

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Instituto de Economia
Programa de Pós-Graduação em Economia

Debate crítico sobre extrativismo:
dependência e avanço da mineração no
Equador e na Bolívia.

Helena Marroig Barreto

Rio de Janeiro
2016

Helena Marroig Barreto

Debate crítico sobre extrativismo: dependência e avanço da mineração no Equador e na Bolívia.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Economia.

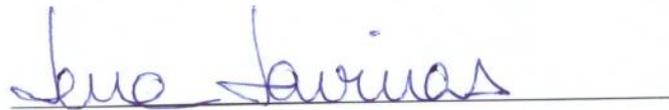
Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Helena Lavinias

Rio de Janeiro
2016

Helena Marroig Barreto

**Debate crítico sobre o extrativismo: dependência e avanço da
mineração no Equador e na Bolívia.**

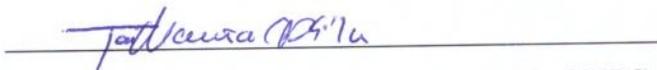
Banca examinadora



Prof.^a Dr.^a Maria Helena Lavinias (UFRJ – Orientadora)



Prof. Dr. Eduardo Pinto (UFRJ)



Prof. Dr. José Maurício Domingues (IESP– UERJ)

FICHA CATALOGRÁFICA

B273 Barreto, Helena Marroig.

Debate crítico sobre extravismo: dependência e avanço da mineração no Equador e na Bolívia / Helena Marroig Barreto. – 2016.

155 f. ; 31 cm.

Orientador: Maria Helena Lavinias.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia da Indústria e da Tecnologia, 2016.

Bibliografia: f. 143 – 155.

Agradecimentos

Gostaria de agradecer e dedicar este trabalho a minha família, meu pai Abelardo, minha mãe Carla meu irmão Pedro, e ao Bóris. Sem eles não conseguiria completar mais esta etapa em minha vida, assim como não teria chegado até aqui. Obrigado por todo o amor, apoio e compreensão nas horas difíceis.

Agradeço também à minha orientadora, Lena Lavinás, que se dispôs a me ajudar neste tema que é tão pouco estudado no Brasil. Não só me amparou com valiosos conselhos, paciência e grande atenção à minha pesquisa, mas também me instigou a me superar e buscar novos questionamentos, apoio sem o qual não seria possível este trabalho.

Um obrigado também aos professores Eduardo Pinto e Alexis Saludjian, meu orientador na graduação, que estiveram em minha banca de projeto e me deram valiosos conselhos para seguir adiante com o trabalho, compondo agora minha banca de defesa, como titular e suplente. Mais que isso, com suas aulas e convivência cotidiana no Instituto de Economia, foram verdadeiras inspirações para meu crescimento acadêmico e pessoal, permitindo debates ricos e estimulantes. Agradeço também ao professor José Maurício Domingues por aceitar compor minha banca e ao professor Henri Acselrad por aceitar a suplência.

Deixo aqui também meu especial agradecimento aos diversos professores que me ajudaram em minha formação, verdadeiros mestres, que me estimularam, ouviram, debateram e incentivaram em toda a minha vida.

Essa pesquisa só foi possível com a ajuda de diversos pesquisadores que pude conhecer ao longo do processo da dissertação, e que foram imensamente solícitos em me auxiliar a compreender temas que eram novos para mim. Neste sentido, agradeço imensamente aos pesquisadores do CEDIB (Centro de Documentación e Información de Bolívia), por toda a informação fornecida com presteza, e em especial ao pesquisador Vladimir Cuellar, que além de apresentar brilhantes análises, foi extremamente paciente em me auxiliar a entender a realidade boliviana. Não posso deixar também de agradecer aos grandes pesquisadores que, pouco me conhecendo, se dispuseram a me recomendar materiais e me ajudar de toda maneira, contribuindo assim para a minha formação na temática deste trabalho. São eles Alberto Acosta, Maristela Svampa, Oscar Veiga Camacho, Willian Sacher e Manuela Picq.

Aos funcionários técnico-administrativos e terceirizados da UFRJ, deixo minha gratidão, por seu incansável esforço nas tarefas hercúleas que o dia a dia do Instituto apresentava.

Por fim, agradeço aos meus amigos, que tornaram este processo mais leve e divertido, e me estimularam também academicamente, me apresentando outras perspectivas de mundo. Em especial, na faculdade, agradeço ao Guilherme, Marcos,

Karen, Milk, Lucas, Faustinho, Ângelo, Hugo, Papa, Carlinha, Jaime e Id. Seja em grupos de estudos, em debates de madrugada ou discussões de mesa de bar, não teria passado pelo mestrado sem vocês.

Resumo

O objetivo deste trabalho é dialogar com os debates recentes sobre desenvolvimento na América Latina, destacando a categoria “extrativismo”. Retomando o desenvolvimento histórico da região, avaliamos criticamente o conceito, abordando também conceitos correlatos como neoextrativismo, neoliberalismo, acumulação por espoliação e padrão de reprodução do capital. Assim, podemos alcançar uma compreensão do extrativismo como modelo de produção dinâmico na opção de desenvolvimento recente da América Latina, que acaba por renovar e reproduzir a dependência.

Para aprofundarmos esta temática, foram realizados dois estudos de caso que abordam a problemática do extrativismo minerador, considerando ser essa a atividade que melhor resume diversas patologias do extrativismo, servindo para exemplificar sua dinâmica e consequências em todo o continente. Os países selecionados para a análise foram Equador e Bolívia, por apresentarem maior radicalidade nos processos recentes de ascensão de governos progressistas, mas que se apoiam em práticas extrativistas. Com isso, espera-se demonstrar que o modelo de desenvolvimento prevalecente na região neste início de século XXI não rompeu com os padrões de dependência da América Latina.

Abstract

The aim of this research is to dialog with the recent debates concerning Latin America development, concentrating our analysis in the category “extractivism”. Through an approach of the region’s historic development, we critically analyze the concept, addressing related themes, such as neoextractivism, neoliberalism, accumulation by dispossession and pattern of capital accumulation. By that, we hope to achieve a better understanding of the extractivism as a dynamic model of production in the recent development path in Latin America, which renews and reproduces the dependency.

To delve into this theme, two case studies were conducted, regarding the mining extractivism, considering it to be the activity that better condenses the extractivism pathologies, able to exemplify the problematic in the whole continent. The selected countries to such analysis were Ecuador and Bolivia, for they present the most radical processes in the ascension of progressive governments, though they still rely in extractivism practices. By that, we hope to reveal that the current development model did not break with the dependency patterns in Latin America.

Sumário

0. Introdução.....	11
Sessão 1 : Extrativismo contemporâneo	13
Capítulo 1: A inserção da América Latina no sistema mundial: uma trajetória de dois séculos.....	13
1.1. O extrativismo primário-exportador.....	13
1.2. A ascensão do desenvolvimento industrial	19
1.3. O neoliberalismo e o extrativismo exportador	25
Capítulo 2. Contradições da categoria extrativismo	38
2.1. O conceito de extrativismo na literatura contemporânea	38
2.2. Novo extrativismo ou continuidade	42
2.3. Adentrando uma fase Pós-neoliberal?	46
2.4. Expansão do capital.....	48
2.5. Padrão de acumulação e padrão de reprodução do capital	53
2.6. Considerações.....	56
Sessão 2: Extrativismo Minerador	58
Capítulo 3: Equador e o avanço do capital transnacional sob a Revolução Cidadã ...	65
3.1. Mineração no Equador: perfil do país	65
3.2. Marco Legal	69
3.3. Atores da mineração no Equador: relações entre o público e o privado	79
3.4. Considerações Finais.....	97
Capítulo 4: Bolívia e o <i>buen vivir</i> em xeque com o avanço da mineração privada....	99
4.1. O panorama da mineração da Bolívia: perfil do país	99
4.2. Marco legal da mineração	103
4.3. Caracterização dos atores mineradores e suas delicadas relações com o modelo neoliberal.....	114
4.4. Considerações Finais.....	135
5. Análise comparada	137
6. Considerações Finais.....	139
Referências	143

Lista de Figuras e Tabelas

Tabela 1: Concentração das exportações:.....	17
Tabela 2: Vitórias presidenciais e mandatos de discurso progressista (1998-2014)	29
Tabela 3: Projetos de mineração estratégicos no Equador	89
Tabela 4: Tendências de Produção para os Principais Minerais da COMIBOL	105
Tabela 5: Ações estatais em empresas minerais-metalúrgicas bolivianas (2005-2016)	116
Tabela 6: Participação setorial na produção dos principais minerais em 2014	118
Tabela 7: Royalties pago sobre os principais minérios extraídos.....	122
Tabela 8: Valor importado em minerais da Bolívia (2014).....	134
Figura 1: Mapa do Equador e principais projetos mineradores	87
Figura 2: Mapa da Bolívia	101

Lista de Gráficos

Gráfico 1: Transferência líquida de Recursos	22
Gráfico 2: Índice de preço dos produtos primários não renováveis	36
Gráfico 3: Comportamento do PIB do setor mineral	65
Gráfico 4: Exportações de minério	66
Gráfico 5: Investimento Externo Direto por setor	69
Gráfico 6: Arrecadação do governo com o setor mineral	82
Gráfico 7: PIB do setor mineral	99
Gráfico 8: Produção dos principais metais (em milhões de dólares, nominais)	102
Gráfico 9: Produção dos principais metais (em milhares de toneladas)	102
Gráfico 10: Relação entre concentrados e metálicos nas exportações bolivianas	119
Gráfico 11: Investimento na mineração	120
Gráfico 12: Crescimento da renda estatal mineira	124
Gráfico 13: Emprego mineiro por subsetor	126
Gráfico 14: Participação setorial na produção mineira	131
Gráfico 15: Participação setorial na produção dos principais metais extraídos na Bolívia	131
Gráfico 16: Produção de Zinco por empresas privadas	132
Gráfico 17: Produção de Prata por empresas privadas	133
Gráfico 18: Produção de Chumbo por empresas privadas	133

0. Introdução

Neste trabalho, vamos nos deter no desenvolvimento recente da América Latina, procurando dialogar com o debate atual sobre extrativismo. A região experimentou uma década de ouro nos anos 2000, quando altos preços de commodities no mercado mundial estimularam um novo viés exportador. Isso permitiu taxas altas de crescimento com alguma redução da vulnerabilidade externa, mas que não parece ter alterado estruturalmente a condição de dependência da região. Assim, passou-se a falar de um retorno ao extrativismo enquanto modelo de produção dinâmico na opção de desenvolvimento, atrelado a processos de reprimarização e desindustrialização. Ligado a isso, diversos governos considerados como progressistas emergiram no continente, em oposição ao neoliberalismo, sem contudo ter rompido com suas bases materiais.

Esta pesquisa pretende refletir sobre o extrativismo enquanto modelo de produção dinâmico na opção de desenvolvimento recente da América Latina, que renova e reproduz a dependência. O tema foi escolhido por sua importância para os problemas históricos da região, bem como por se tratar de uma questão extremamente contemporânea. O extrativismo é uma categoria importante para se pensar o caminho atual do desenvolvimento latino-americano e suas lutas sociais. É importante compreender o embate intelectual que se trava sobre o tema, e avaliar em que sentido contribui ou não para uma perspectiva crítica e emancipatória da marcha do desenvolvimento na região.

O tema é de interesse, sobretudo, frente ao cenário de crise que se delineia, com a reversão do auge do ciclo de commodities já em 2010, inaugurando novos desafios para a região, com queda de receitas e retração dos fluxos comerciais. Tal tendência compromete o discurso radical e progressista que muitos governos da região têm adotado (países como Brasil, Chile, Bolívia, Equador, Uruguai, dentre outros) ao defender políticas redistributivas baseadas na opção de desenvolvimento extrativista. Portanto, mais que nunca, cabe questionar o quão progressista seria, de fato, este modelo, e o quanto ele está ameaçado pelo cenário futuro que se apresenta com o recuo da expansão exportadora.

Para desenvolver esta análise, realizamos também estudos de caso que nos permitiram aprofundar a temática a partir de realidades concretas. Para tal, a segunda

parte da pesquisa centra-se na mineração, considerando ser essa a atividade que resume diversas patologias do extrativismo, servindo para exemplificar sua dinâmica e consequências em todo o continente. Os países selecionados para a análise foram Equador e Bolívia, por apresentarem maior radicalidade nos processos recentes de ascensão de governos progressistas que se apoiam em práticas extrativistas inclusive tendo realizado processos constituintes que levaram a profundas inovações institucionais. Assim, cabe investigar as nuances e contradições destes processos, e de que maneira a expansão extrativista e neoliberal avançou ou retrocedeu.

Portanto, o objetivo deste trabalho será o de esclarecer de que maneira as novas práticas extrativistas reproduzem a relação de dependência dos países da América Latina e apreender a lógica que preside à construção do discurso extrativista travestido como uma política pós-neoliberal, tanto em uma perspectiva mais abstrata para a região, quanto nas realidades concretas dos estudos de caso, Equador e da Bolívia.

Para abordar estas questões, esta dissertação divide-se em duas sessões, além desta introdução. Na primeira, que engloba dois capítulos, procede-se a uma análise teórica sobre o extrativismo. No primeiro capítulo, é feito um recorrido da história da América Latina, tendo por foco seu modelo de desenvolvimento e acumulação, até os dias atuais, com ênfase na problemática do extrativismo. No segundo capítulo, a categoria extrativismo é debatida, num contraponto com a literatura contemporânea sobre o tema. São abordados os conceitos de neoextrativismo, neoliberalismo e é apresentada a categoria de padrão de reprodução do capital, com uma proposta para a melhor compreensão do extrativismo.

A segunda sessão tem por objetivo aprofundar o conhecimento sobre as formas de expansão adotadas pelo extrativismo minerador. Para tal, investiga-se, nos capítulos 3 e 4, o desenvolvimento recente da institucionalidade que vem fortalecer e relegitimar a mineração, bem como as relações entre os atores do setor, a fim de oferecer um panorama da evolução da atividade e seus paradoxos em países como Equador e Bolívia. Finalmente, após traçar paralelos entre os estudos de caso, formulam-se as conclusões finais.

Sessão 1 : Extrativismo contemporâneo

1. A inserção da América Latina no sistema mundial: uma trajetória de dois séculos

1.1. O extrativismo primário-exportador

A história das Américas se institui com a chegada de Cristóvão Colombo e sua expedição em 1492, dando lugar às primeiras migrações de muitos outros europeus. É a conquista e a colonização que transformam o continente, já então abastado em sua diversidade de culturas e riquezas naturais, e lhe conferem uma história unificada sob a marca deste violento processo de expropriação e mercantilização. A colonização transformou os povos que aqui habitavam, os agregou a um sistema econômico mundial e os colocou em uma rota que marcaria o desenvolvimento do continente, com todos os problemas que herdamos até hoje.

Assim se formou a América Latina, que, após intensas lutas locais, conquistaria sua autonomia política, ao início do século XIX. Mas, como revela a história, esta conquista não garantiu a tão sonhada autonomia da região. Inserida no capitalismo mundial, o continente experimentaria ciclos de rápido crescimento econômico, mantendo, porém, uma posição subordinada aos centros europeus (e posteriormente, norte-americanos), com uma economia dependente sem meios de enfrentar os problemas históricos que fazem da região a de maior desigualdade do planeta (CEPAL, 2014d, p.21). Conhecer esta história é o primeiro passo para entender os conflitos regionais atuais, que carregam os fantasmas deste passado.

Na virada do século XVIII, estavam em curso processos das mais diversas ordens que geraram profundas mudanças na organização do sistema mundial. A Revolução Industrial que se espalhava por alguns países europeus revolucionou as técnicas produtivas e, com isso, as formas de organização. Em especial, inovações no transporte e na comunicação permitiram uma renovada integração ao comércio mundial em franca e acelerada expansão. Revoluções políticas, como a Revolução Francesa e a

Independência Americana, contribuíram para a formação de uma nova ideologia mais libertária. Um passo decisivo (BERTOLA&OCAMPO, 2012, p.59) foi dado com as expansões do império napoleônico que, chegando até a península ibérica, desestabilizaria os centros de poder que regiam as colônias, abrindo espaço para os processos de independência na região¹.

Em geral, tais processos caracterizaram-se como burgueses liberais, com privatizações de terras públicas, indígenas e da Igreja, reformas tributárias, gradual abolição da escravatura definitiva e expansão das fronteiras (BERTOLA&OCAMPO, 2012, p. 69). Após o ciclo de independência, o crescimento foi lento devido às severas perdas e à desorganização resultante dos processos de guerra civil. As estruturas oligárquicas herdadas do período colonial reforçaram o atraso, e assim, apesar de diferenças internas, o início do século XIX registrou um desempenho decepcionante para a América Latina.

Entretanto, a partir do último quartel do século XIX, a América Latina experimentaria um boom de crescimento, em grande medida puxado pelo forte aumento das exportações. Inicia-se, então, a fase do crescimento *hacia fuera*, o do padrão de desenvolvimento primário-exportador (Ibidem, p.97-98).

É importante ressaltar que esta fase de crescimento primário-exportador está estreitamente ligada às necessidades do centro capitalista dinâmico. A produção crescente de manufaturas na Europa requeria que a América Latina produzisse as matérias primas que lhe serviriam de insumos e bens salários, e funcionasse como mercado consumidor para sua produção. É por isso que a tradição marxista (PRADO Jr., 1945; MARINI, 2000) vai falar de um “sentido da colonização” que permanece na região. É uma dimensão subordinada, dependente. A América Latina é integrada ao mercado mundial para atender a necessidades alheias, do centro capitalista, e se organiza a partir destas relações externas. Sua configuração interna – econômica, social, institucional – está intimamente associada a esta subordinação, e acaba por reforçar e reproduzir uma posição subalterna na divisão internacional do trabalho (CARDOSO&FALLETO, 1973, MARINI, 2000).

Vemos, assim, que a trajetória que percorrerá o continente tem que ser entendida para além do dualismo que antecedeu o pensamento estruturalista original (BOECKE,

¹ Exceções são os casos de Cuba, que permaneceria como colônia até o final do século XIX, e o Brasil, que receberia a monarquia portuguesa, e só em 1822 declararia independência, sob a forma de monarquia. Bertola&Ocampo, 2012, p.57.

1953; LEWIS,1969)². Não faz sentido pensar na dependência como fruto de fatores externos ou internos; resultado de políticas imperialistas ou de más instituições domésticas; ou ainda, resultado de uma trajetória de dependência iniciada na colônia ou de erros sistemáticos ao longo da história. Esses fatores estão interligados, na medida em que a dependência recria as relações na periferia, e molda um capitalismo *sui generis*, que reproduz internamente, e até amplia, a condição dependente.

Assim, este período primário-exportador (1870-1930) foi fase de grande crescimento, mas onde alguns problemas latentes da região, longe de resolvidos, foram agravados. As exportações foram o carro-chefe deste período, com um crescimento real médio na região de 4,2% ao ano (BERTOLA&OCAMPO, 2012, p.103), aumentando sua participação no comércio mundial que se expandia notavelmente. Foi um padrão de desenvolvimento extrativista, centrado em produtos agromineradoras que, apesar de terem o crescimento puxado pelo setor exportador dinâmico, excluíam a maior parte da população, gerando um quadro denominado por Aníbal Pinto (1970) de heterogeneidade estrutural³.

² O debate sobre dualismo é central na controvérsia sobre dependência. O conceito surge a partir das formulações de Boeker (1953) e Lewis (1954), em que se aponta que um setor arcaico e um moderno poderiam conviver em uma mesma economia de história colonial. Na América Latina, essa ideia foi integrada ao debate, como na obra de Werneck Sodré, que identifica dois Brasis, um arcaico, colonial, da economia ligada ao mercado interno, e outro moderno, capitalista, associado ao setor exportador. É justamente este lado, atrasado, oligárquico, avesso a modernização capitalista, que seria responsável por frear o desenvolvimento do país, visão que também está presente no pensamento de Rangel e Furtado. Caio Prado Jr. apresenta o problema de maneira diferente, já que não vê no Brasil a coexistência de modos de produção diferentes, mas sim uma estrutura distorcida em função da origem colonial, em que a inserção subordinada no sistema capitalista internacional cria um setor apêndice, voltado aos interesses externos. Maria Sylvia de Carvalho Franco, da escola de Sociologia da USP, revela como dois setores aparentemente duais, de exportação e voltados ao mercado interno, se associam e são interdependentes, num dualismo integrado. O debate chega a uma síntese na obra de Francisco de Oliveira. O autor aponta que a presença da aparente dualidade de um setor arcaico e moderno não é um entrave para o desenvolvimento, mas sim motor, fruto da relação específica como a economia se desenvolve nas periferias. A forma específica como estes setores se integram é fundamental para o desenvolvimento capitalista: um capitalismo dependente, impossibilitando a superação do mesmo, o desenvolvimento almejado pelos estruturalistas, especificamente através da formação de baixos custos de reposição da mão de obra. O desenvolvimento das forças produtivas não elimina o setor arcaico, mas se integra a ele, criando novas relações que não rompem com essa lógica de acumulação. Consideramos que uma interpretação similar foi feita por Marini, em um plano regional. O autor ressalta que a dependência latino-americana não é apenas fruto de estruturas atrasadas internas da região, nem apenas do imperialismo externo. É resultado da maneira como essas determinantes se integram, reorganizando as relações sociais da periferia, e o desenvolvimento nos marcos do capitalismo dependente apenas recria este padrão, ao invés de superá-lo. O capitalismo latino-americano não seria atrasado ou incompleto, mas *sui generis*, desenvolvido a sua maneira em função da inserção subordinada da região. Para acessar o debate, ver Rocha (2010), Demier (2007) e Junior&Lopes (2013).

³ O conceito de heterogeneidade estrutural de Aníbal Pinto descreve a realidade das economias periféricas que se industrializam, criando um setor moderno voltado ao mercado interno, com tecnologias avançadas e produtividade semelhante a dos setores exportadores, mas que segue

Parecia haver uma dualidade em que o setor pujante estava restrito a poucas empresas, altamente lucrativas, enquanto a maior parte do povo latino-americano encontrava-se marginalizado, ligado a estruturas arcaicas e oligárquicas, alheio ao crescimento da riqueza. De fato, apesar da dificuldade de obtenção de dados precisos, parece haver ocorrido um aumento da desigualdade no período estudado, e não só interna aos países, mas uma dispersão crescente entre os países latino-americanos em relação às economias centrais (BERTOLA&OCAMPO, 2012; MADDISON, 2007). Apesar de o PIB per capita ter aumentado 1,5% entre 1870 e 1929 (contra o aumento de 3,4% do PIB no período), essa riqueza estava cada vez mais concentrada (BERTOLA&OCAMPO, 2012, p.118).

Esse padrão foi também baseado na especialização em alguns poucos produtos primários. Embora já houvesse uma industrialização incipiente, voltada para atender ao mercado interno, não era este o centro dinâmico da economia, responsável pela maior geração de renda. No setor exportador, a produção era altamente concentrada em produtos primários de pouco processamento, o que travava os encadeamentos externos e os processos de inovação. Entre os anos 1870 e 1873, período de crescimento após a estabilização republicana⁴, a participação nas exportações do principal produto (em todos os casos, produtos primários) era, em média, de 50%. Os três principais produtos, por sua vez, respondiam por 66% das exportações, conforme a tabela 1. Este cenário melhora um pouco no início do século XX, após a fase de maior crescimento. Porém, volta a piorar poucos anos depois, quando, entre 1926-1929, o principal produto de exportação responde por 54% das exportações totais da região (e os 3 principais produtos, por 73%).

convivendo com setores primitivos, atrasados. A capacidade de arraste destas indústrias é insuficiente para gerar a homogeneidade esperada. Ver PINTO (1970).

⁴ Entre 1808-1820 foram fundadas as repúblicas latino-americanas, anos de guerras civis e desorganização econômica. A exceção coube, , neste período, a apenas dois países que não passaram por processos de independência, Brasil (1822) e Cuba (1902), sendo que o Brasil somente em 1889 virou República.

Tabela 1: Concentração das exportações:

Participação no total das exportações										
Países	1º Produto de exportação					Primeiros três produtos de exportação				
	1870-73	1910-13	1926-29	1949-52	1970-73	1870-73	1910-13	1926-29	1949-52	1970-73
Argentina	41%	21%	22%	7%	26%	74%	50%	56%	19%	46%
Brasil	53%	52%	71%	63%	29%	82%	77%	76%	78%	41%
Chile	52%	31%	46%	5%	64%	n.d	34%	77%	7%	67%
Colômbia	8%	45%	65%	74%	54%	14%	47%	82%	90%	69%
Venezuela	42%	49%	69%	92%	n.d	n.d	n.d	89%	94%	n.d.
Uruguai	35%	40%	33%	47%	36%	76%	69%	77%	78%	63%
México	85%	22%	23%	19%	8%	91%	31%	49%	38%	18%
Peru	33%	18%	34%	32%	18%	57%	36%	71%	56%	30%
Costa Rica	86%	37%	61%	43%	37%	n.d	69%	92%	74%	70%
Cuba	n.d	71%	79%	81%	75%	n.d	92%	92%	5%	90%
El Salvador	n.d	76%	74%	83%	45%	n.d	n.d	n.d	n.d	62%
Guatemala	65%	69%	79%	77%	32%	n.d	n.d	n.d	n.d	51%
Honduras	n.d	12%	44%	65%	50%	n.d	14%	46%	73%	68%
Nicarágua	n.d	48%	54%	33%	24%	n.d	56%	69%	1%	53%
Média	50%	42%	54%	52%	38%	66%	52%	73%	51%	56%

Fonte: Bertola & Ocampo, p. 26

Este modelo ampliou a penetração do capital externo, todavia sob a marca de intensa volatilidade. Foram diversas crises e moratórias no período⁵, seguidas pela entrada de intensos fluxos financeiros. Não havendo financiamento interno de longo prazo, esta relação foi importante para o crescimento da região. Através de títulos de tesouro e investimentos externos diretos, projetos como de infraestrutura e mineração puderam ser realizados. A contrapartida, no entanto, foi uma crescente participação do capital externo (e a conseqüente remessa de lucros ao exterior) na economia dos países da região e o comprometimento do balanço de pagamentos. As flutuações desse fluxo de capital, agravadas pela manutenção do padrão ouro, tornavam voláteis os investimentos associados, as receitas públicas que dependiam destas relações comerciais e impulsionavam uma tendência inflacionária.

⁵ Sob o padrão-ouro que vigorava no período, as jovens repúblicas latino-americanas com frequência viam-se com graves crises de balanço de pagamentos, inclusive porque carregavam pesadas dívidas de guerra. De fato, todas chegaram a decretar moratórias no início do século XIX, com exceção do Brasil (BERTOLA&OCAMPO, 2012, p. 151).

Deve-se destacar como cada país se inseriu de maneira diferenciada neste quadro, a depender de suas idiossincrasias, sua história, seus recursos. Thorp (1998, Cap. 3) argumenta que o tamanho dos países, o acesso a recursos externos, o tipo de commodity exportada e o desenvolvimento histórico de suas instituições foram fundamentais para determinar um maior crescimento nesta fase.

O Brasil apresenta-se como um caso complexo, liderado pela exportação do café. A natureza do produto permitiu investimentos internos, dando início a um complexo industrial na região paulista que acompanhava a dinâmica exportadora⁶. O país dominava o mercado internacional, com capacidade de realizar esquemas de controle de preço e repasse de tarifas. O Brasil cresceu acima das taxas de exportação, mas abaixo da média latino-americana para a qual há dados disponíveis (THORP, 1998, p.54).

Dentre as economias mineradoras, como Chile, Bolívia e Venezuela, que mais se assemelham à descrição tradicional de economias primário-exportadoras, há importantes pontuações a serem consideradas. Enquanto a Venezuela, a partir da descoberta do petróleo, se converte num exemplo clássico de rentismo extrativista, o Chile, primeiro exportando nitrato, e posteriormente cobre, nos mostra a única experiência em que a burguesia interna conseguiu suficiente organização para conter alguns dos impactos da especialização exportadora. Através do controle do câmbio e tarifas crescentes, ela impediu danos sufocantes à produção interna. No entanto, apesar de ser o caso que gerou maior desenvolvimento, a grande especialização primária exportadora prosseguia, associada aos problemas de volatilidade.

O caso da Bolívia é também marcante pelo amplo papel do capital nacional na indústria extrativista, que respondia, em 1928, por 41% da indústria de estanho, principal commodity do país, concentrando 70% das exportações (THORP, 1998, p.71). A pobreza e o isolamento do país eram armadilhas, e os esforços de desenvolvimento se perderam em decorrência das condições estruturais de atraso.

Peru e Equador são exemplos trágicos de economias razoavelmente diversificadas, em que cada região era ligada a um produto de exportação com ciclo próprio. Entretanto, mantinham-se como mercados isolados, de baixa integração interna, incapazes de prover dinamismo ao país. Com o reduzido tamanho das nações e estruturas sociais e institucionais que permaneceram arcaicas, a dinâmica que se impôs

⁶ Autores clássicos que debatem sobre a relação entre a indústria e o setor cafeeiro no Brasil são Suzigan (1986), Furtado (1959), Dean (1971) e De Mello (2009).

era muito similar à de países monocultores. Assim, o maior desenvolvimento industrial foi impedido por ciclos de explosão exportadora com sobrevalorização.

Por essas experiências nacionais, pode-se ver que generalizações no continente não são fáceis. Mas o movimento amplo de dependência perseguiu a América Latina, e, a despeito de trajetórias específicas, todos os países da região saíram desta fase primário-exportadora mantendo as marcas estruturais do atraso. O padrão primário-exportador de baixa qualificação se mostrou incapaz de gerar uma mudança estrutural, avanço tecnológico com derrame para o resto da sociedade.

1.2. A ascensão do desenvolvimento industrial

Muito já foi dito sobre este padrão primário-exportador e suas fraquezas em depender de mercados externos (PREBISCH, 2000; FURTADO, 1959; TAVARES, 1964; MARINI, 2000), expondo a economia a maiores riscos e volatilidade. A tradição estruturalista latino-americana destacou-se por ser extremamente crítica a essa opção de desenvolvimento.

Inicialmente questionou-se as teorias de desenvolvimento ortodoxas⁷, que viam tal processo de crescimento como natural e defendiam uma especialização baseada em vantagens comparativas ricardianas, o que geraria rápido crescimento para reduzir o hiato entre o mundo desenvolvido e o dependente. Autores heterodoxos (LEWIS, 1969; ROSENSTEIN-RODAN, 1943) rejeitavam esta visão, ressaltando a importância da indústria para o desenvolvimento de longo prazo, com a necessidade de um grande impulso inicial e de intervenção estatal. A tradição latino-americana fortaleceu-se a partir das formulações originais da tese Prebisch-Singer, sistematizada no âmbito da CEPAL, em que se reconhecia o papel da deterioração dos termos de troca na reprodução do atraso econômico, o que engendrava uma oposição histórica entre centro e periferia (CARNEIRO, 2012).

Singer realizou um estudo empírico histórico em que revelava que os termos de troca no comércio internacional apresentavam uma tendência desfavorável para as regiões periféricas. Prebisch utiliza essa perspectiva para embasar sua visão de que o sistema mundial funcionaria de maneira desfavorável aos países mais pobres, na tese expressa no primeiro documento da CEPAL, conhecido como o manifesto de Havana

⁷ O modelo ricardiano de vantagens comparativas e sua ressignificação neoclássica, o modelo de Heckscher-Ohlin. Ver GONÇALVES, 2000; VINER, 1950.

(DOSMAN, p. 243; PREBISCH, 2000). A especialização na agricultura recomendada pelas teorias ortodoxas não desarmaria essa armadilha para a região, e portanto, devido a questões de oferta e de técnica, seria impossível superar o subdesenvolvimento com o modelo primário-exportador. Só a indústria manufatureira teria a capacidade de ampliação do mercado interno necessário para o crescimento sustentado. Furtado (1974) amplia tal argumento, mostrando como a dependência aos mercados externos poderia prosseguir com a industrialização, enquanto permanecessem alheios os centros dinâmicos da economia.

Conforme apontam Bertola&Ocampo (2012), já nesta fase primário-exportadora, que perduraria até a década de 1930, houve fortalecimento do poder estatal, principalmente de forma autoritária. Isso foi essencial para garantir estabilidade pós-independência e implementar as reformas burguesas que permitiram a consolidação de uma economia capitalista na América Latina e a referida expansão exportadora. Foi fruto de uma coalizão política entre as elites oligárquicas regionais e os setores proprietários associados a agentes do capital externo. Quando começa o século XX, com a 1ª Guerra Mundial e a grande deflação que se seguiu (1920-1921), levando a uma deterioração crescente dos termos de troca, os Estados passarão a intervir mais ativamente em mercados selecionados.

A grande crise de 1929, com o *crash* da bolsa de Wall Street, lançou todo o mundo em uma profunda recessão, interrompendo os fluxos comerciais e financeiros. Ocorreram mudanças estruturais no cenário internacional, com o retrocesso do liberalismo econômico (e a ampliação do protecionismo e da intervenção estatal) e do liberalismo político (com a ascensão de ditaduras e, em especial, o fascismo). Na América Latina, acuados pela paralisação do mercado mundial, os governos viram-se obrigados a reagir com pragmatismo aos choques macroeconômicos. As exportações foram severamente afetadas: entre 1928 e 1932 o valor unitário de exportações latino-americanas caiu, em média, 36% (THORP, 1998, p.105). Os fluxos financeiros também foram interrompidos e o cenário sufocante tornou necessário pensar em um novo modelo de desenvolvimento.

