



## **Notas sobre Neoliberalismo, Geopolítica e Estratégias nacionais de desenvolvimento de América Latina no começo do século XXI<sup>1</sup>**

Sergio Martin Páez<sup>2</sup>

### **Resumo**

Depois de duas décadas de hegemonia neoliberal, América Latina experimentou “uma meia década perdida”: estancamento ou queda do PIB per capita, crescimento da desigualdade e da pobreza. Este período gerou crises socioeconômicas que questionaram ao Consenso de Washington e deram origem a uma divergência nas estratégias nacionais de desenvolvimento. Um grupo tentou desenvolver políticas alternativas para o decálogo neoliberal, enquanto outro permaneceu dentro da esfera dos EUA e aprofundou as raízes do projeto neoliberal. Durante o novo século, a proposta neoliberal passou pela conformação da Área de Livre Comércio das Américas, a qual foi totalmente rejeitada em 2005. Além dessa derrota, os EUA procuraram consolidar um bloco econômico com aqueles que mantiveram uma política neoliberal através de acordos bilaterais de livre comércio. Por outro lado, o grupo que procurou superar o neoliberalismo criou organismos de cooperação econômica e política que excluía a participação dos EUA. Desde a geopolítica, esse grupo aproximou-se a China e Rússia. A partir do ano 2015, o cenário econômico-político interno e internacional modificou-se fortemente para ambos grupos. Portanto, o objetivo do artigo é esquematizar as estratégias nacionais de desenvolvimento de América Latina no marco da estrutura social de acumulação neoliberal mundial e avaliar seus limites e oportunidades.

**Palavras-chave:** Neoliberalismo, geopolítica, América Latina.

## **Notas sobre Neoliberalismo, Geopolítica y Estrategias nacionales de desarrollo de América Latina a comienzos del siglo XXI**

### **Resumen**

Después de dos décadas de hegemonía neoliberal, América Latina experimentó "una media década perdida": estancamiento o caída del PIB per cápita, crecimiento de la desigualdad y de la pobreza. Este período generó crisis socioeconómicas que cuestionaron al Consenso de Washington y dieron lugar a una divergencia en las estrategias nacionales de desarrollo. Un grupo intentó desarrollar políticas alternativas para el decálogo neoliberal, mientras que otro permaneció dentro de la esfera de EEUU y profundizó las raíces del proyecto neoliberal. Durante el nuevo siglo, la propuesta neoliberal pasó por la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas, que fue totalmente rechazada en 2005. Además de esa derrota, Estados Unidos intentó consolidar un bloque económico con aquellos que mantuvieron una política neoliberal a través de acuerdos bilaterales de libre comercio. Por otro lado, el grupo que

<sup>1</sup> O autor agradece a um parecerista anônimo desta revista pelos comentários e críticas e a Priscila Cupello pela revisão gramatical.

<sup>2</sup> Doutorando em Economia (PPGE-UFRJ). Mg en Economía Política (FLACSO-ARGENTINA). Lic. Economía (UBA-ARGENTINA). Membro da Sociedad de Economía Crítica – Argentina y Uruguay (SEC)

trató de superar el neoliberalismo creó organismos de cooperación económica y política que excluían la participación de Estados Unidos. Desde la geopolítica, ese grupo se acercó a China y Rusia. A partir del año 2015, el escenario económico-político interno e internacional se modificó fuertemente para los dos grupos. Por lo tanto, el objetivo del artículo es esquematizar las estrategias nacionales de desarrollo de América Latina en el marco de la estructura social de acumulación neoliberal mundial y evaluar sus límites y oportunidades.

**Palabras clave:** Neoliberalismo, geopolítica, América Latina.

## **Notes on Neoliberalism, Geopolitics and National Strategies for Latin American Development in the Beginning of the 21st Century**

### **Summary**

After two decades of neoliberal hegemony, Latin America experienced a "lost half decade": stagnation or decline in GDP per capita, growth in inequality and poverty. This period has generated socio-economic crisis that questioned the Washington Consensus and led to divergence in national development strategies. One group attempted to develop alternative policies for the neoliberal decalogue while another remained within the US sphere and deepened the roots of the neoliberal project. During the new century, the neoliberal proposal was shaped by the Free Trade Area of the Americas, which was totally rejected in 2005. In addition to this defeat, the United States sought to consolidate an economic bloc with those who maintained a neoliberal policy through bilateral agreements of free commerce. On the other hand, the group that tried to overcome neoliberalism created organisms of economic and political cooperation that exclude the participation of the USA. Since geopolitics, this group has approached China and Russia. From the year 2015, the domestic and international economic-political scenario has changed strongly for both groups. The objective of the article is to outline the national development strategies of Latin America within the framework of the social structure of global neoliberal accumulation and to evaluate its limits and opportunities.

**Keywords:** Neoliberalismo, geopolitics, Latin America.

### **1. Introdução**

Nos últimos anos do século XX, que foram marcados por duas décadas de hegemonia neoliberal e da retomada da hegemonia dos EUA no capitalismo mundial, América Latina experimentou o que Bertola e Ocampo (2010) denominaram “a metade duma década perdida” no que se refere as distintas variáveis econômicas, que foram: estancamento ou queda do PIB per capita, crescimento da desigualdade e aumento da pobreza. Este período questionou a continuidade das políticas neoliberais do Consenso de Washington a partir de diversas crises socioeconômicas que decorreram em países como Brasil (1998), Equador (1999), Argentina (1998-2001) e Bolívia (2003).

A crise do neoliberalismo na América Latina deu origem a uma divergência nas estratégias políticas<sup>3</sup>. Venezuela, Brasil, Bolívia, Argentina, Uruguai e Equador formaram um grupo que tentou desenvolver políticas alternativas para o decálogo neoliberal. Já Chile, Peru, Colômbia, México e os países de América Central permaneceram dentro da esfera dos Estados Unidos (EUA) e aprofundaram as raízes do projeto neoliberal.

Tendo em conta essa evolução, o objetivo deste artigo é esquematizar as estratégias de desenvolvimento econômico de América Latina no começo do século XXI e avaliar seus limites e oportunidades a partir do marco teórico da estrutura social de acumulação<sup>4</sup> (ESA) (Wolfson; Kotz, 2010). Se bem se pode entender que a análise de uma estratégia de desenvolvimento e a teoria da ESA são incompatíveis, consideramos que avaliar as trajetórias a partir da ESA permite destacar elementos relevantes da interação entre as instituições e o mercado que de outro modo não seriam possíveis.

Por um lado, as estratégias de desenvolvimento implicam duas esferas. A primeira associada à trajetória interna que deve provocar o *catch up* com os países mais avançados. Este processo, em geral, alia-se a uma mudança estrutural<sup>5</sup> que permita melhorar as condições materiais da população e também fechar o hiato subjetivo de consumo com relação às populações dos países centrais<sup>6</sup> (padrões imitativos de consumo) (Pinkusfeld Bastos; Britto, 2010). Nesta linha, autores de várias vertentes (Kuznets, 1973; Chang, 2009) colocam o holofote na necessidade de gerar capacidades tecnológicas locais, as quais geram rendimentos crescentes a escala num processo cumulativo (Toner, 1999), acompanhadas por uma transformação institucional e ideológica da sociedade. A partir do cambio climático e os efeitos de 200 anos de

<sup>3</sup> O conceito de estratégia e de caminho/ trajetória ao desenvolvimento são utilizados neste documento como sinônimos. A discussão sobre as diferenças e suas conseqüências excede o escopo do presente artigo. Para um breve comentário sobre este tema no caso de América Latina no século XX, ver Fiori (2014, ps. 104-106).

<sup>4</sup> A teoria da estrutura social de acumulação permite articular as esferas do Estado e do Mercado. Neste marco, as instituições não permanecem fora da sociedade ou acima das classes sociais que a conformam. Os setores limitam, potenciam e são parte das raízes das instituições (Kotz, 1994).

<sup>5</sup> Essa mudança estrutural é dada pela industrialização, pelo desenvolvimento agrícola ou de qualquer outra maneira que se permita aumentar a renda per capita e o setor agrícola diminua sua participação relativa (Pinkusfeld Bastos; Britto, 2010). A diferença, Serrano e Medeiros (2004) colocam o desenvolvimento da produtividade agrícola como o primeiro fato gerador de excedente que, logo, possibilita uma diversificação da demanda (Curva de Engel). Kuznets (1973, p. 248), além de associar à mudança estrutural como a diminuição da participação relativa da agricultura, também destaca o aumento do tamanho das unidades produtivas e a transformação de firmas pessoais em organizações econômicas impessoais (sociedades anônimas). Todavia Kuznets adverte que essa mudança não será livre de conflitos sociais e efeitos indesejados.

<sup>6</sup> Este documento não vincula esse hiato com o enfoque do hiato da poupança compartilhado por a maioria dos teóricos do desenvolvimento (Pinkusfeld; Britto, 2010) e principalmente apresentado no *trade off* entre consumo de luxo e investimento (Pinkusfeld; Oliveira, 2016). Neste sentido, o hiato do consumo é um fator de demonstração social (de sucesso) a partir de imitar a canastra de consumo de países de maior renda per capita, em geral do país hegemônico.

industrialização a escala mundial, Chang (2009) também sugere incorporar como objetivo a sustentabilidade ambiental do processo.

