se traduza em melhores salários.

Com essa compreensão sobre o que seria um centro, discutiu-se, ao longo da tese, a forma pela qual a financeirização transformou o centro do capitalismo internacional, em particular fragmentando cadeias produtivas e reorganizando a produção em nível global. Em paralelo e associada a esse processo, a estratégia de desenvolvimento chinesa, movida por um Estado planejador, foi crucial para uma nova divisão internacional do trabalho. Antes de discutir a América Latina, a tese procurou compreender melhor o processo, ainda em curso, de formação de um novo centro no capitalismo, que além dos EUA e Europa já inclui a China como um elo constitutivo – ainda que o gigante asiático não seja um polo autônomo, nem possua finanças ou moeda já consolidadas no cenário internacional.

Vale insistir que a opção feita na tese de se observar, de forma mais geral, grandes transformações no centro do capitalismo não significa desprezar questões domésticas fundamentais. Mais do que isso, não se trata de discordar da importância de se compreender eventuais equívocos de políticas industriais e macroeconômicas implementadas por cada país da "onda rosa" na América Latina, o que sem dúvida ajuda a decifrar as razões pelas quais a América Latina não logrou mudar sua estrutura produtiva e, finalmente, não pôde integrar-se no início do século XXI. Não se questiona nesta tese que problemas no manejo de taxas de juros ou câmbio, no crédito, na promoção de setores produtivos, na coordenação entre políticas setoriais, comerciais e macroeconômicas tiveram peso substantivo e, sem dúvida, devem ser parte das causas da incapacidade de se transformarem estruturas produtivas. Sem embargo, foi opção desta tese observar aspectos mais gerais das assimetrias do capitalismo internacional e possivelmente dominantes nas dificuldades do subdesenvolvimento da América Latina.[114]

[114] Ademais, é importante destacar a opção da tese de não desenvolver aspectos relacionados às estratégias das empresas transnacionais, o tema das translatinas, nem de abordar outros aspectos da integração regional, tais como o financeiro, patrimonial, ou de infraestrutura. Novamente, não se trata de subestimar a importância desses aspectos, mas por uma questão de foco na abordagem da tese.

A tese se concentrou em analisar a forma pela qual a dinâmica do novo centro impactou a América Latina e de que forma eventuais novos aspectos do centro-periferia reproduziram "velhos problemas", que Prebisch discutia no século XX, e quais novos problemas surgiram para a periferia no século XXI. Compreender essa nova realidade pode ser fundamental para pensar a articulação de políticas industriais e macroeconômicas, as quais finalmente seriam capazes de produzir mudança estrutural no espaço regional. Pensar a política econômica doméstica ou regional na América Latina, sem primeiro entender melhor a nova realidade do centro pode ser fatal.

A tese argumentou, sob a ótica estruturalista, que além da relação de parte da América Latina com a China se assemelhar ao centro-periferia "clássico" (no qual o centro exporta manufaturas e importa matérias primas), o novo centro (do qual China é parte) em um capitalismo internacional sob hegemonia das finanças trouxe novos desafios ao desenvolvimento e integração da periferia latino-americana. Primeiro, a dinâmica financeirizada dos preços de *commodities* produziu um ciclo positivo que trouxe mais divisas para a região e induziu investimentos em setores primário-exportadores. Segundo, a dinâmica do novo centro produziu ao longo de todo o período analisado uma exótica abundância de liquidez, o que aliado aos termos de intercâmbio afastou a restrição externa. Terceiro, o novo centro, além do efeito do *boom* de preços de *commodities*, constituiu-se com a grande fábrica asiática (de cadeias de valor fragmentadas e articuladas aos EUA, Europa e Ásia) que foi capaz de produzir manufaturas em grande escala e a preços depreciados.

Com isso, destaca-se: o novo centro não apenas reproduziu alguns dos "velhos problemas", ou seja, não se trata apenas de haver semelhanças com o clássico centro-periferia no qual a região é exportadora de matérias primas e importadora de manufaturas chinesas. Mais do que isso, o novo centro trouxe novos desafios ao desenvolvimento dos distintos padrões da região, pois a industrialização periférica teve que enfrentar a concorrência asiática, que é capaz de reduzir fortemente os preços de bens industrializados e pressionar as indústrias locais, ao mesmo tempo em que aumentou a rentabilidade de atividades primário-exportadoras. Processo esse que, sem restrição externa, finalmente aprofundou relações comerciais e produtivas extrarregionais. A dinâmica do comércio regional, nesse momento histórico, mostrou-se pró-cíclica.

A principal conclusão da tese é que a dinâmica do novo centro, por um lado, induziu e permitiu crescimento econômico sem restrição externa, mas ao mesmo tempo induziu a

reprodução (ou reprimarização) de estruturas produtivas. As estruturas produtivas que se reforçaram nesse processo, nas distintas "Américas Latinas", não estavam adequadas à agenda de integração regional, mas sim de aprofundamento de relações extrarregionais, seja com a China, seja com os EUA ou Europa. Nessa dinâmica centro-periférica, com um novo centro no qual a China é parte, os esforços nacionais de mudança estrutural (e de integração) foram insuficientes para promover um processo sistemático de diversificação produtiva e integração regional produtiva e comercial, a despeito da intenção política da "onda rosa".

A ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda, no contexto histórico do início do século XXI na América Latina, promoveu políticas importantes e assegurou avanços não desprezíveis no campo sócio-econômico, com destaque à redução da miséria e pobreza, ampliação dos gastos sociais, redução de desigualdades e distribuição da renda (CEPAL, 2017). Mesmo sob o ponto de vista da política externa, a constituição de espaços regionais é conquista fundamental e também é produto da ascensão de governos progressistas na região. A arquitetura regional com fóruns como a UNASUL e a CELAC está constituída, a despeito do menor interesse conjuntural que governos possam eventualmente atribuir a esses espaços. Ademais, o próprio rechaço à ALCA é exemplo claro e concreto de êxito da chamada "onda rosa". Portanto, não se pode, de forma simplista, concluir pelo fracasso da "onda rosa". Trata-se, sim, de criticamente compreender que o insucesso, particularmente, em se transformarem estruturas produtivas, no contexto histórico do século XXI, consolidou dificuldades fundamentais à integração produtiva e comercial regional.