Passaria então a se consolidar um novo modelo, num período conhecido como “substituição de importações” (PREBISCH, 2000; TAVARES, 2000), um padrão industrial que buscava o desenvolvimento da região conduzido pela ação estatal, tal como caracterizado por Bertola&Ocampo (2012). Essa fase duraria de 1930 a 1980. Thorp (1998, p.136) avalia que a crescente atuação do Estado passou a ser aceita pela

burguesia industrial, mas de maneira subordinada aos interesses dos negócios. Ao invés de intervenção do governo, o pacto realizado era de que a burguesia interviesse no mesmo. Assim, o Estado estaria a serviço do projeto de acumulação que se instaurava, tendo a industrialização como eixo dinâmico.

O aumento do poder estatal pode ser verificado pelo amplo desenvolvimento institucional no período, como a criação de bancos centrais e agências de fomento em vários países da região. Exemplos são a criação e ampliação de importantes bancos de investimento no Brasil (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e Chile (Corporación de Fomento de la Producción de Chile) (THORP, 1998, p.142-143). Igualmente, o Estado foi central para o desenvolvimento da infraestrutura na região, estimulando crescimento e industrialização.

Ainda que com importantes diferenças internas, é uma fase de forte crescimento da região, impulsionada pela substituição de importações e por uma política macroeconômica mais expansiva, a partir do fim do padrão ouro.

Percebendo, entretanto, debilidades estruturais no balanço de pagamento, os governos locais passariam a adotar uma estratégia para seu controle frente aos ciclos internacionais comandados pelos países centrais. A partir de um cenário internacional único, foi possível para a região aliviar parcialmente sua restrição externa e conduzir uma industrialização sem precedentes que operaria uma mudança estrutural e transformaria a face da América Latina.

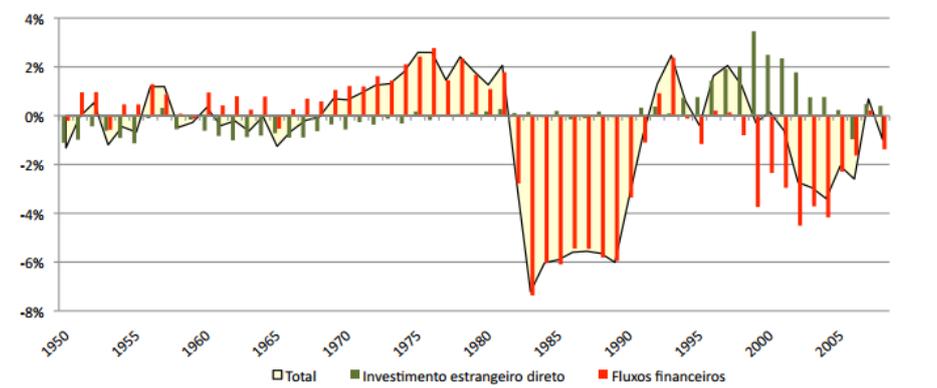
O momento de maior crescimento foram as décadas entre 1945 e 1980. Foi o auge da industrialização, depois de completada uma fase inicial de substituição da indústria de bens de consumo básicos. A produtividade cresceu (o PIB por trabalhador cresceu 2,7% ao ano entre 1950 e 1980, de acordo com Bertola&Ocampo [2012, p. 217]) e modificou-se a estrutura produtiva, aumentando o peso dos bens industriais no valor adicionado e nas exportações. Houve diversificação da produção e das exportações, cujos três principais produtos passaram a representar 51% do total exportado (contra 73% que representavam 23 anos antes), conforme tabela 1. O Estado teve um papel determinante, atuando não só indiretamente pela gestão macroeconômica, mas criando empresas estatais, nacionalizando setores chave e modernizando os serviços.

Esse padrão industrial conseguiu aportar algum conhecimento tecnológico. Entretanto, seguiram as dificuldades de desenvolver os setores mais avançados tecnologicamente (BERTOLA&OCAMPO, 2012, p.234). Embora a entrada de capital externo tenha sido em geral restrita aos primeiros anos de vigência do modelo, a partir

dos anos 1960 iniciou-se um novo ciclo financeiro na América Latina. A grande liquidez internacional permitiu que a região fosse inundada por dólares a juros baixos, mas alto risco, já que atrelados a uma taxa flutuante. Conforme se observa no gráfico 1, entre meados dos anos 1960 e início da década de 1980, prevalece ampla e contínua entrada de capital, algo sem precedentes.

No entanto, este processo não tardaria a revelar sua perversidade acentuando a vulnerabilidade da região, refletida em maiores déficits fiscais e externos e, de maneira dramática, na “crise da dívida” (Ibidem, p.248). Como nos mostra o gráfico 1, a América Latina sofreu com elevadíssima transferência de recursos para o exterior na década de 1980, o que constrangeu seu crescimento. Não obstante, os anos 1945 - 1980 foram os de maior estabilidade econômica na região, com um alto crescimento

GRÁFICO 1: TRANSFERÊNCIA LÍQUIDA DE RECURSOS
(Porcentagem do PIB a preços correntes)



Fonte: Bertola & Ocampo, 2012, p. 286

sustentado (Ibidem, 2012, p. 216).

Este padrão de desenvolvimento trouxe também o período de maior avanço nos indicadores sociais em toda a região, que passou por profundas modificações. Foi a época da urbanização e da consolidação dos primeiros serviços sociais (ainda que precários e restritos aos trabalhadores dos setores formais). Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile e Uruguai já haviam sido pioneiros e iniciado a implementação de algumas políticas de seguro social, como benefícios a acidentes de trabalho e doença. Seguiam a lógica Bismarkiana que favorecia apenas a elite dos trabalhadores, formalizados, com capacidade de organização e reivindicação, resultando num sistema fragmentado e estratificado. (LAVINAS, 2013, p. 14). Na fase de industrialização, os governos de toda

a região expandem a provisão pública, também para enfraquecer a dominância das oligarquias agrárias locais. Mas a lógica segue a mesma, com poucos benefícios voltados para os trabalhadores dos setores formais e urbanos, como novos serviços sendo criados sem a construção efetiva de um sistema integrado de seguridade social amplo e universal, mas sim pela adição de novos serviços e provisões, firmemente segmentados, mantendo-se os precedentes, num processo de “massificação de privilégios” (FLEURY,1994, p.185).

No entanto, apesar de consideráveis avanços, a desigualdade agravou-se, enquanto a maciça migração campo-cidade forçava os salários para baixo. O excedente de mão-de-obra aumentava e agravava a heterogeneidade estrutural, engendrando mais iniquidades. Os benefícios do crescimento se dirigiram principalmente às camadas médias emergentes, em fase de expansão. As populações mais pobres e fora do circuito associado ao processo de industrialização seguiam à margem, não reconhecidas pelo Estado, sem direito a qualquer tipo de proteção (com exceção da Argentina e do Uruguai). A heterogeneidade estrutural persistiu, e a industrialização se mostrou insuficiente para resolver os profundos problemas da região, eliminar as estruturas oligárquicas e a dependência (Ibidem, p.241-245; FURTADO, 1974; MARINI, 2000).

A questão agrária compõe outro debate central na região, com suas implicações sobre desigualdade e dependência (FURTADO, 1974; MARINI, 2000). Ganhou força a partir dos anos 1960, em torno da reforma agrária. Apesar de grande resistência das oligarquias rurais, o modelo agrário de latifúndios monocultores foi revisto, encarado como ineficiente e desigual (THORP, 1998, p.154). Em alguns poucos países, com radicalidades diferentes, entre os anos 1917 e 1979, houve redistribuições de terras significativas: México, Bolívia, Nicarágua, Chile e Peru⁸. No entanto, o potencial transformador dessas reformas foi minado na maior parte dos casos. Problemas de falta de recursos afetaram as terras divididas em pequenas propriedades individuais, e problemas de organização e incerteza atrapalharam o cultivo das terras distribuídas para coletivos ou cooperativas. Assim, a estrutura agrária destes países acabou regressando à

⁸ Cuba também realizou uma importante reforma agrária em 1960, mas por se tratar de uma economia não capitalista e centralmente planejada, opta-se por não incluí-la nas generalizações da análise deste estudo. Certo é que também esta reforma agrária não foi bem sucedida, na medida em que os planos de diversificação da produção agrícola foram interrompidos por grandes dificuldades com o balanço de pagamentos em 1963. Assim, a produção retornou ao modelo monocultor de açúcar com fazendas sob o controle do Estado, ainda que avanços tendo sido feitos. Ver Thorp (1998, p.192-194)

forma anterior concentrada. As reformas, ao invés de eliminar o modelo de *hacienda*, acabaram por fortalecê-lo e modernizá-lo (THORP, 1998, p.157).

Nos anos 1970, outra profunda crise mundial interromperia este padrão de desenvolvimento. Seguindo-se ao colapso do consenso de Bretton Woods (com o fim da convertibilidade do dólar ao ouro, que geraria grande instabilidade no cenário internacional), o primeiro choque do petróleo sacudiu a economia mundial. Mas o mercado de petrodólares em expansão possibilitou a continuidade aos fluxos financeiros mundiais. O projeto industrialista pôde prosseguir com recurso crescente ao financiamento externo, o que, como vimos, comprometeu a estabilidade das economias. Com o segundo choque em 1979 e a subida dos juros americanos, o mundo entraria em uma longa recessão, que virtualmente interromperia os fluxos comerciais e financeiros, lançando a América Latina na chamada “crise da dívida”.

A recessão mundial e a queda brutal dos preços dos bens primários fariam disparar déficits comerciais em toda a região. Sem acesso ao financiamento externo que também foi paralisado pela crise, os países, com dívidas crescentes, seriam jogados em um cenário devastador de ampliação de pobreza e do retrocesso econômico. Pressionados pelas potências centrais e pelos organismos multilaterais, os países latino-americanos operaram ajustes recessivos, que levaram a grandes desequilíbrios internos, em especial, a uma explosão inflacionária. Responderam a esse cenário com uma ampla reforma liberalizante que abriria as economias para o livre mercado, retornando a um desenvolvimento “*hacia fuera*” em maior ou menor grau.

Uma questão de relevância é se o colapso que se seguiria na América Latina, com a “década perdida” e retrocesso social, seria resultado unicamente da crise internacional ou derivaria de problemas intrínsecos ao modelo industrial desenvolvimentista que estaria se esgotando (Ibidem, 2012, p.234). A crítica aos desequilíbrios macroeconômicos da fase de industrialização conduzida pelo Estado parece ter sido exagerada⁹, sem refletir a realidade da região, que só passou a experimentar problemas sérios após a década de 1960 (Ibidem, 2012, p.247).

Por exemplo, até este período, os índices de preços ao consumidor variam anualmente a médias inferiores a 15% na América Latina (THORP, 1998, p.332), variações em geral baixas e controladas. Apenas Brasil, Argentina, Chile e Uruguai apresentavam inflações acima da média mundial (BERTOLA&OCAMPO, 2012,

⁹ Ver, por exemplo, a crítica de Bonelli&Malan (1976).

p.229). É somente após a década de 1970 que a inflação na região dispara, para uma variação anual de 33% em média. Na década de 1980, os desequilíbrios se tornariam sufocantes, com hiperinflações se espalhando na região, e a inflação média anual chegando a 437% (Ibidem).

Mas é certo que resultaram a fase industrialista outros tipos de problemas, como um viés anti-exportação (superado em alguns países, como Brasil e Chile, com a orientação para um modelo misto), ineficiências devido à política tarifária e a restrição de importações e dificuldades crescentes de equilibrar as contas do Estado.

A reduzida integração regional e a baixa capacidade de inovação tecnológica, além da imensa desigualdade e pobreza persistentes, eram barreiras significativas para a ampliação do mercado interno necessária à continuidade do processo de industrialização. Inquestionável, porém, foi o fato de a crise da década de 1980 ter sido extremamente grave, sobretudo para a periferia (ao contrário da crise de 1929, que afetou mais fortemente os países centrais), e não pode ser subestimada. Sem ela, é improvável que o modelo em curso pudesse ser revertido tão rapidamente¹⁰, e certamente os rumos da América Latina teriam sido outros, ainda que não devemos esquecer os problemas deste padrão de desenvolvimento, sobretudo em sua inadequação para superar a dependência.

1.3. O neoliberalismo e o extrativismo exportador

A partir dos anos 1980, começa a ascender o neoliberalismo como paradigma ideológico e regime de acumulação, para ser consolidado nos anos 1990. Neoliberalismo é um conceito ultraliberal inaugurado por Hayek, que condena qualquer forma de restrição aos mercados. A liberdade econômica é diretamente associada à liberdade política e ao bem-estar da sociedade, já que seria uma força motora para a concorrência que poderia prover prosperidade para as sociedades capitalistas de então. As relações sociais passam a ser encaradas como relações entre agentes individuais, que através do mercado – um espaço supostamente neutro - são premiados ou punidos por suas capacidades. As desigualdades seriam assim reflexos do mérito individual, e tentar minimizá-las se torna um desserviço ao bem estar social (ANDERSON, 1995).

¹⁰ Conforme sustentam Bertola&Ocampo (2012, p. 250)

Sua primeira implementação prática foi sob o regime autoritário de Pinochet no Chile, mas ganhou relevo com a eleição de Margaret Thatcher na Inglaterra em 1979, que promoveu a contração dos salários, a desmobilização dos sindicatos, e reprimiu greves, resultando na ampliação do desemprego. Baixou os impostos para os rendimentos mais altos, elevou juros, controlou a emissão monetária, operou privatizações, desregulou os fluxos financeiros e cortou gastos sociais. Este rigoroso ajuste é hoje ainda é considerado uma das mais radicais implementações da cartilha neoliberal (ANDERSON, 1995).

No entanto, não podemos circunscrever o neoliberalismo a este pacote de políticas ortodoxas, ainda que em geral tenha se tornado esta a cartilha hegemônica de recomendações. Nos EUA, por exemplo, foi a eleição de Ronald Reagan que deu início à guinada neoliberal. Mas ainda que tenha assumido uma postura anti-trabalhista, realizado cortes regressivos de impostos e aumentado os juros, sua gestão ignorou a disciplina orçamentária, e criou um déficit colossal para sustentar os gastos da corrida armamentista da guerra fria (um déficit que foi certamente facilitado por sua posição na economia mundial).

Assim, o neoliberalismo americano consistiu no que Anderson (1995) chamou de “keynesianismo militar”. Igualmente, a transição da Europa continental para o neoliberalismo evitou um confronto intenso com sindicatos e um desmonte radical do Estado de Bem-Estar Social, revelando a variabilidade que este regime de acumulação pode assumir em diferentes contextos nacionais, que está além de uma simples cartilha ortodoxa (ANDERSON, 1995).

Assim, em uma análise mais abstrata do neoliberalismo, observamos, portanto, que ele se orienta para políticas de liberalização de mercados, privatização e abertura ao capital externo, onde a sociedade e a acumulação submetem-se à lógica do capital financeiro¹¹ (SAAD FILHO, 2015). Tem sido marcado por um baixo nível de acumulação e compressão dos salários (THOMSON&DUTTA, 2015). É um regime

¹¹ O conceito de capital financeiro é difuso, como atestam CARCANHOLO& NAKATANI, 1999. Não tendo sido um conceito abordado na obra de Marx, foi incorporado na literatura marxista por Lenin e Hilferding para se referir ao processo histórico de coalização entre o capital industrial e bancário no século XIX. Posteriormente, o termo foi utilizado sem grande precisão para tratar de movimentos especulativos da globalização. Não é o objetivo deste trabalho nos aprofundarmos neste debate. Por tanto, sem grandes precisões teóricas, ao tratarmos de capital financeiro e lógica financeira estaremos nos referindo ao movimento amplo de acumulação fictícia, onde o capital portador de juros, em sua forma especulativa passa a ser hegemônico na acumulação mundial. Ver Ibidem.

muitas vezes atrelado ao processo de financeirização, que nas palavras de Epstein (2005), corresponde ao “crescente papel dos motivos financeiros, dos mercados financeiros, dos atores financeiros e das instituições financeiras nas operações das economias domésticas e internacionais”.

A financeirização está associada à profunda desregulamentação dos fluxos financeiros, que datam da década de 1950, mas só ganham força a partir do colapso de Bretton Woods e da crise do petróleo, impulsionados pelas políticas neoliberais (CHESNAIS, 2001; THOMSON&DUTTA, 2015). Novos mecanismos financeiros, como a securitização (que mitigava riscos de dívidas, mas permitia ampliar o crédito e a liquidez), permitiram uma reorganização dos mercados internacionais. A América Latina, que já vinha operando medidas liberalizantes desde a década de 1970, sentiu o sufoco da crise da dívida como disciplinador. A fim de acessar os mercados de crédito que renasciam e se expandiam, a adoção da cartilha ortodoxa se tornaria imperativa.

Um novo mundo se delineava. O fim da União Soviética delimitava outro panorama geopolítico e surgiam novas tecnologias e formas organizacionais da produção e do comércio mundial (THORP, 1998, p. 202-203). Para a América Latina, o desenvolvimento neoliberal logo se tornaria hegemônico. A estabilização macroeconômica se tornaria um objetivo central e seria operada de maneira conservadora do ponto de vista social e econômico. Um controle inflacionário foi feito através de âncoras cambiais e superávits nas finanças públicas, o que só foi possível com o retorno da liquidez internacional, com a reestruturação da dívida pelo plano Brady e a expansão da financeirização. Novamente, os empréstimos e planos de estabilização só foram possíveis pela aceitação e implementação das reformas liberalizantes que passaram a fazer parte da agenda internacional dos órgãos multilaterais para a periferia (BERTOLA&OCAMPO, 2012, p.265).

As reformas de mercado incluíam considerável redução da atuação do Estado como agente econômico direto (empresas estatais foram privatizadas em massa, por exemplo), mas aumentou o gasto público e especialmente o gasto social, pelo cenário de redemocratização. Dados de Huber&Stephen (2012, p. 209) informam que entre 1970 e 2000, a média do gasto social como porcentagem do PIB no Brasil e no Cone Sul subiu de 11% para 18,9%. Foi operada uma acelerada abertura comercial baseada em vantagens comparativas, flexibilizando a entrada do capital externo, removendo tarifas,

flexibilizando o câmbio e a taxa de juros. As privatizações são um marco distintivo do período. O resultado foi uma rearticulação do bloco no poder que favoreceu o capital financeiro e transnacional (COMPOSTO, 2012, p. 332; PINTO, 2010).

Também, agravou-se a vulnerabilidade econômica da região, o que se observa na maior volatilidade do crescimento e suas taxas menores. A entrada de capital externo se ampliou, tanto como IED, pelas privatizações e aquisições de empresas privadas principalmente, como pela financeirização. Importante perceber que o desenvolvimento do mercado de capitais não foi acompanhado por uma política regulatória firme, o que aumentou o risco na região.

Os efeitos das medidas liberalizantes sobre a indústria são controversos. Após um crescimento nos anos 1990, a produtividade estagnou e até mesmo retrocedeu (BERTOLA&OCAMPO, 2012). Entretanto, isso se deu em um quadro de heterogeneidade estrutural crescente, em que as empresas dinâmicas (agromineiração, serviços financeiros, telecomunicações, entre outros) aumentaram sua produtividade, sobretudo associadas ao capital externo, enquanto os demais setores econômicos adotavam estratégias defensivas de reestruturação e baixos investimentos, com uma produtividade decadente (Ibidem, p. 295-298; KUPFER, 2005).

Fato é que a exportação de manufaturas latino-americanas de média e alta tecnologia aumentou no final do século XX, frente à redução da participação dos produtos primários. Para isso, contribuiu um crescimento dos mercados intrarregionais e o comércio com a Ásia continental (BERTOLA&OCAMPO, 2012, p. 274-287), além de importantes mudanças na divisão internacional do trabalho. O novo padrão de acumulação mundial flexível (Ibidem, p.277. HARVEY, 1995) permitiu transferir tecnologias intermediárias e segmentos da cadeia produtiva para as periferias, incentivados pelo diferencial do custo do trabalho. Porém, esse aumento das exportações de manufaturas deve ser encarado com cautela, na medida em que grande parte dos componentes foi importada. O resultado é que enquanto cresceram as exportações de manufaturados latino-americanas, diminuiu a participação da região no valor adicionado da produção manufatureira mundial (Ibidem, 2012, p.300). O exemplo mais flagrante desta situação é no México, onde uma indústria de maquila apresenta excelente resultado de exportação de bens industrializados, mas que contém maior parte dos componentes importados.

Isso nos leva ao desafio do século XXI, que trouxe novidades para a América Latina. Após anos de intensas reformas neoliberais marcadas por um cenário de baixo

crescimento e conservadorismo social e econômico (Bertola&Ocampo, 2012), um novo cenário internacional se apresentaria, impactando em importantes mudanças internas na região. Entretanto, este novo panorama não parece tão distante assim do passado.

A entrada nos anos 2000 seria turbulenta. Ondas de choques externos a partir de crises das economias emergentes (México, Ásia, Rússia) suspenderam o financiamento internacional, fazendo retornar o medo da interrupção da liquidez que ocasionara na década perdida em 1980, em seguimento ao colapso de Bretton Woods. A região passa por nova fase recessiva, chamada por Bertola&Ocampo (2012) de “meia década perdida” (1996-2002), mas que se mostraria mais breve e menos intensa. Paralelamente, fortaleceram-se movimentos sociais que rejeitavam as reformas de mercado, frente aos custos impostos à sociedade, rompendo com a hegemonia e legitimidade do neoliberalismo, e conseguindo melhorar a correlação de forças na região (COMPOSTO, 2012, p. 333; SEOANE, 2012).

A partir deste início de década perturbado, portanto, a contestação do neoliberalismo ganhou força, concretizando a ascensão de governos com discursos anti-neoliberais e de retomada do desenvolvimentismo (ARÁOZ, 2015; ARDITI, 2010). Um resumo deste ciclo de governos pode ser visto na tabela abaixo:

Tabela 2: Vitórias presidenciais e mandatos de discurso progressista (1998-2014)¹²

PAÍS	ELEIÇÃO E MANDATO EXERCIDO				
Venezuela	Hugo Chávez 1998 (1999-2001)	Hugo Chávez 2000 (2001-2007)	Hugo Chávez 2006 (2007-2013)	Hugo Chávez 2012(-)*	Nicolás Maduro 2013(2013-)
Chile	Ricardo Lagos 2000 (2000-2006)	Michelle Bachelet 2006(2006-2010)	Interregno de centro-direita**	Michelle Bachelet 2014(2014-)	
Brasil	Luiz Inácio Lula da Silva 2002 (2003-2005)	Luiz Inácio Lula da Silva 2006 (2007-2010)	Dilma Rouseff 2010 (2011-2014)	Dilma Rouseff 2014 (2015- 2016)****	
Argentina	Néstor Kirchner 2003 (2003-2007)	Cristina Kirchner 2007 (2007-2011)	Cristina Kirchner 2011(2011- 2015)***		

¹² Além destes governos, pode-se subscrever a este ciclo progressista algumas propostas dos governos liberais de Lucio Gutiérrez no Equador em 2002 e de Ollanta Humala no Peru em 2011, assim como a virada política relativamente mais progressista de Manuel Zelaya, de Honduras, 2005, que acabou sofrendo um golpe em 2009. (DA SILVA, 2015.)

Uruguai	Tabaré Vázquez 2004 (2005-2010)	José Mujica 2009 (2010-2015)	Tabaré Vázquez 2014 (2015-)
Bolívia	Evo Morales 2005 (2006-2008)	Evo Morales 2009 (2010-2015)	Evo Morales 2014(2015-)
Equador	Rafael Correa 2006 (2007-2009)	Rafael Correa 2009 (2009-2013)	Rafael Correa 2013(2013-)
Nicarágua	Daniel Ortega 2006 (2007-2012)	Daniel Ortega 2011(2012-)	
Paraguai	Fernando Lugo 2008 (2008-2012)****		
El Salvador	Mauricio Funes 2009 (2009-2014)	Salvador Sánchez Cerén 2014 (2014-)	

FONTE: Elaboração a partir de DA SILVA, 2015

* Não iniciou o mandato devido a falecimento em 05 de março de 2013

**Sebastián Piñera foi eleito em 2010 e governou de 2010 a 2014.

*** Foi sucedida pelo governo de direita de Maurício Macri (2015-)

**** Mandato interrompido por golpe parlamentar.

Percebemos a partir do quadro 1 que, efetivamente, diversos mandatos de discurso progressista chegaram ao poder na América Latina aos anos 2000, num ciclo amplo que se inicia em 1999 na Venezuela e abrange múltiplos países na região. Notamos também que este ciclo parece estar chegando a um encerramento, com revezes eleitorais em países como Argentina e possivelmente Bolívia (em que um plebiscito vetou a possibilidade de reeleição de Morales) e golpes parlamentares como os sofridos no Paraguai (2012), em Honduras (2009), e mais recentemente no Brasil (GUDYNAS, 2015).

Dentre esses governos, se destacam os casos da Bolívia e do Equador, que promoveram reformas radicais, com processos constituintes que reconhecem, por exemplo, os direitos da natureza e a plurinacionalidade.

A plurinacionalidade reconhece a coexistência de diversas nações dentro de um único Estado, especificamente, os povos indígenas e seus direitos de autodeterminação.

A declaração constitucional de plurinacionalidade foi uma conquista contra a discriminação sistêmica à qual os indígenas foram historicamente submetidos. Neste âmbito, devemos considerar também importantes avanços como a afirmação de línguas indígenas como idiomas oficiais, a autonomia política dos territórios indígenas e o direito a uma educação bilíngue e bicultural (LUPIEN, 2011).

Outra importante frente de demanda dos movimentos indígenas é o direito à terra e ao território, o controle sobre os bens naturais e os direitos da natureza. A cosmovisão que entende a reprodução da vida ligada a reprodução da comunidade e da natureza foi cristalizada no conceito andino do bem viver, ou Sumak Kawsay¹³, que defende que a vida plena só se alcança nesta comunhão. A defesa do bem viver foi importante para unificar as reivindicações indígenas e articular um discurso contra-hegemônico com bandeiras socioambientais (ACOSTA, 2013). Carrega um questionamento radical ao colocar em questão o próprio conceito do desenvolvimento eurocêntrico, em sua capacidade de gerar bem estar e ser sustentável. Os povos indígenas e todos que abraçam esta ideia rejeitam a necessidade inexorável de desenvolver – ou, em outra formulação, a necessidade de acumular.

Os processos constituintes do Equador e da Bolívia se confrontaram com essa defesa e em alguma medida a acolheram, incorporando o conceito de bem viver em seus textos constitucionais. Conquistas importantes foram alcançadas, como o reconhecimento de direitos da natureza; o controle dos bens naturais pelo Estado; a indivisibilidade e impossibilidade de venda de territórios indígenas; o direito a consulta para empreendimentos nele realizados; entre outros. A constituição boliviana parece ter avançado mais do que o projeto equatoriano nas demandas indígenas (BECKER, 2011; LUPIEN, 2011), mas ambos foram importantes avanços em países muito pobres.

Devemos ressaltar, desde logo, que, apesar de uma nova coalizão política à frente de tantos executivos nacionais, as reformas de mercado não foram revertidas e as condições materiais do neoliberalismo permaneceram (BERTOLA&OCAMPO, 2012)

Os governos da região se centraram na aposta de valorização dos recursos naturais e intensificaram sua extração¹⁴, o que levou diversos autores (GUDYNAS, 2009; ACOSTA, 2012) a falarem de uma nova fase extrativista, com governantes dos

¹³ Sumak Kawsay no kichwa, ou ainda suma qamaña (aymara) ou nhande-reko (guarani).

¹⁴ Devem ser apontados dois países que parecem avançar na resistência a essa política extrativista. A Costa Rica, que em 2010 proibiu atividades mineiras a céu aberto e o uso de químicos nocivos. E El Salvador, que mais recentemente paralisou os projetos mineiros em seu território (Viale&Monge, 2015).

mais variados discursos políticos aceitando a nova especialização em recursos naturais como uma vocação inevitável da América Latina.

O cenário internacional inaugurado na década de 2000 foi radicalmente diferente dos anteriores, e ofereceu oportunidades históricas para a América Latina, em especial para América do Sul, maior beneficiada pelos novos termos de troca. Um novo e vigoroso ciclo de crescimento começa, sobretudo a partir do espetacular crescimento chinês em 2003, bem como de outros países emergentes, como a Índia. Este crescimento acompanha a expansão do comércio internacional e pressiona para cima o preço dos produtos primários, o que favorece as exportações na região. O saldo de bens e serviços aumentou 180% entre 2003 e 2013, segundo dados da CEPALSTAT, acompanhado por um novo pico de financiamento externo no período.

Além de impulsionar a demanda global, o crescimento chinês também estimulou uma disputa por recursos (BRUCKMANN, 2012), onde as principais potências se apressam para garantir controle sobre reservas estratégicas, elevando seus preços e revelando também um caráter geopolítico no recente ciclo de commodities.

Não podemos ignorar que muitas dessas commodities são bens finitos, e há uma crescente pressão sobre sua produção que se expressa em maiores custos e impactos da extração. Como exemplo, na mineração, Pardo (2007) aponta que enquanto em 1900 o cobre extraído possuía uma lei média de 5%, enquanto atualmente esse percentual é menor que um décimo desse valor, abaixo de 0,4%. Sua extração requer técnicas muito mais intensivas em capital e com maior dimensão geográfica, com seus respectivos efeitos socioambientais e econômicos. Essa pressão também se reflete na agricultura, com a necessidade de um uso cada vez mais intensivo de pesticidas e agrotóxicos para manter a produtividade exigida. Este processo de esgotamento das reservas está associada às crescentes pressões da elevação da produtividade e inovações que o capitalismo gera, e embora se dê de maneira variada, certamente pressiona os preços e os custos no setor de commodities.

Outros fatores também parecem ter contribuído para essa alta de preços, como a crescente importância do ouro como reserva de valor frente a crises internacionais e a ampliação de gastos militares e de energias alternativas, que ampliam a demanda por metais específicos (SACHER&ACOSTA, 2012, p.10).

Como apontam Sacher&Acosta (2012), as commodities também ganharam crescente atenção como nichos de especulação nas bolsas de valores pelo mundo, o que estimulou seus preços (e a volatilidade dos mesmos), revelando como este processo se

integra à lógica da acumulação neoliberal. Os mercados financeiros de commodities se consolidaram no início dos anos 2000 através de ampla desregulamentação, atraindo os capitais ociosos após o estouro da bolha da internet (BRUCKMANN, 2012, THOMSON&DUTTA, 2015).

Seoane (2012) argumenta que apenas a demanda asiática não seria suficiente para tamanha expansão de preços, uma vez que foi contraposta a um cenário de crise e desaceleração do centro capitalista ocidental, sobretudo a partir de 2008. O que poderia justificar tal crescimento dos preços das commodities seria então um deslocamento da especulação financeira, inclusive da bolha do mercado imobiliário, para os recursos naturais, cujo comércio nos mercados financeiros em 2012 representava 20 a 30 vezes o valor associado à comercialização física das mesmas commodities (SEOANE, 2012, p.16).

Tratando do caso da mineração, por exemplo, Sacher (2011) revela como o Canadá conseguiu se converter no principal país minerador (com a bolsa de Toronto registrando o maior número de transnacionais do setor no mundo) justamente por possuir uma legislação permissiva com os movimentos especulativos. As empresas que registram seu capital no país não precisam prestar contas das explorações geológicas caso estas não retornem resultados positivos, além de contar com ampla oferta de capital através de investidores privados e os numerosos fundos de pensão no país. Também, o Estado atua em favor do setor, com legislações permissivas, e um aparato judicial que historicamente deixa as mineradoras transnacionais impunes por crimes locais e internacionais. Assim, o país se converteu num verdadeiro paraíso jurídico altamente desregulado, condição central para sua atratividade.

É importante atentar para estas questões para não considerarmos o ciclo de commodities, com suas crises, como um movimento natural e inexorável frente à crescente demanda mundial (ou seu equivalente, crescente escassez, como corretamente aponta Seoane, 2012). Assim, a expansão dos preços de commodities, mais que associada a movimentos de demanda e oferta, parece estar ligada à forma de acumulação internacional atual, regida pelo capital fictício e os mercados financeiros especulativos, o que só contribui para ampliar os riscos associados às opções de desenvolvimento calcadas neste processo. Os movimentos de liberalização e modernização, muitas vezes propostos como solução para a inflação de tais preços, são de fato a raiz deste processo, atrelados às mudanças neoliberais de oligopolização nos mercados de commodities e financeirização (SEOANE, 2012 p.17).

Diante deste leque de fatores, os termos de troca se tornaram amplamente favoráveis para a América Latina nos anos 2000, e a estrutura produtiva da região se alterou, passando por um processo de reprimarização e especialização produtiva. Caminhou, portanto, na contramão dos movimentos das fases pretéritas de industrialização que vigoraram até os anos 1980 (BERTOLA&OCAMPO, 2012, p.279, OSORIO, 2012b, p.111). Impulsionadas por esse cenário, houve um surto espetacular das atividades agro-minerais extrativas na região.

Enquanto no início dos anos 1990, a América Latina recebia 12% dos investimentos globais em mineração, em 2009 este valor já chegava a um terço (BEBBINGTON, 2009). O Peru, por exemplo, em dez anos, aumentou em dez vezes seus gastos com mineração, com concessões mineiras ocupando 20% do território nacional. enquanto concessões do setor de hidrocarbonetos ocupam 84% da área amazônica nacional, criando tensões ambientais e com as populações tradicionais indígenas e camponesas. No Chile, 25% do território está sob atividades extrativa; na Bolívia, 55% do território é considerado de interesse para o setor petrolífero; enquanto avança a fronteira da soja no Brasil e na América do Sul, entre muitos outros exemplos. (PICQ, 2015; ORTA-MARTINEZ&FINER, 2010; BEBBINGTON, 2009; TADDEI&SEOANE&ALGRANATI, 2013).