A segunda esfera incorpora a noção que as estratégias nacionais de desenvolvimento não se dão no território econômico e político exclusivo de um determinado país. As relações internas entre os grupos econômicos, sociais e seus Estados estão vinculadas às relações entre estes e os demais Estados - em particular o Estado hegemônico - por meio de oportunidades econômicas, modelos e ideologias. No marco da estrutura social de acumulação (ESA) neoliberal, o acesso a divisas e a tecnologia, o apoio ou o veto (e, no limite, o bloqueio) às estratégias nacionais de desenvolvimento são influenciados, após a dissolução da União Soviética, pelas transformações internas e externas lideradas pelos EUA sobre a economia internacional (Medeiros, 2013). Neste sentido, a definição de uma política exterior com os EUA é uma parte fundamental da consolidação de uma estratégia nacional.

Por outro lado, a ESA envolve a interação entre o processo de acumulação e um conjunto de políticas, instituições econômicas e ideológicas que apoiam ou facilitam o processo de acumulação. Como o processo é conduzido pela realização de lucros, o papel da estrutura social é regular a luta de classes e a competição intercapitalista para criar estabilidade e previsibilidade suficiente para permitir a rápida acumulação (Kotz, 1994).

Neste sentido, o objetivo proposto implica contrastar as dinâmicas derivadas das estratégias de política econômica (desenvolvimento) e os elementos da ESA (acumulação e instituições) para avaliar as oportunidades e limites dos projetos políticos regionais<sup>7</sup> num sentido amplo. Nesta linha, o documento tende a incitar o debate sobre o tema em questão, mas não esgota toda a sua problemática, contudo, nos permite abrir futuras linhas de pesquisa.

O artigo compõe-se por cinco capítulos. Depois desta introdução, transitamos os origens e consolidação da ESA neoliberal nas últimas décadas do século XX, resumindo suas características e seu impacto na região. O terceiro capítulo incorpora os elementos relevantes sob o cenário geopolítico mundial de começo de século XXI. Na quarta parte, nos focalizamos nas estratégias de desenvolvimento dos grupos de países e finalizamos com alguns comentários finais no quinto apartado.

<sup>7</sup> Do mesmo modo que Bertola e Ocampo (2010:13), acreditamos que é possível falar de uma história econômica da América Latina e que os países latino-americanos mostram um conjunto de características comuns, as quais permitem entender seu curso econômico e social. Aliás, é necessário considerar que a política exterior dos EUA identifica América Latina como um bloco sob o qual exerce sua influência. Este fato tem raízes históricas desde a doutrina Monroe em 1823 e a política externa que Kissinger manteve durante a segunda metade do século XX (Fiori, 2014, p. 253-258). Como resposta a esta política, vários autores da região como José Martí, Manuel Ugarte ou o libertador Bolívar propunham pensar a região como um bloco de modo a se defender das estratégias imperialistas dos EUA. Pois tanto do ponto de vista exterior como interior, a visão de América Latina como um bloco é relevante.

## 2. A origem e consolidação da estrutura social de acumulação neoliberal e o impacto em América Latina

O neoliberalismo foi a resposta à crise da estrutura social de acumulação do keynesianismo ou do Estado de bem-estar recriado durante o Período da Segunda Guerra e Pós-Guerra. Logo, o surgimento do neoliberalismo envolveu a construção de novas instituições que mudaram a dinâmica de acumulação do sistema capitalista mundial. Estas mudanças foram originadas nos EUA e depois se espalharam para Europa e Japão. Dentro destas mudanças, destacam-se: uma nova era das finanças, a reestruturação da indústria, a explosão da alta tecnologia, a onipresença dos serviços empresariais e o enfraquecimento da organização e da identidade da classe trabalhadora. Tudo isso esteve a serviço de reconstituir a base material do império americano (Panich; Gindin, 2012). Em paralelo, os EUA iniciavam um novo ataque na Guerra Fria, aumentava, sem precedentes em tempos de paz, seus gastos militares e renovava o convite ao desenvolvimento da China (Medeiros; Serrano, 1999).

Além disso, devemos destacar a consolidação do padrão monetário dólar flexível. Depois de duas depreciações unilaterais das taxas de câmbio fixadas em Bretton Woods, os EUA retomaram progressivamente o controle do sistema monetário-financeiro internacional. A partir de então, os EUA poderão incorrer em déficits globais na balança de pagamentos e financiá-los com ativos denominados em sua própria moeda (eliminação completa da restrição externa) (Medeiros; Serrano, 1999; Serrano, 2002). Isto implicou a construção de um sistema financeiro verdadeiramente global com base na internacionalização do sistema financeiro dos EUA. Neste sentido, a base material interna do império americano foi reconstituída pela volatilidade acelerada das finanças em um grau extraordinário das transformações econômicas e o deslocamento social (Panitch; Gindin, 2012).

Como se pode constatar, a ESA neoliberal perdeu a condição de gerar estabilidade<sup>8</sup>. Neste sentido, o neoliberalismo global é uma estrutura transnacional e as estruturas locais inserem-se em forma de rede, essas estruturas nacionais podem estar mais ou menos adaptadas ao modelo neoliberal. Como um modo de regular as relações de produção capitalista e as relações de classes em escala global, a ESA neoliberal tentou criar instituições transnacionais. Essas instituições são hierarquias, pois existem em várias escalas geográficas e, às vezes, são

<sup>8</sup> O neoliberalismo significou um desafio em termos da definição das ESAs. Wolfson e Kotz (2010) reformularam o conceito de ESA a partir do conjunto de instituições que garantem a obtenção de lucros e que estabilizam o conflito de classes, principalmente o conflito capital-trabalho. Os autores apresentam cinco dimensões que caracterizam as ESA: i) a maneira em que o conflito capital-trabalho é temporalmente estabilizado; ii) o rol do Estado na economia; iii) as contradições dentro do capital; iv) as contradições dentro do trabalho; e por fim v) as características da ideologia dominante.

criadas pelos estados por meio de acordos e tratados. Essas instituições, embora nunca fossem desenvolvidas totalmente, assumem alguma autoridade limitada sobre esses mesmos estados através do controle sobre o acesso aos mercados internacionais ou do exercício da influência da ideologia hegemônica. A ESA neoliberal global existe na forma mais pura a nível transnacional, no qual os princípios neoliberais ficam totalmente dominantes em instituições como a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) (Kotz; McDonough, 2010).

No caso da América Latina, a dinâmica do neoliberalismo apresentou o que podemos identificar como duas ondas de expansão com suas respectivas crises. A partir de meados dos anos 70, a primeira onda foi observada, principalmente, nos governos autoritários que surgiram em Chile e na Argentina. Os governos militares promoveram mudanças estruturais que corroeram a base material dos processos anteriores de industrialização (Ferrer, 1981), principalmente, com o objetivo de disciplinar seus trabalhadores.

As mudanças institucionais dos países centrais desenvolveram um papel chave nos objetivos dos governos militares do Cone Sul, especialmente no que tange as reformas no sistema financeiro dos EUA<sup>9</sup> que permitiram o acesso a empréstimos internacionais, o que outorgou graus de liberdade ao plano econômico. Os grandes bancos norte-americanos assumiram a liderança na concessão de empréstimos às ditaduras da América Latina<sup>10</sup> para atender a crescente politização do conflito de classes, em meio de crescentes déficits comerciais e de inflação (Panitch; Gindin, 2012). O interesse dos bancos tinha uma origem muito simples, pois os benefícios eram muito tentadores, atingindo até 233% do principal. Isso deixou a América Latina mais que nunca submetida a choques gerados em América do Norte, como foi demonstrado na “era Volcker”.

A região triplicou seu estoque de dívida externa entre 1975 e 1980<sup>11</sup>. Esta dinâmica não teve precedentes próximos, dado o baixo acesso a recursos externos que a região exibe até 1975. Além do processo de endividamento público, as empresas privadas locais e transnacionais também foram beneficiadas com o acesso ao crédito internacional (explicam o 40% do aumento da dívida), mas ele não foi utilizado na expansão da produção (Ocampo et al, 2014). As classes dominantes utilizaram o crédito internacional para obter lucros a partir do diferen-

<sup>9</sup> Panich e Gindin (2012, p. 260-269) discutiram a visão que as reformas foram, além do que define a literatura tradicional como liberalização, um incremento da regulação e do poder do governo dos EUA sobre as finanças internacionais.

<sup>10</sup> Um dos assessores econômicos da administração Ford falou que conceder empréstimos bancários para os governos da América Latina era um “dever patriótico” (Panich; Gindin, 2012, p. 320)

<sup>11</sup> A contrapartida foi à crescente fuga de capitais que permitiu a liberalização financeira em toda a região, mas principalmente em Argentina, México e Venezuela (Ocampo et Al, 2014).

cial de taxas locais e internacionais, e depois gerar a saída de capitais. Esses endividamentos posteriormente foram estatizados por meios de diversos mecanismos financeiros habilitados pelos governos.