O título da tese propõe que a integração esteve "constrangida", intencionalmente usando-se de adjetivo típico para definir uma situação embaraçosa, mas que também pode significar que a integração esteve restringida, ou oprimida, pela estrutura produtiva. O constrangimento, ou embaraço, refere-se tanto ao insucesso da "onda rosa" de cumprir com o objetivo político particular de integrar-se produtiva e comercialmente no espaço regional, como se refere ao constrangimento, ou restrição, imposto por estruturas produtivas que geram inserções primário-exportadoras, ou maquiladoras integradas às cadeias estadunidenses.

Pode-se inferir, a partir das conclusões principais desta tese, que ao final do ciclo positivo de *commodities* e com o esgotamento do crescimento puxado pela expansão de consumidores latino-americanos, desacelerações e crises cíclicas entraram em cena – inclusive colocando em xeque avanços sociais e políticos importantes trazidos pela "onda rosa". A incapacidade (pelas razões discutidas ao longo da tese) de mudar estruturas

produtivas e aprofundar a integração se manifestou na vulnerabilidade da região aos choques externos e na inaptidão de se construir uma alternativa regional de mais crescimento com inclusão social, que talvez seria o caso se a América Latina houvesse consolidado estruturas produtivas transformadas, mais diversificadas, mais complexas e complementares entre si.

A CEPAL tem destacado, em distintas oportunidades nos últimos anos, a importância de se construir uma arquitetura regional para a governança de recursos naturais. O *boom* de preços de *commodities* poderia produzir outro resultado na estrutura produtiva e, em conseqüência, na integração regional, caso houvesse mecanismos regionais para converter excedentes dos recursos naturais para a ciência e tecnologia, fundos de desenvolvimento, diversificação produtiva, industrialização e formação de cadeias produtivas regionais.

Mais do que isso e também olhando para o futuro, a partir da discussão da tese sobre eesse período de cerca de 15 anos de século XXI, a compreensão dos novos desafios do subdesenvolvimento periférico latino-americano, diante da realidade do desenvolvimento do novo centro e das experiências de um ciclo político progressista na região, será fundamental para o desenvolvimentismo avaliar criticamente o passado e construir alternativas melhores para o futuro da América Latina. É importante ter em mente que o novo centro reproduziu problemas tradicionais do século XX, como o clássico centro-periferia de inserção primário-exportadora de economias do Sul e crescentemente importadoras de manufaturas. Ademais, o novo centro, com elos de articulação entre EUA-China(Ásia)-Alemanha(Europa) e cadeias produtivas fragmentadas, mostrou-se capaz de produzir com escala e deteriorar preços de manufaturas, o que impôs forte concorrência à indústria do Sul e do Norte da América Latina. A volatilidade em preços de *commodities* e o baixo preço de produtos industrializados, diferentemente de difundir frutos do progresso técnico entre o mundo, dificultou o esforço industrializante (ou mesmo a sobrevivência da indústria) da periferia e a integração regional.

Essa nova realidade requer nova reflexão sobre os instrumentos de política econômica de promoção do desenvolvimento. Espera-se que a reflexão e a discussão sobre os novos desafios impostos à periferia no século XXI possam, ao menos minimamente, contribuir ao debate para a superação do subdesenvolvimento – tarefa obrigatória do economista latino-americano –, que no século XXI passa necessariamente pela construção de um espaço regional mais integrado.

Referências

Adler, G. & Sosa, S., 2012. Intra-Regional Spillovers in South America: is Brazil systemic after all?. *IMF Working Paper,* 145.

Aglietta, M., 2006. The future of capitalism. Em: *The hardship of nations: Exploring the paths of modern capitalism.* Cheltenham: Edward Elgar.

Aglietta, M. & Rebérioux, A., 2005. *Corporate governance adrift: A critique of shareholder value.* Cheltenham: Edward Elgar.

AIIB, 2015. *Articles of Agreement.* Beijing: Asian Infrastructure Investment Bank.

Akın, Ç. & Kose, M. A., 2008. Changing nature of North–South linkages: Stylized facts and explanations. *Journal of Asian Economics,* 19(1).

ALADI, 2007. *Estudo Sobre a Constituição de um Espaço de Livre Comércio no Âmbito da ALADI: proposta de tratamento dos temas de acesso a mercados de bens*.: Secretaria Geral da ALADI (Associação Latino-Americana de Integração) - Estudo 186, 13 de julho.

Almeida, P. R., 2004. Uma Política Externa Engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional,* 47(1), pp. 162-184.

Almeida, P. R., 2008. Evolução Histórica do Regionalismo Econômico e Político da América do Sul: um balanço das experiências realizadas. *Cena Internacional,* 10(2), pp. 72-97.

Amorim, C., 2005. Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos. *Análise de Conjuntura OPSA (Observatório Político Sul-Americano) - IUPERJ/UCAM,* n 4.

Baldwin, R. & Wyplosz, C., 2015. *The Economics of European Integration.* Fifth Edition ed. London: McGraw-Hill Education.

Banco Mundial, 2013. *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society.* Washington, DC: World Bank.

Barcena, A. & Prado, A., 2015. *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI.* Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Bastos, P. P. Z., 2012a. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade,* Dezembro. v. 21, n. 4 [Especial].

Bastos, P. P. Z., 2012b. A Economia Política da Integração da América do Sul no Mundo Pós-Crise. *Observatório da Economia Global - IE/CECON/Unicamp,* p. Textos Avulsos n. 10.

Baumann, R., 2010. Regional trade and growth in Asia and Latin America: the importance of productive complementarity. *Textos para Discussão - CEPAL/IPEA,* 16.

Baumann, R., 2011. Mercosul aos Vinte Anos: Uma Avaliação Econômica. *Texto para Discussão - IPEA*, 1627.

Belluzzo, L. G. M., 1997. Dinheiro e as Transfigurações da Riqueza. Em: *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização.* Petrópolis: Editora Vozes.

Belluzzo, L. G. M., 2005. Prefácio à Edição Brasileira. Em: *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências.* São Paulo: Boitempo, pp. 7-24.

Belluzzo, L. G. M., 2006. As transformações da economia capitalista no pós-guerra e a origem dos desequilíbrios globais. Em: *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula.* São Paulo: Editora Unesp.