Diante disso, muitos países voltaram a concentrar suas exportações em alguns poucos produtos, como petróleo e hidrocarbonetos, ferro, soja, etc. Dados da CEPALSTAT revelam que a participação de bens primários nas exportações latino-americanas chegou a 53% em 2013, contra 43,7% em 2003, dez anos antes, período de início do ciclo. A Comunidade Andina (Bolívia, Colômbia, Equador e Peru) apresenta o perfil mais alarmante neste contexto, com produtos primários respondendo por 86% das exportações em 2013. Commodities, que como ressaltado, têm seus preços determinados em bolsas de valores internacionais, mercados financeiros sobre os quais não têm nenhuma influência, e que são sujeitos a grande volatilidade.

Uma leitura superficial desta nova etapa extrativista pode sugerir que esse modelo se assimila ao padrão de desenvolvimento primário-exportador que vigorara no século XIX¹⁵. Embora o extrativismo certamente esteja presente na América Latina desde sua

¹⁵ Um padrão de desenvolvimento extrativista, com crescimento volátil, puxado pelas exportações, centradas em poucos produtos, e marcado pela heterogeneidade estrutural. Para um aprofundamento, ver PINTO, 1970, TAVARES, 2000 e BERTOLA & OCAMPO (2012).

colonização, a nova fase do desenvolvimento regional apresenta especificidades importantes, que não podem se confundir com este passado.

Como já foi apontado, os processos atuais estão associados à acumulação neoliberal e à crescente financeirização dos mercados, o que impõe riscos ainda maiores para esta opção de desenvolvimento, riscos que já se delineiam com os estouros de bolhas financeiras, como a de 2008. Assim, os movimentos reais de investimento nos setores extrativos muitas vezes seguem a lógica especulativa.

Também não devemos ignorar que o avanço extrativista recente está associado a mudanças tecnológicas importantes, como a biogenética na expansão da fronteira agrícola, por exemplo, que permitem a exploração em espaços antes impensáveis, e com consequências ambientais extremamente graves (SEOANE, 2012).

Neste sentido, temos também o exemplo da mineração, onde novas tecnologias têm permitido que se explorem minas com o teor de metal muito menor que o tradicional, o que implica um aumento dos volumes de terra extraídos. Inclusive, novas tecnologias têm permitido que antigos rejeitos voltem a ser explorados. Isso tudo, claro, implica em processos mais intensivos em capital, com maior extensão geográfica e que utilizam ainda mais outros recursos vitais, como água e energia.

Assim, a fase recente de expansão do extrativismo tem se mostrado ainda mais brutal do ponto de vista de devastação ambiental, gerando crescentes tensões sociais, e colocando em evidencia a crise social e ecológica que tal modelo sugere. Um exemplo desta conflitividade é a mina Marlin na Guatemala, que em uma hora consome a quantidade de água que uma família usa em 22 anos, colocando em questão a sustentabilidade do modelo global de produção (PICQ, 2015).

Os governos latino-americanos, longe de tentar modificar a orientação extrativista, aceitaram-na e até aprofundaram-na, inclusive aqueles que se inserem neste novo panorama progressista. Há uma nova forma de atuação do Estado, mais ativa, que passa a desenvolver infraestrutura, fornecer crédito a esses projetos e abrir caminho e oportunidades vantajosas para o capital externo. Inclusive, atuam em nível supranacional, como revela o exemplo de um dos atuais programa de integração latino-americano, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana (IIRSA), hoje convertido no Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). Seguindo a mesma lógica liberal dos anos 1990, os governos se associam para a construção de grandes redes de escoamento dos produtos da região, em especial

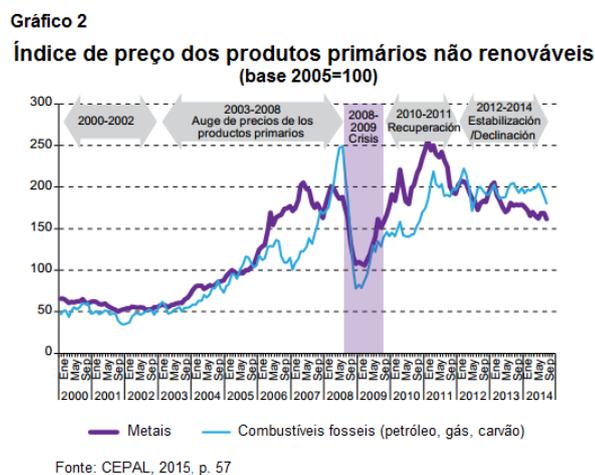
produtos primários, a fim de reduzir os custos de comércio para a região e integrar a América Latina ao livre comércio mundial (SALUDJIAN,2014).

Os países de inclinação progressista tentaram aproveitar a grande entrada de recursos associados ao extrativismo taxando tais atividades, ou até mesmo tomando controle direto sobre elas, como são os casos de nacionalizações nos setores petrolíferos na Bolívia, Equador e Venezuela. Este papel de intervenção mais direta do Estado foi justificado como a base necessária para investimentos sociais e para a implementação de políticas mais inclusivas contemplando a população marginalizada.

Neste sentido, importantes programas de transferência de renda para as parcelas mais pobres da população foram instituídos, caso do Renta Dignidad na Bolívia¹⁶. Como aponta Lavinás (2013), em geral a onda de reformas nos sistemas de proteção social nos anos 2000 foi mais inclusiva e comprometida com a provisão pública, mas a política social permaneceu em níveis insuficientes para reverter o quadro estrutural de desigualdade e exclusão da América Latina. Um estudo de Valencia (2014) analisa a estrutura tributária de alguns países na América do Sul a fim de analisar os impactos sobre a desigualdade. A conclusão é também de que nenhuma mudança estrutural foi realizada.

Ainda assim, houve significativa redução da pobreza na região, medida em termos monetários, que entre 2002 e 2013 caiu 43,9% para 28,1% do total na população. A desigualdade também foi reduzida no período, com o Índice de Gini caindo de 0.547 para 0.497 (CEPAL, 2016)

Em meados da segunda década do século XXI, o ciclo de crescimento começa a se reverter, em meio à nova crise (Ibidem, p. 290). Com a crise econômica de 2008 que desacelerou o comércio mundial, as receitas de exportação começam a cair, retornando os problemas de balanço de pagamento. O crescimento se desacelera. Após uma breve recuperação, a partir de 2012, os preços internacionais se estabilizam ou declinam, conforme o gráfico 2.



¹⁶ Renta Dignidad é um programa de transferência de renda na Bolívia universal para todos aqueles maiores de 60 anos, financiado por dividendos das empresas estatais e pelo IDH (Imposto Direto sobre Hidrocarbonetos), que incide diretamente sobre as rendas extrativas.

As dificuldades no setor externo repercutem internamente também. Conforme estudo da CEPAL (2015a), as receitas fiscais provenientes de recursos naturais têm diminuído na região e apresentam tendência declinante. Na Venezuela, por exemplo, 46,6% da receita fiscal de 2013 vieram do setor petrolífero, cujo preço caiu mais de 50% no ano seguinte (CEPAL, 2015a, p.57). A ameaça que a queda de preços impõe às receitas fiscais preocupa na medida em que pode vir a por em xeque as políticas redistributivas que têm sido importantes bases sociais de alguns governos latino-americanos (GUDYNAS, 2009; SVAMPA, 2013). Cabe questionar, portanto, se todo o tímido movimento de inclusão e distribuição na região é, de fato, duradouro ou se está sujeito às volatilidades cíclicas, logo, condenando neste novo cenário que se desenha (VALENCIA,2014).

Também o capital externo ganha ainda mais espaço na América, com o retorno das privatizações e acordos crescentes, sobretudo com a China, cujo fluxo de IED cresceu de 0,07% do total de IED em 2003 para 0,47% em 2011, número provavelmente subestimado devido às manobras financeiras do país (PINTO&BALANÇO, 2012, p. 36)¹⁷.

Na alta do ciclo de preços, ações dos governos latino-americanos contribuíram para ampliar a participação pública nos setores extrativistas, em especial o petrolífero. No entanto, a situação recente com pressão sobre as receitas fiscais derivadas dos recursos naturais e ampliação de custos de exploração tem levado a uma elevação da contribuição do capital privado nos setores (CEPAL, 2015a, p. 66). Isso pode agravar ainda mais dependência na região, além de aprofundar conflitos. Neste cenário, já se começa a falar de um fim ou esgotamento do ciclo dito progressista (GUDYNAS, 2015), colocando em xeque os parcos avanços conquistados.

Assim, revertendo-se a fase de bonança internacional, a região parece retornar às fases mais duras do extrativismo, jogando por terra expectativas progressistas de longo

¹⁷ Com papel crescente como parceira comercial da América Latina, a China amplia sua presença na região como compradora de matérias primas (inclusive com participação direta em empresas extrativas ou *joint ventures*), provedora de bens industrializados e fornecimento de crédito. A estratégia do país parece ser a de garantia de fontes de matérias primas, alimento e energia; consolidação global da indústria chinesa; e redução da dependência do dólar americano. As principais áreas de interesse são as de mineração e exploração de petróleo, bem como agricultura. Esse panorama é alarmante, sobretudo pelas condicionalidades que o capital chinês impõe. Por exemplo, ele é altamente direcionado para pouquíssimos setores e regiões. Como aponta Vadell (2011, p.7), “em 2006, dez setores e seis estados representavam 74% de todas as exportações da América Latina para a China e o 91% de todas as exportações de Commodities da América Latina para esse país”. Assim, esta relação parece ir no mesmo sentido do modelo de desenvolvimento que se aprofunda na região. Ver também Holand&Barbi (2010) e Pinto&Balanco (2012).

prazo. Devemos então investigar o atual modelo de desenvolvimento, e o que ele apresenta de continuidade ou novidade com os modelos anteriores, aprofundando nosso entendimento sobre as atuais opções de desenvolvimento.

2. Contradições da categoria extrativismo

2.1. O conceito de extrativismo na literatura contemporânea

Cabe realizar uma discussão mais atenta sobre extrativismo na América Latina, como foi pensado no debate crítico da região e sua relação com o desenvolvimento dependente. O tema se tornou central nos anos 2000 já que ganhou uma vez mais prevalência na opção de desenvolvimento nos países da América Latina. Assim, é interessante mapear este debate e refletir sobre os méritos e problemas desta categoria.

Extrativismo é um conceito que remete às atividades de extração, de aproveitamento dos recursos naturais. Assim, está atrelado à relação do homem com a natureza, em seus diversos momentos históricos. No capitalismo, tal relação tem um caráter específico e se submete à lógica de acumulação de capital, transformando também todas as relações sociais conexas a esta mediação com a natureza. Portanto, falar de extrativismo é falar de um contexto concreto e específico, socioeconômico e regional. Não se trata apenas da exploração de bens comuns naturais, mas de como isso se insere no regime de acumulação em voga, e, em especial para o interesse deste trabalho, como este se relaciona às formações capitalistas dependentes.

A categoria extrativismo é conhecida no pensamento latino-americano, embora não tenha passado por grande precisão teórica. A definição de extrativismo é difusa na literatura crítica contemporânea, mas parece haver alguns consensos sobre o tema. Riascos (2014, p.5) aponta que o extrativismo caracteriza-se por: i) uma exploração intensa ou em grande escala de recursos naturais, renováveis ou não; ii) um baixo ou nulo processamento destes recursos; iii) uma produção de bens voltados centralmente para a exportação. O debate sobre o tema tem sido extremamente fecundo, e aprofundado essa problemática, relacionando questões micro e macro, problemas econômicos, sociais e ambientais.

A análise de Svampa (2013, p. 2, tradução nossa) ressalta o caráter predatório desta forma de produção:

*[O extrativismo] pode ser definido como aquele padrão de acumulação baseado na sobre-exploração de recursos naturais, em grande parte não renováveis, assim como na expansão das fronteiras a territórios antes considerados 'improdutivos'.*¹⁸

Assim, a autora ressalta também a dinâmica territorial do modelo latino-americano recente, que se expande para espaços até então relativamente alheios à acumulação capitalista, num processo de violência e expulsão que destrói culturas, territórios e a biodiversidade (Ibidem).

Também é interessante a definição de Gudynas (2012, p.131, tradução nossa):

*O extrativismo se caracteriza pela exploração de grandes volumes de recursos naturais, que se exportam como commodities e dependem de economias de enclave (que podem ser localizadas, como os campos petrolíferos ou as minas, como podem ser espacialmente extensas, caso da monocultura de soja).*¹⁹

O autor ressalta o caráter de enclave, evidenciando, portanto, que os setores extrativos em geral apresentam grande concentração (regional, de capital, uma escala muito grande) e baixo índice de encadeamento, ocasionando pouco dinamismo para as economias internas. A economia extrativa mostra-se, assim, associada à fragmentação social e territorial, alimentando a heterogeneidade estrutural.

O extrativismo, como caracteriza Acosta (2011), é conectado aos problemas clássicos das economias primário-exportadoras, como a geração de enclaves e a doença holandesa, em que altas nos ciclos de exportações gerariam distorções nas economias internas e apreciação cambial, levando ao encolhimento de outras indústrias. A tendência histórica à deterioração dos termos de troca atuaria contra a especialização nos setores intensivos em recursos primários, trazendo problemas no médio e longo prazo. Também os setores extrativos contariam com altas rendas ricardianas de exploração da natureza, que estimulariam a superprodução, inclusive em momentos de

¹⁸ “[El extractivismo] puede ser definido como aquel patrón de acumulación basado en la sobreexplotación de recursos naturales, en gran parte no renovables, así como en la expansión de las fronteras hacia territorios antes considerados como ‘improductivos’” (SVAMPA, 2013, p. 2)

¹⁹ “El extractivismo se caracteriza por la explotación de grandes volúmenes de recursos naturales, que se exportan como commodities y dependen de economías de enclave (que pueden estar localizadas, como los campos petroleros o las minas, o bien ser espacialmente extendidas, como el monocultivo de soja” (GUDYNAS, 2012, p.131).

crise, para compensar a queda dos preços, numa dinâmica de crescimento empobrecedor. Deve-se considerar ainda que a volatilidade do preço das commodities conduz a recorrentes problemas de balanço de pagamentos, o que estimula uma dependência do financiamento externo, de maneira insustentável.

Acosta ressalta ainda outras patologias do setor extrativo exportador, caso da reprodução da heterogeneidade estrutural, apontada anteriormente. Isto porque, em paralelo à consolidação de setores modernos de alta produtividade integrados ao mercado mundial, coexistem setores menos dinâmicos, ligados ao mercado interno e de subsistência. Mantém-se essa aparente dualidade, mas que se na verdade está integrada freando um real desenvolvimento, de tendência homogeneizante no território e no tecido social.

Também é apontado que os setores extrativos em geral criam poucos empregos diretos e indiretos, ainda que, em tese, bem remunerados, contribuindo também para a fragmentação social e para o baixo encadeamento (Ibidem).

Por fim, não podemos ignorar que as próprias atividades extrativas engendram grande destruição ambiental, como a poluição e uso intensivo das águas e a devastação de florestas. Isso tem efeitos sistêmicos extremamente graves, sobretudo no longo prazo, mas gera também impactos imediatos que afetam de maneira desproporcional as populações mais frágeis, comunidades tradicionais, indígenas e camponesas, que vêm tendo seu modo de vida destruído pela ação dessas atividades extrativas e sofrem enorme violência e repressão ao tentar contestar este modelo (Ibidem). E numa perspectiva mais ampla, a grande devastação de ecossistemas coloca em risco a própria reprodução da vida humana. A integração da questão ambiental no debate de desenvolvimento latino americano através da categoria extrativismo pode ser considerada um dos principais avanços do tema, colocando em xeque a sustentabilidade de todo o modo de produção capitalista.

Constatamos, portanto, que o extrativismo é pensado como modelo de produção e desenvolvimento amplamente rejeitado pela literatura crítica. Muitas atividades que não são historicamente associadas ao extrativismo têm sido hoje classificadas como tais (SEOANE, 2012, p. 6). Exemplos importantes são o agronegócio, a plantação industrial de árvores, a pesca e até mesmo o turismo de luxo em larga escala. Para justificar tal categorização, é apontado que essas atividades utilizam de maneira predatória os bens naturais e públicos (a terra, para o agronegócio; a natureza, para o turismo). É uma utilização cuja taxa de exploração supera a taxa de renovação dos recursos, resultando

na destruição progressiva dos mesmos, o que vincularia essas atividades à lógica extrativista.

Seoane (2012, p.6) aponta que o uso do termo extrativista e a sua generalização na literatura crítica sobre a América Latina foram passos importantes para os movimentos sociais da região e possibilitaram a reflexão sobre os fenômenos em avanço nos anos 2000. Permitiu a análise de diversas atividades em expansão no continente (mineração, extração petroleira, agronegócio, dentre outros) sob uma mesma ótica, uma totalidade sócio-econômica, o que deu fôlego a resistência, e conseguiu unificar discursos críticos. A abordagem do bem viver surge de maneira orgânica em contraposição a este modelo, propondo uma alternativa ao desenvolvimento - e não de desenvolvimento. Força assim uma reflexão radical sobre os caminhos da esquerda e do projeto desenvolvimentista.

Mas é importante lembrar que, apesar deste mérito, por muitas vezes a análise do extrativismo se prendeu a um caráter descritivo, o que pode ser problemático e acabar por “*obscurer a compreensão das relações de tal modelo com a totalidade social, seu papel na configuração dos blocos e nas relações de classe, assim como o caráter capitalista da formação social e os desafios que sua transformação exige*” (SEOANE, 2012, p.6, tradução nossa)²⁰.

Gago&Mezzadra (2015, p.43-44) fazem uma análise crítica distinta do debate sobre extrativismo, ao avaliar que a literatura em questão muitas vezes incorre no equívoco de se centrar exclusivamente nas indústrias extrativas de bens naturais e comuns, com a exportação de commodities. Como salientam, isso nubla a complexidade das economias dependentes, desconectando os espaços, criando uma falsa dualidade campo e cidade e perdendo de vista a reprodução do capital em sua totalidade. Essa perspectiva também pode ser omissa em avaliar os impactos da exploração do trabalho, já que por vezes esquece que a extração – de valor – só pode ser feita sobre pessoas, e não matérias inertes. Assim, quando se fala em super-exploração dos bens comuns e naturais, não podemos esquecer que este processo predatório de extração é feito por trabalhadores sob relações capitalistas de exploração.

Outro problema que pode ser apontado no debate crítico sobre extrativismo é que muitas vezes se cria uma falsa oposição entre os setores extrativos e o setor financeiro (Ibidem). Isso se deve em grande parte ao fato de que os governos progressistas se

²⁰ “[...] oscurecer la comprensión de las relaciones que dicho modelo guarda con la totalidad social, su papel en la configuración de los bloques y relaciones de clase, así como el carácter capitalista de la formación social y los desafíos de la transformación que plantea.” (SEOANE, 2012, p.6)

proclamaram como ruptura contra o paradigma neoliberal de hegemonia financeira. Este discurso deve ser avaliado com cuidado, uma vez que estas duas frações do capital seguem vinculadas sob a mesma lógica da valorização financeira das commodities e da acumulação neoliberal, como analisaremos mais adiante neste trabalho.

Assim, devemos ser cautelosos com os problemas apontados ao utilizar o extrativismo como categoria de análise, para evitar incorrer nestes equívocos. Mas certamente esta categoria tem grande mérito por ter conseguido criar uma perspectiva totalizante que une diversas questões, sociais, lutas por conflitos territoriais, temas econômicos do desenvolvimento nacional e da economia mundial, questões ambientais e de etnicidade. E com isso, tem dado fôlego às lutas na América Latina e possibilitado a unificação de uma agenda de resistência e reflexão sobre os problemas da região.

2.2. Novo extrativismo ou continuidade

Muitos autores dentro do debate optam por diferenciar “extrativismo clássico” de “neoextrativismo”, como Gudynas (2012), Svampa (2013) e Acosta(2012). A variante clássica é definida como aquela marcada por governos autoritários, forte repressão social e predominância de empresas transnacionais (o que estaria hoje vigente em governos de espectro político mais à direita, como Colômbia e Peru). Prevalece a fé nos mercados, que poderiam espalhar pela economia os ganhos com as atividades extrativas. Caberia às empresas transnacionais um protagonismo neste processo, pois, atraídas por condições vantajosas, poderiam operar grandes investimentos em um curto período de tempo (Riascos, 2014).

Por outro lado, teria surgido na América Latina uma nova configuração do modelo, chamado de neoextrativismo, em países como Uruguai, Bolívia e Equador, entre outros. A combinação de termos de troca favoráveis, crescimento relativamente alto e a presença de governantes que se declaram mais atentos à questão social, os governos de discurso progressista, operaria mudanças supostamente substanciais no modelo, com nacionalizações em setores estratégicos e políticas redistributivas.

Estas atuações menos ortodoxas estariam ligadas a um papel mais ativo do governo, que agiria como “Estado Compensador” (GUDYNAS, 2012), promovendo o capitalismo nacional e sua transnacionalização, enquanto mitiga impactos sociais deletérios. Neste modelo neoextrativista, uma nova base conceitual é articulada para

defender a estratégia extrativa, que passa a ser um interesse nacional, com a natureza como riqueza que não poderia ser desperdiçada (MILANEZ&SANTOS, 2013). Os discursos tentam justificar o extrativismo e associa-lo ao combate à pobreza como forma de legitimação. Sem as receitas extrativas, as políticas públicas seriam supostamente inviáveis, e a redistribuição de renda não seria efetuada.

A atuação do Estado é considerada como um marco central na distinção entre o extrativismo e o neoextrativismo. Nesta nova configuração, o governo teria uma função mais ativa, fornecendo infraestrutura e suporte financeiro para as atividades extrativas; avançando na regulação legal destes setores, conferindo maior participação ao Estado (tanto na apropriação da renda extrativa como com a criação de estatais no setor); atuando no combate à pobreza e a desigualdade, distribuindo a renda extrativa (Ibidem).

No entanto, mesmo os autores que fazem essa distinção reconhecem que as características estruturais, como a presença do capital transnacional, a apropriação predatória da natureza e a inserção subordinada na economia mundial, permanecem em ambas as variantes de extrativismo. Assim, cabe questionar quão substanciais são de fato as mudanças efetuadas por governos ditos progressistas, a ponto de caracterizar uma ruptura.

A abordagem de Svampa (2013), por exemplo, defende que os anos 2000 viram o fim do Consenso de Washington, associado ao paradigma neoliberal, dando lugar a outro acordo, um “Consenso das Commodities”. Impulsionados pela alta de preços das commodities no mercado internacional, governos latino-americanos dos mais diversos espectros políticos aceitaram a opção pela hegemonia de setores extrativos exportadores como estratégia de desenvolvimento.

A autora destaca diferenças e continuidades no modelo. Enquanto na fase do Consenso de Washington havia maior atenção à valorização financeira e aos ajustes e privatizações, no Consenso das Commodities a prioridade passa a ser os avanços na produção extrativa, abrindo espaço para que governos progressistas contestassem o “neoliberalismo ortodoxo” (SVAMPA, 2013, p. 3). Mas esta ótica parece indicar que há uma mudança do eixo dinâmico da economia do setor financeiro para o extrativo, que como já apontamos, julgamos equivocada. Isso ignora como estas duas frações se integram e articulam num projeto de desenvolvimento. O extrativismo e a exportação de commodities é uma nova face da acumulação neoliberal.

Svampa (2013) também reforça continuidades entre estas duas fases, com a manutenção das bases normativas e jurídicas e a alta rentabilidade empresarial. Segue a

associação com o capital transnacional, inclusive em países que passam por nacionalizações e expropriações. Enquanto isso, a inserção subordinada da América Latina permanece. Assim, a autora reconhece que este novo Consenso das Commodities estaria fortemente marcado por contradições.

Considerar que o “neoeextrativismo” nos anos 2000 representara um novo modelo de desenvolvimento sugere que tenha havido uma ruptura fundamental, entre o extrativismo que se consolida e os anos predecessores, de ampla liberalização. Certamente, esses governos romperam com o discurso anterior, mas é questionável que tenham rompido com suas bases materiais. Mais problemático ainda, essa perspectiva abre margem para sugerir que o papel do Estado foi suficiente para romper com as orientações gerais do desenvolvimento sob o paradigma neoliberal. Essa questão será aprofundada na sessão seguinte.

Embora os autores aqui citados não apontem uma reversão do neoliberalismo, eles reconhecem nas ações perpetradas algum tipo de rompimento com o desenvolvimento que tomava direção nos anos 1990 e anteriores.

No entanto, a consolidação e ampliação do extrativismo como eixo dinâmico nos anos 2000 está profundamente ligada a mudanças forjadas nas décadas passadas. Antes de contrastar com o desenvolvimento anterior, o extrativismo foi gestado por ele. Como expõem Seoane, 2012:

Se a crise econômica regional entre 1998 e 2002, somada ao ciclo de resistências sociais crescentes, fez abrir ao começo do novo século um profundo questionamento e deslegitimação do modelo neoliberal marcando o fim de sua hegemonia absoluta durante os '90; o novo período de crescimento econômico regional iniciado a partir de 2003 serviu para consolidar a geografia das mudanças e as continuidades do modelo vigente na década anterior em um contexto de relativa “cristalização institucional e estabilização das relações de força” (tradução livre de SEOANE, 2012, p.9)²¹

²¹ “Si la crisis económica regional entre 1998 y 2002, sumada al ciclo de resistencias sociales crecientes, hubo de abrir sobre el comienzo del nuevo siglo un profundo cuestionamiento y deslegitimación del modelo neoliberal marcando el fin de su hegemonía absoluta durante los '90; el nuevo período de crecimiento económico regional iniciado a partir de 2003 sirvió para consolidar la geografía de los cambios y las continuidades respecto del modelo vigente en la década anterior en un contexto de relativa cristalización institucional y estabilización de las relaciones de fuerza” (SEOANE, 2012, p.9)

Por exemplo, o agronegócio que desponta nos anos 2000 tem também suas raízes em mudanças operadas nos anos anteriores. De fato, é na Revolução Verde operada nos anos 1980 que a modernização conservadora atingiu os campos na América Latina e criou as bases necessárias para a consolidação de empresas agroindustriais e transnacionais no setor, que observamos despontar nos dias atuais. Nos anos 1990 as variantes transgênicas, como a soja, começam a ser introduzidas. (TADDEI&SEOANE&ALGRANATI, 2013)

Devemos observar também que as reformas centrais nos setores de mineração e de hidrocarbonetos foram realizadas na década de 1990, permitindo privatizações e reorganizações das estatais. Assim, a forma de exploração nestes setores que proliferaria na década de 2000 foi centralmente regulada pelas mudanças na legislação e regulação dos setores na década anterior (SEOANE, 2012).

Arsel et al.(2014) e Andreucci&Radhuber(2105) utilizam os estudos de caso do Equador e da Bolívia para argumentar que os novos códigos criados na década de 2000 que regulam as atividades extrativas, ainda que redesenhem o papel do Estado de maneira mais ativa, são de fato um aprofundamento do modelo neoliberal iniciado na década anterior, de favorecimento aos capitais transnacionais, que dão espaço para o crescimento da extração do período.

Webber (2010) também aponta que na Bolívia, o número de empregos públicos ainda está muito longe daquele no período de industrialização por substituição por importações, nos anos 1960, e o mesmo vale para o investimento público. Também há estudos (GUACHALLA, 2010; GANDARILLAS, 2014a) que indicam que as nacionalizações no país foram insuficientes, e os setores mineiros seguem sob controle majoritário do setor privado. Aprofundaremos estas questões na segunda parte deste trabalho. Mas constatamos, com estes apontamentos, que o desenvolvimento “neoextrativista” não rompe com a direção que o desenvolvimento da região seguiu nos anos anteriores.

Conforme resume De Echave (2016), o superciclo dos preços de commodities nos anos 2000 é só uma parte do *boom* extrativista, já que tais indústrias vêm crescendo por todo o mundo, e em especial na América Latina, desde os anos 1990. Com reformas estruturais no setor desenhadas para atrair capitais, o aumento sustentado de investimentos no setor, a ampliação do comércio mundial e da produção, ligada à desregulamentação financeira de commodities, assim como da expansão territorial de atividades como mineração e agronegócio, os resultados recentes do setor extrativo,

embora estimulados pelos altos preços, não podem ser vistos como uma grande surpresa face aos movimentos da década anterior.

Dessa forma, consideramos que extrativismo é uma categoria suficiente para tratar da opção produtiva recente, não necessitando recorrer à caracterização que tem sido feita de um novo extrativismo. Devemos acabar com esta falsa oposição entre neoextrativismo e extrativismo, que parece estar muito mais presente nos discursos que nas bases materiais forjadas pelos governos. Consideramos que esta visão dual mais atrapalha do que auxilia a análise, já que nubla o fato de que esses governos ditos progressistas se inserem também na lógica neoliberal, dando prosseguimento a processos anteriormente iniciados.

Certamente, alguns governos da região assumiram um tom mais progressista, com avanços concretos em algumas questões importantes. Ainda que seja indispensável reconhecer as nuances entre os distintos matizes políticos no panorama latino-americano, a orientação ideológica e do desenvolvimento parece ser a mesma em toda a região. Os conflitos em torno da política extrativista só crescem com o avanço deste modelo, sobretudo acabada a fase de grande bonança de commodities, em que ele é aprofundado, e o papel mais ativo do Estado não parece ser capaz de afetar esta dinâmica.

2.3. Adentrando uma fase Pós-neoliberal?

Outro debate relevante é levantado por autores que afirmam ocorrer a transição recente na virada para uma etapa pós-neoliberal, presente em análises como a de Sader (2009) e Gallegos (2015). Os autores apontam a perda de hegemonia do discurso neoliberal, graças a um retorno a um papel mais ativo do Estado em países de discurso progressistas de orientação extrativista. Este atuaria no sentido de criar uma agenda de desenvolvimento, estabelecendo uma taxa mais progressiva, uma política comercial menos liberal, um novo modelo de integração regional e maior redistribuição de renda pela ação do governo. Isso representaria um rompimento com o paradigma neoliberal.

Conforme já apontado, as mudanças operadas foram marginais, insuficientes e incapazes de afetar os aspectos estruturais das sociedades latino-americanas (ver, por exemplo, Valencia, (2014) e Jimenez&Azcúnaga (2015)). Também como argumentamos, o extrativismo dos anos 2000 está profundamente ligado às mudanças

operadas em décadas anteriores, sendo fruto delas. Assim, longe de romper com o neoliberalismo, o extrativismo o alimenta.

Esta visão comporta um problema mais profundo, sobre a concepção de neoliberalismo, e, portanto, dos caminhos para sua superação. Observa-se o trecho a seguir, tratando do exemplo equatoriano:

No discurso neoliberal, globalização tem sido vista como uma situação em que o Estado-nação perde relevância (Bresser, 2007). A Revolução Cidadã, em contrapartida, considera o Estado como agente necessário para dirigir uma estratégia de desenvolvimento nacional. Essa é uma das diferenças primárias em relação ao Consenso de Washington: a construção de um projeto nacional que desmonta o núcleo duro do programa neoliberal. (GALLEGOS, 2015, p. 8, tradução nossa)²²

Gallegos associa o neoliberalismo à redução do papel do Estado, o Estado mínimo, que estaria sendo revertido nos anos recentes em alguns países da região. Esta concepção carrega uma mistificação do papel do Estado, ignorando sua função extremamente ativa e interventora na fase neoliberal e no processo histórico de acumulação capitalista, qualquer que seja o regime de acumulação.

Como aponta Saad Filho (2015), uma das plataformas ontológicas do neoliberalismo é a contraposição de Estado e mercado, como eixos opostos e excludentes. No entanto, esta dicotomia é falsa, já que o Estado tem função central para garantir a acumulação capitalista e, em especial, a transição neoliberal. Atua reprimindo e desmantelando lutas populares; reorganizando a economia e a orientando na direção de maior liberalização; promovendo a integração com o capital externo e transnacional; articulando a hegemonia do capital financeiro²³; e estabilizando conflitos sociais, com políticas assistencialistas (Ibidem, 2015).

²²*"In neoliberal discourse globalization has been seen as a situation in which the nation-state loses relevance (Bresser, 2007). The Citizens' Revolution, in contrast, considers the state as a necessary agent for directing a strategy of national development. This is one of the primary differences from the Washington Consensus agenda: the reconstruction of a national project that dismantles the hard core of the neoliberal program"*(GALLEGOS, 2015, p. 8)

²³ O conceito de capital financeiro é difuso, como atestam CARCANHOLO& NAKATANI, 1999. Não tendo sido um conceito abordado na obra de Marx, foi incorporado na literatura marxista por Lenin e Hilferding para se referir ao processo histórico de coalização entre o capital industrial e bancário no século XIX. Posteriormente, o termo foi utilizado sem grande precisão para tratar de movimentos especulativos da globalização. Não é o objetivo deste trabalho nos aprofundarmos neste debate. Por tanto, sem grandes precisões teóricas, ao tratarmos de capital financeiro e lógica financeira estaremos

Assim, maior intervenção do Estado não implica necessariamente um rompimento com o neoliberalismo, pelo contrário, esse modo de acumulação depende vitalmente do Estado: “*O neoliberalismo baseia-se no poder do Estado para impor a hegemonia da finança globalizada em cada área da vida social, em particular a própria produção, sob o véu ideológico da não intervenção*” (SAAD FILHO, 2015, p.67). Tampouco o neoliberalismo pode ser igualado a políticas econômicas ortodoxas ou governos que se declaram de direita, como mostra seu desenvolvimento histórico, conforme já apontamos em capítulo anterior.