Os anos 80 foram caracterizados pela crise da dívida das economias da América Latina, principalmente, no México, Brasil e Argentina e as tentativas de reestruturação que significaram uma "década perdida" em termos de crescimento. Depois do aumento da taxa de juros de referência dos EUA desde uma meia de 11,2% até 20% em junho de 1981, cortou-se a possibilidade de refinanciamento dos empréstimos (ou *roll over*). Este fenômeno em forma conjunta com uma notável queda dos preços reais das *commodities* exportáveis afetou significativamente a capacidade de pagamento dos serviços financeiros da dívida colocando em risco a estabilidade do próprio sistema financeiro dos EUA. Isso provocou tentativas malsucedidas de reestruturação através da via política como pela participação de agências multilaterais de crédito que requeriam mudanças estruturais. A Reserva Federal e o Tesouro de EUA pressionaram para que as condições dos empréstimos de resgate do FMI implicassem a austeridade fiscal e, também, os programas de ajuste estrutural de modo de garantir os ativos financeiros e o processo de neoliberalização das economias de América Latina (Panitch; Gindin, 2012:322).

De um modo geral a resposta regional à crise externa baseou-se no controle recessivo e administrativo das importações e na promoção de exportações através de agressivas políticas cambiais. Estas políticas levaram a um forte crescimento das exportações e simultaneamente à estagnação econômica e a explosão inflacionária. No Brasil e no México, o ajuste externo interrompeu a estratégia desenvolvimentista de industrialização (Medeiros; Serrano, 1999).

Como destacam Ocampo et al (2014), em comparação com a crise dos anos 30, não foi um fenômeno favorável que as instituições internacionais estivessem mais desenvolvidas. Nos anos 30, com exceção de Argentina, América Latina declarou o default de seu endividamento externo, o que permitiu um menor custo em divisas e uma mais rápida recuperação. No caso dos anos 80, as instituições pressionaram para que os países continuassem pagando com o objetivo de proteger os bancos credores, principalmente, os bancos dos EUA. Isto gerou um prejuízo econômico e social profundo nos países devedores.

A América Latina demorou 7 anos para recuperar o nível de atividade per capita prévio depois da crise dos anos 30, no caso da crise dos anos 80 demorou-se 17 anos (Bertola; Ocampo, 2012:223). Do lado da pobreza, América Latina só retorna ao nível de 1980 em 2004, quase um quarto de século perdido. Na mesma linha, Bertola e Ocampo (2012:216)

afirmam que é pouco provável que, na ausência da crise da dívida, as economias latino-americanas tiveram abandonado o processo de industrialização dirigida pelo Estado pelas próprias causas do processo.

A segunda onda de expansão começou com o Plano Brady (1989) que conseguiu uma reestruturação eficaz da dívida da América Latina, o que permitiu modificar e liberar os balanços dos bancos norte-americanos expostos ao *default* da região. Este plano de reestruturação da dívida veio, por sua vez, acompanhado por uma receita de propostas de políticas articuladas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) e pelo Tesouro dos EUA. Williamson (1990) denominou Consenso de Washington para um decálogo destas propostas que consistiam em: (i) a disciplina fiscal; (ii) a reorientação da despesa pública desde os subsídios para despesas transversais, tais como educação primária, saúde pública e infraestrutura; (iii) uma reforma tributária baseada em impostos de ampla base com taxas de aplicação reduzidas; (iv) a liberalização das taxas de juros; (v) a manutenção duma taxa de câmbio competitiva; (vi) a liberalização do comércio, principalmente das importações; (vii) a liberalização dos fluxos de investimento estrangeiro; (viii) a privatização das empresas públicas; (ix) promoção da concorrência como mecanismo regulador de mercado e a redução da incidência do Estado; e (x) garantir juridicamente os direitos de propriedade privada.

Os pesquisadores Panitch e Gindin (2012:357) destacam que a independência do banco central foi a mudança institucional que, mais que qualquer outro, definiu a vontade do Estado de adotar o "ajuste estrutural". Desta maneira, se colocou o objetivo do controle da inflação por acima de qualquer outro objetivo da política econômica, o que foi necessário para garantir a disciplina do Estado contra as pressões democráticas para obter gastos sociais.

Esta receita foi aplicada em diferentes países da região com um grande grau inicial de aceitação. Esta segunda fase foi a que registrou uma maior consolidação do neoliberalismo na região e implicou transformações fortes na estrutura econômica e social. Podemos dizer que foi a primeira vez na história da América Latina que o liberalismo econômico coincidiu com o liberalismo político. Promoveu-se a abertura comercial e o objetivo da política econômica deslocou-se para manter a inflação baixa. A liberalização do comércio foi acompanhada também pelo dismantelamento do aparelho de intervenção estatal no desenvolvimento produtivo, não só para promover o desenvolvimento industrial, mas também agrícola. Esta visão foi incorporada em um slogan que se repetiu em vários contextos: "a melhor política industrial é não ter política industrial".

Podemos dizer que a ideologia cumpriu um papel chave dado que as decisões individuais são o fundamento para a primazia do mercado. Portanto, qualquer intervenção do Esta-

do que interfere nas decisões individuais apresenta-se inerentemente como inimigas das liberdades individuais e, portanto, estão condenadas ao fracasso.

Além do cenário general, a análise das respostas nacionais indica que foram diversas e distinguem-se entre reformadores "agressivos" e "prudentes". Argentina, Bolívia, Chile e Peru estão no primeiro grupo e Brasil, Costa Rica, Colômbia e México no segundo. O primeiro grupo foi caracterizado por gerar um extenso conjunto de reformas num curto período de tempo, enquanto que o segundo avançou nas transformações a um ritmo irregular e num prazo mais longo. Esta diversidade indica que o processo de transformação não pode ser entendido simplesmente como uma imposição externa senão que foi produto de decisões nacionais. Ao contrário das primeiras experiências no Cone Sul, as reformas dos anos 90 foram adotadas por regimes democráticos (Bertola; Ocampo, 2012).

Desde o ponto de visão do poder econômico local, as velhas famílias das classes dominantes passaram por uma transformação qualitativa na década de 1980 e 1990, experimentando um acúmulo de riqueza e de poder impulsionados por privatizações e outras oportunidades criadas pela globalização neoliberal, incluindo novos acessos ao mercado mundial e formas de associação com o capital transnacional extra regional. Atores nacionais poderosos tornaram-se os principais defensores do processo de neoliberalização da economia (Panitch; Gindin, 2012, p. 324; Nochteff, 1999).

No plano da institucionalidade neoliberal global, em 1993, o Tratado de Marraquexe, que envolveu todos os países da América Latina, criou a Organização Mundial do Comércio (OMC), estabelecendo as principais normas em temas comerciais (derivadas do antigo GATT) que governariam o mercado mundial até os dias de hoje e incluiu novas normas sobre serviços e propriedade intelectual. A contramão das tendências globais, a região apresentou elementos paradoxais derivados do mundo político: a criação do Mercosul em 1991 e a revitalização simultânea da Comunidade Andina e do Mercado Comum de América Central. Nesta linha, o apoio à integração econômica regional ou "regionalismo aberto" estava em forte contraste com as visões ortodoxas de liberalização unilateral do comércio. México e Chile, as duas economias que estavam fora dos acordos, assinaram acordos de livre comércio com países da região e também com países industrializados (Bertola; Ocampo, 2012).

O processo global incluiu também a internacionalização do sistema legal dos EUA. A partir da construção do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA, em inglês), as leis dos EUA e os tribunais que garantem os investimentos são internacionalizados e começam a ser aceitos globalmente. Logo, a difusão foi por meio de assinar Tratados Bilaterais de

Investimento (TBI). Este processo de internacionalização das leis de EUA reforçou a ideologia neoliberal, produto do caráter intrínseco e supremo das leis na sociedade de direito.

Neste marco, a abundância de liquidez internacional decorrente dos processos de desregulação financeira e de securitização das dívidas externas ocorridas no início dos anos 90 levou os países latino-americanos a uma mudança radical no seu padrão de financiamento externo. Houve uma mudança de estratégia voltada ao crescimento das exportações, desvalorização cambial e compressão das importações, passou-se à uma estratégia voltada à obtenção de crescentes fluxos de capitais externos de forma a deslocar a restrição externa, controlar a inflação e integrar os mercados financeiros domésticos aos circuitos financeiros internacionais. Com a abertura comercial e financeira e com a estabilização da taxa nominal de câmbio (agora acompanhada de ampla desindexação) países como a Argentina, o México e o Brasil tornaram-se grandes receptores dos abundantes fluxos internacionais de capitais especulativos (Medeiros; Serrano, 1999).

Mas essa exposição ao capital especulativo não foi só uma característica da região. Na década de 1990, mais de setenta crises financeiras eclodiram em países de renda baixa e média, como resultado direto da "mobilidade global do capital." Essas crises eram muito diferentes da crise da dívida da década anterior. O principal objetivo da política dos EUA ante estas crises, por meio dos programas de ajustes estruturais do FMI, era assegurar que os países devedores continuariam atuando nos mercados de capitais internacionais. No fundo, os crescentes influxos de capitais foram os que expuseram cada vez mais países em desenvolvimento com a volatilidade financeira desencadeada pelos novos tipos de crises (Panitch; Gindin, 2012, p. 371).