Belluzzo, L. G. M. & Almeida, J. G., 2002. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Belluzzo, L. G. M. & Carneiro, R. M., 2003. O mito da conversibilidade ou moedas não são bananas. *Boletim Política Econômica em Foco,* maio/ago. Suplemento 1.

Belluzzo, L. G. M. & Tavares, M. C., 2004. A mundialização do capital e a expansão do poder americano. Em: *O Poder Americano.* Petrópolis: Editora Vozes.

Bernanke, B. S., 2005. The global saving glut and the US current account deficit. *At the Sandridge Lecture,* March.Issue 77.

Bernanke, B. S., 2009. The crisis and the policy response. *At the Stamp Lecture,* Jan.

Bernanke, B. S., Bertaut, C. C., DeMarco, L. & Kamin, S. B., 2011. International capital flows and the return to safe assets in the united states, 2003-2007. *FRB International Finance Discussion Paper,* Issue 1014.

Bhagwati, J., 2008. *Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade*.:Oxford University Press.

Bhagwati, J., Greenaway, D. & Panagariya, A., 1998. Trading Preferentially: Theory and Policy. *Economic Journal,* 108(449), pp. 1128-1148.

Biancareli, A. M., 2007. *Integração, Ciclos e Finanças Domésticas: o Brasil na globalização financeira.* Campinas, SP: Tese de Doutoramento - IE/Unicamp.

Biancareli, A. M., 2010. La Dimensíon Financiera de la Integración en América del Sur: una evaluación de las alternativas y una tentativa de cuantificación. En: *Integración Regional en América Latina: desafíos y oportunidades.* Ginebra: Naciones Unidades, pp. 116-145.

Biancareli, A. M., 2012a. Economia, Sociedade e Desenvolvimento, 20 anos: notas de apresentação. *Econonomia e Sociedade,* Dezembro. v. 21, n. 4 [Especial].

Biancareli, A. M., 2012b. Uma nova realidade do setor externo brasileiro em meio à crise internacional. *RedeD - Texto para Discussão,* 13.

Biancareli, A. M., 2016. Constrangimentos externos de natureza financeira ao desenvolvimento: um olhar dissidente sobre o Brasil no cenário pós-bonança. Em: *Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro.* Brasília: CGEE.

Biancareli, A. M., Rosa, R. & Vergnhanini, R., 2017. O setor externo no governo Dilma e seu papel na crise. *Instituto de Economia (Unicamp) - Texto para Discussão,* Maio.

BID, 2008. *Evaluación de la acción del BID en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).* Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE/BID).

Bielschowsky, R., 1998. Cincuenta años del pensamiento de la cepal: una reseña. Em: *Cincuenta años del pensamiento de la cepal: textos seleccionados.* Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo Cultura Económica.

Bielschowsky, R., 2009. Sesenta años de la cepal: estructuralismo y neoestructuralismo. *Revista CEPAL,* Abril. N° 97 (LC/G.2400-P).

Bielschowsky, R., 2012. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. *Economia e Sociedade,* Dezembro. v. 21, n. 4 [Especial].

Bielschowsky, R., 2013. Introdução ao estudo sobre padrões de desenvolvimento em 13 países – esquema analítico. Em: *Padrões de desenvolvimento econômico (1950–2008): América Latina, Ásia e Rússia.*

Bielschowsky, R., da Silva, C. E. S. & Vernengo, M., 2013. Visão de conjunto. Em: *Padrões de desenvolvimento econômico (1950–2008): América Latina, Ásia e Rússia.*

Blanchard, O., Dell'Ariccia, G. & Mauro, P., 2013. *Rethinking Macro Policy II: Getting Granular.* International Monetary Fund (IMF Staff Discussion Note).

Borio, C. E. & Disyatat, P., 2011. Global imbalances and the financial crisis: Link or no link?. *BIS Working Paper,* Issue 346.

Bresser-Pereira, L. C., 2012. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. Em: *Desenvolvimento Econômico e Crise.* Rio de Janeiro: Editora Contraponto.

Bresser-Pereira, L. C. & Theuer, D., 2012. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina?. *Economia e Sociedade,* Dezembro. v. 21, n. 4 [Especial].

Bronfenbrenner, K. & Burke, J., 2002. Impact of US-China Trade Relations on Workers, Wages, and Employment: Pilot Study Report. Em: *Report to Congress of the US-China Security Review Commission: The National Security Implications of the Economic Relationship Between the United States and China.* Washington, D.C.

Bronfenbrenner, K. & Luce, S., 2004. The Changing Nature of Corporate Global Restructuring: The Impact of Production Shifts on Jobs in the U.S., China and Around the Globe. *Submitted to US-China Economic and Security Review Commission.*

Buitelaar, R., Urrutia, R. & Padilla, R., 1999. Industria maquiladora y cambio técnico. *Revista de la CEPAL,* 67.

Bukharin, N. I., 1984. *A economia mundial eo imperialismo: esboço econômico.*:Abril Cultural.

Calixtre, A. B. & Barros, P. S., 2011. Além da circunstância: caminhos da integração regional sul-americana - do MERCOSUL à UNASUL. Em: *Governança global e integração da América do Sul.* Brasília: Intituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Cano, W., 1999. *Soberania e Política Econômica na América Latina.* São Paulo: Editora UNESP.

Cano, W., 2003. América Latina: a necessária integração. *Economia e Sociedade,* 12, n. 2(21), pp. 295-310.

Cardoso de Mello, J. M., 1982. *O Capitalismo Tardio.* São Paulo: Editora Brasiliense.

Cardoso de Mello, J. M., 1997. A contra-revolução liberal-conservadora e a tradição crítica latino-americana. Um prólogo em homenagem a Celso Furtado. *Economia e Sociedade,* Dezembro. 9.

Cardoso, F. H. & Faletto, E., 2002. *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica.* Siglo xxi editores.

Carneiro, R. M., 1999. Globalização financeira e inserção periférica. *Economia e Sociedade,* n. 13.

Carneiro, R. M., 2002. *Desenvolvimento em Crise: a economia brasileira no último quarto do século XX.* Campinas: Editora UNESP.

Carneiro, R. M., 2006. Introdução. Em: *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula.* São Paulo: Editora Unesp.