Portanto, para caracterizar uma fase pós-neoliberal, seria necessária uma caracterização adicional à intervenção estatal, no sentido de apontar a que atores estas novas intervenções favorecem e como isso rompe com os eixos da acumulação neoliberal e da valorização financeira global. Como já assinalado, mudanças, por exemplo, na taxaço e na distribuição, não são por si só transformações estruturais que modificam a distribuição de renda ou propriedade progressivamente.

Um estudo de Sainz (2015), que utiliza a categoria “pós-neoliberalismo”, investiga a redistribuição de renda nos países que mais avançaram nas propostas e no discurso progressista, Bolívia, Equador e Venezuela. O autor chega à conclusão de que as mudanças foram escassas, restritas a uma esfera secundária (via impostos e transferências). Sainz tem dificuldades em definir o termo “pós-neoliberal”, se limitando a apontar que houve mudanças em relação a um regime de acumulação anterior, embora subsistam também muitas continuidades.

Não podemos esquecer que o capital bancário-financeiro e transnacional ligado às exportações continua sendo o eixo da acumulação, favorecido inclusive pela ação direta do Estado, prevalecendo a concentração de capital (OSORIO, 2012b). Os setores dinâmicos da economia são aqueles que já vinham sendo gestados desde os anos 1970, e estão profundamente ligados ao processo global de acumulação fictícia, com as commodities como um novo eixo de valorização financeira e especulação. Assim sendo, podemos afirmar que se mantêm as diretrizes fundamentais do programa neoliberal.

2.4. Expansão do capital

nos referindo ao movimento amplo de acumulação fictícia, onde o capital portador de juros, em sua forma especulativa passa a ser hegemônico na acumulação mundial. Ver Ibidem.

A acumulação primitiva é um processo histórico identificado por Marx, que está na origem do capitalismo (MARX, [1885] 1982). O autor sustentou que tal formação social não ascendeu naturalmente da ampliação das trocas mercantis ou da divisão do trabalho, como se defendia à época. O capitalismo não poderia surgir naturalmente destes processos, mas sim de um movimento específico, violento, de expropriação, que destruiu as formas de vida naturais e tradicionais previamente existentes. Para que pudessem surgir relações capitalistas, as formas de vida anterior tiveram de ser destruídas, e foi necessário que se operasse uma separação inédita e radical entre os produtores e os meios de produção. Só assim, os trabalhadores, antes conectados à terra e à economia artesanal, capazes de garantir sua reprodução autossuficiente, são transformados em trabalhadores livres, proletários, providos apenas de sua força de trabalho, que devem por à venda no mercado para garantir sua sobrevivência.

Neste processo, inserem-se diversas transformações históricas a partir do século XVI, como o fim das relações de servidão, o fim da escravidão, o cercamento dos campos na Inglaterra, as leis contra vadiagem, a Reforma Protestante, entre outros. Foram movimentos extremamente violentos, uma violência organizada, apoiada no Estado, que transformou as sociedades e serviu para permitir a criação do capital enquanto relação social, que passaria a se expandir hegemonicamente por todo o mundo.

Esses processos violentos para a gênese do capital e do capitalismo não pertencem exclusivamente ao passado, mas persistem, embora não devam ser considerados uma reiteração da acumulação primitiva, essa sim um momento histórico específico. Rosa Luxemburgo (1967) já abordava essa questão em seus trabalhos, ao defender que o capital necessitaria expandir-se para novos espaços a fim de garantir sua reprodução ampliada (ameaçada constantemente por crises de sobreacumulação e a lei tendencial da queda da taxa de lucros), destruindo e substituindo economias tradicionais e não-capitalistas – as chamadas economias externas. Apesar de alguns problemas na interpretação da autora²⁴, devemos destacar como mérito desta análise o fato de observar justamente este processo continuado de expansão do capitalismo, sempre violento e expropriador.

Outros autores (HARVEY, 2004; ROUX, 2008) resgataram sua obra para realizar uma análise do capitalismo contemporâneo, em especial na América Latina. Eles

²⁴ Para um aprofundamento sobre sua problemática interpretação dos ciclos de reprodução do capital de Marx, ver Rodolsky

defendem que ocorre o retorno de uma acumulação primitiva nos dias atuais, mas não para fundar as relações sociais capitalistas, e sim para expandir o seu domínio a novas fronteiras. Esta é a solução do capital para gestar os conflitos de uma baixa taxa de acumulação, gerando uma expansão espaço-temporal que conforma novas ofensivas do capital, na chamada acumulação por espoliação ou despojo. A violência e a usurpação se revelam como partes constituintes do capitalismo não apenas em sua origem, mas na constante expansão de seus espaços de dominação, destruindo progressivamente as formas de vida tradicionais e incorporando novos espaços para a acumulação capitalista. Neste sentido, Harvey (2004) coloca alguns elementos centrais para esta nova etapa de acumulação capitalista, como a financeirização e o crescimento de um sistema de crédito especulativo e espoliativo; uma retomada de direitos de propriedade, sobretudo com os avanços da biogenética; a depredação ambiental; uma nova onda de cerceamento aos bens comuns; dentre outros.

Essa é uma perspectiva rica para enxergar o extrativismo e o desenvolvimento recente na América Latina, que de muitas maneiras conforma uma nova fase de ofensiva do capital neste processo de espoliação. A mercantilização da natureza se insere nesta lógica, abrindo novos espaços, e o exemplo mais flagrante é o dos transgênicos e da biogenética, cujas inovações são de tal forma que somente uma produção altamente intensiva em capital (e assim, altamente monopolizada) parece possível.

Por exemplo, são produzidas sementes muito resistentes que permitem cultivos em terras marginais, expandindo a fronteira agrícola e a produção. Mas tais sementes necessitam um uso combinado com pesticidas altamente tóxicos, que destroem as variantes nativas. Além de problemas de saúde, este sistema pode levar à extinção de alimentos naturais, com conseqüente insegurança alimentar, uma profunda dependência das transnacionais do *agrobusiness*, entre outras sequelas, e custos crescentes para o sistema alimentar. Mas cria uma nova fronteira de acumulação, servindo à acumulação neoliberal (VIVAS, 2014).

Além disto, outra questão muito celebrada dentro do modelo extrativista deve ser melhor avaliada, a saber, o processo de inclusão social das populações mais pobres, levado a cabo justamente pela atuação do “Estado Compensador” (GUDYNAS, 2012) em alguns países. Crescimento econômico, aumento do emprego e dos salários, crescimento dos programas de transferência de renda condicionada, para combater a pobreza, e aumento do consumo em geral marcaram os anos 2000 e contribuíram para um processo de inclusão de uma parcela da população historicamente excluída,

sobretudo nestes governos identificados como progressistas (LAVINAS, 2013; 2014; ARAÓZ, 2015). Como já apontamos, a pobreza e a desigualdade na região foram reduzidas ao longo dos anos 2000. Esse processo certamente fortaleceu as bases políticas destes mandatos, e significa um ganho histórico para a América Latina, tão marcada por desigualdades. Neste contexto, os avanços na Bolívia e no Equador são a expressão máxima deste movimento, com governos eleitos por forte apoio popular e que realizaram processos constituintes revolucionários.

Entretanto, este movimento de inserção e reconhecimento das populações historicamente excluídas não pode ser encarado superficialmente. Duas críticas importantes devem ser feitas.

Primeiro, ainda que tenha representado um avanço para esses setores antes ignorados, esta inclusão foi realizada centralmente *via consumo*, deixando de lado importantes momentos de cidadania, como o direito a bens públicos - terra, educação, saúde, saneamento preteridos em favor de transferências monetárias (LAVINAS, 2013; 2015) - e a participação - os governos progressivamente se afastaram e criminalizaram os movimentos sociais (ARAÓZ, 2015).

Esta inclusão esteve amplamente vinculada a um processo de financeirização das populações mais carentes e dos serviços públicos, o que se expressa, por exemplo, no aumento da dívida das famílias no Brasil, como revela Lavinas (2015). Não é objeto deste trabalho aprofundar esta questão, mas não podemos ignorar que, embora tenha representado um avanço histórico para a região, a inserção no mercado destas populações carentes está articulada justamente com o movimento de expansão do capital, sob o sigma do neoliberalismo. A mercantilização e financeirização engolem as populações e abrem novos espaços para uma retomada da acumulação pelo eixo financeiro, com impactos preocupantes em uma perspectiva ampla, como a vulnerabilidade financeira das populações mais carentes.

Como segunda crítica, também devemos observar que esta inserção social se centra em uma lógica colonialista e desenvolvimentista, em que todos devem participar, e ser incluídos, a despeito de sua vontade. O falso ou pretenso progressismo dos governos latino-americanos se manifesta aí de maneira mais clara. Em lugar de uma suposta inclinação em favorecer as populações marginalizadas - o que parece estar muito mais presente nos discursos do que na prática, predomina o progresso material como uma condição inegociável para levar adiante o projeto extrativista e de integração social.

Qualquer crítica a este modelo [neo]extrativista foi objeto de linchamento, considerada como uma afronta ao combate a pobreza. Ofensas partem inclusive de presidentes e membros do governo, que acusam movimentos ambientalistas de acomodados, despreocupados com as classes mais pobres e a questão social e até de colaboradores com um projeto imperialista americano. São chamados de utópicos, que visam impedir a exploração dos bens naturais e assim, impedir qualquer avanço que poderia acabar com a pobreza (ARAÓZ, 2015).

Neste sentido, por exemplo, a visão conservadora e criticada do presidente peruano Alan Garcia, comparando indígenas e ambientalistas a cachorros que se recusam a permitir que o país aproveite seus recursos já que eles mesmos não o fazem²⁵, não está muito distante da fala de Evo Morales em 2009:

“De que, então, a Bolívia vai viver se alguma ONG diz ‘Amazônia sem óleo’? Eles estão dizendo, em outras palavras, que o povo boliviano não deve ter dinheiro, que não deveria haver IDH [taxa direta nos hidrocarbonetos usada para financiar o investimento público] nem royalties, e que não deveria existir o Juanito Pinto, Renta Dignidad ou Juana Azurduy [programas sociais e de transferência de renda]” (MORALES, 2009 apud. BEBBINGTON, 2009, tradução nossa)²⁶

Assim, articula-se um discurso em que o crescimento econômico se converte no objetivo principal das economias extrativistas, como condição inexorável para romper com o atraso e com isso eliminar a pobreza. É dado prosseguimento a um movimento de inclusão, mas sempre submetido aos objetivos extrativistas e de crescimento, e a despeito das reivindicações das populações envolvidas. Como coloca Araóz (2015, p.13, tradução nossa), “Somente a partir desta visão colonial se pode confundir – como

²⁵ O presidente publicou em 2007 um artigo intitulado “A síndrome do cão na manjedoura”, em que através desta comparação, defende que a falta de propriedade pelo uso ancestral e ecológico da terra impede seu aproveitamento produtivo e o desenvolvimento do país, o que resultaria em maior pobreza. Além da agressividade contra esses movimentos indígenas e socioambientais, num país marcado por violentos conflitos (Bebbington, 2009), o presidente estabelece uma separação entre indígenas e peruanos que possivelmente contribui para ampliar o racismo e a violência na região.

²⁶ “What, then, is Bolivia going to live off if some NGOs say ‘Amazonia without oil’? They are saying, in other words, that the Bolivian people ought not have money, that there should be neither IDH [a direct tax on hydrocarbons used to fund government investments] nor royalties, and also that there should be no Juancito Pinto, Renta Dignidad nor Juana Azurduy [cash-transfer and social programs].” MORALES, 2009 apud. Bebbington, 2009

se fez - ‘crescimento’ com ‘revolução’; ‘neokeynesianismo’ com ‘transição ao socialismo do século XXI’”²⁷.

Muitos movimentos sociais (organizações indígenas, camponesas, quilombolas, ambientalistas, entre outras) passaram a rechaçar esta inclusão, reivindicando seus direitos de viver alheios ao modo de vida capitalista, rechaçando inclusive o conceito eurocêntrico de bem-estar, centrado no Estado. Neste cenário, cresceu a luta pelo bem viver/*buen vivir/sumak kawsay*, surgida nos países andinos no seio dos movimentos indígenas. É uma busca orgânica que reivindica a harmonia do homem com o próximo, com a comunidade e com a natureza, estabelecendo direitos para todos e inclusive direitos da natureza – a *Pacha Mama*, como reconhece a constituição boliviana (ACOSTA, 2013). Essa defesa foi inicialmente reconhecida e celebrada pelos processos constituintes andinos, mas foi progressivamente reprimida, mercantilizada e violada na medida em que passou a se contrapor aos processos mineradores e petroleiros do modelo extrativista (Ver, por exemplo, CANESSA, 2012; BECKER, 2011, SACHER&ACOSTA (2012)).

Estas reivindicações têm sido reprimidas com violência, e os países latino-americanos, com destaque para o Brasil e a Colômbia, são líderes no ranking de assassinato de ativistas socioambientais - 88 das 116 mortes registradas em 2014, segundo relatório da Global Witness (2015) ocorreram na região, mais de dois terços.

O extrativismo tem sido motivo para crescentes conflitos e confrontos com os movimentos sociais, mas certamente estes embates e questionamentos abriram horizontes para se pensar novos caminhos da América Latina e da esquerda, sobretudo quando o modelo que guiou o desenvolvimento na década de 2000 é posto em xeque.

Entender como a dinâmica recente na América Latina se relaciona a uma nova etapa de acumulação por espoliação ou por despojo ajuda a entender como a violência dos processos recente é estrutural e não uma mera opção de determinadas figuras públicas. A expansão do capital é usurpadora e brutal, uma agressividade não casual, mas articulada à lógica econômica que toma espaço nos anos recentes.

2.5. Padrão de acumulação e padrão de reprodução do capital

²⁷ “Sólo desde esa mirada colonial se puede confundir – como se lo hizo- ‘crescimento’ con ‘revolución’; ‘neokeynesianismo’ con ‘transición hacia el socialismo del siglo XXI’” (ARÁOZ, 2015, p.13)

É importante observar que alguns dos autores que tratam do extrativismo o associam e o qualificam como um padrão de acumulação. Não consideramos esta a melhor abordagem, na medida em que padrões de acumulação se situam em um nível de análise demasiado abstrato, que vai além do caráter produtivo (para uma discussão mais aprofundada, ver OSORIO, 2012a). No entanto, essa discussão é interessante por apontar como toda a dinâmica das economias dependentes passa a estar submetida à lógica dos setores extrativos. Quanto a isso, consideramos que uma abordagem interessante é a do padrão de reprodução do capital, realizada por autores como Osorio (2012a, 2012b) e Jaramillo (2014), dentre outros.

O padrão de reprodução do capital é uma categoria que tenta investigar a forma concreta como o capital se reproduz em um espaço regional e temporal específico. Através de um aporte marxista, a análise da reprodução ampliada do ciclo do capital visa entender as relações sociais e de produção particulares que se formam em cada sociedade, em sua dimensão multidisciplinar, através de uma análise dos valores de uso, da produção e da circulação integradas e sob a ótica da inserção internacional. Os eixos dinâmicos desta acumulação marcam um desenvolvimento *suis generis*, específico, e é importante considerar tais eixos para entender a forma concreta que o desenvolvimento toma em determinado espaço socioeconômico(OSORIO, 2012a).

Assim, Osorio (2012a, 2012b) identifica que a partir dos anos 1980 se institui na América Latina um padrão de reprodução dependente denominado por ele de “exportador com especialização produtiva”, que perdura até os dias atuais. Os eixos dinâmicos na acumulação desta fase são os setores com vantagens comparativas (os setores intensivos em recursos naturais), voltados ao mercado externo e de pouca diversificação, os setores extrativos. É um padrão caracterizado por processos de privatização, flexibilização das cadeias produtivas, que resulta em maior participação do capital externo e transnacional na região e aumento da exploração do trabalho com jornadas mais intensas. O Estado se insere neste modelo garantindo a acumulação de maneira conservadora, com políticas sociais de espectro reduzido. Ademais, mantém subordinada a inserção da América Latina, sob um padrão de acumulação mundial neoliberal (Ibidem).

A categoria do padrão de reprodução do capital permite abarcar a interpretação sobre o modelo de desenvolvimento baseado no extrativismo. Enquanto forma de produção que superexplora os recursos naturais, o extrativismo tem se tornado central para o modelo desenvolvimento recente na América Latina. Entretanto, tais economias

não se resumem aos setores extrativos, tendo já alcançado razoável nível de acumulação e diversificação. Este é, entretanto, seu eixo dinâmico. Embora nem todos os setores possam ser qualificados como extrativos, eles se submetem e dialogam com sua lógica na medida em que é esta a parte central e hegemônica das economias dependentes. (OSORIO, 2012b; JARAMILLO, 2014)

Um exemplo ilustrativo é a área de infraestrutura, já mencionado. Ao invés de atuar resolvendo gargalos, gerando empregos, com um alto multiplicador de renda na economia, o setor tem visto seu desenvolvimento voltar-se para atender aos interesses do setor extrativo. Longe de se contrapor ao modelo exportador dependente, como numa etapa desenvolvimentista na região, o desenvolvimento de infraestrutura o tem reforçado.

Os principais projetos de infraestrutura com tais características têm tido lugar na área de energia e transporte, voltados a atender centralmente os interesses dos grandes projetos extrativos, indiferentes às necessidades históricas das populações por eles atingidas. Isso ocorre, inclusive, em nível supranacional, caso dos projetos de infraestrutura no âmbito de integração da IIRSA/COSIPLAN (Iniciativa para Integração de Infraestrutura Regional Sul-americana do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento). Esses têm caminhado no sentido de desenvolver grandes vias de escoamento de commodities, na ótica de reduzir custos de comércio, inclusive reforçando as desigualdades regionais, como demonstram Luce (2007) e Saludjian (2014)²⁸

Assim, concluímos que extrativismo é um conceito operacional que pode ser compreendido como uma modelo de produção em que se utilizam bens naturais comuns, renováveis ou não, de maneira predatória. É um conceito de dimensão histórica que marca o desenvolvimento latino-americano destruindo territórios e formas de vida tradicionais, associado a uma violência estrutural. Além disso, é a forma de produção que se torna central e dinâmica no modelo de desenvolvimento recente, pautando, portanto, a direção da acumulação de capital na economia exportadora de especialização produtiva.

O padrão de reprodução de capital permite compreender o extrativismo nesta dimensão sem incorrer nos equívocos que já foram apontados no debate sobre o tema.

²⁸Quanto a isso, a discussão sobre subimperialismo aponta o papel do Brasil como potencia regional impondo os interesses de sua burguesia transnacional sobre as outras economias latino-americanas, em negociações das instâncias supranacionais e por financiamentos produtivos pelo BNDES, dentre outros. Ver Luce (2007)

Com ele, pode-se explorar a complexidade das economias dependentes para além dos setores extrativos, compreender sua integração com as finanças e sua inserção na acumulação fictícia e neoliberal.

2.6. Considerações

Com base nestas reflexões teóricas, chegamos a uma compreensão do extrativismo que ajuda a entender os atuais dilemas latino-americanos, e os problemas pela frente. O extrativismo enquanto o setor dinâmico do padrão de reprodução do capital vigente na América Latina nos anos recentes é um elemento central para um modelo que reproduz e renova as relações de dependência. Apesar de alguns avanços na área social (mas que se mantêm limitados e dependentes das rendas de commodities) e da ampliação dos investimentos em infraestrutura (transporte, energia, telecomunicações, etc.), as mudanças observadas mostram-se incapazes de gerar qualquer alteração estrutural. Mais que isso, submetem-se à lógica da acumulação vigente, atendendo aos interesses dos eixos dinâmicos da acumulação (setores extrativos exportadores e setor financeiro entrelaçados). Assim, a inserção internacional da América Latina permanece subordinada, e a dependência interna segue reproduzindo-se.

Vemos que há diversas posições problemáticas sobre o tema. Alguns autores optam por diferenciar um extrativismo clássico de um neoextrativismo, marcado por políticas distributivas progressistas e um papel mais ativo do Estado. Embora em alguns casos possa ter havido um passo nesta direção, isto não representa uma ruptura estrutural no modelo de desenvolvimento perseguido, pelo contrário, o aprofunda. Assim, não consideramos conveniente esta formulação, que mascara as continuidades que o desenvolvimento nos anos 2000 tem com o neoliberalismo.

Outros autores falam de uma transição pós-neoliberal, também problemática, dando a estas tímidas mudanças um caráter extremamente transformador, capaz de romper com o paradigma e modo de acumulação neoliberal. Conforme argumentado, além de perigosamente otimista, esta visão se equivoca quanto à natureza do próprio neoliberalismo, ignorando que suas bases seguem firmes.

A inclusão social celebrada pelos governos progressistas foi um avanço, mas centrou-se excessivamente na mercantilização daquelas populações que garantiam sua sobrevivência a margem da lógica capitalista. Constitui, portanto uma nova etapa de

expansão do capitalismo, sob o sigma neoliberal, uma acumulação por espoliação ou despojo. Da mesma forma, as ofensivas recentes de apropriação da natureza também podem ser enxergadas como uma expansão do capital.

Mantêm-se, assim, os problemas históricos da região e cujos avanços celebrados estão submetidos aos objetivos da acumulação do capital. Isso se relaciona está relacionado ao caráter colonialista dos Estados latino-americanos e de suas opções de desenvolvimento, em que a inclusão forçada e desrespeita as demandas das populações envolvidas.

Portanto, o extrativismo deve ser encarado como o eixo dinâmico do padrão de reprodução do capital atual, exportador com especialização produtiva. Esta perspectiva é interessante por conseguir romper com visões particularistas e atômicas do fenômeno. Articula diversos níveis de análise e permite uma melhor visão da totalidade social.

Assim, conseguimos compreender que o neoliberalismo segue forte na região, e parece se fortalecer ainda mais na medida em que o ciclo de bonança dos anos 2000 acaba, cedendo espaço a uma nova fase de crises econômicas na região. As tímidas conquistas sociais estão novamente em xeque, e já se fala de um fim ou esgotamento do “ciclo progressista” (GUDYNAS, 2015). Mais que isso, a dependência se aprofundou neste período, e se estabeleceram novas relações que mantêm o continente em uma posição subordinada no sistema capitalista mundial.

Compreender esta problemática sem incorrer nos erros abordados nos permite rejeitar este modelo extrativista como alternativa emancipatória para a América Latina. Assim, fortaleceremos a busca por novas alternativas que permitam enfim um novo caminho para a região para a região.

Sessão 2: Extrativismo Minerador

Dentre as diversas atividades extrativas na América Latina, uma das mais brutais em seus impactos socioeconômicos é certamente a mineração. Apesar de uma larga história na região, recentemente a atividade vem despontando como aposta de desenvolvimento, voltando a tomar centralidade. Em países com ou sem tradição no setor, a fronteira de extração mineral vem crescendo, e com isso, também os conflitos conexos. Cabe compreender melhor as especificidades da atividade.

Nos anos recentes, a mineração experimentou grande crescimento, intensificada em países de tradição mineradora, como Chile, Peru, Bolívia e México, e sendo impulsionada em países onde nunca teve predominância, como Argentina, Equador, Venezuela, Guatemala e Honduras. Esse crescimento também foi observado em outras regiões do planeta, inclusive em países desenvolvidos, embora não em um grau tão acentuado como na América Latina (DE ECHAVE, 2006).

Para entendermos essa ávida expansão, devemos avaliar as condições que permitiram esse cenário. A mineração mundial passou muitos anos sem grandes investimentos, o que resultou em uma pressão para encontrar novas reservas e jazidas, estimulando uma recuperação dos preços no início da década de 1990. Assim, os investimentos em mineração voltaram a crescer pelo mundo nesta década.

Por outro lado, o Banco Mundial e outros organismos multilaterais, orientados sob o Consenso de Washington, passaram a estimular importantes reformas estruturais nos países periféricos, que foram abraçadas pelos governos identificados como neoliberais à época. Neste sentido, na América Latina realizaram-se privatizações nos setores extrativos e se facilitou a livre circulação de fluxos de capitais. Foram criados códigos de mineração extremamente favoráveis a um modelo de grande escala, liderado pelo setor privado e transnacional. Modificaram-se também outras regulações que favoreceram este modelo de mineração, como as legislações ambientais e o direito sobre uso da água (DE ECHAVE, 2006).

O Banco Mundial financiou diretamente diversos projetos de grande envergadura, além de amplas investigações geológicas que visavam mapear as reservas da região.

Também, com seu braço financeiro, a Corporação Financeira Internacional, o Banco Mundial chegou inclusive a ser sócio em projetos mineradores, com participação acionária (DE ECHAVE, 2006).

Todas estas alterações tornaram a América Latina um espaço extremamente atrativo para os investimentos em mineração, que passou a ser a região a atrair o maior fluxo de capital no setor. A América do Sul, em particular, passou de receber 12% dos investimentos mundiais em mineração, no início dos anos 1990, para receber 28% ao final da década e 33% no início dos anos 2000 (DE ECHAVE, 2006, p. 2).

Tudo isso permitiu que desde os anos 1990 já se iniciasse um *boom* extrativo na América Latina, e em especial, um *boom* minerador (DE ECHAVE, 2016). Nos anos 2000, diversos fatores estimularam um crescimento espetacular do preço das commodities, como o crescimento de países emergentes - China, Índia - e a desregulamentação do mercado de commodities, o que deu um folego ainda maior aos avanços extrativistas. A expansão da fronteira extrativista alcança números fenomenais nestes anos, mas não podemos esquecer que isso só foi possível pelas mudanças operadas na década anterior.

Em especial, governos com um discurso progressista na região passaram a defender o avanço extrativo como um rompimento com a acumulação neoliberal e financeirizada, conforme já avaliamos no capítulo 2 deste trabalho. Entender o extrativismo dos anos 2000 como um processo forjado nos anos anteriores nos ajuda a desmistificar este discurso. Sobretudo se entendemos que o ciclo recente de preços de commodities só foi possibilitado pela desregulamentação financeira das mesmas, que as tornou um nicho importante de especulação nas bolsas de valor. O desenvolvimento latino-americano nos anos recentes, portanto, está longe de romper com a hegemonia financeira, pilar central do neoliberalismo.

Não podemos deixar de observar também a importância geopolítica da América Latina, que possui enormes reservas de metais estratégicos. Dados de 2009 (BRUCKMANN, 2012, p. 43) revelam que a região detém 98% das reservas mundiais de nióbio, 86% das reservas mundiais de lítio (percentual que aumenta com as descobertas recentes do metal na Bolívia), 54% das reservas de rênio, 48% das reservas de cobre, 44% das reservas de prata, entre outros metais estratégicos para a indústria,

conforme elencado na pesquisa. A presença destes metais torna a região um centro de interesses para as potências mundiais, em especial os EUA e, mais recentemente, China. Disputam o controle de reservas, atuando na América Latina articuladamente para derrubar barreiras e garantir um acesso de longo prazo a estes recursos. Essa disputa se torna ainda mais problemática face a crescente especulação que orienta os mercados de commodities, expondo os processos produtivos às instabilidades especulativas e com isso, os fragilizando.

Para investigar o crescimento recente da mineração, devemos compreender a dinâmica produtiva do setor mineralógico, e seus impactos socioeconômicos. Existem diversos tipos de minério que podem ser explorados, classificados conforme suas propriedades (condução de calor e eletricidade, por exemplo). Distinguem-se os metais metálicos, que podem ser aqueles preciosos (como ouro e prata), siderúrgicos (ferro, níquel, cobalto, etc.), básicos (cobre, chumbo, estanho, etc.), nucleares (urânio, por exemplo) e especiais (lítio, germânio, entre outros). Os metais não metálicos, como potássio, quartzo, sal comum, talco, fosfato. Há ainda os metais de construção, as pedras preciosas e as pedras semipreciosas. Carbono, gás, petróleo e similares são classificados como combustíveis. Focaremos a análise deste trabalho em metais metálicos, a fim de reduzir o escopo do trabalho e centrar-nos em um setor que melhor expressa a expansão extrativista recente nos estudos de caso que selecionaremos.

A mineração em grande escala se refere a um processamento industrial, uma cadeia industrial que envolve diversas etapas produtivas. Elas podem ser divididas em duas etapas centrais, uma primeira de *investigação*²⁹ - prospecção, reconhecimento geológico, investigações preliminares, avançadas -, muito custosa e demorada, e que envolve grandes riscos, já que a empresa pode constatar não haver reservas minerais para extração. Se confirmada a existência de reservas, inicia-se uma etapa operacional de *exploração*, que envolve construção da mina, a exploração, e finalmente, uma etapa de fechamento da mina, com recuperação do território afetado³⁰ (ZORRILLA et al., 2011).

²⁹ Em espanhol, estas etapas são chamadas de *exploración* e *explotación*. Optamos, para evitar confusões, por utilizar os termos *investigação* e *exploração*, respectivamente.

³⁰ Embora praticamente todos os contratos de mineração envolvam uma etapa de fechamento e recuperação ambiental, poucas vezes essa etapa é praticada. Muitas vezes a empresa responsável se retira do país ou declara falência jurídica, isentando-se desta fase mais custosa da cadeia mineralógica.

As minas construídas em nível industrial podem ser de dois tipos, subterrâneas ou a céu aberto³¹. As minas subterrâneas são mais tradicionais, e envolvem diversos riscos para os trabalhadores, que vão desde problemas respiratórios por respirar gases tóxicos e resíduos de explosivos (como silicose e reumatismo), uma jornada exaustiva de enorme esforço físico, condições precárias de moradia e saneamento no entorno até desabamentos e outros acidentes. Ayub e Hashimoto (1985, p. 29) estimam que a expectativa de vida média de um minerador nesses ambientes, na Bolívia, é de 35 anos.

As minas a céu aberto tem se tornado mais comum por ser relativamente menos custosa. No entanto, aportam um nível de escala muito maior, que envolve enormes impactos ambientais e sociais no território em que se instalam. É importante ressaltar que esta técnica só é mais barata, portanto, se a legislação nacional é permissiva e isenta as empresas de arcar com estes custos socioambientais. A técnica a céu aberto permite explorar reservas onde o metal está muito menos concentrado, embora os preços devam estar altos para tornar o investimento atrativo.

Através de explosivos pesados, removem-se grandes quantidades de terra (criando riscos sísmicos), que são transportadas e devem ser tratadas quimicamente em diversas fases para separar os metais de interesse da lama e outras substâncias. Além do deflorestamento durante as etapas de investigação e da construção da infraestrutura da mina, de grandes dimensões, as áreas de biodiversidade são também ameaçadas pela afetação de fontes de água.

Quanto a isso, devemos ressaltar que por regra, a mineração tende a consumir quantidades massivas de água, e também de energia; por exemplo, um dos principais projetos de mineração do Equador, Mirador, projeta consumir a mesma quantidade de energia que uma cidade de 20 mil habitantes como Bahía de Caráquez, além de 12 milhões de litros de água fresca por dia (ZORRILLA et al., 2011). A atividade produz também gases destrutivos para a camada de ozônio em altas quantidades. Portanto, a mineração em grande escala, em especial a realizada a céu aberto, só é possível se existem regulações específicas que facilitem o acesso aos bens comuns, como água, terra e energia.

A atividade envolve também altos riscos de vazamento dos produtos químicos utilizados no tratamento do metal extraído (na fase de beneficiamento e de tratamento dos rejeitos), com conseqüente contaminação água e solo no entorno, com substâncias

³¹ A mineração aluvial é feita principalmente em pequena escala ou artesanalmente

altamente tóxicas como arsênio, cádmio, chumbo, cianureto, mercúrio e até substâncias radioativas. Esses impactos ambientais, que afetam desproporcionalmente as populações mais vulneráveis, não se restringem as regiões das minas, embora sejam aí mais concentrados. Os acidentes ou o descaso regular podem levar à contaminação de rios que se propaga por toda a trajetória fluvial, afetando terras e organismos contíguos, e podendo inclusive chegar ao mar, como no exemplo brasileiro recente da contaminação do Rio Doce na cidade interiorana de Mariana, que se estendeu por 43 km do litoral (G1 ES, 2015).

A mineração também gera um volume enorme de resíduos, imbuídos de materiais tóxicos que devem ser estocados. Por exemplo, no Canadá, país minerador por excelência, a mineração gera anualmente 60 vezes mais resíduos que todas as cidades do país juntas (ZORRILLA et al., 2011). Esses rejeitos devem ser retidos em barragens, que devem durar para sempre, constantemente monitorados. Sabendo da omissão das empresas em fechar corretamente as minas e recuperar as áreas impactadas, devemos desconfiar da capacidade das mesmas de gerir os resíduos. Como aponta Sacher (2011), não poucas vezes esses passivos tem que ser assumidos pelo Estado, e acidentes são preocupantemente frequentes. É importante ainda observar que os riscos com barragens são cíclicos, já que em momento de queda de preços de minérios, as empresas cortam custos, e o número de acidentes tende a aumentar, conforme estudo de Davies e Martin (2009)³².

Esses problemas tendem a gerar a destruição das economias camponesas e indígenas próximas da região mineradora. Nas comunidades próximas a mina, os impactos são graves. O aumento de atividade econômica tende a gerar imigração massiva para a região, desordenada, que em geral amplia os índices de pobreza, desigualdade e violência nestas regiões (destacando-se aí violência de gênero). As mineradoras estimulam uma paramilitarização das regiões (seja por milícias ou segurança privada), ou até mesmo militarização com a ocupação das áreas pelo exército, com o pretexto de garantir a segurança na região e o normal funcionamento das atividades. Assim, são reprimidos e contidos os conflitos que a atividade gera (ZORRILLA et al., 2011).