O resultado foi que os fluxos de capitais viabilizaram um grande ajuste importador. Com o relaxamento dos controles sobre as importações, e com a retomada ainda que moderada do crescimento econômico, a América Latina realizou um amplo ajuste importador favorecendo essencialmente as exportações dos EUA. Assim, a liberalização comercial e financeira aceita com entusiasmo pelas elites locais levou ao resultado paradoxal de que a multiplicação de fontes e formas de financiamento externo, ao invés de afrouxar a restrição externa ao crescimento, acabou por provocar forte expansão dos passivos externos. Estes fluxos não eram gerados primordialmente pelas necessidades de financiamento das importações, mas sim por ganhos de especulação e arbitragem financeira possibilitados por políticas de juros diferenciados elevados associados às taxas de câmbio completamente descoladas das condições de competitividade (Medeiros; Serrano, 1999).

No final dos anos 90, América Latina experimentou o que Bertola e Ocampo (2010) denominaram “a metade duma década perdida” em termos das distintas variáveis econômicas: nulo ou queda do PIB per capita, crescimento da desigualdade e aumento da pobreza. Em suas versões mais extremas, este período apresentou crises socioeconômicas que questionaram a continuidade das políticas neoliberais do Consenso de Washington, tais como os casos de Brasil (1998), Equador (1999), Argentina (1998-2001) e na Bolívia (2003). A saída das crises e o novo contexto foram o pontapé inicial de uma nova etapa.

### 3. O cenário geopolítico de começo do século XXI

[T]he difficulty of making the institutional and ideological transformations needed to convert the new large potential of modern technology into economic growth in the relatively short period since the late eighteenth century limited the spread of the system. Moreover, obstacles to such transformation were, and still are being, imposed on the less developed regions by the policies of the developed countries. (Kuznets, 1973: 250)

As estratégias nacionais de desenvolvimento, como já comentamos, não se dão no território econômico e político exclusivo da nação. As relações internas entre os grupos econômicos, sociais e seus Estados são vinculadas às relações entre estes e os demais Estados por meio de oportunidades econômicas, modelos e ideologia. A ampliação ou a diminuição do atraso relativo dos países da periferia são processos que tem pouco de automáticos e dependem, fundamentalmente, das estratégias nacionais de desenvolvimento.

Não obstante, o sistema econômico mundial está caracterizado por assimetrias entre países centrais e periféricos que acentuam o desenvolvimento desigual. Estas assimetrias são: (i) o poder militar; (ii) o controle da moeda e finanças internacionais e (iii) o controle sob a tecnologia e o progresso técnico. Precisamente pelas assimetrias mencionadas, o resultado final de tais projetos nacionais está fortemente associado, em cada período histórico, às condições externas.

Portanto, os espaços e oportunidades para o crescimento destes países em cada período histórico estão ligados a dois determinantes fundamentais da natureza da restrição externa por eles enfrentada: i) as características gerais do regime monetário internacional e a forma pela qual o país hegemônico opera o padrão monetário internacional e ii) a orientação geopolítica da(s) potência(s) dominante(s) (Medeiros; Serrano, 1999)

No marco da ESA neoliberal, o acesso a divisas e a tecnologia, o apoio ou o veto (e, no limite, o bloqueio) às estratégias nacionais de desenvolvimento são influenciados, após a

dissolução da União Soviética, pelas transformações internas e externas lideradas pelos EUA sobre a economia internacional (Medeiros, 2013). Neste sentido, a definição de uma política exterior com os EUA é uma parte fundamental da consolidação de uma estratégia nacional.

Nesta linha, a entrada da China na OMC, no ano 2001, abriu novas perspectivas na economia e, posteriormente, na geopolítica global. Seguindo Panitch e Gindin (2012, p. 406), a inserção chinesa foi o evento mais significativo para a construção do capitalismo global e a integração econômica da Ásia Oriental. As elevadas taxas de crescimento da econômica chinesa e os crescentes fluxos de comércio criaram um centro de gravitação de referência para as economias em desenvolvimento e também para América Latina. Além disso, essa gravitação operou dentro de um centro maior liderado pelos EUA. A crescente demanda chinesa de matérias-primas e o *boom* de preços das *commodities*<sup>12</sup> possibilitaram elevadas taxas de crescimento das economias de América Latina. O boom de preços favoreceu em maior medida os produtos mineiros e petrolíferos em relação aos agrícolas (Ocampo, 2007).

Do ponto de vista do regime monetário internacional, a Reserva Federal dos EUA manteve uma política de baixas taxas desde o começo do século até os dias de hoje, a exceção do período 2006-2007. Essa política iniciou-se de modo de prevenir o colapso do banco LTCM e o *default* da dívida de Brasil (Panitch; Gindin, 2012, p. 448). Desta maneira, várias bolhas financeiras foram criadas e foram as que permitiram gerar fases de crescimento na economia dos EUA.

Na região, a crise do neoliberalismo deu origem a uma divergência nos caminhos utilizados por diferentes experiências, um grupo tentou desenvolver políticas alternativas para o decálogo neoliberal, tais como: Venezuela, Brasil, Bolívia, Argentina, Uruguai e Equador; enquanto outro grupo composto por Chile, Peru e Colômbia, México e a maioria dos países de América Central e o Caribe permaneceu dentro da esfera dos EUA e aprofundou as raízes do projeto neoliberal.

Esta redefinição dos esquemas políticos em América Latina gerou certo desagrado na política externa dos EUA. Do ponto de vista da história das relações internacionais, a política exterior dos EUA do último século esteve dominada pelas ideias de Spykman e, seu continuador, Kissinger. Neste sentido, Spykman propunha dividir o "mundo latino" em duas regiões: uma primeira, "mediterrânea", que incluiria o México, a América Central e o Caribe, além da Colômbia e da Venezuela; e uma segunda, que incluía o resto da América do Sul. A partir

<sup>12</sup>A tendência ao aumento dos preços internacionais provocou um debate sobre os fatores que explicam o *boom*, no qual operam elementos de demanda, oferta e financeiros (FAO, 2011; Chandrasekhar; Ghosh, 2012; Mitchell, 2008; Serrano, 2013).

desta separação geopolítica, Spykman definia a América Mediterrânea como uma zona em que a supremacia dos EUA não podia ser questionada, o que significa que o México, Colômbia e Venezuela ficarão sempre numa posição de absoluta dependência dos EUA. Portanto, qualquer ameaça à hegemonia deveria vir do Sul, em particular da Argentina, Brasil e Chile (Fiori, 2014, p. 253-261). Se bem a ameaça dum hegemonia nascente não era evidente, os EUA mantiveram-se atentos as transformações encorajadas pelo segundo grupo.

A divergência dos caminhos definiu o desenvolvimento dum terceira onda que decorre no começo do novo século. Após o Consenso de Washington, a proposta neoliberal passou pela conformação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que foi totalmente rejeitada pela Quarta Cúpula das Américas em 2005. Em contraste, criaram-se organismos de cooperação econômica como a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA) ou de cooperação política como a União das Nações Sul-americanas (UNASUL) que excluam a participação dos EUA.

Além da derrota do ALCA, os EUA continuaram operando de maneira a consolidar a proposta dum bloco econômico com os países que mantiveram uma política vinculada ao neoliberalismo e promoveram acordos bilaterais de livre comércio com Chile (2004), El Salvador (2006), Honduras (2006), Nicarágua (2006), Guatemala (2006), República Dominicana (2007), Costa Rica (2009), Peru (2009), Colômbia (2012), Panamá (2012), além do acordo NAFTA que já tinha incluído México (1994).

Por outro lado, o grupo que procurou superar o neoliberalismo aproximou-se geopoliticamente da posição da China a partir de um estreitamento das relações tanto de comércio como, posteriormente, de investimento. Logo, a China se transformou rapidamente no maior parceiro comercial da maioria dos países da região. Em anos recentes, este grupo também se aproximou as estratégias de Putin e a tentativa da Federação Russa de recuperar seu papel na geopolítica internacional.

Num novo avanço na globalização das relações econômicas, os EUA promoveram a negociação de diversos acordos internacionais, tais como: a Parceria Transpacífico (ou TTP derivado do inglês) assinado entre doze países do Oceano Pacífico, o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP) que proponha um acordo de livre comércio entre os EUA e a União Europeia e o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIP) que é uma ampliação da normativa da OMC, mas maximiza os privilégios de propriedade intelectual. Estes acordos foram fortemente criticados dado que eliminam a possibilidade da periferia de instrumentar políticas que foram

usadas nos países industrializados nos seus processos de desenvolvimento, especialmente nas suas etapas iniciais.

A gama de instrumentos políticos disponíveis para os países em desenvolvimento diminuiu acentuadamente nas últimas duas décadas. Durante esse período, através da OMC e de diversos TLC's bilaterais e regionais, subsídios, restrições quantitativas, regulamentações de investimentos estrangeiros (como requisitos de conteúdo local), programas de crédito direcionado, racionamento de divisas e muitos outros instrumentos industriais tornaram-se impossíveis de utilizar (Chang, 2009).