Carneiro, R. M., 2007. Globalização e integração periférica. *Texto para Discussão. IE/UNICAMP,* 126.

Carneiro, R. M., 2008a. Globalização e inconversibilidade monetária. *Revista de Economia Política,* vol. 28, n° 4(112).

Carneiro, R. M., 2008b. Globalização e Integração Regional. *Documento de Trabajo, Real Instituto Elcano.*

Carneiro, R. M., 2010a. O dólar e seus rivais. *Observatório da economia global,* Textos Avulsos – no. 1 – Abril.

Carneiro, R. M., 2010b. Desenvolvimento brasileiro pós-crise financeira: oportunidades e riscos. *Observatório da Economia Global,* Textos Avulsos – no .4 – Agosto.

Carneiro, R. M., 2012a. Commodities, choques externos e crescimento: reflexões sobre a América Latina. *Serie Macroeconomía del Desarrollo,* 117.

Carneiro, R. M., 2012b. Velhos e novos desenvolvimentismos. *Economia e Sociedade,* Dezembro. v. 21, n. 4.

Carneiro, R. M., 2017. Navegando a contravento: uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do Governo Dilma Rousseff. *Texto para Discussão - IE/UNICAMP*, 289.

Carneiro, R. M., Rossi, P., Mello, G. S. & Chiliatto-Leite, M. V., 2015. The Fourth Dimension: derivatives and financial dominance. *Review of Radical Political Economics,* 47 (4), p. 641–662.

Carrera, J., 2009. El G20, la crisis y el rediseño de la Arquitectura Financiera Internacional. *Documentos de Trabajo,* 45.

Castilho, M., 2010. A inserção do Brasil em um mundo fragmentado: uma análise da estrutura de comércio exterior brasileiro. Em: *Inserção internacional brasileira: temas de economia internacional.*. Brasília: IPEA.

Castilho, M., 2012. Comércio internacional e integração produtiva: uma análise dos fluxos comerciais dos países da ALADI. *Texto para Discussão - IPEA,* 1705.

Castro, A. B., 2008. From semi-stagnation to growth in a sino-centric market. *Revista de Economia Política,* Jan-Mar.28(1).

CEPAL, 1969. *El Pensamiento de la CEPAL.* Santiago de Chile: Editorial Universitaria,S. A..

CEPAL, 1990. *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa.* Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL, 1994. *El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe: La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad.* Santiago de Chile: Naciones Unidas: Libros de la CEPAL, 39.

CEPAL, 1995. *México: la industria maquiladora.* Subsede de México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CEPAL, 2010. *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir.* Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL, 2011a. *La República Popular China y América Latina y el Caribe: hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial.* Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL, 2011b. *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011: la región en la década de las economías emergentes.*:Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL, 2011c. *Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2010-2011: International integration and macroeconomic policy challenges amid global economic turmoil.* Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CEPAL, 2012. *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo.* Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL, 2014. *Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible.* Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL, 2016a. *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible.* Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL, 2016b. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe: La región frente a las tensiones de la globalización.* Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CEPAL, 2016c. *Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China: oportunidades y desafios.* Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CEPAL, 2016d. *La matriz de la desigualdad social en América Latina.* Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CEPAL, 2017. *Panorama Social de América Latina 2016.* CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Cesa-Bianchi, A., Pesaran, M. H., Rebucci, A. & Xu, T. T., 2011. China`s Emergence in the World Economy and Business Cycles in Latin America. *Discussion Paper Series, IZA,* Issue No. 5889.

Chang, H. J., 2002. *Kicking away the ladder"Development strategy in historical perspective.* London: Anthem Press.

Chen, L. & Lombaerde, P. d., 2011. Redes de distribución regional de la producción y organización en ejes en América Latina y en el Este Asiático: una perspectiva a largo plazo. *Integración & Comercio,* 32.

Chesnais, F., 1995. A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século. *Economia e Sociedade,* (5): 1-30.

Chesnais, F., 1996. *A mundialização do capital.* São Paulo: Xamã.

Chesnais, F., 2003. A 'nova economia': Uma conjuntura própria à potência econômica estadunidense. Em: *Uma nova fase do capitalismo?.* São Paulo: Xamã.

Chesnais, F., 2005. O capital portador de juros: Acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. Em: *A finança mundializada: Raízes sociais e políticas, configuração, consequências,.* São Paulo: Boitempo.

Chesnais, F., 2016. *Finance Capital Today: Corporations and Banks in the Lasting Global Slump.* Leiden/Boston: Brill. Historical Materialism, Book Series.

Chiliatto-Leite, M. V., 2010. *A teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado: uma discussão à luz da questão do papel do consumo e da controvérsia do estagnacionismo.* Rio de Janeiro(RJ): Dissertação de Mestrado - Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Cintra, M. A. M., Silva Filho, E. B. & Pinto, E. C., 2015. Introdução. Em: *China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento.* Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Cordera, R. & Tello, C., 1981. *México, la Disputa por la Nación: perspectivas y opciones del desarrollo.* México, D. F.: Siglo Veintiuno Editores.

Cornia,, G. A., 2014. *Falling inequality in Latin America: policy changes and lessons.*:Oxford University Press.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 1999. *Safeguarding Prosperity in a Global Financial System: The Future International Financial Architecture.* New York: Task Force Report: Peter G. Peterson; Morris Goldstein; Carla A. Hills.

Coutinho, L. & Belluzzo, L. G. M., 1982. Política econômica, inflexões e crise: 1974-81. Em: *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise.* São Paulo: Editora Brasiliense.

Cruz, P. D., 1984. *Dívida Externa e Política Econômica: a experiência brasileira nos anos setenta.* São Paulo: Brasiliense.

Cruz, P. D., 1994. Notas sobre o financiamento de longo prazo na economia brasileira do após-guerra. *Economia e Sociedade,* Dezembro. v. 3, n. 1 [3].

Cui, L. & Syed, M. H., 2007. Is China changing its stripes? The shifting structure of China's external trade and its implications. *IMF Conference on Global Implications of China's Trade, Investment, and Growth.*

Cunha, A. M., Lélis, M. T. C. & Bichara, J. S., 2012. O Brasil no espelho da China: tendências para o período pós-crise financeira global. *Revista de Economia Contemporânea,* mai-ago.16(2).