³² Para uma melhor compreensão dos riscos técnicos envolvidos no atual modelo de construção de barragens de mineração, focado na redução de custos, recomendamos a excelente matéria do Wall Street Journal, "*Mining Dams Grow to Colossal Heights, and So Do the Risks*" (KIERNAN, 2016)

As mineradoras também atuam no sentido de desmobilizar resistências locais, através do estímulo de corrupção de lideranças, no qual há relatos de compra de dirigentes, financiamento de organizações favoráveis à mineração e até compra de bebidas, com aumento do índice de alcoolismo, como expõem Orta-Martinez e Finer (2010). Não raro a violência também é um mecanismo utilizado pelas empresas, com conivência ou ajuda direto do Estado. Sacher (2011) aponta como muitas empresas são acusadas inclusive de violações de direitos humanos e crimes de guerra. Empresas transnacionais no setor são ainda amplamente acusadas de evasão fiscal, mantendo sedes em paraísos fiscais ou judiciais, evitando a responsabilização por seus atos.

Além destas diversas violações, este modelo de mineração em larga escala tampouco tem impactos positivos sobre o emprego, como é por vezes alardeado. Sendo uma técnica altamente intensiva em capital, em geral leva a uma redução de postos de trabalho na atividade. Exemplo flagrante é o Chile, país minerador por excelência, que entre 1990 e 2004 ampliou seu volume de produção em 150%, enquanto demitia mais de 18 mil trabalhadores (RUIZ&ITURRALDE, 2013). Além disso, os quadros mais qualificados, e mais bem pagos, muitas vezes vêm do exterior. A atividade igualmente é criticada por gerar economias de enclave, grande concentração econômica e territorial, que leva a diversos outros problemas socioeconômicos. Não a toa, diversas regiões com tradição em mineração apresentam os piores indicadores sociais (ZORRILLA et al., 2011).

Assim, notamos que a mineração industrial, em grande escala (especialmente a modalidade a céu aberto) gera graves impactos ambientais, afetando especialmente as populações locais que sobrevivem também de economias ligadas aos bens naturais (pequenos agricultores, pescadores, grupos indígenas e quilombolas, etc.)³³. Mas afetam também toda a sociedade, ao comprometer fontes de água, solos plantáveis, e impedir, cada vez mais, uma forma de vida alheia ao mercado e sustentável, baseada numa relação harmônica com a natureza.

Devemos avaliar como este modelo avançou ou retrocedeu nos anos recentes. Para isso, escolhemos realizar dois estudos de caso, tratando nos capítulos 3 e 4 do Equador e da Bolívia, países que elegeram governos de discursos radicais, em defesa da

³³ Não podemos esquecer que a mineração em pequena escala ou artesanal também gera graves impactos ambientais, sociais e para a saúde dos trabalhadores, como avalia o capítulo 13 do estudo da equipe MMSD (MMSD, 2002).

natureza e das populações originárias, mas que não interromperam, como veremos adiante, o avanço extrativista.

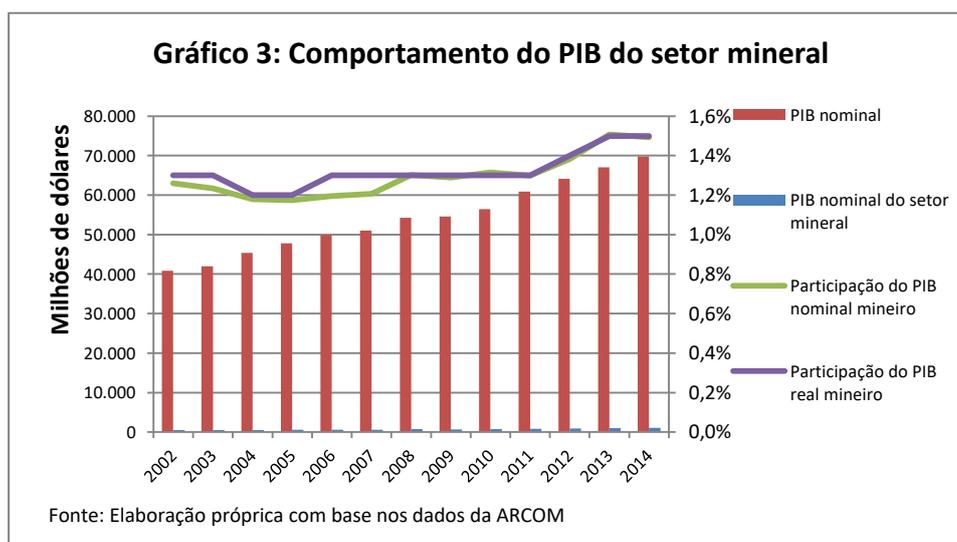
Assim, os próximos capítulos se centrarão na mineração metálica, e o desenvolvimento de uma indústria mineradora de grande escala. Para realizar esta análise, tentaremos oferecer um panorama da mineração em cada país e sua importância para a economia nacional. Realizaremos uma análise histórica da conformação de um marco legal para o setor, para entender o desenvolvimento da atividade e sua atual situação. Por fim, analisaremos a relação entre os principais atores na mineração nacional, com destaque para o Estado e o papel do capital transnacional.

Avaliaremos assim como este modelo de larga escala avançou ou retrocedeu nos anos recentes, e mais ainda, qual o papel do capital privado e transnacional na mineração em cada país. Com esta investigação, esperamos revelar de que maneira o desenvolvimento recente da atividade tem rompido com a orientação dos anos 1990, conforme proclamam os discursos progressista desses governos. Buscamos fugir de uma perspectiva estritamente econômica que por vezes domina os debates sobre o tema, o que consideramos uma fragmentação incorreta das análises. Esperamos revelar, com uma análise mais ampla que aborda também a institucionalidade e as frações de classe envolvidas, em que sentido o capital transnacional, associado à acumulação neoliberal de hegemonia financeira, tem avançado ou retrocedido nos últimos anos.

3. Equador e o avanço do capital transnacional sob a Revolução Cidadã

3.1. Mineração no Equador: perfil do país

O Equador é um país que não possui uma história consolidada de mineração. Apesar de alguma produção de minérios desde o período pré-colombiano, que seguiu nos tempos colonial e republicano centralmente como mineração artesanal, foi só a partir dos anos 1980 que o setor passaria a ganhar maior atenção. Num processo similar ao que se passou em quase toda a América Latina, na década de 1990 se desenvolveu no país um marco normativo que faria com que já nos anos 2000 começasse a se ampliar o modelo de mineração em larga escala, privada e transnacional.



Hoje, no Equador, a mineração tem ainda um peso pequeno para a economia nacional, com o PIB do setor mineral mantendo-se na faixa de 1,3% do produto interno bruto, conforme o gráfico 3. A participação no PIB da mineração metálica era de 0,3% em 2012 (SACHER&ACOSTA, 2012). Apenas 4,5% da superfície do país é concessionada para mineração (concessões mais concentradas nas províncias de Azuay, Loja, Morona Santiago e Zamora Chinchipe), um número baixo para a região (Ibidem). O peso da mineração nas exportações tem crescido, sobretudo embalado pela alta recente de preços, mas mantém-se ainda num nível reduzido. Entre 2004 e 2014, a

mineração saiu de uma participação nas exportações de 0,2% para 4,2%, conforme o gráfico 4 adiante.

Não há mineração em escala industrial para a produção de minerais metálicos no país, embora o governo incentive projetos estratégicos que visam avançar neste sentido. Os campos Mirador e Río Blanco, já em fase de construção de minas, devem iniciar a produção de cobre e ouro de forma industrial, em larga escala (Ibidem).

Também em termos de geração de emprego, o setor quase não tem impacto; os projetos de mineração em grande escala geraram em 2012 apenas 2.982 empregos diretos e 10.254 empregos indiretos, frente a uma população de pouco mais de 16 milhões de habitantes em 2016 (Ibidem). Outro estudo (RUIZ; ITURRALDE, 2013) aponta que a mineração industrial criou 2.315 postos de trabalho, enquanto a mineração artesanal e em pequena escala gerava 13.384 empregos. Um relatório oficial mais recente (MM, 2016) estabelece que a produção de metálicos gerou, em 2014, 11.638 empregos (2.156 em projetos industriais estratégicos, de larga escala), embora não estabeleça a metodologia e admita problemas na obtenção de dados. De toda maneira, os postos de trabalho gerados pela mineração são reduzidos, especialmente pela mineração metálica de larga escala.



O Equador produz hoje apenas cinco metais metálicos, sendo o principal em valor produzido o ouro, seguido por prata, cobre, concentrados de cobre e areias ferruginosas, extraídos principalmente como subprodutos da mineração aurífera. Dos projetos de mineração em escala industrial, 27 são auríferos, 12 cupríferos, um para a exploração de ferro e outro para a de prata (MM, 2016).

Além disso, o país produz também outros metais não-metálicos (calcário, areias ferrosas e caulim) e materiais de construção (MM, 2016). Nossa análise neste capítulo

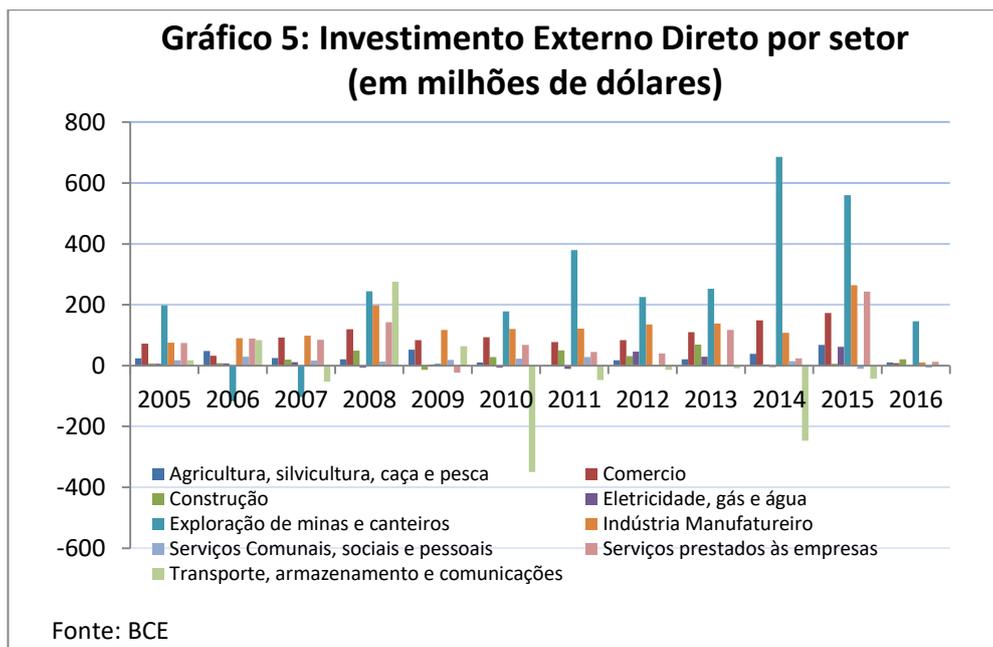
se centrará na produção metálica, que, em 2011, respondiam por 87,8% da área concessionada para mineração no país (SACHER&ACOSTA, 2012, p.48).

Em 2010 calculava-se que as reservas estimadas de metais metálicos nos maiores depósitos no país eram da ordem de 270 bilhões de dólares, um valor extremamente alto, especialmente face às reservas de petróleo, estimadas em 70 bilhões (Ibidem, 2012, p.73). Assim, embalado por esse potencial, o setor foi estimulado nos anos recentes e apesar de ainda pequeno, se expandiu.

Profundas transformações ocorreram nos anos 2000, potencializadas por uma alta histórica dos preços de matérias primas e orientações específicas do governo eleito de Rafael Correa, após anos de ampla mobilização popular. Neste processo, o país experimentou melhoras sociais, em face a uma história marcada pela precariedade. Entre os anos 2004 e 2014, o índice de pobreza caiu de 51,2% para 29,8% e o de indigência de 22,3% para 10,3%. O índice de Gini, que mede concentração de renda, também apresentou melhoras, caindo de 0,513 para 0,452 no mesmo período, enquanto o PIB nominal crescia 176% (dados da CEPALSTAT).

O governo Correa, a despeito de um discurso contrário ao extrativismo, promoveria ativamente tais atividades, como a exploração de petróleo, carro-chefe da economia, hoje ainda responsável por 36% das exportações equatorianas³⁴, segundo a CEPALSTAT. Em especial, o presidente passaria a promover a mineração como uma nova aposta para o desenvolvimento nacional. A expansão da mineração no país ainda é um fenômeno novo, já que a atividade tem uma história mais recente no Equador, mas grandes projetos já começam a ser postos em marcha, a fim de consolidar um modelo de mineração industrial no país, em larga escala, gerida por empresas privadas transnacionais. Um efeito disso é que o setor mineral é o que mais tem atraído capital externo nos anos recentes, como se depreende do gráfico 5.

³⁴ A participação do petróleo nas exportações caiu em 2015, com a derrubada dos preços internacionais. Mas é notável que a participação de tal produto tenha se mantido praticamente constante em quase todo o seu governo, quase sempre acima de 50% do total de exportações, revelando a incapacidade do governo de reverter o perfil extrativista do país.



O estímulo do governo a mineração metálica de grande escala planeja um espetacular crescimento para o setor, que deve chegar a 4% do PIB já em 2020, aumentando em 112% a produção de metais metálicos, segundo o último Plano Nacional de Desenvolvimento da Mineração (MM, 2016). Isso deve fazer com que o emprego direto nos projetos estratégicos salte de 2.156 postos de trabalho para 14.053 em 2020. A fim de incentivar tecnologia e inovação, o documento prevê a ampliação do mapeamento geológico da área nacional, saltando nestes cinco anos de 39% para 77% do território equatoriano.

Este capítulo se propõe a analisar como foi o desenvolvimento da mineração no Equador nos anos recentes, sua consolidação como projeto de desenvolvimento no governo Correa e a orientação deste desenvolvimento. Argumentamos que o setor segue num marco neoliberal que começou a ser forjado nos anos 1980 e vem sendo aprofundado recentemente, com a crescente abertura para capitais internacionais especulativos e a opção por projetos de larga escala.

Para realizar essa arguição, este capítulo conta com esta sessão introdutória, com um panorama da mineração no Equador, e uma sessão de análise histórica da conformação de um novo marco institucional para a atividade no país. Em uma terceira sessão, analisamos a relação entre os diversos atores no setor, revelando como eles tem desenvolvido uma relação que favorece um modelo privado e transnacional de mineração. Por fim, apresentamos conclusões onde defendemos que o Equador

aprofunda um padrão de reprodução do capital fundado no extrativismo e sob o sigma neoliberal.

3.2. Marco Legal

3.2.1. Histórico: O despertar da mineração como privada e de larga escala

Como foi regra dentre os países andinos, o Equador viu desde os tempos coloniais florescer uma indústria mineradora. Mas ao contrário de seus vizinhos, como Colômbia e Bolívia, tal atividade não ganhou grande peso na economia. A exportação de metais, principalmente o ouro, foi relevante para o território equatoriano, e empresas como Sadco, do empresário americano Vandebilt, e a de capital nacional, CIMA (Companhia Industrial Mineradora Associada), tiveram certo destaque, mas não avançaram na exploração a ponto de consolidar uma mineração em grande escala no país. (ACOSTA, 2009).

Assim, a história do país foi mais ligada a outras atividades, como a exportação de cacau no século XIX e as transnacionais produtoras de banana, com a famosa United Fruits. A produção de bananas cresceu a partir da década de 1930 e, sobretudo, após a 2ª Guerra Mundial, com o Equador chegando a ser o principal produtor mundial do produto. A produção bananeira tinha um perfil mais moderno em pequenas e médias propriedades, com mão de obra assalariada e uso intensivo de capital, gerando um dinamismo que trouxe mudanças importantes para o país junto a um período republicano estável. Mas tal desenvolvimento foi ainda marcado por características de uma economia de enclave, e inclusive os avanços na industrialização na época, num programa de substituição de importações, foram muito atrelados aos ganhos do setor (ACOSTA, 1995).

Na década de 1970, devido a movimentos no mercado internacional, a produção de bananas passa a declinar e perder relevância. Mas o país logo se destacaria como um importante produtor petrolífero. Na década de 1960, importantes investimentos foram feitos no país por capitais que buscavam diversificar a exploração mundial. Na década

seguinte, a produção no país decolaria, enquanto o país passava por uma ditadura militar violenta e intervencionista, que permitiria anos de bonança econômica com graves custos sociais (ACOSTA, 1995).

Assim, ao largo da história do Equador, a mineração não teve um papel de destaque e, sobretudo a mineração metálica, se manteve em pequena escala, artesanal e de subsistência. Este panorama viria a mudar a partir da década de 1980. Em acordo com o consenso de Washington, o Banco Mundial e outras agências internacionais passaram a estimular a abertura comercial dos países latino-americanos, como contrapartida ao acesso a créditos necessários num momento de crise. Uma das diretrizes impulsionadas para a América Latina era a liberalização dos setores extrativos, em especial a mineração. Entre 1993 e 2001, o Banco Mundial sozinho financiou 27 grandes projetos mineradores na América Latina, no valor de 709 milhões de dólares (ACOSTA, 2009, p. 93).

O discurso defendia facilitar as operações minerais a fim de atrair investimentos que supostamente promoveriam maior crescimento no país, num marco neoliberal. No Equador, organismos multilaterais passaram a incentivar a criação de um novo marco jurídico e institucional para o setor e a realização de projetos de pesquisa para determinar o potencial geológico do país. Assim, esperava-se estimular investimentos para desenvolver uma mineração industrial de grande escala, em contraposição à mineração informal predominante.

A democracia retornara ao país a partir de 1979, com fortes pressões populares que levaram à eleição do progressista Jaime Roldós Aguilera, mas o cenário ainda era de grande instabilidade institucional. Aguilera morreu em acidente aéreo suspeito, nunca esclarecido, quando o país encarava graves conflitos com o vizinho Perú. Foi sucedido por seu vice, e em seguida pelo socialcristão conservador Febres-Cordero, de orientação liberal. Neste governo e no seguinte, do socialdemocrata Rodrigo Borja Cevallos, começou a se organizar e ampliar no país as lutas do movimento indígena, muito ligadas às lutas contrárias as atividades extrativas, em especial a mineração. Em 1992, foi eleito Ballén com uma agenda neoliberal. Sucedido pelo populista Bucaran, que foi removido pelo congresso por “incapacidade mental”, sem seguir os devidos tramites legais. O presidente que o sucedeu, Jamil Mahuad, também foi deposto frente a uma grave crise econômica, insatisfações com a dolarização da economia e escândalos de corrupção. Luciano Gutierrez, presidente eleito em seguida, foi também deposto em 2005. A eleição seguinte levaria ao poder Rafael Correa, um presidente que contava

com uma ampla aliança popular, num cenário de grande fragilidade institucional (ACOSTA, 2009).

A despeito desse cenário político convulsionado, a pressão de organismos externos e a orientação de alguns grupos de interesse na política local fariam com que, ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000, ocorresse uma progressiva implementação do programa do Banco Mundial para os setores extrativistas, um programa que previa enquadrar o setor nos moldes neoliberais do consenso de Whashington.

Em 1985 foi criado o Instituto Equatoriano de Mineração, que visava tornar mais ágeis os processos de concessão no setor, já caminhando para um marco mais liberal, com menor regulação. Em 1991 foi elaborada uma nova lei de mineração (Lei 126/1999), que, enquanto estabelecia pela primeira vez uma regulação ambiental específica para o setor (com o requerimento de estudos de impacto ambiental, por exemplo), reduzia o controle estatal e estipulava valores muito baixos para patentes. Também não limitava o número de concessões a serem detidas por uma pessoa; concessões que poderiam ser livremente transferidas, constituindo uma propriedade do detentor da concessão (ACOSTA&CACEIDO, 2015).

Em 1995, o Banco Mundial criou o Projeto para o Desenvolvimento Minerador e Controle Ambiental (PRODEMINCA), um projeto de pesquisas que geravam informação geológica especializada. A vinculação do estudo aos interesses das grandes empresas privadas estava claro na contratação dos funcionários públicos provenientes ou donos de empresas no setor, uma porta giratória entre o setor público e privado (SACHER; ACOSTA, 2012). Estudos exploratórios foram realizados por todo o país, inclusive em áreas privadas, reservas ambientais (sete áreas protegidas foram analisadas) e territórios coletivos de povos originários, muitas vezes em ações violentas (ACOSTA, 2009). As informações obtidas foram disponibilizadas para o setor privado, visando estimular investimentos em mineração no Equador.

Fez-se avançar também outras frentes que facilitaram a expansão do setor minerador, como as tentativas de privatização da água e as mudanças na regulação ambiental, com a Lei de Gestão Ambiental em 1999 que descentralizou o sistema de controle ambiental, gerando graves ineficiências (ACOSTA, 2009). Diante destes incentivos, a mineração se expandiu nos anos 1990, ampliando sua fronteira extrativa, o que se refletiu em crescentes conflitos territoriais com populações locais afetadas, como no Vale Íntag, em Bolívar, Azuhay e outros (ACOSTA&CACEIDO, 2015). Assim,

fortalecia-se a organização de um movimento anti-mineração, que seria decisivo posteriormente para pressionar o governo, inclusive para eleger Correa e instaurar um processo constituinte (RUIZ&ITURRALDE, 2013).

Nos anos 2000, houve o maior avanço institucional em favor deste modelo de mineração privada em grande escala (ACOSTA&CACEIDO, 2015; MMSD AMÉRICA DO SUL, 2002). A Lei 126 de mineração foi reformada para instituir um título único para todas as atividades minerais (o que reduz o risco das atividades, através de uma alegada seguridade jurídica), cujo único motivo para revogação é o não pagamento de patentes (violações ambientais e de direitos humanos não seriam motivos para revogar o direito). Fica estabelecida a divisibilidade do mesmo, e assim o título minerador se convertia ainda mais em um ativo com as mesmas vantagens aplicadas à propriedade privada, podendo ser repassado, repartido e herdado. A mineração ficou declarada como de utilidade pública, o que lhe permitia prerrogativa sobre outras atividades. Se avançou na criminalização da mineração artesanal. Os royalties foram extintos e substituídos pelo pagamento de patentes de conservação e produção, de valor irrisório (MMSD AMÉRICA DO SUL, 2002).

Como aponta o estudo da equipe MMSD (MMSD AMÉRICA DO SUL, 2002), tais reformas fizeram com que as concessões minerais se tornassem uma verdadeira transferência da propriedade pública para particulares. Mais ainda, a grande concentração de concessões em poucas mãos permitiu uma enorme especulação com esses títulos, gerando altos lucros para os grupos transnacionais que operavam no país. Foi se conformando um marco legal de grande incentivo à mineração privada e transnacional, centrada em megaprojetos extrativos, através de uma opção consciente do governo por esse modelo neoliberal.

3.2.2. Revolução Cidadã e o aprofundamento extrativista

O governo de Rafael Correa seria eleito após um longo período de conturbação política, no qual em uma década, nenhum presidente havia conseguido completar seu mandato. O avanço extrativo nos anos 1990 fez se fortalecer pelo país diversos movimentos sociais de resistência, indígenas e ecologistas, inclusive um movimento anti-mineração, que conformariam uma base muito importante para a eleição do novo

presidente, condensada na Alianza Paíz e na proposta de uma Revolução Cidadã. Correa chega ao poder em 2006, com um discurso de forte viés social e ecológico, de defesa das populações tradicionais e da natureza, em rejeição ao neoliberalismo e ao imperialismo.

O cenário no país era de uma “hemorragia de concessões minerais”, em que a área concessionada à exploração para o setor chegava a 20% do território nacional (ACOSTA, 2009, p.98). Essas concessões muitas vezes se sobrepunham a territórios indígenas, terras agrícolas, bosques protegidos, sítios arqueológicos, etc. Sem exigências de planos de prospecção e exploração, estudos ambientais sérios e consultas efetivas às populações locais, as concessões se tornaram um espaço de grande especulação. É notável que em 2008, apenas 7% das concessões estavam de fato em fase produtiva, com prospecção e exploração (ACOSTA&CACEIDO, 2015). O cenário também era de grande concentração, com 39 empresas controlando 84% das concessões (JARAMILLO, 2014).

Já em 2007, com amplo apoio popular, Rafael Correa convocou uma Assembleia Constituinte, na cidade de Montecristi, que deveria abrir caminho no Equador para mudanças profundas, a fim de reverter o marco neoliberal dos anos anteriores. A assembleia, composta majoritariamente por aliados de Correa, buscava uma nova constituição, que recuperaria a soberania nacional e respeitaria os princípios do *sumak kawsay*, o bem viver (BECKER, 2011).

Mas já neste momento, alguns conflitos podiam ser identificados na base do governo de Correa. Apesar de uma reputação de esquerda e de contar com grande apoio popular, o presidente vinha de uma base liberal, focada em direitos individuais, o que preocupava os movimentos sociais que o apoiavam, como os grupos indígenas CONAIE e ECUARUNARI. O projeto abraçado por Correa de uma Revolução Cidadã valoriza um sujeito abstrato, o cidadão, que em sua generalidade, colocava em segundo plano as demandas específicas dos grupos originários (BECKER, 2011). Já durante o processo constituinte, o presidente começou a alienar os movimentos sociais, incentivando um culto personalista a sua figura e aumentando o poder do executivo em detrimento da Assembleia e das organizações sociais. A nova constituição certamente incorporou avanços, mas não representava a radicalidade das demandas dos movimentos indígenas, que seguiram apoiando o projeto temendo uma virada mais conservadora (BECKER, 2011). Essas tensões com o governo Correa se manifestariam

de maneira mais clara em relação ao setor extrativista, e em especial, em relação à mineração.

Apesar destas tensões, a nova constituição refletiria os avanços dos movimentos sociais e indígenas nos últimos anos, consolidando muitas de suas demandas, como a declaração do país como um Estado Plurinacional (Art. 1, ECUADOR, 2008), em que se persegue o bem viver (Preâmbulo, ECUADOR, 2008), e onde a natureza é detentora de direitos (Art. 10, ECUADOR, 2008). Ao reconhecer os direitos da natureza, ou *Pacha Mama*, o Estado se impõe o dever de garantir o respeito a todos os elementos que conformam a biodiversidade e os ecossistemas, e em caso de atividades com impacto ambiental, garantir a capacidade de restauração dos mesmos (Art. 72, ECUADOR, 2008).

Ao Estado foi garantida a propriedade inalienável, imprescindível e não confiscável dos recursos naturais não renováveis, declarados estratégicos (Arts. 408, 413, ECUADOR, 2008), incluindo-se aí os minerais. Tais recursos podem ser explorados, mas atendendo a responsabilidades culturais e socioambientais. Destaca-se que a água é considerada um patrimônio nacional estratégico, que não pode ser privatizado (Art. 318, ECUADOR, 2008). Na gestão de tais bens, o Estado deve constituir empresas públicas que podem também conformar empresas mistas, mas sempre com participação acionária majoritária (Arts. 315, 316, ECUADOR, 2008).

Em se tratando dos direitos das comunidades tradicionais e dos povos indígenas, a constituição estabelece o direito à consulta prévia, livre e informada. Entretanto, tal consulta não tem o poder de vetar projetos (Art. 57, ECUADOR, 2008). Uma consulta vinculante aos processos extrativos chegou a ser considerado pela Assembleia Constituinte, mas a interferência direta de Correa, exercendo enorme pressão, fez com que o texto fosse modificado (RUIZ; ITURRALDE, 2013, p.162).

Essas mudanças foram importantes para começar a conformar um novo marco jurídico para a mineração, que deveria reverter o cenário de “hemorragia de concessões” estabelecido pelos governos anteriores. Diante da ampla desregulamentação e especulação no setor da mineração, a Assembleia Constituinte decidiu expedir ainda em 2008 o Mandato Constituinte nº 6, também conhecido como Mandato Minero (ACOSTA, 2009; ACOSTA&CACEIDO, 2015).

O mandato encerrava, sem compensação econômica, as concessões minerais que não cumprissem a lei em termos de pagamento de patentes e cronograma de investimentos (eliminando, portanto, as concessões voltadas à especulação), e também

aquelas em áreas protegidas e que afetassem fontes de água. Excluía-se do mandato as concessões que já estivessem em operação, bem como a mineração artesanal. Também foram revogadas concessões consideradas monopólio, em que uma pessoa ou seus parentes detivessem mais de três títulos, e as concessões a ex-funcionários públicos que atuassem no setor. Junto ao mandato, foi expedida anistia aos detidos em protestos contra atividades extrativas, em direta oposição a vontade do presidente Correa. Também foi criada uma empresa pública para intervir e regular o setor, a ENAMI (Empresas Nacional de Mineração). Por fim, o mandato congelava a outorga de novos títulos até que se criasse um novo marco para a mineração no país (ACOSTA&CACEIDO, 2015). Tal ato deveria invalidar 80% das concessões minerais então vigentes (JARAMILLO, 2014, p. 201).

O mandato, junto à Constituição, certamente foi um importante avanço para o controle da mineração no país, que tentava desconstruir a orientação neoliberal no setor, fruto de grandes pressões dos movimentos sociais do país. Entretanto, logo após sua promulgação, Correa começou a emitir sinais de apoio ao modelo de mineração privada em larga escala no país, contrariando as decisões do congresso. Alguns dias após a emissão do mandato se aprovou uma regulação frouxa para a consulta ambiental das atividades extrativas, em que só requeria uma consulta prévia aos afetados, consulta que não teria poder de veto, cabendo ao Estado a decisão final (ACOSTA&CACEIDO, 2015).

A partir de então, diversas ações do executivo minaram a envergadura do Mandato Minerador, que não pôde se concretizar. As concessões declaradas ilegais foram apenas parcialmente revogadas, com grandes extensões de terra se mantendo na mão de transnacionais. Correa passou a impulsionar a redação de uma nova lei de mineração, num processo apressado, sem diálogo com os movimentos sociais (ACOSTA&CACEIDO, 2015). Tal situação levou a vigorosos protestos por todo o país, reprimidos com violência – manifestantes espancados e até feridos com armas de fogo (BECKER, 2011) – e que não conseguiram reverter o autoritarismo do processo.

A nova lei de mineração foi promulgada no início de 2009, suspendendo definitivamente o marco iniciado em 1991, de ampla orientação neoliberal. O novo código para o setor ainda conseguiu superar alguns absurdos anteriormente estabelecidos, avançando na participação do Estado como ator produtivo e regulador no setor. Em especial, a lei reforça a propriedade dos recursos naturais e minerais como sendo do Estado, cria agências para regular o setor e ratifica a criação da empresa estatal

ENAMI (Arts. 4, 12, ECUADOR, 2009), embora não garanta uma estrutura clara para que ela se solidifique e conduza o setor. Também confere maiores poderes ao Ministério do Ambiente para regular o setor (com o papel de revisar estudos de impacto ambiental, por exemplo), suprimindo um vácuo histórico no marco legal de regulação ambiental para a mineração, mas ainda insuficiente para tratar dos amplos impactos gerados pelo setor (Art. 78, ECUADOR, 2009).

A despeito desses avanços, a nova lei foi muito criticada, acusada de seguir mantendo o caráter neoliberal na mineração, e de desrespeitar a Constituição recém elaborada (BECKER, 2011). De fato, a nova lei, e suas posteriores modificações, conformaram um marco que encerra definitivamente as ambições do Mandato Minero e coloca a mineração como uma atividade estratégica central para o desenvolvimento do Equador, com privilégios acima das demais atividades, conforme descreveremos adiante (ACOSTA&CACEIDO, 2015; RUIZ&ITURRALDE, 2013).

Nesse sentido, devemos destacar que o trecho da lei que declara a mineração como atividade de utilidade pública (Art. 15, ECUADOR, 2009), e que, portanto, de acordo com a constituição (Art. 323, ECUADOR, 2008), bens podem ser expropriados para facilitar sua operação, abrindo uma brecha para a desapropriação de bens e territórios, privados e coletivos, em favor do setor. Igualmente, o artigo 100 da lei estabelece as servidões, ou seja, impõe que nos territórios de uma concessão mineral, a área superficial possa ser utilizada livremente para atividades em questão. Os prédios podem ser ocupados e há permissão para livre trânsito, aquedutos, linhas férreas e outros meios de locomoção. Assim, qualquer proprietário em áreas concessionadas perde o controle sobre seu território. Ainda que a lei preveja compensação financeira, os possíveis afetados não podem impedir a atividade, e em caso de falta de acordo, cabe ao Estado, via a Agencia de Regulação e Controle (ARCOM), arbitrar sobre a disputa, burocratizando os conflitos e ignorando a correlação desigual de forças que ocorre nesses processos, favorecendo portanto, os detentores da concessão mineiral. Também são garantidas servidões para o aproveitamento da água (Arts. 60, 61, ECUADOR, 2009)

Essa problemática dos direitos de superfície é ainda mais grave quando consideramos que a lei, ainda que proíba a mineração em áreas urbanas, áreas protegidas centros povoados e sítios arqueológicos, não inclui nessas zonas livres as áreas rurais povoadas nem os territórios indígenas. O artigo 28 (ECUADOR, 2009) estabelece livre prospecção em todo o território, excetuando-se essas áreas já

destacadas, prospecção que pode ser realizada por qualquer pessoa natural ou jurídica, natural ou estrangeira, exceto quando proibido pela constituição. Isso dificulta também os processos de consulta a população, que só são realizados quando uma concessão é concedida, ou seja, num estado mais avançado da operação mineradora.

A lei possui um capítulo específico para tratar do direito de consulta às comunidades afetadas. O artigo 87 garante o direito a informação e a consulta, mas não lhe confere poder de veto. Caso haja oposição a um projeto de mineração por parte da comunidade local, cabe ao ministério do setor decidir, transferindo portanto ao executivo o poder de decisão sobre o futuro de um território, de maneira autoritária que burocratiza os conflitos.