No mesmo sentido, o sistema produtivo industrial mundial tendeu na forma das cadeias globais de valor (CGV) lideradas por um grupo seletivo de grandes empresas transnacionais que aproveitaram o novo marco legal de modo de gerar e apropriar-se de rendas e quase rendas derivadas da inovação, desenho e suas capacidades financeiras. Este esquema criou uma divisão internacional (desigual) do trabalho no qual o trabalho tangível (a fabricação e a montagem) ocorre nos países em desenvolvimento de mão de obra barata, enquanto o trabalho intelectual (I+D, desenho, finanças e marketing) concentra-se nos países ricos de Ocidente e Japão. De um lado da CGV, o *core business* das grandes empresas é controlar e capitalizar esses ativos intangíveis. Do outro lado da cadeia, pouco valor agregado é acumulado para trabalhadores e empresas das regiões em desenvolvimento (Medeiros; Trebat, 2017).

A maior parte de América Latina, especialmente América do Sul, manteve-se fora das CGV. O México é o principal participante das CGV's na região a partir do NAFTA e sua proximidade com o mercado dos EUA. Neste sentido, seu papel consiste no processamento de insumos importados e montagem (*maquilas*) de produtos manufaturados de meio e elevado conteúdo tecnológico (celulares, TV's, linha branca e setor automotriz).

Enquanto a América do Sul parece estar relativamente isolada das redes globais de produção, a economia da região está, de fato, fortemente internacionalizada, com investidores estrangeiros desempenhando um papel importante na indústria, nos serviços, nos recursos naturais e no setor financeiro (Medeiros; Trebat, 2017). É possível que esse relativo isolamento seja produto, paradoxalmente, do regionalismo aberto desempenhado durante os anos 90 que derivou no MERCOSUL, o que permitiu manter algum grau de demora na extrema liberalização comercial e atrair investimentos estrangeiros a partir de um mercado maior. Neste sentido, cabe mencionar as *maquilas* que tanto Brasil (Manaus na Amazônia) como Argentina (Tierra del Fuego na Patagônia) mantêm como tentativa de política de desenvolvimento local em regiões relativamente isoladas e com o mercado interno como destino. Além disso, os salários na região não são tão baixos como aqueles dos países asiáticos.

A partir da queda do petróleo desde o ano 2012, o preço do resto das *commodities* acompanhou aquela tendência<sup>13</sup>. Este fato implicou o fim do boom dos preços. Mesmo que o nível dos preços seja menor que aqueles da primeira década do século XXI, eles ainda são maiores que os preços dos anos 80 e 90. Isto gerou uma redução da taxa de crescimento das econômicas de América Latina, o que foi o começo das dificuldades políticas e econômicas dos governos do segundo grupo.

Em abril de 2017, os governos alternativos a hegemonia neoliberal de Argentina e Brasil já foram substituídos por projetos conservadores e o governo venezuelano transita em uma crise econômica e política bem forte. No entanto, os projetos políticos nacionalistas em contra da globalização econômica consolidam-se nos países industrializados centrais tais como a presidência de Trump nos EUA e a saída de Grã-Bretanha da União Europeia (BREXIT). Estes fenômenos abrem interrogantes sobre o futuro do processo de globalização econômica do capitalismo dos EUA e, especialmente em sua integração econômica (“de vizinho pobre”) com México.

A virada política conservadora é evidente, o que resulta menos evidente são as possibilidades de reverter um processo de globalização econômico e financeiro de mais de trinta anos. Kotz e McDonough (2010) destacam as dificuldades que se percebem na ESA contemporânea como o grau de avanço das contradições, mas isto não parece representar um fim da ESA neoliberal com a liderança dos EUA no curto e no mediano prazo. Podemos nos perguntar então se o cenário geopolítico das primeiras décadas do século XXI está gerando fortes pressões sociais e políticas, nacionais e internacionais, pelo desenvolvimento de países que estão em estágio de avanço econômico e material inferior aos países mais ricos do mesmo modo que aconteceu após a Segunda Guerra Mundial. No caso específico de América Latina, não se observam elementos de modo que tenha sentido “um convite”<sup>14</sup> a seu desenvolvimento.

Mesmo assim, o aprofundamento da competência entre as três nações, China, Rússia e os EUA, geraria uma luta por incrementar a influencia na região, o que derivaria possivelmente em maiores fluxos de investimento. Nesta linha, podemos comentar a recente construção do canal de Nicarágua por parte de investidores chineses, um competidor direito do centenário canal de Panamá que se mantém na órbita dos EUA. A futura administração do canal em

<sup>13</sup> Especulou-se sobre uma retomada do *boom* dos preços até que foi confirmado o avanço tecnológico dos EUA na técnica do *shaleoil*. Desta maneira, o principal consumidor de petróleo reduziu sua dependência das importações, o que consolidou a tendência a queda dos preços em relação a primeira década dos anos 2000 (Fioritti, 2016).

<sup>14</sup> Para uma análise dos “convidados” e a situação da América Latina na Pós-Guerra, ver Medeiros e Serrano (1999)

mãos chinesas implica uma quebra na política exterior ideada por Spykman e é um possível foco futuro de conflito.

#### **4. As estratégias de desenvolvimento de América Latina**

[E]conomic development is not a question of going through “stages” within a uniform pattern associated with the rise in per capita income that industrial countries have already followed. It is about increasing per capita income, about succeeding in carrying out the required structural transformations, and about employing the appropriate macroeconomic and financial strategies, within the restrictions that each country’s position in the world hierarchy creates and based on the internal structures in developing countries that are partly functional to that position and partly determined by their own historical development. (Ocampo, 2005, p. 7)

##### **A estrutura produtiva**

Do ponto de vista da sua estrutura produtiva, desde o momento da conquista e mesmo que alguns países conseguissem diversificar as suas estruturas de produção, a maioria dos países da América Latina não foi capaz de superar um padrão de especialização baseado na exploração dos recursos naturais. Esse padrão de especialização e o acesso altamente cíclico aos mercados de capitais ajudam a explicar a alta volatilidade da região, os que foram e ainda são ameaças ao seu desenvolvimento econômico (Bertola; Ocampo, 2010; Medeiros, 2008).

As estruturas sociais, a distribuição do poder e da riqueza, o papel e a força das elites e o complexo processo de formação dos Estados nacionais, que em muitos casos permaneceram endemicamente fracos, combinados com a herança colonial e as políticas de integração internacional dos estados independentes são fatores cruciais para entender as etapas de sucessos e fracassos da experiência econômica latino-americana.

Desde os anos do desenvolvimento exportador primário, o papel da América Latina na divisão internacional do trabalho foi à produção de matérias primas e seu fornecimento para os grandes centros industriais. Durante a primeira globalização, a loteria dos produtos básicos definiu em grande medida os padrões de especialização das economias latino-americanas. Neste primeiro momento, podemos identificar três tipos de padrões: o agrícola de clima temperado (trigo, milho e carnes) no Cone Sul, o agrícola de clima tropical (açúcar, café, cação e borracha) de Brasil, Equador, Colômbia, Venezuela, América Central e o Caribe e o mineiro focalizado nos países andinos de Chile, Peru e Bolívia (Bertola; Ocampo, 2010; Thorp, 1998)

Tendo em conta o papel que implica a produtividade agrícola na possibilidade de gerar excedente econômico e dinamizar um processo de cambio estrutural, Bielschowsky, Silva e Vernengo (2013, p. 31-36), analisando o período 1950 a 2005, concluíram que ocorreu uma aproximação entre as produtividades do campo e das cidades. Não obstante, os autores verificaram que isso somente se deu a partir de 1980, quando a produtividade agrícola continuou a crescer, mas a produtividade manufatureira, de serviços e construção prevaleceu estagnação ou caiu. Portanto, sugerem que houve aumento nos setores ditos modernos, como bancos e telecomunicações, mas que foram mais que contrabalançados por queda em segmentos como os de serviços pessoais e comércio ambulante, ou seja, pela hipertrofia do setor terciário.

Weller (2016), na mesma linha, afirma que o crescimento da produtividade média do setor agropecuário acelerou-se no período 2002-2012 com relação ao período 1990-2002. Neste sentido, esse aumento excedeu o crescimento da produtividade do trabalho dos setores não agrícolas, de modo que decorreu uma nova redução das diferenças de produtividade entre o setor agropecuário e os outros setores da economia.

Este fenômeno parece estar em esta linha com uma crescente inserção internacional a partir das vantagens comparativas gerada pelas políticas neoliberais. Isto da relevância o conceito do *lock in* de Smith, no qual a possibilidade de acesso aos mercados internacionais permite aumentar a produtividade a partir da divisão técnica do trabalho. Neste sentido, os setores industriais apresentam maiores oportunidades de aumentar a produtividade através dessa via que os setores primários (Elmslie, 1994). Portanto, se a maior abertura comercial derivou numa especialização em produtos primários, a inserção internacional implica mais subdesenvolvimento.