Davies, K., 2013. China Investment Policy: An Update. *OECD Working Papers on International Investment,* Issue 01.

De Conti, B. M., 2011. *Políticas Cambial e Monetária: os dilemas enfrentados por países emissores de moedas periféricas.* Campinas: Tese de Doutoramento - IE/Unicamp.

De Conti, B. M. & Blikstad, N., 2017. Impactos da economia chinesa sobre a brasileira no início do século XXI: o que querem que sejamos e o que queremos ser. *Texto para Discussão - IE/UNICAMP*, 292.

De Conti, B. M., Prates, D. M. & Plihon, D., 2014. A hierarquia monetária e suas implicações para as taxas de câmbio e de juros e a política econômica dos países periféricos. *Economia e Sociedade,* Agosto. v. 23, n. 2 (51).

Desiderá Neto, W. A., 2011. Integração sul-americana: oportunidades e desafios para uma maior participação do continente na governança global. Em: *Governança Global e Integração da América do Sul.* Brasília: IPEA.

Dobbs, L., 2004. *Exporting America: Why corporate greed is shipping American jobs overseas.* New York: Warner Business Books.

Donghi, T. H., 1976. *História da América latina.* São Paulo: Paz e Terra.

Dooley, M. P., Folkerts-Landau, D. & Garber, P., 2003a. As essay on the revived Bretton Woods system. *NBER Working Paper Series,* Issue n. 9971.

Dooley, M. P., Folkerts-Landau, D. & Garber, P., 2003b. The revived Bretton Woods system: the effects of periphery intervention and reserve management on interest rates and Exchange rates in center countries. *NBER Working Paper Series,* Issue n. 10332.

Dullien, S., 2010. Integração produtiva na União Européia: uma perspectiva alemã. Em: *Série Cadernos da Indústria ABDI, 16.* Brasília: ABDI, CEPAL, IPEA.

Duménil, G. & Lévy, D., 2005. O neoliberalismo sob a hegemonia norte-americana. Em: *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências.*:Boitempo.

Durán Lima, J. E. & Zaclicever, D., 2013. América Latina y el Caribe en las cadenas internacionales de valor. *Serie Comercio Internacional,* 124.

ECB, 2017. ECB completes foreign reserves investment in Chinese renminbi equivalent to €500 million. *Press Release,* 13 June.

Eichengreen, B., 2004. Global imbalances and the lessons of Bretton Woods. *NBER Working Paper,* Issue n. 10497.

Elms, D. K. & Low, P., 2013. *Global value chains in a changing world.* Genebra: World Trade Organization (WTO).

Epstein, G., 2001. Financialization, rentier interests, and central bank policy. *Mimeo.*

Fiori, J. L., 2011. O xadrez chinês. *Valor Econômico,* 26/10/2011.

Fiori, J. L., 2013a. Sobre o desenvolvimento chinês. *Valor Econômico,* 27/02/2013.

Fiori, J. L., 2013b. Sobre o desenvolvimento chinês II. *Valor Econômico,* 27/03/2013.

Fischer, S., 1998. Capital-account Liberalization and the Role of IMF. *Essays in International Finance,* Issue 207, pp. 1-10.

Florêncio, S. A. e. L. & Araújo, E. H. F., 1996. *Mercosul Hoje.* São Paulo: Alfa Omega.

FMI, 2012. Spillovers from Large Neighbors in Latin America. *Regional Economic Outlook: analytical notes; Western Hemisphere Department,* p. spring.

FMI, 2016. Building on Asia's Strengths during Turbulent Times. *Regional Economic Outlook: Asia and Pacific,* April.

Freitas, F. N. P., 2003. Uma análise crítica do modelo kaldoriano de crescimento liderado pelas exportações. *Anais do XXXI Encontro Nacional de Economia.*

Freitas, F. N. P., 2009. "Estabilidade e Pleno Emprego": as origens do esquema de Kaldor para a análise da flutuação e do crescimento econômicos. *Revista de Economia Política,* janeiro-março, Volume 29, nº 1 (113), pp. 92-113.

Freitas, F. & Serrano, F., 2013. Growth, distribution and effective demand: the supermultiplier growth model alternative. *Seminário de Pesquisa, IE/UFRJ,* mimeo.

Freitas, M. C. P. & Prates, D. M., 1998. Abertura Financeira na América Latina: as experiências da Argentina, Brasil e México. *Economia e Sociedade,* 11, pp. 173-198.

Fritz, B., de Paula, L. F. & Prates, D., 2017. Developmentalism at the periphery: Can productive change and income redistribution be compatible with global financial asymetries?. *Working Paper Series,* Issue 101.

Furtado, C., 1965. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento.* Rio de Janeiro : Editora Fundo de Cultura (3 ed.), original 1961.

Furtado, C., 1970. *Formação Econômica da América Latina.* 2a ed. Rio de Janeiro: Lia, Editor S. A., original 1969.

Furtado, C., 1976. *Formação Econômica do Brasil.* 14a ed. São Paulo, SP: Companhia Editora Nacional, original 1959.

Furtado, C., 1986. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico.* São Paulo: Nova Cultural (2 ed.), original 1967.

Furtado, C., 1996. *O Mito do Desenvolvimento Econômico.* São Paulo: Paz e Terra.

Gala, P., 2017. *Complexidade Econômica: Uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações.* Editora contraponto, Centro Celso Furtado.

Gallagher, K., 2016. *The China triangle: Latin America's China boom and the fate of Washington consensus.* New York(NY): Oxford University Press.

Gallagher, K., Irwin, A. & Koleski, K., 2012. The new banks in town: Chinese finance in Latin America. *Inter-American Dialogue.*

Gallagher, K. & Myers, M., 2016. *China-Latin America Finance Database.* Washington: Inter-American Dialogue.

Gallagher, K. & Porzecanski, R., 2010. *The Dragon in the Room: China and the Future of Latin American Industrialization.* Palo Alto: Stanford University Press.

Gasparini, L., Cruces, G. & Tornarolli, L., 2011. Recent trends in income inequality in Latin America. *LACEA Economia,* pp. 147-201.