A lei de mineração também versa sobre o direito a consulta prévia dos povos indígenas, violando o estabelecido pela constituição. Dois tipos de consulta prévia são previstos na carta magna, uma consulta ambiental às comunidades afetadas, prevista no artigo 398, e uma consulta prévia às comunidades indígenas, prevista no art. 57 da constituição em acordo com códigos internacionais de direitos de populações tradicionais (ECUADOR, 2008). Através do artigo 90 (ECUADOR, 2009), essas duas formas de consulta se confundem, simplificando o processo de maneira inconstitucional e que favorece as empresas mineradoras em detrimento da capacidade de autodeterminação das populações tradicionais. Neste sentido, ao versar sobre a consulta prévia aos povos indígenas, a nova lei de mineração incorretamente faz referência ao artigo 398 da constituição, onde em caso de oposição das populações locais, o conflito é resolvido por autoridade administrativa superior. No tipo de consulta prevista pelo artigo 57, os conflitos deveriam ser resolvidos por mandato constitucional emitido pela Assembleia. Assim, a lei abre brechas para facilitar a operação de atividades de mineração contrariando os direitos dos povos indígenas.

Embora, em acordo com a constituição, se proíbam atividades extrativas e de mineração em áreas protegidas, a lei abre brechas para essa regra, permitindo a exploração em tais territórios quando há petição do presidente da República e declaração de interesse nacional pela Assembleia Nacional (Art. 25, ECUADOR, 2009).

Além destas questões ressaltadas, a lei contém diversos outros dispositivos que acabam por favorecer as empresas no setor de mineração. Em matéria fiscal, como analisaremos adiante, a legislação, embora avance em relação ao marco anterior, segue sem um taxaço mais expressiva das empresas mineradoras. Também exime dos impostos de mineração as prestadoras de serviços (Art. 40, ECUADOR, 2009). O

Estado se converte em protetor e promotor dessas empresas, ao invés de garantir os direitos das comunidades e dos ecossistemas atingidos, como manda a constituição.

Quanto a isso, deve-se destacar que os títulos de concessão podem ser livremente comercializados, como ativos privados, sob o controle de nacionais ou estrangeiros (Art. 30, ECUADOR, 2009); são títulos únicos para as diversas etapas da cadeia de exploração e produção mineral, reduzindo o risco (Art. 31, ECUADOR, 2009); embora sejam limitados a 5000 hectares (uma superfície demasiadamente grande), as concessões podem ser acumulados e renovados infinitamente, tendo inicialmente um prazo amplo de 25 anos (Arts. 31, 36, ECUADOR, 2009). Também, o código garante tratamento igualitário entre empresas nacionais e estrangeiras, favorecendo o capital transnacional (Art. 19, ECUADOR, 2009).

Deve-se ressaltar também que a Disposição Final Segunda da lei estabelece que o código minerador prevalecerá sobre qualquer outra lei e só pode ser modificado por outra lei específica para isso. Isso viola a organização do direito prevista pela constituição, onde leis orgânicas tem prerrogativa sobre leis ordinárias, caso da lei de mineração, conforme expõe Melo (2009). Assim, concede-se um privilégio inconstitucional à normativa do setor minerador, que passa a estar acima de outras regras.

Neste sentido, destacamos o artigo 67, segundo o qual, ao invés de receber 15% dos lucros, como manda o código de trabalho, os trabalhadores mineradores devem receber apenas 3% dos ganhos, ficando os outros 12% para o Estado. Somente com esse dispositivo, a lei consegue garantir que o governo esteja arrecadando mais que 50% dos lucros dos empreendimentos no setor, como manda a constituição. Mas isso só é obtido violando inconstitucionalmente os direitos dos trabalhadores, e não com uma taxaçaõ expressiva das atividades de mineração (Art. 67, ECUADOR, 2009; ACOSTA, 2009, p. 106; MELO, 2009).

Após a promulgação da lei, a Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador (CONAIE) entrou com uma demanda de inconstitucionalidade, pois não se havia realizado uma consulta pré-legislativa aos povos indígenas, afetados pelas mudanças, como manda a constituição. Logo depois, os sistemas comunitários de água das paróquias Tarqui e Victoria del Portete também entraram com outra demanda de inconstitucionalidade. Em 2010, essas demandas foram julgadas pela Corte Constitucional, que embora tenha reconhecido a inconstitucionalidade na ausência de

uma consulta pré-legislativa (que, portanto, invalidava toda a lei), negou a revogação da lei de mineração, decidindo em favor de Correa e de sua política extrativista.

Diante do exposto aqui, a lei de mineração do Equador se conformou como um marco que incentiva um modelo privado de mineração no país, em grande escala e com ampla participação de transnacionais. A supremacia legal do setor, as facilidades para a comercialização dos títulos mineradores, o regime fiscal, as fragilidades na regulação sócio-ambiental, a supressão dos direitos das comunidades atingidas e o crescente poder do executivo concorrem para esse cenário (SACHER; ACOSTA, 2012, p.22). E os discursos de Correa reforçam isso essa postura alinhada com o setor privado transnacional (RUIZ; ITURRALDE, 2013).

Após a entrada em vigor deste novo marco, novos problemas surgiriam, com pressões de empresas transnacionais buscando flexibilizações. O papel do Estado novamente se mostrará enfraquecido frente a estes interesses, cedendo diante de desafios, o que coloca em questão a capacidade do Equador de até mesmo manter os tímidos avanços na lei de mineração em relação aos códigos de mineração dos anos 1990. Observamos que o governo da Alianza País, em sua delicada correlação de forças, tem caminhado cada vez mais para garantir um marco neoliberal para a mineração no Equador, fomentando esta atividade ainda nascente no país.

3.3. Atores da mineração no Equador: relações entre o público e o privado

3.3.1. A opção pela mineração: nota sobre a exaustão das reservas de petróleo

Deve-se destacar que a defesa de Correa da ampliação da fronteira mineral no Equador está em algum nível relacionada com o prognóstico de esgotamento do petróleo no Equador. Conforme apontam Ruiz&Iturralde (2013), existe uma opinião generalizada de que as reservas de petróleo do país estão se esgotando e serão extraídas nas próximas três ou quatro décadas, com o próprio governo admitindo que a exportação do produto só será viável num horizonte próximo.

Os autores destacam que existem 3 bilhões de barris remanescentes, dos quais 895 milhões se encontram na Área Nacional Protegida Yasuni. Não à toa, Correa tentou, em uma iniciativa inovadora, receber um pagamento internacional pela não exploração

das reservas, a fim de conservar a biodiversidade do parque, única no mundo. Após este intento fracassado, o governo anunciou, em 2013, o fim da iniciativa e o início da exploração no parque, a princípio restrita a uma área de 0,1% do parque, de dez quilômetros quadrados³⁵, em uma ação que se tornou marco da conflitividade de seu governo com os movimentos sociais e ecológicos (EL TELÉGRAFO, 2013).

Mesmo que de fato explore as reservas em Yasuní, o Equador em breve não só terá de deixar de ser um país centrado na exportação de petróleo, como possivelmente, mantendo seus níveis atuais de consumo, terá que importar o produto. Isso é dramático considerando o peso que o petróleo tem para o país: em 2011, com o preço do produto ainda em alta, a exploração do hidrocarboneto era responsável por 14% do PIB, 26% das receitas do governo e 56% das exportações do país (RUIZ&ITURRALDE, 2013).

O governo defende uma estratégia de ampliar as reservas petroleiras, com a recuperação de campos maduros, através de transferências de seu controle, da empresa pública Petroecuador para as transnacionais do setor; novas licitações de campos marginais; e a expansão da fronteira petroleira, licitando campos no sul oriente.

Certamente essas medidas serão incapazes de solucionar o problema. Assim, este cenário de escassez nos oferece uma contextualização para o anúncio de Correa em defesa da ampliação da mineração em grande escala, como uma alternativa para a economia do país. Esta certamente não é a única alternativa, nem a melhor. Conforme vêm defendendo diversos grupos ecológicos e movimentos sociais, um desenvolvimento sustentável só é possível se revendo a lógica do crescimento inexorável, que além de ser insustentável do ponto de vista do consumo de recursos naturais, carrega profundas contradições socioeconômicas. Mas Correa parece se afastar cada vez mais deste discurso, que abraçou no início de seu governo, e optar por uma política extrativista centrada no desenvolvimento da mineração industrial.

A expansão da fronteira mineradora no Equador tem gerado crescentes e graves conflitos, fortemente reprimidos pelo governo. De fato, um percentual espantoso de mais de 90% da criminalização de ativistas sociais (acusados de terrorismo, sabotagem, etc.) está ligada a protestos contra a mineração (AYERBE, 2012; ZORRILLA et al., 2011). As populações locais são as mais perseguidas, seus líderes sendo ameaçados

³⁵ Destaca-se que apesar de que o artigo 407 da Constituição proíba a atividades extrativas em áreas protegidas, isto pode ser contornado com um pedido do presidente e declaração de interesse nacional (EL TELÉGRAFO, 2013)

com processos de tipo *warfare*, intimidações, agressões físicas, invasões de terra, prisões, entre outros.

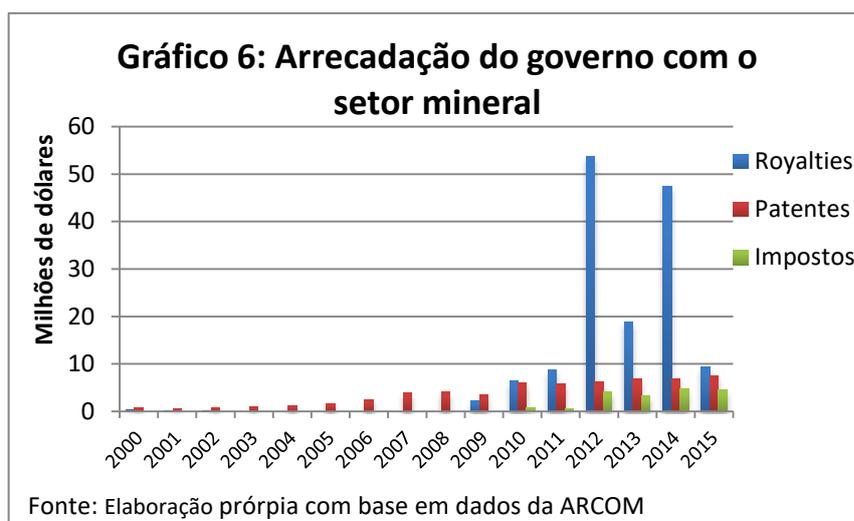
Associações indígenas de projeção nacional como ECUARUNARI e CONAIE, que inicialmente apoiaram Correa, têm se destacado na oposição ao governo e têm sido duramente reprimidas. Também é exemplar o caso da importante ONG Pachamama, que, por realizar estudos e desenvolver iniciativas contrárias à política extrativista petrolífera, foi fechada por Correa, acusada de fomentar a oposição política ao governo com recursos dos EUA. O presidente afirmou naquela ocasião que ONGs não devem fazer política, papel que só caberia aos partidos (EL PAÍS, 2013).

A perseguição a líderes de movimentos sociais só vem aumentando, e nas zonas de mineração, são ainda mais intensos. Na província de Intag, onde o governo pretende desenvolver uma mina de cobre com a estatal ENAMI em parceria com o Chile, a conflitividade chegou a tal ponto que a polícia passou a ocupar permanentemente a região, a ponto de estar presente em assembleias populares. Em Junin, um líder comunitário contrário à mineração foi preso por 10 meses sem mandato judicial. Um líder indígena shuar em Zamora foi encontrado sem vida - situação ainda não esclarecida -, após recusar-se a se retirar dos territórios ancestrais de interesse da indústria mineradora (CHICAIZA, 2008). Outros casos trágicos são amplamente relatados por ONGs e imprensa especializada, e sua frequência e violência evidenciam que a criminalização dos protestos sociais é uma dura realidade consolidada no Equador, resultado da opção pelas políticas extrativistas. Vemos que o posicionamento do governo afasta-se celeremente de seu compromisso em favor de uma sociedade alinhada aos princípios do *buen vivir*

3.3.2. Disputas sobre taxaço e nova capitulaço

Como já apontamos, a Constituição firmada em Monticristi estabelece, em seu artigo 408, que quando o Estado delega a exploraço de recursos naturais à iniciativa privada, deve receber uma participaço nos lucros não inferior a da empresa realizando a extraço. A lei de mineração aprovada em 2009 seguiu este direcionamento, e estabeleceu a carga tributária a ser cobrada das operaçoes mineradoras, em seu artigo 93. Constituem-se em royalties no valor mínimo de 5% das vendas dos minérios;

pagamento de 25% em imposto de renda; 12% dos lucros para as comunidades³⁶; e 12% do IVA (imposto de valor agregado). A lei avança ainda ao estabelecer um imposto sobre ingressos extraordinários. Quando o preço do minério supera um determinado valor, numa fase de alta do ciclo, a renda extraordinária obtida é taxada em 70%. A lei prevê ainda o pagamento de uma patente anual (Art. 34, ECUADOR, 2009) e o pagamento de uma obrigação trabalhista de 3% dos lucros aos trabalhadores (Art. 67, ECUADOR, 2009).



O gráfico 6 nos revela o quanto o governo tem recebido por taxaço sobre a indústria mineradora, um valor que tem crescido. Destaca-se que nos anos 2012 e 2014, o Estado recebeu royalties antecipados da empresa Ecuacorriente, após firmar o primeiro contrato de exploração de larga escala, no campo Mirador, antecipando 40 e 30 milhões de dólares, respectivamente. A despeito disso, as arrecadações têm crescido nos últimos anos, caindo apenas entre os anos 2013 e 2014 (descontando-se os valores antecipados mencionados), impactadas pela queda dos preços internacionais de commodities. Mas como revela relatório recente do governo (MM, 2016, p.221), as arrecadações em 2015 já começam a se recuperar, apresentando novo crescimento.

Deve-se apontar, como o fazem Ruiz&Iturralde (2013), que o regime tributário imposto às mineradoras quase não difere daquele que rege outros tipos de empresas. Apenas os royalties e o imposto sobre rendas extraordinárias são novidades. Portanto, a lei falha em reconhecer os graves danos causados pela mineração, superiores à média

³⁶ Conforme já apontado, estes 12% deveriam ser entregues ao trabalhador, de acordo com o Código de Trabalho, que a lei de mineração acaba por violar.

das atividades econômicas, e em taxar efetivamente o setor para tentar minorar esses impactos.

A lei prevê que ao menos 50% dos impostos recolhidos sejam reinvestidos nas áreas afetadas pela atividade mineral. O não pagamento dos impostos gera a anulação imediata da concessão. Entretanto, como aponta Sacher&Acosta (2012), a evasão fiscal é uma realidade na mineração equatoriana, com diversas empresas fantasmas no país e sediadas em paraísos fiscais.

Após o estabelecimento da normativa mineira, o governo equatoriano partiu em sua promoção de uma mineração em escala industrial, de larga escala, liderado pelo setor privado internacional. Conforme anuncia documento oficial no ano seguinte a publicação da lei de mineração (MRNNR, 2010, p.70), a nova etapa do setor no Equador é aquela que:

[...] leva, através da prospecção e investigação geológica, ao descobrimento de grandes volumes de reservas minerais, requerendo portanto grandes investimentos para as distintas fases e a medida que um projeto avança em investigação, aumentam as necessidades de investimento. Os investimentos são demasiados altos para serem enfrentados por pessoas naturais, e são necessários investidores internacionais que buscam seu financiamento em bolsas de valores.³⁷

O documento, que em 2010 estabelecia os horizontes para a mineração no Equador, nem mesmo considera a empresa nacional mineira ENAMI como um elemento central para o desenvolvimento da mineração no país. O setor deverá ser conduzido pelas empresas transnacionais, ancoradas em mercados financeiros pelo mundo.

Neste sentido, o governo estabelece alguns projetos estratégicos, que como analisaremos adiante, deverão fundar uma mineração de larga escala no país. O primeiro contrato de exploração firmado neste sentido foi com a empresa chinesa Ecuacorrientes. Sob essa normativa da lei de mineração, para a exploração do campo Mirador, o governo receberia 52% dos lucros gerados. Como já citado, foi acordado inclusive a

³⁷ “Es la actividad que propende a través de la prospección y exploración geológica el descubrimiento de grandes volúmenes de reservas minerales, requiere así mismo de grandes inversiones para las distintas fases y a medida que un proyecto avanza en investigación aumentan las necesidades de inversión. Las inversiones son demasiado altas como para ser enfrentadas por personas naturales y se requiere de inversionistas internacionales que buscan el financiamiento en la bolsa de valores” (MRNNR, 2010, p. 70)

antecipação do pagamento de royalties. O Estado celebrou este marco como um avanço do controle sobre a mineração, um exemplo a ser seguido de soberania nacional no setor. Entretanto, como aponta Saavedra (2012), a empresa chinesa mostrou-se muito flexível em firmar o contrato, principalmente interessada em assegurar o controle sobre reservas estratégicas. A rentabilidade do negócio foi uma questão secundária na mesa de negociações.

O cenário se tornou mais complicado quando o Equador começou a negociar a firma do projeto estratégico seguinte, Fruta del Norte. Em 2011, a empresa canadense Kinross Gold Corporation, então concessionária do campo, se recusou a aceitar os termos previstos pela lei, ameaçando paralisar todo o projeto (SAAVEDRA, 2012).

Correa e seu executivo inicialmente negaram a possibilidade de ceder a qualquer um dos interesses das empresas transnacionais. No entanto, alguns meses depois, foram anunciadas mudanças nas leis de mineração e de regime tributário interno. Na nova normativa, argumentando ser injusto ter fixado apenas um mínimo (5%) para a cobrança de royalties, o governo estabeleceu um percentual máximo a ser cobrado, em 8%. Além disso, as mudanças liberavam as empresas mineradoras de pagar os impostos extraordinários enquanto estivessem na fase produtiva de recuperação dos investimentos. Assim, o governo mais uma vez mostrou alinhar-se aos interesses transnacionais (RUIZ; ITURRALDE, 2013; SAAVEDRA, 2012).

Em 2013, novas flexibilizações foram aprovadas: facilitou-se a obtenção de licenças ambientais (incluindo a isenção das fases exploratórias de apresentar um estudo de impacto ambiental), liberou-se a livre comercialização de metais, foi criada a possibilidade de o Estado concessionar terras diretamente a empresas estrangeiras públicas e se permitiu contratos de prestação de serviços com empresas estrangeiras. Sucessivas reformas tributárias também incentivaram um modelo de mineração de larga escala e transnacional. Neste sentido, destaca-se a redução do imposto de renda, ao que se somam várias deduções, e a estabilidade normativa garantida enquanto durar um contrato.

Essas sinalizações do governo em prol dos interesses transnacionais reativaram as negociações no setor, e diversas novas fusões e aquisições tiveram vez. A postura do Estado de continuar a militarizar e criminalizar as zonas de mineração e os ativistas contrários a esta atividade certamente também constituem um incentivo fundamental para as empresas (ACOSTA&CACEIDO, 2015). Assim, o modelo de mineração privada em larga escala, transnacional, segue avançando no Equador.

3.3.3. Setor privado: controle e concentração da mineração equatoriana

Avaliando a atual situação do setor minerador privado, notamos que não se diferencia muito dos caminhos que tomava no início dos anos 2000. Dados de Sacher e Acosta (2012) revelam que em 2012 apenas 1% da área concessionada (34,9% dos títulos outorgados) para mineração estava em fase operacional, com exploração. O resto encontrava-se ainda em fase de investigações, revelando como grande parte da atividade mineira no país ainda encontra-se voltada para a especulação. O dado revela como o Mandato Minero não foi cumprido, e não se reverteu o panorama de “hemorragia de concessões” que se revelava no início dos anos 2000.

O estudo também revela que a outorga de concessões é muito concentrada. Os 30 maiores proprietários de títulos controlam 71,3% da área concessionada. Destes mesmos 30, 27 são empresas privadas, das quais 21 são estrangeiras, apontando para um modelo de mineração privada transnacional. Dessas 27 empresas, 22 são *juniors*, não tendo recursos para conduzir uma fase de exploração da mina.

Conforme já expusemos no início deste capítulo, não há hoje ainda produção em escala industrial de minerais metálicos, foco de nosso estudo. Esta se realiza centralmente pela produção artesanal e em pequena escala. Mas o governo tem promovido o avanço da mineração em grande escala no país, o que se expressa no avanço de grandes projetos, que tem previsão para iniciar suas operações em anos próximos. Dois deles já se encontram inclusive em etapa de construção de minas.

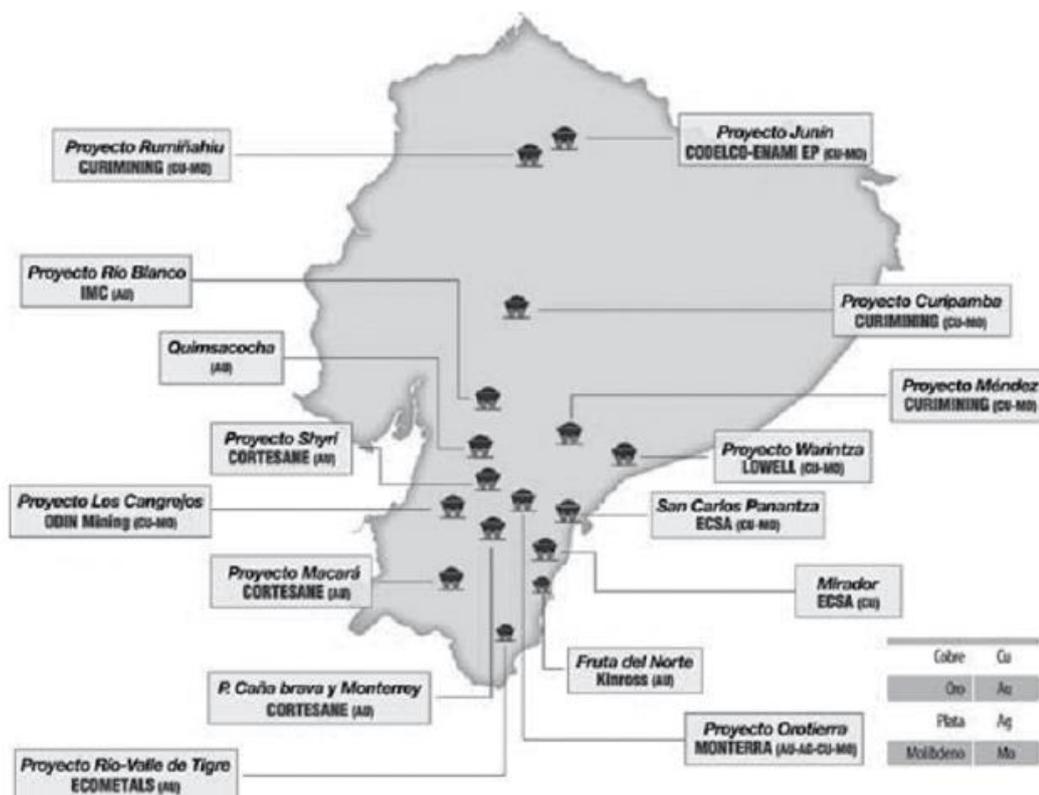
Assim, o panorama futuro que temos do setor de mineração no Equador prevê um domínio por empresas privadas, transnacionais, altamente ligadas para atividades especulativas. E esse cenário é uma resposta aos marcos incentivados pelo governo de Correa. Mais ainda, corresponde às mesmas orientações que já se delineavam anteriormente a eleição do atual presidente, no predomínio neoliberal, e parece não ter se alterado fundamentalmente a despeito dos avanços constitucionais.

3.3.4. Projetos Estratégicos e a omissão do controle direto estatal

Existem diversos projetos de mineração no Equador, que planejam conferir ao setor uma escala industrial, obedecendo as etapas de um processo de exploração mineral. Um estudo de 2012 (SACHER&ACOSTA, 2012) lista 18 grandes projetos de 41, com 11 em etapa de investigações avançadas. O dado não considera a entrada em operação dos projetos Mirador e Río Blanco, em fase de construção de minas, assim como o avanço em outras empreitadas. Os dados sobre emprego, investimentos e rentabilidade destes projetos são escassos, e os órgãos públicos costumam utilizar estudos das próprias empresas envolvidas para estimar os impactos socioambientais. Também as cifras oficiais não esclarecem as metodologias utilizadas (RUIZ; ITURRALDE, 2013).

Dezesseis destes projetos detêm um quarto de toda a área concessionada para mineração, 245.621 has. Todos são controlados por empresas estrangeiras, em geral registradas em bolsas canadenses, excetuando-se dois projetos, *Tres Chorerras* (controlado pela empresa nacional Quito Joint Venture Group) e *Chaucha* (controlada por uma parceria com o Chile ENAMI-COLDECO). Treze projetos são centrados na extração de ouro e outros três em cobre.

Figura 1: Mapa do Equador e principais projetos mineradores



FONTE: RUIZ&ITURRALDE, 2013, p. 166

O governo equatoriano considera cinco destes projetos como estratégicos para o desenvolvimento do setor de mineração no país. São eles os projetos Mirador, Fruta del Norte, Loma Larga (antigo Quimsacocha), Río Blanco e San Carlos Panantza (MM, 2016).

O maior e mais avançado deles é projeto *Mirador*, tendo iniciado a construção da mina há quatro anos. As jazidas da região despertaram interesse já em 1996, quando a companhia anglo-australiana Billinton descobriu um cinturão de cobre na Cordilheira do Condor, na província de Zamora. Em 1999, a empresa vendeu suas concessões na área para a canadense Corriente Resources, que seguiu com estudos na região. Foi somente em 2006 que o governo aprovou os estudos ambientais para o projeto, iniciando-se quatro anos depois os estudos geológicos no local. Em 2012, é firmado um contrato de exploração, entre o Estado e a subsidiária da Corriente Resources, chamada Ecuacorriente S.A. (ECSA), que foi posteriormente adquirida por um consórcio de

estatais chinesas, a CRCC- Tongguan Investment Co. Deve-se destacar que a empresa ECSA foi uma das que deveriam ter tido suas concessões revogadas pelo Mandato Minero, mas segue em operação sem ter os contratos revistos, a despeito de violações ambientais e sociais. (AYERBE, 2012; HERRERA et al, 2012; MM, 2016)

Tendo já sido iniciada a construção da mina e da planta de beneficiamento, espera-se que o projeto entre em plena operação em 2018. Os depósitos na região, de acordo com os estudos já realizados são de cobre, havendo também resíduos de ouro e prata, que devem ser explorados por 30 anos, em uma mina de céu aberto para uma área de 14.668 hectares.. Estima-se que desde 2009 a empresa Ecuacorrientes já tenha investido no projeto cerca de 200 milhões de dólares, e que as reservas tenham um valor de quase 51 bilhões de dólares. Também estima-se que o projeto tenha gerado 400 empregos diretos, além de 1.250 empregos indiretos, o que certamente é um número bastante reduzido(MM, 2016).

O projeto Mirador encontra-se em uma região delicada, marcada pela biodiversidade e alta pluviosidade (sendo importante para as nascentes de água), que ficam ameaçadas pelas atividades mineradoras. O local também apresenta alta atividade sísmica, o que amplia os riscos na produção e a chance de acidentes que podem prejudicar as populações locais e o meio ambiente. Infelizmente, este cenário não é incomum entre os projetos de mineração.

Também na província de Zamora está o projeto *Fruta del Norte*, que encontra-se em fase de investigações avançadas. O projeto é atualmente controlado pela empresa canadense LundinGold, em uma área de 95 mil hectares. Prevê-se a construção de uma mina com vida útil de 25 anos, de exploração de ouro e prata. O projeto já gerou 165 empregos diretos e recebeu 81 milhões de dólares em investimento desde 2009. As reservas estimadas são do valor de 18 bilhões de dólares. A concessão para investigação também foi expedida anteriormente ao Mandato Minero e deveria ter sido revista (MM, 2016; SACHER&ACOSTA, 2012).

No projeto *Loma Larga*, a empresa responsável é a INV Minerales Ecuador S.A (também de propriedade acionária canadense), realizando ainda estudos de factibilidade e rentabilidade na região de Azuay. Espera-se a elaboração de um contato para produção ao fim de 2016, com início de operações previsto para 2019. O projeto prevê uma área de 7.960 has, duração de 27 anos e a geração de 500 empregos diretos e 1500 indiretos. Já foram investidos 16 milhões no projeto desde 2010, que espera a extração de reservas no valor de cerca de 3 bilhões (MM, 2016; SACHER&ACOSTA, 2012).

A empresa chinesa Junefield é responsável pelas investigações sendo realizadas no projeto *Río Blanco*, na província de Azuay, após comprar a concessão da canadense San Luis Minerales S.A.. Prevendo vida útil de 11 anos, a mina de ouro e prata cobrirá uma área de 5.708 has, já tendo recebido 9 milhões de dólares de investimento. Com a mina já sendo construída, a previsão de produção é para 2017, com reservas no valor estimado de 930 milhões (MM, 2016; SACHER&ACOSTA, 2012).

Por fim, o projeto *San Carlos-Panantza*, na província Morona Santiago, prevê explorar depósitos de cobre na região. Sob o controle da chinesa Explorcobres (que também pertencera à canadense Corriente Resources), o projeto está em fase de investigações, tendo sido paralisado pela ocupação de alguns prédios por grupos indígenas Shuar protestando contra os impactos gerados. Se efetivado, o projeto estima uma vida útil de 25 anos para uma mina de céu aberto, para uma área de 41.760 has, que já recebeu 11,5 milhões de dólares de investimento desde 2009 e espera extrair cobre no valor de 56,7 bilhões de dólares, no que se espera ser a segunda maior mina de cobre do mundo (CHICAIZA, 2014; MM, 2016; SACHER&ACOSTA, 2012).

Espera-se a firma dos contratos de exploração ainda não realizados para breve, mas estes processos têm sido sistematicamente atrasados. Mesmo com a alteração da lei de mineração, os cronogramas originais estão muito atrasados. O governo espera receber mais de 2 bilhões de dólares em royalties e impostos nos 20 primeiros anos de operação apenas nos projetos Mirador, Fruta del Norte e Río Blanco, através de royalties e impostos (MM, 2016, p.222), mas as recorrentes complicações e atrasos põem em dúvida essas estimações.

Tabela 3: Projetos de mineração estratégicos no Equador

Projeto	Mirador	Fruta del Norte	Loma Larga	Río Blanco	San Carlos Panantza
Empresa/ Origem	Ecuacorriente S.A. (chinesa)	LundinGold Inc. (sueco-canadense)	INV Minerales S.A. (canadense)	Junefield (chinesa)	Ecuacorrientes S.A. (chinesa)
Fase	Construção da Mina	Investigações avançadas, negociando contrato de exploração	Investigações avançadas	Construção de minas	Investigações Avançadas
Metal principal	Cobre	Ouro e Prata	Ouro	Ouro	Cobre
Tipo de mina	Céu aberto - grande escala	Subterrânea - grande escala	Subterrânea - escala mediana	Subterrânea - escala mediana	Céu aberto - grande escala

Início previsto	Iniciado em janeiro de 2015; produção para 2018	Março de 2017	Prevista para julho de 2016, mas atrasado	Iniciado em março de 2016; produção para o fim de 2017	N/A
Empregos estimados	Trabalhadores atuais.	Atualmente: 165. Espera-se gerar 2000 empregos na etapa de construção e 1000 na de operação.	Espera-se gerar 311 empregos na etapa de construção e 182 na de operação.	Atualmente: 159. Espera-se gerar 400 empregos na etapa de construção e 220 na de operação.	Atualmente: 100. Espera-se gerar 1500 empregos na etapa de operação.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de MM, 2016.

Esses dados encontram-se consolidados no quadro 2 acima, que revela, acima de tudo, a forte presença de capitais canadenses e chineses no país e o baixo potencial gerador de emprego da mineração. Estima-se a geração de apenas mais 2.902 postos quando todos os projetos estiverem operando regularmente e 4211 postos durante a fase de construção da mina, uma fase bem mais curta de 1 a 3 anos, e com emprego menos qualificado. Por outro lado, dados do mesmo relatório (MM, 2016, p.165) estimam que em cinco anos os empregos diretos gerados por esses projetos estratégicos chegarão a 14.053 postos de trabalho. Não é especificada a metodologia do cálculo, mesmo que verídica, esta projeção segue apresentando um número muito baixo.

Também, notamos que a empresa estatal ENAMI está longe de se constituir como uma potência para o setor, não comandando nenhum dos projetos considerados estratégicos. A empresa traça como linha estratégica centrar sua produção em apenas um metal, cobre, a fim de ganhos de especialização, deixando patente sua falta de intenção de ser o principal agente produtivo em todo o setor mineral (ENAMI, 2016). Enquanto a Constituição prevê que o setor público possa “excepcionalmente” delegar sua prerrogativa na mineração para a iniciativa privada, essa realidade tem se tornado a norma no Equador.

De fato, dentre os 18 principais projetos de escala industrial elencados por Sacher&Acosta (2012), a ENAMI controla apenas dois, El Hito e Chauche, e está presente em uma parceria, no projeto Junín, junto à estatal chilena COLDECO (MM, 2016). No informe de plano de negócios de 2016 (ENAMI, 2016), a empresa lista os projetos menores desenvolvidos no mesmo ano, a saber, Rio Conguime, Campanillas, Tola Norte, Telimbela, Llurimagua (renomeação do projeto junin), Nanguipe, Rio Santiago, El Torneado, La Bonita, Pacto, Muyuyacu e Huambuno. A empresa apresenta

um plano de otimização em que prevê reduzir o número e a área de concessões em seu poder

No Plano Nacional de Desenvolvimento do Setor Mineral (MM, 2016), fica claro como a empresa não é pensada como um agente central da promoção da mineração no país. O principal aporte estatal previsto para o setor é em pesquisa e inovação, no sentido de mapear as reservas nacionais. Mapeamento que muito provavelmente servirá para o setor privado realizar suas operações. Também não há uma preocupação explícita com o desenvolvimento de uma cadeia mineral-metalúrgica e o avanço na industrialização no setor.