Por outro lado, cabe destacar que, ainda bem que a população rural de América Latina diminuiu de 25% no ano 2000 para 20% no ano 2014, a região continua tendo um importante exército de reserva nas populações rurais, especialmente nos países de maior tamanho como México (20%) e Brasil (15%). Este fenômeno demanda estratégias nacionais de desenvolvimento do tipo *Lewis*.

A partir das trajetórias que adotou cada país e as mudanças decorrentes do sistema capitalista global, arrumar uma nova tipologia das estruturas produtivas de América Latina do começo de século XXI como aquela da primeira globalização não é tarefa simples. Bertola e Ocampo (2010, p. 22) consideram que o tamanho da população teve um grau de relação com as possibilidades de diversificação da estrutura produtiva na região, portanto, temos países grandes (Brasil e México), medianos (Argentina, Chile, Colômbia, Peru, Venezuela) e pequenos (América Central, Caribe, Uruguai, Paraguai e Equador).

Além disso, podemos incorporar o padrão de inserção internacional de acordo os principais produtos exportados e completar a classificação, tais como: de base industrial (Brasil e México), agrícola de clima temperado (Argentina, Uruguai e Paraguai), agrícola de clima tropical (América Central e Caribe), mineiro (Chile e Peru), gás-petrolero (Venezuela, Colômbia, Equador, Bolívia e Trinidad e Tobago) e as economias de serviços (Panamá, República Dominicana e Cuba). Este esquema permite uma primeira aproximação.

Do plano geopolítico, como já comentamos na seção anterior, pode-se identificar duas trajetórias ou estratégias desenvolvidas na região. Por um lado, aqueles que aprofundaram suas relações com o país hegemônico, um grupo liderado por Chile, México, Peru e Colômbia que se consolidou a partir da Aliança do Pacífico. Nesta linha de política também andaram a maioria dos países de América Central e o Caribe, com a clara exceção de Cuba.

De um modo geral, a estratégia consistiu em aceitar a proposta dos EUA e inserir-se de alguma forma nas cadeias de fornecimento do mercado interno dos EUA. No plano interno, as políticas devem basear-se nos três princípios econômicos da ESA neoliberal: liberalização, privatização e estabilização. Desta forma, primeiro aplicaram-se as medidas estruturais propostas no marco do Consenso de Washington (ver seção 2), e posteriormente no novo século, adotou-se a agenda de desenvolvimento baseada nas recomendações nos organismos internacionais, entre elas aparecem os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio da Organização de Nações Unidas (ONU) e a Agenda de Desenvolvimento de Doha da Organização Mundial de Comercio (OMC).

Por outro lado, um grupo que depois das crises de começo de século desenvolveu diferentes tentativas de mudança em relação à ESA neoliberal composto pelos países do Mercosul (Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai e, recentemente, Venezuela), Equador e Bolívia. Neste sentido, cabe destacar uma primeira diferença com o primeiro grupo, parte dessa virada política se apoiou fundamentalmente sob figura políticas carismáticas: Chávez na Venezuela, Correa no Equador, Morales na Bolívia, os Kirchner na Argentina e Lula Da Silva no Brasil. Esses novos projetos políticos foram chamados, de um modo mais general, de *populismos do século XXI* (Treacy, 2013).

Além dos rótulos, estes governos procuraram uma reavaliação da autonomia do Estado, o que lhes permitiu gerar uma capacidade para receber e canalizar as demandas populares. No entanto, o projeto político enfrentou-se ao longo dos anos com os limites próprios do novo modo de acumulação que se tentou criar, com os limites das reformas estruturais dos anos 90 e com o marco de ação ou inação que implicou a estrutura social de acumulação neoliberal em escala global.

Aliás, os próprios líderes do projeto político destacaram em várias oportunidades as capacidades e possibilidades que implicaram as decisões políticas como dinamizadoras do desenvolvimento econômico por acima dos fatos econômicos ou também dos interesses das classes dominantes, a maioria dos projetos apresentaram alguma manifestação de resistência ao modelo alternativo no plano interno, tais como: a tentativa de golpe de Estado e a greve petroleira no ano 2002 em Venezuela, a crise do campo no ano 2008 em Argentina, a tentativa de golpe de Estado no ano 2010 em Equador (“o 30S”) e os golpes parlamentários no ano 2012 em Paraguai e no ano 2016 em Brasil.

### **Novos e velhos debates**

A partir das estruturas produtivas dos países de América Latina e do novo contexto internacional, desenvolveram-se vários debates respeito às estratégias que os países adotaram. Alguns analistas como Gudynas (2009) e Svampa (2012) adotaram uma postura crítica e consideraram que se formou um novo extrativismo ou “neoeextrativismo” na região. Este novo padrão foi associado aos governos que buscaram uma alternativa ao modelo neoliberal, especificamente de América do Sul, que procuraram uma apropriação por parte do Estado dos lucros das atividades extrativas que estão orientadas a exportação (produtos agrícolas, mineiros e petroleiros). A apropriação de parte da renda permitiu aos governos gerar um processo de redistribuição a partir de diversos programas sociais. Não obstante, mantiveram-se os efeitos sociais e ambientais negativos do extrativismo clássico e sua inserção internacional subordinada. Svampa considera que América Latina passou do Consenso de Washington ao Consenso das Commodities.

Com uma visão mais otimista, Carlota Perez (2010) propôs, sabendo das vantagens comparativas da região e as condiciones específicas do contexto internacional, desenvolver as indústrias de processo<sup>15</sup> com base em recursos naturais como uma inserção internacional complementaria das indústrias identificadas de montagem asiáticas, o que retoma elementos da *Staple Theory*<sup>16</sup> canadense. Em termos simplificados, Ásia é um continente densamente povoado com uma relativamente pequena dotação de recursos naturais. Estas condições dão à

<sup>15</sup>O conceito "indústria de processos" refere-se à transformação direta de matérias-primas através da química, métodos elétricos, térmicos ou outros (aço, papel, gasolina, plásticos), e serviços como as telecomunicações.

<sup>16</sup>*Staple Theory* não é uma teoria geral do crescimento econômico, nem mesmo como uma teoria geral sobre o crescimento das economias orientadas para a exportação, mas aplicável ao caso atípico de país novo, especificamente os novos países de população inglesa como Nova Zelândia e Austrália. Esses países tinham duas características distintas: uma relação terra per capita favorável e uma ausência de tradições inibidoras. Os setores de exportação são os que lideram a economia e que geram encadeamentos para trás, para frente e de demanda final, o que induz investimentos associados à cadeia de valor e às indústrias de consumo (Watkins, 1964).

Ásia vantagem na fabricação intensiva em mão de obra. Portanto, América Latina deve se focar nas indústrias de processos dos recursos naturais que podem ser o alvo da próxima revolução tecnológica derivada da biotecnologia, da nanotecnologia, bioelétrica e os novos materiais.

Em nosso entender, as duas visões omitem elementos importantes em suas análises. Por um lado, a ideia do neo extrativismo esquece ou omite as dinâmicas derivadas das transformações do mercado interno das economias latino-americanas, além de que o fornecimento de divisas tem um papel central. Neste sentido, se a exploração dos recursos naturais as vezes implica a formação de enclaves econômicos, não necessariamente são as estruturas prevalentes. Como já mencionamos nos antecedentes históricos, a maioria dos países transitou por processos de industrialização de 50 anos com maior o menor sucesso, mas que possibilitaram que as estruturas produtivas se diversificaram. Como mostram Bertola e Ocampo (2010:233-237), o coeficiente de exportações da região aumentou nas últimas décadas até o 25% do PIB em termos agregados, mas ainda assim não consegue explicar a maior parte do PIB nos países medianos e grandes. Mesmo pensando nos efeitos multiplicadores, um análise baseado nas exportações requer uma quantificação mais profunda do fenômeno para considerar sua verdadeira relevância.

Por outro lado, a visão de Perez (2010) não atende aos limites que impõem os acordos internacionais de comércio e de proteção da propriedade intelectual. Neste sentido, as instituições desenvolvidas pelo neoliberalismo limitam-se as políticas industriais e desenvolvimento dos sistemas nacionais de inovação da periferia. Ainda bem que podemos considerar que as indústrias a desenvolver estariam na fronteira tecnológica, o que nos permite evadir as perguntas sob a demanda e as parcerias comerciais por um momento<sup>17</sup>, os atores que liderariam o processo também é um aspecto relevante. Além de que podemos discutir quais esquemas de propriedade são melhores ou piores no sentido do desenvolvimento econômico, uma empresa de capital estrangeiro apresenta mais limites na ESA neoliberal para a política econômica que uma empresa de capital nacional ou que uma empresa estatal. Na segunda metade do século XX, no Chile, a indústria do cobre foi nacionalizada e se mantém em mãos do Estado nacional, no entanto a mineração do cobre em Peru é liderada por firmas transnacionais a partir de exonerações fiscais e incentivos derivadas das políticas dos anos 90. Assim, os dois casos apresentam dificuldades no desenvolvimento de uma rede de fornecedores e encadeamentos

<sup>17</sup> Os *booms* de revoluções industriais também podem ser passageiros como foi o caso do salitre no Chile ou da borracha na Amazônia brasileira no final do século XIX e começo do século XX. Os dois materiais tiveram uma *belle époque* que finalizou por desenvolvimento de materiais sintéticos na Europa (Thorp, 1998). Neste sentido, a estratégia também deve adotar uma visão dinâmica.

locais dado que as tecnologias provêm de países centrais especializados como Canadá e os fornecedores dos bens de capital também constroem sua rede de fornecedores em escala global.