Gereffi, G., 1994. The organization of buyer-driven global commodity chains: how US retailers shape overseas production networks. Em: *Commodity Chains and Global Capitalism.* Praeger.

Gereffi, G. & Fernandez-Stark, K., 2011. *Global Value Chain Analysis: A Primer.* North Carolina: Center on Globalization, Governance & Competitiveness (CGGC), Duke University.

Gereffi, G., Humphrey, J. & Sturgeon , T., 2005. The governance of global value chains. *Review of International Political Economy,* 12(1).

Gerschenkron, A., 1962. *Economic backwardness in historical perspective: A book of essays.* Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.

Graciarena, J., 1976. Poder y estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa. *Revista de la CEPAL,* Primer semestre. 1.

Guadarrama, M. B., 2013. *El Gran Fracaso: Las cifras del desastre neoliberal mexicano.* Ciudad de México: Rosa Luxemburg Stiftung, Morena Cultura y Para Leer en Libertad A.C..

Guttmann, R., 2008. Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. *Novos estudos-CEBRAP,* 82.

Hakim, P., 1992. La Iniciativa para las Américas: ¿qué quiere Washington?. En: *Liberalización Comercial e Integración Regional: de NAFTA a MERCOSUR.* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, pp. 23-36.

Halper, S., 2010. *The Beijing Consensus: how China's authoritarian model will dominate the twenty-first century.* New York: Basic Books.

Hausmann, R. et al., 2011. *The Atlas of Economic Complexity.* Cambridge, MA: Puritan Press.

Helbling, T. et al., 2007. Decoupling the train? Spillovers and cycles in the global economy. *World Economic Outlook,* pp. 121-60.

Hernandez, M. & Torero, M., 2010. Examining the dynamic relationship between spot and future prices of agricultural commodities. *IFPRI Discussion Paper,* June.Issue 0988.

Hiratuka, C. & Cunha, S., 2011. Qualidade e diferenciação das exportações brasileiras e chinesas: Evolução recente no mercado mundial e na ALADI. *Texto para Discussão - IPEA,* 1622.

Hiratuka, C. & Sarti, F., 2015. Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil: uma contribuição ao debate. *Texto para Discussão - IE/Unicamp,* Junho. n. 255.

Jacques, M., 2012. *When China rules the world.* London: Penguin Books.

Jinchen, T., 2016. 'One Belt and One Road': Connecting China and the world. *Article - McKinsey & Company,* July.

Kalecki, M., 1983a. *Teoria da Dinâmica Econômica: ensaio sobre as mudanças cíclicas e a longo prazo da economia capitalista.* São Paulo: Abril Cultural. Série: Os Economistas, original 1954.

Kalecki, M., 1983b. As equações marxistas de reprodução e a economia moderna. Em: *Crescimento e ciclo das economias capitalistas.* São Paulo: Hucitec.

Keynes, J. M., 1971. *A treatise on money: The pure theory of Money.* London, New York: Macmillan; St. Martin's Press, for the Royal Economic Society, original 1930.

Keynes, J. M., 1992. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda.* São Paulo: Atlas, original 1936.

Khan, M. S., 2009. The 2008 oil price "bubble". *Policy brief,* August.Issue No. PB09-19.

Kissinger, H., 2011. *On China.* New York: The Penguin Press.

Kose, M. A., Otrok, C. & Prasad, E. S., 2008. Global Business Cycles: Convergence or Decoupling?. *IMF Working Paper,* June.Issue No. 08/143.

Lall, S., Weiss, J. & Oikawa, H., 2005. China's competitive threat to Latin America: an analysis for 1990–2002. *Oxford Development Studies,* 33(2).

Lenin, V. I., 2011. *O Imperialismo: etapa superior do capitalismo.* Campinas: FE/Unicamp.

Liu, X., 2005. China's development model: An alternative strategy for technological catch-up. *Working Paper.*

López-Calva, L. F. & Lustig, N. C., 2010. *Declining inequality in Latin America: A decade of progress?.* New York/Washington, DC: UNDP/Brookings Institution Press.

Maldonado, R., Bajuk, N. & Hayem, M. L., 2012. *Las remesas a América Latina y el Caribe durante el 2011: recuperando el crecimiento.* Washington: Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN).

Maneschi, A., 1998. *Comparative Advantage in International Trade.* Cheltenham: Edward Elgar.

Marx, K., 1985. *O Capital: crítica da Economia Política.* São Paulo: Nova Cultural. Série: Os Economistas, original: 1867.

Mattos, O. M. B., 2015. *Bancos, "shadow banks" e moeda endógena: desafios à política monetária do Federal Reserve no século XXI.* Campinas(SP): IE/UNICAMP (Tese de Doutorado).

Medeiros, C. A. d., 1999. Economia e Política do Desenvolvimento Recente na China. *Revista de Economia Política,* Julho-Setembro, 19, n 3(75), pp. 92-112.

Medeiros, C. A. d., 2006. A China como um Duplo Pólo na Economia Mundial e a Recentralização Asiática. *Revista de Economia Política,* 26, n. 3(103), pp. 381-400.

Medeiros, C. A. d., 2010a. O ciclo recente de crescimento chinês e seus desafios. *Observatório da Economia Global - Textos Avulsos,* Junho. 3.

Medeiros, C. A. d., 2010b. Modelos Alternativos para la Integración Sudamericana. En: *Integración Regional en América Latina: desafios y oportunidades.* Ginebra: Naciones Unidas, pp. 83-99.

Medeiros, C. A. d., 2015. *Inserção externa, crescimento e padrões de consumo na economia brasileira.* Brasília: IPEA.

Meller, P., 1998. *Un Siglo de Economía Política Chilena (1890-1990).* Santiago de Chile: Andrés Bello, original 1996.

Mello, G. S., 2013. *Os derivativos e a crise do subprime : o capitalismo em sua "quarta dimensão".* Campinas: Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Instituto de Economia: Tese (doutorado).

Mello, G. S. & Rossi, P., 2017. Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma. *Texto para Discussão - IE/UNICAMP*, 309.

Meltzer, A. H., 2000. *Informe de la Comisión de Asesoramiento para las Instituciones Financieras Internacionales.* Washington: The Heritage Foundation: Proyecto Libertad Económica.

Milberg, W., 2004. The changing structure of international trade linked to global production systems: what are the policy implications?. *Working Paper,* Issue n. 33.