Além disso, a empresa estatal não avança no sentido de uma mineração com maior preocupação socioambiental. Diversos conflitos são relatados em projetos sob sua gestão. O projeto Pacto, por exemplo, encontra-se próximo a áreas urbanas numerosamente habitadas. O projeto Llurimagua, por sua vez, se dá em área de grande biodiversidade do vale do Intag, e o estudo de impacto ambiental foi feito apressadamente. Há desencadeado violentos conflitos, com presença policial permanente na zona de Intag, inclusive havendo relatos de presença policial em assembleias populares, num claro processo de militarização das zonas de mineração (CHICAIZA, 2008).

Assim, diante deste cenário, o governo renuncia a ter uma centralidade produtiva na mineração no Equador, mas segue firme garantindo o livre acesso das transnacionais às reservas equatorianas, seja modificando a legislação em favor das mesmas, seja reprimindo e criminalizando qualquer resistência ao projeto de ampliação da fronteira mineral no país. Com isso, embora não seja um produtor de vulto, o Estado se constitui como um ator central para a consolidação do modelo de mineração no país.

3.3.5. Atores internacionais: interesses transnacionais

Conforme apontado, os principais projetos de mineração no Equador estão nas mãos de empresas privadas transnacionais, especificamente aquelas de origem no capital chinês e canadense. Essa predominância só pode ser compreendida pela especificidade do desenvolvimento do marco da mineração no país, sempre atrelado a fortes movimentos especulativos, despertando o interesse de capitais para esse fim. Não é a toa que as vésperas do Mandado Minero, tendo 20% do território nacional

concessionado para a mineração, apenas 7% destes títulos encontravam-se em fase de operações, estando o resto para a especulação (ACOSTA&CACEIDO, 2015). Para entender melhor este contexto, cabe aprofundarmos um pouco mais no perfil destes países como atores internacionais da mineração, e os interesses que os colam nestes papéis de protagonismo.

3.3.5.1. Canadá, o paraíso minerador

O Canadá se constituiu historicamente como uma potência minera, com 150 anos de vigorosa produção e exportação de minérios. Hoje o país possui inúmeras minas abandonadas, já esgotadas suas capacidades de extração, que geram anualmente 650 milhões de toneladas de resíduos tóxicos (SACHER, 2011, p. 53), com riscos de contaminação da água e do solo. Este modelo tem graves impactos sociais, já que uma vez fechadas as minas, criam-se verdadeiras cidades fantasmas, com a população local sem perspectivas de empregos. As populações indígenas no país são as mais afetadas pela expansão da fronteira minera sobre seus territórios, e não é casual que o Canadá apresente-se sempre relutante em assinar qualquer tratado relevante sobre os direitos dos povos indígenas (Ibidem, p.55).

Ainda que o setor seja quase integralmente privado, muito desse passivo socioambiental fica a encargo do Estado, já que não é raro que muitas mineradoras, quando encerram suas atividades de extração, declaram falência para não ter de assumir os custos de restauração do território. Também, muitas vezes os custos de suas atividades não são contabilizados corretamente nos acordos de exploração realizados, e pode-se questionar inclusive se os extensos danos da mineração podem ser contabilizados corretamente. Apesar disso, a mineração segue crescendo no Canadá, já consolidado como um dos principais pilares de sua economia, a ponto de autores como Sacher (2011), qualificarem o país como Estado Minero (em analogia ao conceito de Narco-Estado no México), pelo apoio institucional ao setor.

Mas além de explorar reservas em seu próprio território, o Canadá se consolidou como um agente global da mineração. O país é sede das principais transnacionais mineras - cerca de 60% delas tem seu capital registrado na bolsa de Toronto (SACHER&ACOSTA, 2012), e atua em diversas parcerias de exploração e extração pelo mundo, centralmente na América Latina, onde as empresas canadenses detêm

metade de seu capital (SACHER&ACOSTA, 2012, p. 23). É interessante, portanto, entendermos as características específicas deste país que o levaram a assumir este papel de protagonismo na mineração pelo mundo e em nossa região.

O papel ativo do governo canadense em favorecer o setor minero, inicialmente em seu território nacional, mas também a nível internacional, é decisivo. Sacher (2011) elenca ações do Estado que estimulam o setor. A legislação canadense é favorável à mineração, com os direitos de exploração mineral tendo precedência aos direitos dos outros detentores do mesmo território. Água e energia, insumos essenciais, são garantidas a custos subsidiados que podem chegar a zero. O Estado utiliza seu aparato militar para garantir a redução de conflitos nas áreas de mineração, e fornece a infraestrutura necessária à exploração e ao escoamento dos minerais, além de possuir uma legislação ambiental fraca.

Num campo fiscal, o governo fornece crédito a taxas especiais, isenções e outras medidas que incentivam a produção e ampliam o lucro das mineradoras. Há também diversas empresas estatais (em nível regional ou federal) que oferecem serviços de assessoria, auxiliando as empresas mineras a aproveitar o aparato legal. O Estado garante uma regulação frouxa da remessa de lucros ao exterior, com reduzido controle fiscal.

Além disso, as empresas mineradoras do país se valem dos grandes fundos de pensão (públicos e privados) existentes no país, que ampliam o mercado de capital onde suas ações são trocados. A bolsa de Toronto é uma das mais importantes no mundo para a mineração, com inúmeras empresas ali registradas, e também com inúmeros escândalos.

É importante entender a dinâmica empresarial da exploração mineral, centrada na relação entre *júnior*s e *major*s. As empresas de investigação, chamadas *junior*s, adquirem concessões mineras e assumem a etapa mais arriscada da cadeia, com a função de realizar a exploração geológica a fim de averiguar a existência, o tamanho e a qualidade das reservas. Mas não possuem capacidade financeira e técnica para realizar a exploração das minas, etapa mais complexa e custosa da cadeia industrial de mineração. Uma vez realizados tais estudos, são vendidas para as empresas que realizaram a extração em si, as *major*s. Seus ganhos estão justamente em encontrar jazidas rentáveis e conseguir ser vendida para uma major (além de possíveis ganhos com alguma extração ilegal nesta etapa, fato não raro), o que confere à sua atividade grande risco e um caráter altamente especulativo (SACHER&ACOSTA, 2012, p. 30-31). A regulação

da bolsa de Toronto é extremamente permissiva com este esquema que favorece a especulação pelas *juniors*, que não são obrigadas a revelar seus resultados geológicos, ampliando portanto o risco nestes mercados financeiros. Mas isto acaba por converter o país num centro dinâmico de especulação dos capitais mineradores.

O governo ainda realiza uma propaganda intensa em favor da mineração, e criminaliza os movimentos sociais contrários ao setor. No âmbito internacional, o Canadá articula sua diplomacia para favorecer seu modelo de mineração no mundo. O país presta assessoria para países dependentes através da Agencia Canadense de Cooperação e Desenvolvimento, o que lhe garante a criação de uma rede de contatos simpática às mineradoras canadenses, informação privilegiada sobre reservas e influencia na criação de códigos mineradores “amigáveis” ao país. Através desta agencia e de suas embaixadas, o Canadá garante assim amplo apoio para a expansão de sua indústria minera.

Além de tudo isto, o país pode ser considerado também um paraíso judicial para a mineração (SACHER, 2011), conceito em paralelo aos paraísos fiscais. A frouxa legislação do país sobre o setor cria um vazio jurídico que virtualmente impede a responsabilização de empresas registradas no Canadá por crimes cometidos no exterior. Também, os tribunais do país historicamente julgam em favor das empresas, apesar de uma longa lista de acusações nos países em que atuam, que envolvem evasões fiscais, violação de direitos humanos, envolvimento em assassinatos e ameaças a líderes locais, crimes ambientais de contaminação com resíduos tóxicos, envenenamento de populações locais, e até conivência com crimes de guerra, entre outro.

Assim, por todo esse apoio econômico, financeiro, político, diplomático e judicial, o Canadá forja uma falsa imagem de responsabilidade socioambiental na mineração, enquanto oferece um ambiente extremamente favorável para as transnacionais mineras agirem impunemente pelo mundo, e em especial, na América Latina (SACHER&ACOSTA, 2012, p. 24).

3.3.5.2. A expansão chinesa

A China tem crescido a taxas espetaculares desde o início dos anos 2000, chegando a converter-se, em 2010, na maior exportadora do mundo, e segunda economia mundial (SACHER; ACOSTA, 2012, p.32). Este crescimento já vinha sido

preparado desde o início dos anos 1990, quando a China entra em uma etapa de construção de infraestrutura, seguida por uma fase de indústria leve em 1995, e indústria pesada em 2000 (BRUCKMANN, 2012). Todo esse dinamismo pressiona a demanda do país por matérias primas, energia e alimentos, o que tem levado o país expandir suas operações em extração de recursos naturais por todo o mundo.

Em especial, o país vem ampliando suas atividades mineradoras pelo mundo. Ainda que conte com uma produção monumental de minérios, a China é um importador líquido da maior parte dos minerais que consome. Conforme aponta Chicaiza (2014) o país é líder mundial no consumo de alumínio, cobre, estanho, soja e zinco. Consome anualmente entre 6 e 7 milhões de toneladas de cobre, enquanto produz 1 milhão de toneladas (SACHER&ACOSTA, 2012, p.32).

Inicialmente, a expansão chinesa focou-se no continente africano, mas mais recentemente, o país tem voltado seus interesses para a América Latina, e vem se consolidando como um importante ator na região. A partir de 2010, metade dos investimentos globais das empresas chinesas vieram para a América Latina (CHICAIZA, 2014, p.16). Os principais setores em que o China vem investindo na região são mineração, petróleo e gás, e em menores proporções, produtos agrícolas (BRUCKMANN, 2012, p.49). Dos 40,6 milhões de dólares que a China investiu no Equador em 2011, 39,9 se direcionaram para o setor mineral (CHICAIZA, 2014, p. 60).

As ações chinesas no continente tem por objetivo assegurar controle de reservas de caráter estratégico para seu desenvolvimento. Não a toa, o marco regulatório em que contratos de exploração são firmados envolvem prazos muito longos, de 20 a 40 anos (BRUCKMANN, 2012). Igualmente, deve-se notar que a China tem ampliado seus empréstimos no Equador (muitas vezes financiando projetos em que suas empresas vão atuar), num montante que chegava em 2011 a 8 bilhões de dólares (CHICAIZA, 2014). É a maior quantia que o país já deveu a outra nação (cifra só é superada por dívidas com órgãos multilaterais no passado), e tem características específicas.

Por sua ampla disposição de crédito, a China consegue fornecer largas quantias de capital e rapidamente, sem tantas contrapartidas como faria o Banco Mundial e o FMI. Mas exige em retorno altas taxas de juros e garantias na forma de petróleo ou alguma outra matéria prima. Assim, o país consegue seguir com sua orientação de assegurar o controle no longo prazo de produtos primários estratégicos. Em 2014, o Equador já havia assumido compromissos que transferiam mensalmente quase um milhão de barris, e reservavam para a China quase 50% das reservas nacionais (CHICAIZA, 2014).

As empresas do país apresentam uma estratégia de comprar empresas já em operação nos países latino americanos, adquirindo o controle sobre reservas importantes. Isso foi feito, por exemplo, no Perú, com a compra das canadenses *Peru Copper* e *Northern Peru Copper Corp* e no México, com a aquisição da canadense *Tyler Resources*. Algumas inclusive associam-se com empresas nacionais, como a chilena COLDECO. No Equador, um consórcio de estatais chinesas adquiriu a subsidiária da também canadense *Corrientes Resources, Ecuacorriente*, controlando assim os projetos Mirador e San Carlos-Panantza, principais depósitos de cobre do país³⁸. Outra empresa chinesa também adquiriu o projeto Río Blanco, com a compra da canadense *San Luis Minerales*.

É notável a estreita relação que as empresas chinesas mantém com suas semelhantes canadenses, explícita na relação *majors* e *juniors*. Enquanto as mineradoras canadenses atuam nas fases de investigação e prospecção, as chinesas em geral entram como *majors*, adquirindo essas empresas para realizar a fase de operação e extração.

Apesar de contar com grande experiência operacional em seu próprio território, as empresas chinesas ganham a expertise diplomática, política e financeira das canadenses, valendo-se da equivocada reputação do Canadá como país socioambientalmente responsável na mineração. Não podemos esquecer neste sentido a péssima reputação chinesa no setor, com inúmeros relatos de mortes e acidentes em suas operações, violações de direitos humanos e contaminações do meio ambiente. Inclusive na América Latina, o país tem estado envolvido em violentos conflitos, como no Peru, nas província de San Juan de Marcona, por exemplo (SACHER&ACOSTA, 2012).

Assim, através desta aliança com empresas canadenses, o país consegue entrar na América Latina e assegurar seu controle sobre reservas estratégicas para seu desenvolvimento. Apesar de ter uma presença na região relativamente recente, já se consolida como um dos principais parceiros comerciais do continente, em disputa direta com a hegemonia americana. A estratégia chinesa se dá no longo prazo, e o país investe no crescimento dos setores extrativos em novas áreas, como e o caso do Equador. A China já controla hoje as maiores reservas nacionais de cobre e é o principal sócio em mineração do país em termos de domínio de recursos (SACHER&ACOSTA, 2012, p. 37).

³⁸ Se firmados os dois contratos, a China controlará mais da metade da produção mundial de cobre (CHICAIZA, 2014).

Também devemos notar que somente empresas chinesas finalizaram negociações para a firma de contratos de exploração no Equador. Isso indica que apenas estas empresas estão dispostas a negociar no país nas atuais condições, com o marco normativo estabelecido. Isso porque estão pressionadas pela estratégia de controle de reservas, e, ancoradas em uma boa posição econômica da China, podem relevar condições econômicas ligeiramente adversas, conforme sugere Chicaiza (2014). As empresas canadenses, em geral *juniors*, seguem no país, mas muito atreladas a atividades especulativas em bolsas de valores, com as quais asseguram lucros milionários, e não sinalizam grandes interesses em iniciar uma fase produtiva.

Esse cenário põe em cheque a situação atual do Equador. O marco de mineração criado por Correa certamente apresenta alguns avanços em relação à normativa anterior, de orientação abertamente neoliberal. Mas como foi muito criticada, a nova lei mantém muitos traços neoliberais, incentivando um modelo de grande escala, industrial, liderado por empresas privadas transnacionais. Mantém a mesma orientação anterior ao permitir a concentração de concessões, não ampliar expressivamente a taxaço, ser leniente com a violação de direitos humanos, ambientais e de povos originários e não promover um modelo mais sustentável, em seu sentido amplo, de mineração.

A despeito destes muitos problemas, o novo marco de regulação não parece ser suficiente para atender aos ávidos interesses das transnacionais mineradoras. Assim, o governo é posto em uma posição em que deverá escolher, se seguirá cedendo aos interesses transnacionais para conseguir ampliar a fronteira de mineração, sob o discurso de criar condições atrativas para o investimento, ou se finalmente começará a desenvolver um novo modelo socioeconômico, em respeito ao *buen vivir*, com uma reflexão radical sobre os rumos do desenvolvimento nacional, conforme prometido ao início do mandato. Infelizmente, as ações recentes de Correa não são alentadoras quanto ao futuro da mineração equatoriana.

3.4. Considerações Finais

O Equador, sob o governo de Rafael Correa, optou pelo desenvolvimento da mineração como eixo estratégico para o desenvolvimento do país, inaugurando um modelo de grande escala, liderado por transnacionais. Não se trata de um Estado omissivo, o processo é conduzido pelas ações do governo, que fornecem uma legislação

cada vez mais atrativa, estimula projetos estratégicos e avança na cessão de territórios ao setor.

Esta orientação das políticas públicas e da ação estatal não é muito diferente da direção que o setor havia tomado nos anos 1990 e início dos anos 2000, quando um processo de abertura orientado pelo Banco Mundial gerou uma hemorragia de concessões mineiras, criando um panorama de títulos concentrado em poucas mãos e altamente ligado à especulação. Certamente houveram reversões importantes neste cenário, com a Constituição de Montecristi e a promulgação do Mandato Minero. Mas a mineração hoje já começa a retornar ao panorama que se estabelecia anteriormente à chegada de Correa ao poder, o que fica patente com a promulgação da nova lei de mineração em 2009. As contradições entre as frações de classe que apoiaram sua candidatura se aprofundaram com a estabilização de seu governo, e os movimentos sociais passaram a ser cada vez mais afastados do poder.

Correa tem incentivado um modelo liderado por transnacionais, certamente pressionado por um horizonte de esgotamento das reservas de petróleo do país, produto carro chefe da economia nacional. Ao invés de reverter este cenário econômico concentrado em recursos naturais, o governo aposta em um novo eixo extrativista, a mineração. O desenvolvimento de projetos estratégicos traz promessas de somas vultosas para o país, mas cercadas de incertezas e contrapartidas.

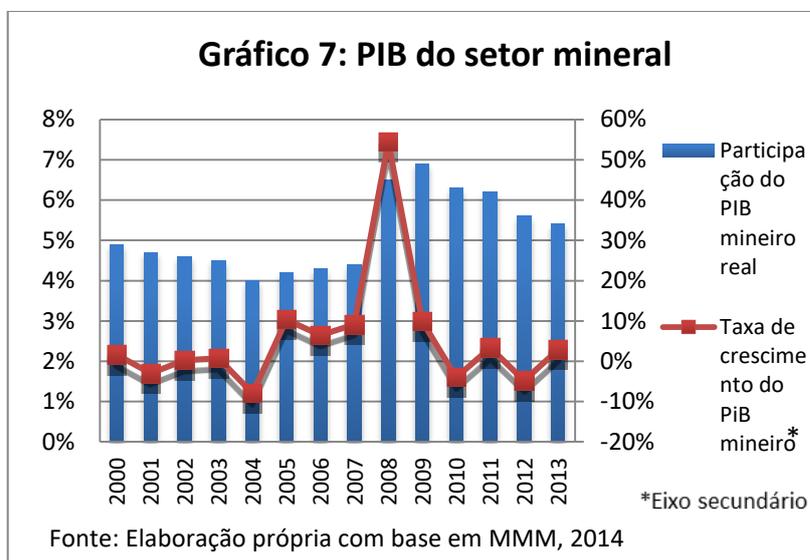
Os projetos estratégicos encontram-se na mão de grandes empresas estrangeiras, o que revela a falta de preocupação do Estado em garantir a constituição e consolidar um controle sobre o setor, através da empresa estatal ENAMI. A mineração no Equador é controlada centralmente por empresas canadenses e chinesas, numa lógica que favorece a especulação e entrega reservas estratégicas para o exterior. Em especial, a China tem despontado como parceiro comercial, aceitando condições econômicas que outros países recusam, a fim de garantir o controle sobre recursos estratégicos para seu desenvolvimento.

O Equador é pressionado a flexibilizar cada vez mais os avanços obtidos em um primeiro momento do governo de Correa, para poder seguir com os projetos de mineração. A queda dos preços internacionais de commodities só aumenta essa pressão, e o governo sinaliza estar disposto a ceder. Enquanto isso, a mineração em grande escala vem causando graves impactos socioeconômicos e ambientais no país, e não se debate o caminho para uma alternativa ao desenvolvimento capitalista e neoliberal.

4. Bolívia e o *buen vivir* em xeque com o avanço da mineração privada

4.1. O panorama da mineração da Bolívia: perfil do país

Por séculos, a Bolívia foi um país essencialmente minerador, sendo esta sua principal atividade econômica. Após diversos ciclos (prata, estanho), hoje, seu principal produto de exportação é o gás natural. Apesar disso, a mineração ainda possui grande relevância para a economia, havendo regiões completamente comprometidas com esta atividade, como Cerro Rico de Potosí. Mas apesar de contar com reservas riquíssimas, o país é marcado por intensa pobreza, sobretudo nas regiões de tradição mineradora. Potosí, região histórica de mineração é também a mais miserável do país (FUNDACION JUBILEO, 2015a). Nos últimos anos, segundo dados da CEPASTAT³⁹, esse panorama nacional melhorou: entre 2002 e 2013 os índices de pobreza e indigência caíram de 48% e 18,8% para 22,3% e 7,4%, respectivamente. Com o índice de Gini chegando a apenas 0,49, ainda há muitos avanços a serem conquistados.



Em 2012, de acordo com relatório da Fundación Jubiléo (2015), o peso da mineração no PIB nominal foi de 7,6%. No setor externo, o peso das indústrias extrativas é maior. Enquanto o gás natural e o petróleo respondem por cerca de 50% das exportações em 2012, a mineração chegou a 32% do total exportado, sendo a segunda

³⁹ Base de dados da CEPAL

principal atividade do país (FUNDACION JUBILEO, 2015a). Por outro lado, a mineração não possui peso muito grande na geração de empregos: emprega 126 mil pessoas o que corresponde a 2,2% da população economicamente ativa do país (segundo a CEPALSTAT em 2013), sendo a maior parte destes postos de trabalho em cooperativas, e bastante precários, como veremos a frente.

O setor experimentou grande crescimento nos anos 2000, graças ao aumento dos preços internacionais de produtos primários. No gráfico 7, vemos como a taxa de crescimento do PIB do setor mineral foi alta (chegando a 54% em 2008, ano em que se realizaram importantes projetos privados), crescendo em geral acima do PIB. A partir de 2010, entretanto, com a queda dos preços internacionais e a redução de investimentos por conta da crise de 2008, a participação do PIB do setor mineral e extrativista no PIB total começa a cair, e seu crescimento se torna volátil, devido às oscilações dos preços internacionais e ao estancamento da produção nos últimos anos (RODRÍGUEZ-CARMONA&GAROS, 2014).

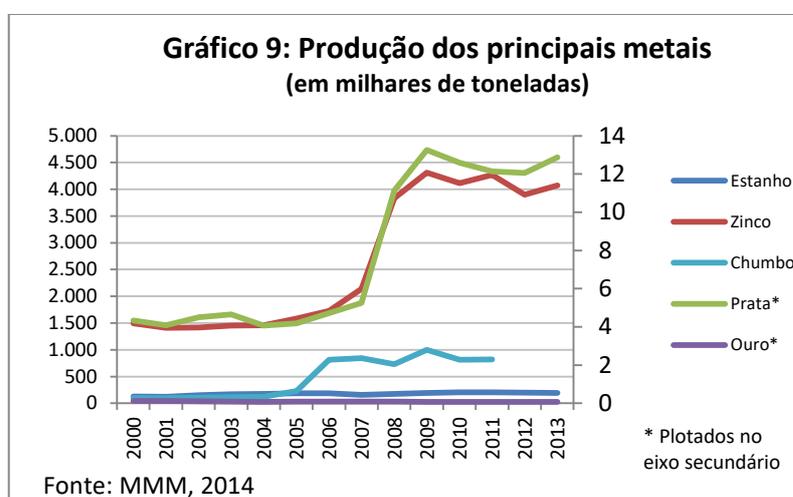
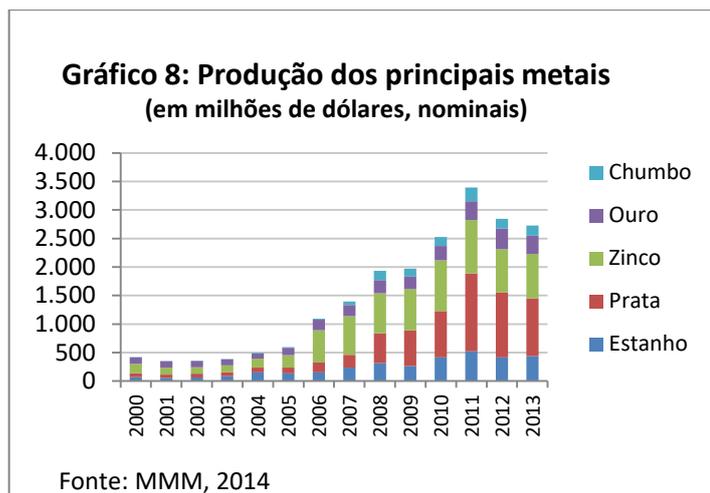
A maior parte das minas na Bolívia é subterrânea, minas antigas que geram grandes riscos para os trabalhadores, com reservas em grande parte esgotadas, e que requerem muitos investimentos para ampliar sua produtividade. As minas a céu aberto são mais modernas, e mantêm-se centralmente na mão do setor privado. No país existem poucas: San Cristóbal, Don Mario, Kori Chaca, El Mutún, Kori Kollo (em fechamento), Puquio Norte (em fechamento) e Malku Khota (GANDARILLAS, 2013). O mapa da figura 1 adiante ajuda a compreender a distribuição dos recursos no país, principalmente localizados na região sudoeste, sobre a geografia dos Andes.

Figura 1: Mapa da Bolívia



Fonte: Adaptação própria de <http://www.ezilon.com/maps/images/southamerica/map-of-Bolivia.gif>

Os principais metais produzidos no país, por sua quantidade e valor, são zinco, prata, estanho, ouro e chumbo, conforme os gráficos 8 e 9 abaixo. A produção de antimônio, volfrâmio e cobre também são relevantes (MMM, 2014). A produção de todos eles, assim como a mineração em geral, experimentou grande crescimento ao longo dos anos 2000, devido ao aumento dos preços e a realização de grandes projetos como o complexo minerador San Cristobal em 2008 (FUNDACION JUBILEO, 2015a). Ressalta-se que a produção de ouro decresce em quantidade, mas devido à grande presença da extração ilegal deste metal, tais dados não são confiáveis, e são em geral excluídos das análises.



Quase a totalidade dos metais extraídos na Bolívia é exportada: 97,5% em 2012 (GANDARILLAS, 2014a). Mas o país não possui reservas mundiais relevantes para seus principais metais exportados, segundo pesquisa anual da USGS (2015): zinco (2,3%); prata (2,3%); estanho (8,3%); chumbo (1,8%). Suas reservas de ouro não são informadas pelo relatório, que apenas contabiliza as principais jazidas mundiais. Diante desta falta de peso na produção e comércio mundial de seus principais produtos minerais, a Bolívia tem pouca capacidade de influenciar seus preços, o que a torna mais vulnerável às volatilidades dos mercados de commodities.

Deve-se ressaltar que o país possui ainda relevantes reservas de antimônio (15,5%), potássio (12%) e lítio (50%) (EMPLEOMIN, [s.d.]). Um pouco mais deve ser dito sobre a presença do lítio na Bolívia. Com suas reservas ainda sendo investigadas e contabilizadas, o país está se tornando a maior reserva mundial deste metal, que tem um caráter estratégico, sendo utilizado na construção de baterias em indústrias de ponta.

As reservas de lítio se encontram no Salar de Uyuni, na fronteira com o Chile, região ainda pouco explorada pela mineração - espera-se encontrar ainda outros metais no local. O governo tem apostado fortemente neste projeto extrativo, e num desenvolvimento completo de sua cadeia metalúrgica. Assim, foi criada a Gerência Nacional de Recursos Evaporíticos (GNRE) para coordenar este projeto, que prevê investimentos de 900 milhões de bolivianos até 2019 (EMPLEOMIN, [s.d.]). Analisaremos melhor esta proposta adiante.

Neste capítulo, procuraremos nos aprofundar no cenário da mineração boliviana, tentando entender como o governo de Evo Morales rompeu ou continuou com a direção neoliberal de seus antecessores. Na realização deste trabalho houve grande dificuldade de obtenção de dados atualizados. A maior parte das pesquisas sobre mineração na Bolívia é feita por instituições privadas. As informações oficiais são pouco transparentes e muitas não estão disponíveis online, além de por vezes gerarem desconfiança com dados incorretos (como aponta relatório da Fundacion Jubileo, 2015a). Só conseguimos obter relatórios do ministério de minas e metalurgia que cobrem até o ano de 2013. Assim, foram utilizadas diversas fontes secundárias, e algumas informações não foram obtidas para os anos mais recentes.

Para realizar nossa investigação, além desta introdução, na sessão 2, iremos analisar o marco legal que foi desenvolvido nos anos 2000, fazendo um resgate da história institucional da Bolívia. Na sessão 3, faremos uma análise dos três atores mineradores no país, como se relacionam e se comportam em contraste com o panorama dos anos 1990. Assim, concluímos que estruturalmente, os marcos do neoliberalismo têm se aprofundado nos últimos anos

4.2. Marco legal da mineração

4.2.1. Histórico

A Bolívia é uma nação de forte tradição minera. O país passou por diversos ciclos de mineração, a começar pela prata no período colonial, com a cidade de Potosí consolidando-se como centro regional graças às gigantescas reservas do metal. A

riqueza colonial-oligárquica contrastava com a miséria das populações indígenas massacradas, herança até hoje não superada (CUELLAR, 2011b).

Já ao final do século XIX, e no início do período republicano⁴⁰, a extração de prata entra em declínio com a exaustão das minas de melhor qualidade e com a queda do preço internacional. O metal perde então seu protagonismo para o estanho, cuja produção se expande graças a melhores preços (crescia a demanda internacional associada aos novos usos industriais do metal) e às mudanças políticas no país.

Tanto na colônia quanto no período republicano, a mineração manteve seu caráter centralmente privado (Espinoza Morales, 2010, p. 67), o que só viria a mudar em 1952. Três produtores se destacaram, especialmente a partir de um movimento de concentração que se seguiu à crise mundial de 1929. Patiño, Hochschild e Aramayo, os chamados “barões do estanho”, chegaram a controlar até 80% das exportações minerais do país (CUELLAR, 2011b). A imensa fortuna por eles acumuladas, especialmente Patiño, que chegou a se tornar um dos homens mais ricos do mundo, estava associada à abundância formidável das minas então encontradas, com altíssimos níveis de concentração de metais, que geravam grandes lucros com pouco investimento.

Em contraste com toda essa opulência, o setor minerador gerava muitos problemas sociais e era espaço para crescentes conflitos; os baixos salários, as condições insalubres e perigosas, as extenuantes horas de trabalho e regimes similares ao de escravidão frequentemente geravam revoltas violentas, que muitas vezes se converteram em massacres dos trabalhadores, em geral indígenas (AYUB&HASHIMOTO, 1985).

Em 1952, o país passou por uma revolução nacionalista que levou ao poder o *Movimiento Nacionalista Revolucionario* (MNR) com Victor Paz Estenssoro. Pressionado por forte mobilização popular, nas quais trabalhadores mineradores sindicalizados foram protagonistas exigindo maior radicalidade das reformas (Espinoza Morales, 2010), o novo governo logo realizou importantes mudanças. Foi decretada uma ampla reforma agrária, o fim do sistema de servidão trabalhista que afetava principalmente os indígenas e a instituição do voto universal, entre outros. Foi também estabelecida a nacionalização das minas e foi criada uma estatal para gerir o setor, a *Corporación Minera de Bolivia* (COMIBOL). A empresa se tornou a maior do país, responsável por 72% das exportações totais da Bolívia, com uma receita maior que a do

⁴⁰ A independência da Bolívia seria consolidada em 1925, após anos de guerra liderados por Simón Bolívar.

próprio governo (ESPINOZA MORALES, 2013, p.56) Mas a estatal logo encontrou problemas, e a produção de metais caiu abruptamente nos anos 1950. O quadro 3 ilustra o problema, com a produção de quase todos os principais metais extraídos no país caindo em mais de 50% em menos de uma década.

Tabela 4: Tendências de Produção para os Principais Minerais da COMIBOL

Tendências de Produção para os Principais Minerais da COMIBOL (1952=100)					
<i>Minerais</i>	1952	1954	1956	1958	1960
Estanho	100.0	94.5	84.1	63.6	55.7
Zinco	100.0	70.5	83.8	33.1	13.7
Tungstênio	100.0	162.7	152.7	54.4	50.0
Chumbo	100.0	74.6	108.7	76.1	74.0
Cobre	100.0	81.9	98.0	56.4	36.1
Prata	100.0	72.9	0.1	0.1	0.1
Ouro	100.0	69.1	60.1	42.7	19.1

Fonte: Ayub&Hashimoto, 1985, p. 15

Muitos fatores contribuíram para esse cenário. Grande atenção foi dada aos problemas de má gestão e aparelhamento da COMIBOL⁴¹. Mas é importante atentar para o fato de que o setor saía de uma fase problemática com baixíssimos investimentos desde a década de 1930, e assim a lei dos metais extraídos estava muito baixa, com altos custos. A abundância que caracterizara as minas de estanho no início do século já tinha sido vigorosamente explorada, e o metal então disponível requiritava técnicas mais caras para extração. Os barões do estanho tinham sistematicamente optado por transferir a maior parte dos lucros para o exterior, ameaçados pelo prenúncio de políticas nacionalistas. O atraso entre o anúncio da nacionalização e sua efetivação (cinco meses) deu tempo para que salvaguardassem seus capitais e seus funcionários mais qualificados. Assim, a mineração na Bolívia encontrava-se em situação de grande atraso tecnológico (AYUB&HASHIMOTO, 1985), e a COMIBOL não foi muito eficiente em

⁴¹ Os postos gerenciais passaram a ser indicados por sindicatos, o que abriu espaço para muitas pressões políticas que geraram certas ineficiências na empresa. Também, os trabalhadores demitidos nos anos anteriores à revolução por questões políticas e de saúde foram prontamente reestabelecidos, o que, com a produção declinando, gerou um excesso de mão-de-obra que pode ter prejudicado a produtividade da COMIBOL. Outros problemas de gestão do trabalho são apontados, assim como questões de planejamento e de corrupção (AYUB & HASHIMOTO, 1985, ESPINOZA MORALES, 2013).

reverter essa situação, mantendo níveis baixos de investimento, além dos problemas administrativos (ESPINOZA MORALES, 2013).