Numa linha argumentativa similar, Chang (2009) critica as novas visões do desenvolvimento dos organismos internacionais da ONU e da OMC. Do lado do NU, em termos econômicos, só reproduzem a ideia de criar sistemas de comércio aberto, previsíveis, não discriminatórios e baseados em regras claras. Em outras palavras, essas políticas implicam que os países ricos diminuam suas tarifas e subsídios em produtos agropecuários e vestuário de modo que os países pobres consigam vender mais aos primeiros. O autor afirma, portanto, que essas políticas não incluem nenhum conceito de desenvolvimento dado que não implicam que os países pobres modifiquem sua especialização em direção as atividades de maior conteúdo tecnológico.

A experiência do México a partir do NAFTA foi nessa direção. A partir do Acordo Multifibras, as manufaturas de têxteis e vestuários conseguiram um acesso privilegiado ao mercado interno dos EUA, o que motivou elevadas taxas de crescimento durante os anos 90. Não obstante, quando os EUA estenderam esses privilégios mediante a firma de outros TLC, especificamente com América Central<sup>18</sup>, e no marco da crescente competência chinesa, a dinâmica do setor em México adquiriu taxas aceleradamente negativas (Romero; Mattar, 2009). Este caso demonstra as características estáticas e os limites deste tipo de inserção internacional.

Do lado das propostas da OMC, o núcleo de ideias é o que podemos descrever como o "intercâmbio agricultura-indústria" entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, basicamente implica que os países desenvolvidos baixem seus subsídios e tarifas agrícolas, enquanto o segundo grupo reduz sua proteção industrial. O primeiro problema com esta visão é que a troca agricultura-indústria não vai ajudar na trajetória do desenvolvimento. Na verdade, muitos países em desenvolvimento são importadores líquidos de produtos agrícolas e, portanto, pouco susceptíveis de beneficiar-se da liberalização agrícola nos países desenvolvidos. Eles podem até mesmo prejudicar-se se forem importadores desses produtos agrícolas que são fortemente subsidiados pelos países desenvolvidos (Chang, 2009).

Este fenômeno observa-se nos países que assinaram os TLC's com os EUA como México e os países de América Central. Nessas relações comerciais, os países latinos exportam os produtos intensivos em mão de obra ou aqueles agrícolas de contra estação e os EUA ven-

<sup>18</sup> No ano 2014, os têxteis e vestuário são o principal rubro exportado de México e Honduras.

dem os grãos que são produzidos com alta intensidade de terra e capital. Essa especialização do comércio agrícola permite aproveitar as vantagens competitivas estáticas dado que possibilita atingir maiores níveis de emprego nos setores exportáveis e importar os produtos necessários a preços mais baixos. Não obstante, essa racionalidade tem um efeito negativo significativo sobre a heterogeneidade estrutural da produção agrícola dos países. O problema mais grave surge no cultivo de milho, que é o principal produto da economia rural e o elemento básico do consumo nacional. No contexto do TLC, para evitar a dependência excessiva das importações de milho dos EUA, os governos promoveram a produção local em regiões que fossem competitivas internacionalmente.

No caso de México, o governo decidiu aumentar a produção de milho em áreas que podem ser competitivas com a produção estrangeira, ou seja, na moderna região noroeste que produz com irrigação (Gomez Oliver, 2016). Portanto, os produtores dessa região receberam enorme apoio como subsídios à comercialização para distribuir o produto nas diversas regiões do país. Esta política desencorajou a produção de milho em pequenas unidades de todo o país. Os camponeses destas unidades não têm possibilidades de produzir culturas alternativas, assim decorreu a deterioração do emprego dos camponeses e uma queda da atividade econômica de regiões menos produtivas. Além de México, estas dificuldades derivadas dos TLC já implicaram greves agrárias em Colômbia em 2013 e 2015 e outras manifestações em América Central, tais como Guatemala.

Desde outro ponto de vista, os únicos países em desenvolvimento que são grandes exportadores líquidos de produtos agropecuários são Brasil e Argentina, os únicos possíveis beneficiários dessa política. Não obstante, como já mencionamos, os dois países têm uma grande população e, portanto, uma grande quantidade de mão de obra que, no caso de suprimir as tarifas industriais, teria seu emprego em risco, o que elevaria fortemente a taxa de desemprego.

Por esses motivos, Chang (2009) considera que os discursos dos organismos internacionais têm uma visão de desenvolvimento que carece de uma noção de transformação da estrutura produtiva. Eles são, portanto, incapazes de promover o desenvolvimento e podem até serem anti-desenvolvimentista.

A carência de uma noção de transformação da estrutura produtiva é uma crítica que também corresponde no caso do Novo Desenvolvimentismo (Bresser Pereira, 2016 e Oreiro; Marconi, 2016) dado sua ênfase na macroeconomia. De acordo a Bresser Pereira (2016, p.

147), o desenvolvimento é a forma *default* do capitalismo, ou seja, o desenvolvimento é decorrente do próprio sistema capitalista<sup>19</sup>. Portanto, o Estado adquire um papel subsidiário.

[O] papel econômico do Estado é o de garantir as condições gerais da acumulação de capital, ou, em outras palavras, é assegurar os meios necessários para que as empresas possam investir e aumentar continuamente a produtividade. Entre essas condições gerais, cinco são essenciais: (1) a ordem pública ou a garantia da propriedade e dos contratos, (2) a educação pública, (3) a promoção da ciência e da tecnologia, (4) os investimentos na infraestrutura econômica, e (5) uma taxa de câmbio que torne competitivas as empresas que utilizam a melhor tecnologia disponível no mundo. (Bresser Pereira, 2016, p. 147).

O autor destaca que o novo desenvolvimentismo incorpora três disciplinas: a economia política, a microeconomia que ainda está mal desenvolvida e a macroeconomia “que já alcançou um razoável grau de sofisticação”, a ênfase da estratégia está nessa última disciplina e, especificamente na taxa cambial de equilíbrio corrente. Seguindo o Bresser Pereira, a macroeconomia keynesiana definiu os limites ao investimento a partir da demanda, portanto, é preciso incluir a taxa cambial como determinante do investimento dado que abre a porta à demanda externa. Esse é o motivo para colocar a taxa cambial como o eixo da questão.

Não obstante, é preciso ter em conta outros elementos. Nesse sentido, os autores definem a taxa real de câmbio de equilíbrio como aquela estabelecida somente pelo equilíbrio das transações correntes<sup>20</sup>, no entanto omitem todos os fluxos de financiamento externo<sup>21</sup>. Aliás, supõem que o comércio internacional é fundamentalmente via preços. Logo, a principal proposta de política é manter a taxa cambial no nível que permita a exportação de bens industriais (Oreiro e Marconi, 2016). Esta linha argumental superestima a capacidade de gerar um processo de acumulação liderado pelas exportações, especialmente em países de tamanho grande e mediano<sup>22</sup>, e desconsidera os efeitos da taxa de câmbio nos custos da indústria doméstica. Já os testes empíricos sob a sensibilidade das exportações as variações da taxa cambial indicam uma baixa correlação, não obstante destacam a relevância das taxas de cresci-

<sup>19</sup> Esta característica é paradoxal dado que a tradição estruturalista era pessimista respeito da eficácia alocativa do mercado e da capacidade do setor privado de liderar o desenvolvimento (Pinkusfeld; Ferraz, 2014)

<sup>20</sup> Shaikh (1999) estendeu a análise da determinação da taxa real de câmbio a partir da teoria dos custos absolutos e da mobilidade de fatores (tanto capital quanto trabalho) em linha com a evidência empírica. Na medida em que os salários reais nacionais estão determinados, a taxa real de câmbio será determinada pela equidade das taxas de lucro. Nesta linha, nenhuma depreciação será duradoira se não gerar uma mudança da taxa do salário real ou da produtividade.

<sup>21</sup> Numa análise de longo prazo, Medeiros (2008) e Ocampo et Al (2014) destacam o papel dos ciclos de acesso aos mercados internacionais de crédito na dinâmica do desenvolvimento de América Latina.

<sup>22</sup> Ver secção anterior para uma classificação de América Latina.

mento do PIB dos parceiros comerciais<sup>23</sup>. O novo desenvolvimentismo também omite que a divisão do trabalho na escala global sofreu fortes modificações a partir da incorporação dos países asiáticos e a consolidação do esquema de cadeias globais de valor.

## 5. Comentários finais

O contexto internacional do começo do século XXI gerou uma dinâmica de incremento da demanda dos produtos primários da região acompanhada de um cenário de baixas taxas de juros por parte dos EUA que favoreceram o crescimento acelerado da renda, independentemente das estratégias de desenvolvimento explícitas ou implícitas adotadas pelos projetos políticos nacionais.