Milberg, W. & Winkler, D., 2009. Globalization, Offshoring and Economic Insecurity in Industrialized Countries. *DESA Working Paper,* November.Issue 87.

Milberg, W. & Winkler, D., 2010. Financialisation and the Dynamics of Offshoring in the USA. *Cambridge Journal of Economics,* 275-293.Volume 34(2).

Milberg, W. & Winkler, D., 2013. *Outsourcing Economics: Global Value Chains in capitalist development.* Cambridge: Cambridge University Press.

MinCIT, 2013. *Análisis General Alianza del Pacifico.* Bogotá: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia.

Mota Veiga, P. & Ríos, S. P., 2007. O Regionalismo Pós-Liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. *CEPAL: Serie Comercio Internacional,* 82.

Natanson, J., 2009. *La nueva izquierda: triunfos y derrotas de los Gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguai y Ecuador.* Buenos Aires, Argentina: Debate.

NDB, 2015. *Agreement on the New Development Bank.* Fortaleza: New Development Bank.

NIC, 2008. *Global Trends 2025: a transformed world.* Washington, DC: National Intelligence Council.

Nolan, P., 2012. *Is China Buying the World?.* Cambridge, UK: Polity Press.

Ocampo, J. A., 2006. La cooperación financiera regional: experiencias y desafíos. En: *Cooperación Financiera Regional.* Santiago de Chile: CEPAL, pp. 13-55.

Ocampo, J. A., 2007. La macroeconomia de la bonanza económica latinoamericana. *Revista de la CEPAL.*

Ocampo, J. A., 2011. Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva. *Revista CEPAL,* Nº 104 (LC/G.2498-P/E).

OCDE, 2008. China 2008: Encouraging Responsible Business Conduct. *OECD Investment Policy Reviews.*

OCDE, 2012. *Mapping Global Value Chains.* Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

OIT, 1997. La industria de la maquila en centroamerica. *Informe para el Seminario Subregional de Empleadores de Centroamérica y República Dominicana Guatemala,* 21-22 de abril.

Oreiro, J. L. & de Paula, L. F., 2010. Uma agenda de reformas macroeconômicas para o crescimento sustentado com estabilidade de preços e equidade social. *Economia & Tecnologia,* Janeiro/Março. Ano 06, Vol. 20.

Palley, T., 2007. Financialization: What it is and why it matters. *Working Paper, Levy Economics Institute,* Issue 525.

Palma, G., 2005. Four Sources of "De-Industrialisation" and a New Concept of the "Dutch Disease". Em: *Beyond Reforms: Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability.* New York: Stanford University Press and World Bank.

Panizza, F., 2006. La marea rosa. *Análise de Conjuntura OPSA,* Issue 8.

Pantsov, A. V. & Levine, S. I., 2015. *Deng Xiaoping: A Revolutionary Life.* New York: Oxford University Press.

Park, A., Wu, Y. & Du, Y., 2012. Informal employment in urban China : measurement and implications. *Working Paper,* July.Issue 77737.

Pereira da Silva, F., 2010. ¿Dónde llegará la "marea rosa"?. *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política.*

Pérez, E., 2015. Una coyuntura propicia para reflexionar sobre los espacios para el debate y el diálogo entre el (neo)estructuralismo y las corrientes heterodoxas. Em: *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI.* Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Perlez, J. & Huang, Y., 2017. Behind China's $1 Trillion Plan to Shake Up the Economic Order. *The New York Times,* 13 May.

Pinto, A., 1970. Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural‟ de la América Latina. *El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica,* 37(145).

Pinto, A., 1971. El modelo de desarollo reciente de la América Latina. *El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica,* 38(150).

Pinto, A., 1976a. *Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina.* México: Fondo de Cultura Económica.

Pinto, A., 1976b. Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina. *Revista de la CEPAL,* Primer semestre. 1.

Plihon, D., 2005. As grandes empresas fragilizadas pelas finanças. Em: *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração e conseqüências.* São Paulo: Boitempo Editorial.

Popov, V., 2007. Shock Therapy versus Gradualism Reconsidered: Lessons from Transition Economies after 15 Years of Reforms. *Comparative Economic Studies,* Volume 49, p. 1–31.

Prasad, E., Otrok, C. & Kose, M. A., 2008. Dissecting the decoupling debate. *VOX CEPR's Policy Portal,* October.

Prates, D. M., 2002. *Crises financeiras nos países "emergentes": uma interpretação heterodoxa.* Campinas (SP): Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Instituto de Economia (Tese de Doutorado).

Prates, D. M. & Cintra, M. A., 2008. Keynes e a Hierarquia de Moedas: possíveis lições para o Brasil. Em: *Economia do desenvolvimento: teoria e políticas keynesianas.* Rio de Janeiro: Campus.

Prazeres, T. L., 2006. A Integração Sul-Americana: uma ideia ainda fora do lugar?. Em: *O Brasil e a América do Sul: desafios do século XXI.* Brasília: Coleção América do Sul: Prêmio América do Sul - 2005, pp. 13-63.

Prebisch, R., 1973. Problemas teóricos y prácticos del crescimiento económico. Em: *Serie conmemorativa del vigésimo quinto aniversario de la Cepal.* Santiago: CEPAL, original 1951.

Prebisch, R., 1982. Estudio Económico de la América Latina. Em: *La obra de Prebisch en la CEPAL.* México: Lecturas, Fondo de Cultura Económica, original 1950.

Prebisch, R., 2000. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. Em: *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL.* Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record, original 1949.

Reis, C. F. B., 2012. *Recursos naturais e desenvolvimento econômico: da especialização à diversificação produtiva e exportadora nos SEANICs.* Rio de Janeiro(RJ): IE/UFRJ (Tese de doutorado).

Roach, S. S., 2003. Outsourcing, Protectionism, and the Global Labor Arbitrage. *Special Economic Study,* November 11.

Rocha, I. L., 2015. *Essays on economic growth and industrial development: A comparative analysis between Brazil and South Korea.* s.l.:University of Cambridge (PhD dissertation).

Rocha, M. A. M., 2015. Transformações produtivas e patrimoniais no Brasil pós-crise. Em: *Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro. Brasil: em busca de um novo modelo de desenvolvimento.* Brasília, DF: s.n.