Do ponto de vista do cenário geopolítico das primeiras décadas do século XXI, não se observam elementos de modo que tenha sentido pensar num “convite” ao desenvolvimento dos países de América Latina. No caso de um aprofundamento da competência entre as três nações (China, Rússia e os EUA), a luta por incrementar a influência na região possivelmente gere maiores fluxos de investimento. Nesta linha, a crescente influência chinesa a partir do canal de Nicarágua pode ser uma oportunidade para receber fluxos de investimentos por parte do resto dos países de América Central.

Do ponto de vista interno, as duas correntes de estratégias políticas estudadas apresentaram dificuldades. Conforme o grupo que procurou uma alternativa ao neoliberalismo não conseguiu avançar em melhoras materiais, os setores conservadores paulatinamente recuperaram o poder político. No caso dos países que aprofundaram as raízes neoliberais, as expectativas das reformas não foram cumpridas e o cenário social piorou com aumento da pobreza (especialmente em México) e da desigualdade.

Em termos das discussões teóricas, as ideias dos autores que apresentaram maior debate omitiram dados da estrutura produtiva de cada país ou do contexto geopolítico da ESA neoliberal. Se levarmos em conta esses elementos, as opções de trajetórias potencialmente bem sucedidas que América Latina pode percorrer em termos de acumulação capitalista são limitadas.

<sup>23</sup> Os principais casos relevados são Brasil (Pinkusfeld; Ferraz, 2014), Argentina (Berretoni; Castresana, 2007) e Uruguai (Brunini; Mordecki, 2010).

## 6. Bibliografia

- Berrettoni, D.; Castresana, S. Exportaciones y tipo de cambio real: el caso de las manufacturas industriales argentinas. **Revista del CEI: comercio exterior e integración**, (9). 2007
- Bielschowsky R., Silva C.S.; Vernengo M.J, **Visão de conjunto**, in Bielschowsky, R (coord.), Padrões de desenvolvimento na América Latina, Ásia e Rússia, cap. 2 (pp. 21-78), Brasília, CGEE. 2013
- Bresser Pereira. **Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese**. CADERNOS do DESENVOLVIMENTO, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, pp.145-165, jul.-dez. 2016
- Brunini, A.; Mordecki, G.. Las exportaciones uruguayas y el tipo de cambio real: un análisis sectorial a través de modelos VECM 1993-2010. **Serie Documentos de Trabajo/FCEA-IE; DT13/11**. 2011
- Chandrasekhar,; Ghosh. **Addressing the global food crisis: causes, implications and policy options**. Augur. 2012
- Chang, H. J. **Hamlet without the Prince of Denmark: How Development Has Disappeared from today's development discourse**. Mimeo. 2009
- Elmslie, B.. Positive feedback mechanisms in Adam Smith's theories of international trade. **The European journal of the history of economic thought**, 1(2), 253-271. 1994
- FAO.. **Agricultural Outlook 2011-2020**. 2011
- Ferrer, Aldo. "El monetarismo en Argentina y Chile." **Comercio exterior** 31.1 (1981): 3-13.
- Fiori, José Luis. **História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo**. Boitempo. São Paulo. 2014
- Fioritti Silva, Simone. **Um estudo sobre a evolução do preço de produção do petróleo nas últimas décadas**. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia da Indústria e da Tecnologia. 2016
- Gomez Oliver, Luis. **Evolución del empleo y de la productividad en el sector agropecuario: el caso de México** em Weller (ed.), Brechas y transformaciones: la evolución del empleo agropecuario en América Latina, Libros de la CEPAL, N° 141 (LC/G.2695-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016.
- Gudynas, E. **Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo: contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual**, Extractivismo, política y sociedad, págs. 187-225, Quito, Ecuador: Centro Andino de Acción Popular y Centro Latinoamericano de Ecología Social. 2009
- Kotz, D; McDonough. **Global Neoliberalism and the Contemporary Social Structure of Accumulation** in McDonough T, Reich M and Kotz D M (eds.) (2010), Contemporary capi-

talism and its crises: social structure of accumulation theory for the 21st century. Cambridge: Cambridge U P. 2010

Kotz, D. **Interpreting the Social Structure of Accumulation Theory** in David Kotz, Terrence McDonough and Michael Reich, “Social Structure of Accumulation”. 1994

Kuznets, Simon. **Modern economic growth: findings and reflections**. The American economic review 63.3: 247-258. 1973

Medeiros, C; Trebat, N. Finance, Trade, and Income Distribution in Global Value Chains: **Implications for Developing Economies and Latin America**. Texto para discussão 02. IE-UFRJ. 2017

Medeiros, C. A.; Serrano, F. **Padrões Monetários Internacionais e Crescimento**, in FIORI, J.L. (org.) Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações, Rio de Janeiro, Vozes. 1999

Medeiros, C. A. **Financial dependency and growth cycles in Latin American countries**. Journal of Post Keynesian Economics, 31(1), 79-99. 2008.

Medeiros, C. A. D. Estratégias nacionais de desenvolvimento. Em **Padrões de desenvolvimento econômico (1950–2008): América Latina, Ásia e Rússia**, 1. 2013.

Mitchell, D. **A Note on Rising Food Prices**. World Bank. 2008

Ocampo, J. A. **La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana**. Revista de la CEPAL. 2007

Ocampo, J. A., Stallings, B., Bustillo, I., Velloso, H.,; Frenkel, R. **La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica**. CEPAL. 2014.

Oreiro, J.L. e Marconi, Nelson. **O novo-desenvolvimentismo e seus críticos**. CADERNOS do DESENVOLVIMENTO, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, pp.167-179, jul.-dez. 2016

Panitch, L.; Gindin, S. **The Making of Global Capitalism**, Edit Verso. 2012.

Pérez, C. Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales. Revista de la CEPAL, (100), 123-146. 2010

Pinkusfeld Bastos; Ferraz, Fernando. **Taxa de Câmbio Real e Comércio Exterior: uma Revisão Crítica da Abordagem Novo Desenvolvimentista**. Texto para Discussão 019. IE – UFRJ. 2014

Pinkusfeld Bastos, C.; Britto, G. **Introdução** (ao livro Economia do Subdesenvolvimento) In: Economia do Subdesenvolvimento ed. S. P. Singh, A. N. Agarwala,; Editora Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, p. 7-35. 2010

Pinkusfeld Bastos, C.; Mazat, N **Apresentação**, em Alexander Gerschenkron “Atraso econômico em perspectiva histórica e outros ensaios.” Contraponto. 2015

- Pinkusfeld Bastos, C.; Rodas Oliveira, Bruno. “Revisitando o debate Nurske - Furtado na década de 1950”. Texto para discussão 020/2016. IE-UFRJ. 2016
- Romero I.; Mattar J. La Manufactura Mexicana en Aprietos. **Boletim Informativo Techint** n. 329, agosto, pp. 65-89. 2009
- Serrano, F. Continuity and Change in the International Economic Order: Towards a Sraffian interpretation of the change in the trend of “commodity” prices in the 2000s . En E. Levrero, A. Palumbo,; A. Stirati, **Sraffa and the Reconstruction of Economic Theory: Volume Two : Aggregate Demand, Policy Analysis and Growth . 2013**
- Serrano, F.,; Medeiros, C.. O desenvolvimento econômico e a retomada da abordagem clássica do excedente. **Revista de Economia Política**, 24(2), 94. 2004
- Serrano, Franklin. **Do ouro imóvel ao dólar flexível**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 11, n. 2 (19), p. 237-253, jul./dez. 2002.
- Shaikh, A. **Real Exchange Rates and the International Mobility of Capital**. Working Paper n° 265 Levy Institute: March 1999.
- Svampa, Maristella. **Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina**. Revista del Observatorio Social de América Latina (CLACSO). Año XIII N° 32. 2012
- Thorp, R. **Progress, poverty and exclusion: an economic history of Latin America in the 20th century**. IDB. 1998
- Toner, P. **Main currents in cumulative causation: the dynamics of growth and development**. Macmillan. 1999.
- Treacy, Mariano. **Latinoamérica en la encrucijada del postneoliberalismo: neodesarrollismo, nacional-populismo y socialismo del siglo XXI**. Revista de Economía y Comercio Internacional (CEIC). Año III. Número 03. Octubre. 2013
- Watkins, M. H. A staple theory of economic growth. **Canadian Journal of Economics and Political Science/Revue canadienne de economiques et science politique**, 29(02), 141-158. 1963
- Weller, Jürgen. **La evolución de la productividad y el empleo agropecuario en América Latina entre 2002 y 2012** em Weller (ed.), Brechas y transformaciones: la evolución del empleo agropecuario en América Latina, Libros de la CEPAL, N° 141 (LC/G.2695-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016.
- Williamson, J. **What Washington means by policy reform**. Latin American adjustment: How much has happened, 7, 7-20. 1990
- Wolfson, M; Kotz, D. **A Reconceptualization of Social Structure of Accumulation Theory** in McDonough T, Reich M and Kotz D M (eds.) (2010), Contemporary capitalism and its crises: social structure of accumulation theory for the 21st century. Cambridge: Cambridge U P. 2010