Rodríguez, O., 1998. Transformación productiva con equidad y problemas ocupacionales: comentários a base del caso de Brasil. *Modelos e Políticas de Desenvolvimento: Tributo a Aníbal Pinto (Seminário Internacional). BNDES, 22 e 23 de junho.*

Rodríguez, O., 2009. *O estruturalismo latino-americano.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Rodrik, D., 2016. Premature deindustrialization. *Journal of Economic Growth,* 21.1, pp. 1-33.

Rohter, L., 2005. With New Chief, Uruguay Veers Left, in a Latin Pattern. *New York Times,* 1st March.

Rossi, P., 2016. *Taxa de câmbio e política cambial no Brasil: teoria, institucionalidade, papel da arbitragem e da especulação.* Rio de Janeiro: FGV Editora.

Rostow, W. W., 1969. A decolagem para o desenvolvimento auto-sustentado. Em: *A economia do subdesenvolvimento.* Rio de Janeiro: Forense.

Rowthorn, R. & Wells, J., 1987. *De-industrialisation and Foreign Trade.* Cambridge: Cambridge University Press.

Rugitsky, F., 2016. Growth, distribution, and sectoral heterogeneity: Reading the Kaleckians in Latin America. *Economia,* 17, pp. 265-278.

Rugitsky, F., 2017. *The rise and fall of the brazilian economy (2004-2015): The economic antimiracle.* São Paulo: Mimeo.

Sáinz, P. & Calcagno, A., 1992. In search of another form of development. *CEPAL REVIEW,* 48.

Sanders, D. R., Boris, K. & Manfredo, M., 2004. Hedgers, funds, and small speculators in the energy futures markets: an analysis of the CFTC's Commitments of Traders reports. *Energy Economics,* Issue 26, no. 3.

Santoni, G. & Taglioni, D., 2015. Networks and Structural Integration in Global Value Chains. Em: *The Age of Global Value Chains.* Washington, DC: Center for Economic and Policy Research.

Sarti, F., 2001. *Internacionalização comercial e produtiva no MERCOSUL nos anos 90.* Campinas: Tese de Doutoramento - IE/Unicamp.

Schumpeter, J. A., 1997. *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e ciclo econômico.* São Paulo: Editora Nova Cultural. Série: Os Economistas, original 1911.

Serrano, F., 2001. Acumulação e gasto improdutivo na economia do desenvolvimento. Em: *Polarização Mundial e Crescimento.* Petrópolis: Editora Vozes.

Sicsú, J., de Paula, L. F. & Michel, R., 2007. Por que novo-desenvolvimentismo?. *Revista de Economia Política,* Out/Dez. v. 27, n.4.

Smith, J., 2010. *Imperialism & the Globalisation of Production.* University of Sheffield (PhD thesis).

Subramanian, A., 2011. The inevitable superpower: Why China's dominance is a sure thing. *Foreign Affairs,* Sep./Oct..

Taglioni, D. & Winkler, D., 2016. *Making Global Value Chains Work for Development.* Washington, DC: The World Bank.

Tavares, M. C., 1981. Problemas de Industrializacion Avanzada en Capitalismos Tardios y Perifericos. *Economía de América Latina,* 6, pp. 21-42.

Tavares, M. C., 1985. La Recuperación de la Hegemonía Norteamericana. *Revista de la CEPAL,* agosto. 26.

Tavares, M. C., 1993. Ajuste e Reestruturação nos Países Centrais: a modernização conservadora. Em: *Desajuste Global e Modernização Conservadora.* Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Tavares, M. C., 1998a. *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil.* 3a ed. Campinas: Tese de Livre Docência FEA/UFRJ (1974) - IE/Unicamp.

Tavares, M. C., 1998b. *Ciclo e crise: o movimento recente da industrialização brasileira.* Campinas: Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

Tavares, M. C. & Gomes, G., 1998. La CEPAL y la Integración Económica de América Latina. *Revista de la CEPAL,* Nro. Extraordinario, pp. 213-228.

Tavares, M. C. & Melin, L. E., 1997. Pós-escrito: a reafirmação da hegemonia norte-americana. Em: *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização.* Petrópolis: Editora Vozes.

Tavares, M. C. & Serra, J., 1972. Além da estagnação. Em: *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: Ensaios sobre a economia brasileira.* Rio de Janeiro: Zahar.

Taylor, J. B., 2009. The financial crisis and the policy responses: An empirical analysis of what went wrong.. *Working Paper,* Issue 14631.

Teixeira, L. A. S., 2015. *Crescimento liderado pela demanda na economia norte-americana nos anos 2000: uma análise a partir do supermultiplicador sraffiano com inflação de ativos.* Rio de Janeiro(RJ): IE/UFRJ (Tese de Doutorado).

Teixeira, R. A. & Desiderá Neto, W. A., 2012. La Recuperación del Desarrollismo en el Regionalismo Latinoamericano. En: *Perspectivas para la Integración de América Latina.* Brasília: IPEA, pp. 11-36.

UNCTAD, 2007. *Trade and Development Report: Regional cooperation for development.* Geneva: United Nations.

UNCTAD, 2011. *Price Formation in Financialized Commodity Markets: The role of information.* New York and Geneva: UNCTAD, United Nations.

UNCTAD, 2013. *Global Value Chains and Development: Investment and value added trade in the global economy.* United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).

William, M. & Winkler, D., 2010. Financialisation and the dynamics of offshoring in the USA. *Cambridge Journal of Economics,* Issue 34.2, pp. 275-293.

Woolfe, M., 1976. Enfoques del desarrollo: de quién y hacia qué. *Revista de la CEPAL,* Primer semestre.Issue 1.

Yang, J. & Leatham, D. J., 1999. Price discovery in wheat futures markets. *Journal of Agricultural and Applied Economics,* August.

Yufan Hao, C. X., Wei, G. & Dittmer, L., 2009. *Challenges to Chinese foreign policy: diplomacy, globalization and the next world power.* Lexington: The University Press of Kentucky.

Zapato, H. O., Fortenberry, T. R. & Armstrong, D., 2005. Price discovery in the world sugar futures and cash markets: Implications for the Dominican Republic. *Staff Paper,* Issue 469.