Soma-se a isso a situação externa desfavorável ao país⁴², o que acabou por afetar o setor. O controle cambial que buscava maior diversificação econômica levou a taxas desfavoráveis a mineração. Assim, diante de muitas dificuldades, a nacionalização acabou por constituir-se como um fracasso do ponto de vista produtivo.

Os problemas da COMIBOL, com seu enorme peso para a economia do país, somaram-se a outras questões do cenário nacional⁴³, e resultaram em uma hiperinflação desestabilizadora. Após os avanços iniciais da revolução, pressionado por uma crise econômica, o governo foi progressivamente abrindo mão de suas bandeiras mais radicais. Já em 1956 foi realizado um plano de estabilização econômica conservador apoiado pelo Fundo Monetário Internacional, que implicava em uma redução do déficit público, unificação cambial e liberalização de exportações, eliminação de controles de preços, entre outras medidas (WEBBER, 2010, AYUB&HASHIMOTO, 1985). A respeito da COMIBOL, o plano estabelecia mudanças como a redução da contratação e o fim dos subsídios para equipamentos.

No início dos anos 1960, essa diretriz teve continuidade com o Plano Triangular, que visava racionalizar o funcionamento da estatal e tentava reverter os péssimos resultados. Um empréstimo foi obtido para investimentos na empresa tendo como contrapartida a limitação da influência sindical, redução da mão-de-obra e dos salários e proibição de greves no setor. Essas orientações foram radicalizadas quando um golpe militar de direita tomou o poder em 1964. As minas foram reabertas para investimentos do capital privado e internacional. Em 1965, a ditadura decretou estado de emergência e a militarização das minas, com consequente extinção dos sindicatos, o que deu início a uma série de sangrentos confrontos (ESPINOZA MORALES, 2013).

Mas a despeito de sua radicalidade, o plano foi ineficaz em garantir um aumento da produção, que seguiu baixa nos anos seguintes. Mesmo quando os preços do estanho voltaram a subir na década de 1970, a empresa continuou perdendo, talvez porque as reservas já estivessem muito esgotadas para que a exportação de estanho continuasse sendo o carro chefe da economia (ESPINOZA MORALES, 2013)⁴⁴. Mas a condução do

⁴² O preço da libra de estanho, principal metal de exportação à época, caiu em 1952 de U\$ 1,20 para U\$ 0,91, com o fim da guerra da Coréia e o boom das exportações soviéticas do metal.

⁴³ Por exemplo, certa desorganização da agricultura que se seguiu a reforma agrária.

⁴⁴ Para ilustrar o problema, enquanto a lei dos metais extraídos no início do ciclo do estanho chegava até a 50%, no início da década de 1990 (AYUB & HASHIMOTO, 1985), a mina de Catavi, com os piores

Plano Trienal, antes de se centrar em investimentos, parecia mais preocupada em destruir os sindicatos e abrir caminho para a privatização das minas. Assim, foram sendo estabelecidas bases para o fim virtual da COMIBOL e para as reformas neoliberais que viriam a marcar o setor a partir da década de 80.

Nos anos 1980, junto ao retorno dos governos democráticos, a crise internacional do petróleo contribuiu para que a hiperinflação retomasse níveis astronômicos na Bolívia. Ajustes internos conservadores foram feitos para atender aos pagamentos das imensas dívidas contraídas pelos governos militares e com o fim da regulação do setor⁴⁵, enquanto o preço do estanho voltava a cair, encerrando de vez o ciclo do metal no país – se abriria espaço para a exploração de polimetálicos, como zinco, chumbo, prata; e o gás ganharia força como novo carro-chefe das exportações (ESPINOZA MORALES, 2010, 2013).

Os governos eleitos logo optaram por medidas neoliberais para combater a crise, em especial o governo de Gonzalo Sánchez de Lozada, oriundo e representante das elites mineradoras (ANDREUCCI&RADHUBER, 2015; ESPINOZA MORALES, 2013). A COMIBOL, que acumulava sucessivos resultados anuais negativos, foi sendo desmantelada. Em 1985, foi decretada sua descentralização, venda de maquinário e suas minas foram sendo progressivamente fechadas. Esse fechamento foi realizado inicialmente com contratos de risco compartilhado ou arrendamento com mineradoras privadas ou cooperativas, que passavam a ter a concessão das minas. Em 1993, com apoio de organismos internacionais, se aprovou um plano de privatizações, e no ano seguinte a estatal só controlava três minas produtivas⁴⁶.

Um grande número de trabalhadores foi demitido neste processo, e para evitar a acentuada degradação social, o governo realizou um processo de realocização. Outorgou diversas concessões a grupos de trabalhadores para que seguissem explorando minas como trabalhadores autônomos. Ainda que tenha aliviado o forte impacto social das medidas privatizantes, este processo constituiu-se como um golpe final para o movimento sindical minerador, já bastante desmobilizado devido aos anos de extrema violência dos governos militares (AYUB&HASHIMOTO, 1985). Além das minas, em 1996 o governo privatizou também as fundições de estanho e antimônio em Vinto

resultados nacionais, chegou a extrair metal com lei de 0,22% - em 1916, o estanho obtido na mesma mina possuía uma lei de 17% (ESPINOZA MORALES, 2013).

⁴⁵ Foi extinto em 1985 o Consejo Internacional de Estaño, que controlava o preço do metal.

⁴⁶ Antes do processo de privatização, a COMIBOL controlava 24 minas.

(comprometendo o que era a sua parte mais avançada da cadeia metal-metalúrgica, uma primeira etapa para industrialização).

Em 1997 foi aprovado um Código de Mineração (Lei 1777/1997), nos moldes liberais impulsionados pelo Banco Mundial (ANDREUCCI&RADHUBER, 2015). O processo de concessões foi simplificado, favorecendo empresas privadas e transnacionais, através de baixos royalties e impostos para o envio de lucros ao exterior. O Estado passou a ser o único proprietário dos metais na Bolívia, mas apenas com direitos de alienação (através de concessões), não mais podendo explorar os recursos (ARSEL et al., 2014). Através do famoso artigo 91 do código, a COMIBOL ficou proibida de realizar atividades produtivas, ficando responsável por controlar contratos no setor, cristalizando o processo privatista que já vinha sendo realizado nos últimos anos.

As concessões passaram a ser outorgadas por tempo indefinido (portanto, uma posse *de facto*), constituindo um verdadeiro ativo privado, que poderia inclusive ser passado como herança ou utilizado como contrapartida para um crédito. A concessão minera foi desvinculada da posse da terra, tendo prerrogativa sobre ela, com direitos ilimitados ao uso da água e da terra.

A “mineração mediana”, privada, logo tomaria o lugar ocupado então pela COMIBOL. Em 2002 o setor foi responsável por 78% das exportações de minérios. No momento inicial do desmantelamento da estatal, mineradoras nacionais como a EMUSA e a COMSUR (empresa do presidente Sánchez de Lozada) tiveram grande presença. No entanto, através de vendas e fusões, as mineradoras transnacionais de capital externo passaram progressivamente a dominar o setor. Assim, se consolidou uma orientação neoliberal na mineração boliviana que se estendeu. Somente a partir do governo de Evo Morales, o código foi alterado, mas cabe investigar em que sentido seu governo rompe ou não com o caminho trilhado anteriormente.

4.2.2. O governo Morales e avanços e retrocessos com o extrativismo mineral

O governo de Evo Morales pelo *Movimiento Al Socialismo* (MAS) foi eleito a partir de fortes mobilizações populares, especialmente das populações indígenas e camponesas. Os governos neoliberais dos anos 1980 e 1990, com um projeto privatista neoliberal, geraram graves tensões, que culminaram com a guerra do gás.

As reformas dos anos 1980 para combater a hiperinflação e a crise econômica representaram saídas conservadoras, que ainda que tenham gerado alguma recuperação, foram superficiais e aumentaram a pobreza da população indígena e a desigualdade (COSTILLA, 2004). O governo de Sánchez de Lozada realizou uma política de privatizações radical, transferindo para o setor privado transnacional o controle das ferrovias, minas, petróleo, eletricidade, telecomunicações, transporte aéreo e água. Também estimulado pela política antidrogas dos Estados Unidos, proibiu o tradicional cultivo de coca, subsistência para grande parte da população camponesa, além de avançar na criminalização e repressão dos protestos sociais. Juntando-se a isso uma gestão marcada por corrupção e de claro interesse privado, a popularidade de Sánchez de Lozada era baixa nos anos 1990 (COSTILLA, 2004).

A resistência da população boliviana a esses projetos foi se radicalizando, enquanto sofria crescente repressão do Estado (SPRONK&WEBBER, 2007). A “guerra da água”, em 2000, impediu a privatização deste bem, e a “guerra da coca”, dois anos depois, conseguiu fazer o governo retroceder na política cocaleira alinhada com os interesses americanos. Em 2003, já tendo aprovado a privatização dos hidrocarbonetos, o governo fechou um acordo com um consórcio transnacional para a exportação de gás para os EUA pelo Chile a preços irrisórios, despertando a revolta popular. Após violentos conflitos, com 64 mortos o presidente foi forçado a renunciar, e em seguida também seu sucessor.

Na esteira destas lutas, o MAS (*Movimiento Al Socialismo*), se fortaleceu, assim como se radicalizaram os movimentos de identificação de identidade indígena e os discursos do *buen vivir*, de um convívio harmônico com a natureza e entre as comunidades. Em 2006, com forte mobilização popular, Evo Morales foi eleito. O presidente assumiu o poder em uma cerimônia respeitando as tradições indígenas, e reforçou seu posicionamento em defesa da natureza e dos povos originários, pela retomada da soberania na Bolívia. Devemos avaliar o quanto este discurso se concretiza no desenvolvimento recente, em especial, no setor minerador, nosso objeto de estudo.

A partir do governo de Morales, mudanças importantes foram feitas no marco legal da mineração. Logo após sua eleição, em 2006, um decreto da Corte Constitucional considerou diversos artigos do código de 1997 inválidos por serem contrários à constituição de 1967, então em vigência. Um ponto importante foi a declaração de inconstitucionalidade do modelo das concessões, em que o detentor do título concretamente se tornava o proprietário das reservas minerais em questão. Assim,

a sentença reforçava o papel do Estado como único possuidor dos recursos minerais da Bolívia e abria um caminho de questionamento do marco neoliberal.

Outro avanço importante foi feito no mesmo ano com a nacionalização da mina de Huanuni. A mina havia sido privatizada nos anos 1990, mas em 2002, a empresa responsável por sua operação, Allied Deals, faliu, dando início a um conflito na região. Os trabalhadores da empresa que perderam seus empregos demandavam a nacionalização da mina, para serem integrados a COMIBOL, mas os cooperativados que ali já atuavam exigiam manter suas concessões para explorar as valiosas reservas. O conflito se tornou violento, com a morte de 16 pessoas, forçando o governo a intervir (GANDARILLAS, 2014a). A solução foi a nacionalização da empresa Huanuni sob controle da COMIBOL, com a integração dos trabalhadores demitidos e cooperativados. Logo em seguida, a mina de Mutún foi nacionalizada (com a saída da transnacional que a operava, a indiana JINDAL), e também a fundição de Vinto (Ibidem).

Também foi lançado ao início do governo o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND 2006-2011), “por uma Bolívia digna, soberana, produtiva e democrática para viver bem”. O PND expõe a direção que o governo planejava seguir, que se cristalizará posteriormente na constituição. Quanto à mineração e à metalurgia, o plano destaca o potencial do país, que deve ser desenvolvido pela ação direta do Estado e pela garantia da iniciativa privada. Ressalta a importância de expandir a produção mineradora, mas agregando valor e diversificando a produção, enquanto valoriza-se o trabalho cooperativo e a participação comunitária e democrática (BOLÍVIA, 2007).

Em 2007, um decreto do Supremo tribunal considerou todo o território e subsolo boliviano como reserva mineral federal. Novas concessões foram proibidas (apenas contratos de produção compartilhados e leases), e a COMIBOL voltou a poder atuar produtivamente.

Em 2009, a nova Constituição boliviana foi finalmente promulgada, declarando o Estado Plurinacional da Bolívia e os direitos da natureza. O texto entrou em vigor alterando o marco no setor, já que sua orientação buscava diferenciar-se dos moldes neoliberais do Código de 1997. A constituição impulsiona um papel mais ativo do Estado como regulador e produtor, além de reconhecer maiores direitos aos povos afetados e ao meio ambiente.

Os bens naturais, incluindo-se aí os minérios, são considerados pertencentes ao povo boliviano, sendo encargo do Estado administrá-los em seu nome (BOLIVIANO, 2009, Arts. 351, 369, 371). O setor privado pode participar das diversas etapas da cadeia

mineradora, mas através de contratos e direitos de mineração, não transferíveis, indivisíveis e que não podem ser herdados (BOLIVIANO, 2009, Artg. 370).

Os recursos naturais, que incluem os minérios (em especial os recursos não metálicos nos salares, salmueras, evaporíticos, azufres e outros, de acordo com o artigo 359), são considerados estratégicos e de interesse público para o país (BOLIVIANO, 2009, Art. 348). A industrialização das cadeias de recursos naturais deve ser uma prioridade para o Estado (BOLIVIANO, 2009, Art. 355).

Os recursos naturais, por serem considerados de propriedade do povo boliviano, não podem ser apreciados como um ativo privado (BOLIVIANO, 2009, Art. 357), não podendo, portanto ser oferecidos como contrapartida financeira, o que acontecia com o código de 1997. Isso muda o direito minerador: ao invés de proprietário das reservas do metal, o operador pode apenas utilizá-las, atentando para o interesse social. Os benefícios gerados pela extração devem ser aproveitados por todo o povo boliviano, mas em especial pelos territórios afetados e pelos povos indígenas originários e camponeses (BOLIVIANO, 2009, Art. 353). Além disso, a constituição garante o direito à consulta prévia aos afetados por um determinado projeto extrativo, respeitando as tradições locais (BOLIVIANO, 2009, Art. 352), em conformidade com tratados internacionais dos direitos dos povos indígenas.

Além de regular diretamente o setor extrativo e minerador, a constituição estabelece diversos direitos que impactam a operação do setor minerador. Quanto ao meio ambiente, a constituição reconhece os direitos da natureza, *la Pachamama* (BOLIVIANO, 2009, Preambulo), e considera dever do Estado conservar, proteger e aproveitar sustentavelmente os bens naturais, garantindo o equilíbrio ecológico, com planificação e participação popular (BOLIVIANO, 2009, Arts. 342-347). Também reconhece os direitos dos povos e nações indígenas, como o já citado direito à consulta prévia (BOLIVIANO, 2009, Art.403).

A partir da promulgação da Constituição, as atenções voltam-se para a elaboração de um novo código para a mineração, que viria a substituir definitivamente o de 1997, e preencher o vazio jurídico estabelecido pela promulgação da constituição, já que esta contradizia muitos pontos do código anterior, ainda em vigência. A elaboração da lei foi problemática, já que contou centralmente com a participação de atores do setor minerador, e não dos atingidos ou de outros setores interessados. Um código, portanto, elaborado fundamentalmente pelo setor privado, e não pelos movimentos sociais

(GANDARILLAS, 2014b). Em 2014, após muitos conflitos e discussões, ele foi finalmente promulgado como a Lei 535/2014 de Mineração e Metalurgia.

O código, assim como a Constituição, reforça a importância estratégica dos minérios, que são de propriedade do povo boliviano administrados pelo Estado. Entretanto, o código apresenta diversos pontos problemáticos que parecem dar continuidade à orientação neoliberal no setor. Como aponta Gadarillas (2014), mais que um marco setorial, a lei impacta profundamente a democracia boliviana e o Estado de direito, um retrocesso ao marco alcançado pela constituição de 2009.

O regime de concessões é oficialmente extinto, dando lugar à cessão de direitos de mineração. Ainda que não sejam direitos hereditários que sirvam como verdadeiros ativos privados, o código de 2014 estabelece prerrogativas enormes para os seus titulares, que se tornam atores privilegiados no cenário nacional, com direitos acima dos demais membros da população.

O artigo 99 (BOLIVIA, 2014) garante a seguridade jurídica dos detentores do direito de mineração. O Estado, com sua força pública, garante o exercício efetivo e pacífico de suas operações. Bloqueios, invasões, obstruções dos caminhos ou qualquer ato que prejudique a atividade mineral em desenvolvimento, por parte de um indivíduo ou coletivo, será passível de punição, e cabe à autoridade pública impedir sua ação (BOLIVIA, 2014, Arts. 99 e 100). Respondem pelos danos os autores diretos ou indiretos, materiais e intelectuais, cúmplices e encobridores do “delito” (BOLIVIA, 2014, Art. 101).

Esse marco é um grave retrocesso que criminaliza os movimentos sociais contra a mineração. O texto de lei pode inclusive ser aplicado sobre trabalhadores grevistas das empresas ou das cooperativas, ao impedirem a operação normal de uma mina. É, portanto, uma afronta aos direitos trabalhistas. Assim, os detentores do direito de mineração são elevados ao patamar de uma casta superior, com supremacia legal sobre o resto da população (VILLEGAS, 2014), violando o princípio de igualdade jurídica da constituição das formas de organização (BOLIVIANO, 2009, Art. 311).

Da mesma maneira, a lei é muito problemática ao versar sobre os outros usos do território, direitos superficiais como o uso da água, por exemplo (BOLIVIA, 2014, Art. 109). A partir do artigo, praticamente toda a área do país se torna passível de exploração mineral (BOLIVIA, 2014, Art.16). Ao invés de estabelecer regras claras, o código deixa que os possíveis conflitos pelo uso do território sejam resolvidos por acordos entre as partes (BOLIVIA, 2014, Art. 108), ignorando a desigualdade de poder e informação

entre os atores mineradores - sejam empresas, cooperativas ou o próprio Estado - e as populações locais. Também não há regras claras para compensações. Essa situação claramente beneficia os primeiros atores, os mais fortes e com mais recursos neste processo, e acaba por incitar a violência que já é característica deste tipo de conflito, vulnerabilizando a população.

No caso da água, o artigo 111 (BOLIVIA, 2014) estabelece o uso da água como direito do detentor do título de mineração em sua área de exploração, sem nenhum tramite específico (a lei é vaga quanto a isso) ou contrapartida – enquanto para uso humano e para projetos públicos é necessário uma licença, que requer um estudo de identificação de reservas e um fundo monetário. Assim, o código garante acesso privilegiado à água para o setor minerador.

Ainda se tratando de conflitos, a Autoridade Jurisdicional Administrativa Mineradora (AJAM) fica responsável por identificar os afetados por um projeto minerador e por mediar tensões (BOLIVIA, 2014, Arts. 210-216). Esta estrutura tende a burocratizar o processo da consulta prévia, e não há normas claras para identificar os atingidos. Em caso de não haver acordo entre as partes, a decisão final sobre o conflito cabe ao Ministério de Minas e Metalurgia, o que pode representar um perigo, em que uma instituição estatal decide unilateralmente sobre a questão territorial dos diversos povos da Bolívia. Assim, o Estado boliviano assume uma postura colonial em que arbitra externamente e verticalmente sobre os interesses da população (VILLEGAS, 2014).

Ainda que o código reconheça em seu artigo 17 (BOLIVIA, 2014) a função econômica social da mineração, com atenção à sustentabilidade, aos direitos coletivos e à geração de emprego e dignidade, em concordância com a constituição, o artigo 18 estabelece que esta função se cumpre com o pagamento da patente mineradora e com a continuidade das atividades. Dessa forma, a lei cria uma ambiguidade que acaba por liberar os atores mineradores privados de suas responsabilidades sobre o impacto de suas atividades, resumindo a reparação dos danos da mineração a um imposto monetário. Deixa clara a orientação extrativista de incentivar tais atividades, a fim de recolher maiores impostos que deverão financiar algum avanço social.

O código permite aos atores mineradores livre apropriação de seus excedentes, inclusive para os enviem ao exterior, uma vez pago os impostos (BOLIVIA, 2014, Art.97). Isso contraria o artigo 351 da constituição (BOLIVIANO, 2009), em que se tratando de empresas mistas, os lucros devem ser reinvestidos no país. O artigo 98 (BOLIVIA, 2014) abre ainda espaço para a especulação com metais, já que permite que

os atores mineradores usem as informações quantitativas e qualitativas sobre os metais disponíveis em bolsas de valores. Também se permite que a COMIBOL busque financiamento em mercados financeiros internacionais, o que abre uma brecha para a abertura do capital da empresa (FUNDACION JUBILE, 2015)

Diante de todas estas questões, fica claro que o novo código de mineração marca um posicionamento do governo boliviano em favor do extrativismo, se afastando do discurso de defesa da natureza, dos povos originários e de uma nova economia comunitária e anti-neoliberal. O Estado coloca o setor mineral acima do resto da sociedade, uma casta privilegiada com prerrogativas jurídicas inigualáveis. A própria competitividade do setor minerador fica a encargo do governo, que pelo artigo 102 (BOLIVIA, 201), assume o dever de promover investimentos no setor e garantir estabilidade jurídica.

A proximidade da orientação neoliberal fica muito clara pelo artigo 113 (BOLIVIA, 2014) que reconhece como válidos os direitos de mineração outorgados anteriormente ao código, como direitos pré-constituídos, sob qualquer título legal, o que inclui títulos concedidos durante os anos 1990, no marco neoliberal do governo de Sánchez de Lozada. A justificativa para tal é a manutenção da segurança jurídica e a previsibilidade no setor, para que não sejam afetadas iniciativas privadas (GANDARILLAS, 2014b). Incluem-se também nestes direitos pré-constituídos aqueles concedidos anteriormente à demarcação de terras indígenas e comunitárias.

Vemos, assim, que o código será ineficaz em mudar o cenário da mineração que se desenvolveu ao longo dos anos 1990, pelo contrario, legitima e aprofunda tal regime. Segue no cenário nacional o predomínio das transnacionais, com uma COMIBOL fraca e cooperativas estratificadas, que garantem um emprego de massa precário, enquanto pagam impostos irrisórios associando-se ao setor privado para impulsionar megaprojetos extrativistas.

4.3. Caracterização dos atores mineradores e suas delicadas relações com o modelo neoliberal

O setor de mineração da Bolívia divide-se em três importantes atores: estatal, a mineração privada e as cooperativas (Código, art 31). Por vezes, a pequena mineração é também considerada um setor produtivo, mas em geral engloba-se no setor privado,

conforme a lei 535/2014. Cabe avaliar melhor esses atores separadamente para que possamos ter um panorama mais completo de como se desenvolve a mineração na Bolívia hoje, para além dos discursos oficiais.

4.3.1. Setor estatal

A mineração estatal é composta por: Ministério de Minas e Metalurgia, que define políticas, fiscaliza e realiza supervisões gerais; Autoridade Jurisdicional Mineral (AJAM), que fiscaliza as atividades e os registros de mineração; as empresas estatais, reunidas pela *Corporación Minera De Bolivia* (COMIBOL)⁴⁷; as entidades de pesquisa e controle SEGEOMIN (*Servicio Geológico Minero*), SERGEOMIN (*Servicio Geológico Minero*), CEIMM (*Centro de Investigaciones Minero Metalúrgicas*) e SENARECOM (*Servicio Nacional de Registro y Control de la Comercialización de Minerales y Metales*); e os fundos de fomento à mineração.

4.3.1.1. A COMIBOL e a atuação direta do Estado

A cadeia produtiva é coordenada pela COMIBOL, que tem papel estratégico de administrar o setor mineral-metalúrgico estatal, atuando diretamente na produção ou por subsidiárias. Tem a função de realizar atividades de prospecção, exploração, concentração, fundição, refinamento, comercialização e industrialização, devendo fazer avançar as cadeias industriais metalúrgicas (BOLÍVIA, 2014, Art. 61). Entretanto, ainda que reative a estatal histórica da revolução nacionalista de 1952, veremos que a COMIBOL está longe de representar o tamanho e a importância que possuía nos anos 1950 (CUELLAR, 2012).

O governo de Evo Morales defendeu, desde sua posse em 2006, o retorno da soberania estatal sobre os recursos naturais, que teriam sido entregues nos anos 1990 ao setor privado. Para reverter a situação, a solução passaria por nacionalizações e maiores taxações sobre o setor extrativo. Por conta disso, alguns autores caracterizam o modelo de desenvolvimento na Bolívia (assim como em outros países na América Latina) de [neo]extrativista (SVAMPA, 2013; GUDYNAS, 2012).

⁴⁷ Apenas a estatal Empresa Siderúrgica de El Mutún não está sob sua coordenação.

Enquanto no setor de hidrocarbonetos (petróleo e gás natural em especial), nacionalizações de vulto foram realizadas (por exemplo, as empresas de extração Chaco e Andina)⁴⁸, na mineração este processo foi mais tímido. Como já expomos na sessão anterior, algumas minas foram nacionalizadas, o que se resume o quadro 4 abaixo.

Tabela 5: Ações estatais em empresas minerais-metalúrgicas bolivianas (2005-2016)

Empresas	Transnacionais Envolvidas	Medida Estatal	Situação Atual
Huanuni	Em 2000, o governo firma um contrato de risco compartilhado com a americana Allied Deals PLC.	Estatizada em outubro de 2006. Após falência da operadora privada, ocorreram violentos conflitos entre operadores da transnacional e cooperativados, pelo controle da mina, o que força o Estado a intervir.	Operada pela COMIBOL.
Vinto	Privatizada em 1999, sob controle da Allied Deals PLC, transferida posteriormente à COMSUR e depois à GLENCORE.	Nacionalizada em fevereiro de 2007.	Operada pela empresa Metalúrgica de Vinto, subsidiária de COMIBOL.
Mutún	Diversas tentativas falhas de explorar as reservas de ferro em Mutún, incluindo pela brasileira EBX em 2005.	Em 2007, o governo toma o controle da mina da EBX e abre uma licitação para um contrato de risco compartilhado. Operada pela Empresa Siderúrgica El Mutún, empresa mista entre a	Em 2012 o governo abriu nova licitação. Em março de 2013 a chinesa SINESTEL realizou um contrato misto com o governo para operar a mina e desenvolver um complexo industrial de

⁴⁸ Também no setor de hidrocarbonetos os avanços parecem ser mais moderados do que o anunciado, conforme analisa (GANDARILLAS, 2014a). Também quanto a renda gerada pelo setor, o que parece ter contribuído mais não foram as nacionalizações, e sim o novo Imposto Direto sobre Hidrocarbonetos, o IDH (FUNDACION JUBILEO, 2016).

		COMIBOL e a indiana JINDAL, mas em 2012, após virtualmente nenhum investimento da transnacional, houve rescisão do contrato.	ferro.
Karachipampa	Com um contrato de risco compartilhado desde 2005, Atlas Precious Metals Inc. geriu a fundição até 2011.	Em 2011 o governo rescinde o contrato, já que a transnacional não realiza os investimentos acordados.	Em 2013 é criada a empresa metalúrgica Karachipampa, mas que segue tendo problemas para manter um funcionamento contínuo, devido a complicações técnicas.
Colquiri	Em 1999, o governo firma um contrato de risco compartilhado com a COMSUR, que posteriormente se torna Sinchi Wayra (2005).	Nacionalizada em junho de 2012.	Explorada pela COMIBOL e pela cooperativa 26 de fevereiro.
Mallku Khota	Em 2005, South American Silver obtém os direitos de mineração através da subsidiária Mallku Khota S.A.	Nacionalizada em agosto de 2012.	A COMIBOL está realizando uma etapa de exploração e prospecção das reservas.

Fonte: Atualizada de Gandarillas (2014b) a partir de boletins informativos do CEDLA.

Conforme se observa, em muitos casos, essas nacionalizações não partiram de uma estratégia deliberada e planejada do governo, e sim de contextos específicos de conflitos, em que as operadoras privadas das minas faliram, pressionando o Estado a se responsabilizar pela situação. Também, em muitos casos, o governo não assumiu o controle total da nova mina, mas a dividiu com o setor privado (cooperativas ou empresas). Para além destes movimentos tímidos, o que caracteriza a ação estatal hoje é a ausência de uma discussão oficial e contundente, planejada, sobre nacionalizações. Por exemplo, não há debate ou propostas quanto a isso no Plano Setorial 2010-14 elaborado para mineração.

Pelo contrário, o novo Código de Mineração aprovado em 2014 avança na cessão de territórios federais de mineração para o setor privado. Conforme já apontado, praticamente todo o território boliviano passa a ser considerada área livre, que pode ser solicitada por qualquer ator para um projeto de mineração. A lei 535/2014 também versa sobre as reservas fiscais, territórios imobilizados que não poderiam ser concessionados, e que historicamente constituíram um mecanismo de defesa contra a privatização no território na Bolívia (CUELLAR, 2012). Embora no início de seu governo, Morales tenha declarado todo o território não concessionado como reserva fiscal (o código de 1997 havia eliminado essas reservas), paralisando novas cessões de títulos, decretos posteriores foram esvaziando a noção, já que se criaram novas modalidades de contrato que poderiam ser realizadas nestes territórios reservados.

A nova lei determina a existência de reservas fiscais, mas com um papel bem mais modesto do que o desempenhado historicamente, apenas para que se realizem operações exploratórias para determinar o potencial mineralógico, e respeitando os direitos pré-constituídos (BOLIVIA, 2014, Art. 24). Tais reservas têm validade limitada curta, podendo ser reivindicadas pelo setor privado após apenas 5 anos e 6 meses. Esse prazo curto, considerando as dinâmicas da exploração mineral, bloqueia uma pesquisa mais profunda do território e dificulta a obtenção da área para a COMIBOL, favorecendo empresas privadas. A lei também reconhece os contratos elaborados previamente, em qualquer título legal, garantindo validade para diversos direitos em contradição com o novo código.

O reduzido número de nacionalizações e a ausência de descobrimentos de novas reservas relevantes se refletem nas capacidades da COMIBOL hoje, especialmente se comparadas com o cenário das nacionalizações de 1952, quando o governo estatizou (mediante compensações) as três maiores mineradoras do país que controlavam o setor. Como já apontado, a COMIBOL passou a controlar 80% das exportações minerais do país à época, constituindo-se como a maior empresa boliviana.

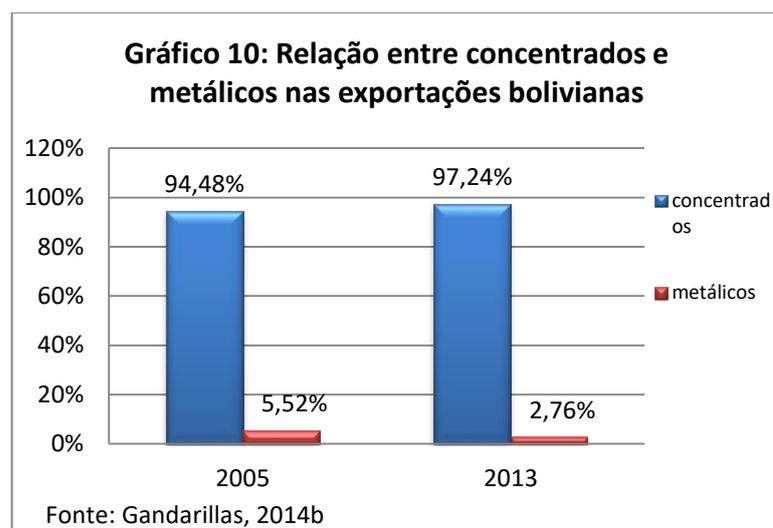
Tabela 6: Participação setorial na produção dos principais minerais em 2014

	ESTATAL		PRIVADA		COOPERATIVA	
	Quantidade	Valor	Quantidade	Valor	Quantidade	Valor
Zinco	2,89%	2,89%	70,75%	70,88%	26,36%	26,23%
Estanho	62,83%	64,06%	22,26%	22,84%	14,92%	13,10%

Ouro	-	-	5,31%	5,29%	94,69%	94,71%
Prata	-	-	72,02%	71,67%	27,98%	28,33%
Antimônio	-	-	47,77%	47,82%	52,23%	52,18%
Chumbo	-	-	77,30%	77,17%	22,70%	22,83%
Wolfrânio	-	-	39,67%	38,38%	60,33%	61,62%
Cobre	16,84%	16,87%	80,39%	80,31%	2,77%	2,82%
Bismuto	-	-	-	-	100,00%	100,00%
SUBTOTAL	4,84%	8,82%	69,85%	46,46%	25,31%	44,73%

Fonte: FUNDACION JUBILEO, 2015

O perfil da estatal hoje está longe de alcançar a grandeza do passado. As exportações da COMIBOL alcançam em 2013 apenas 6% do valor total (MMM, 2014). Conforme o quadro 5, a empresa tem peso apenas no setor histórico de estanho, que foi estatizado em 1952, sendo responsável por 64% do valor produzido. A COMIBOL também mantém uma participação relevante na produção de cobre, com quase 17 % do valor produzido, mas sem chegar a constituir-se como agente central. Para os outros principais metais do país, zinco, prata, chumbo e ouro, a empresa participa da produção e exportação apenas marginalmente, ou não participa. Assim, a extração dos principais minerais no país está a cargo de cooperativas e empresas privadas, que juntos são responsáveis por mais de 95% da mineração no país (em quantidade).



A empresa também pouco fez avançar o projeto de industrialização da cadeia mineral-metalúrgica. Após sete anos de governo (2006-2013), a exportação de

metálicos, uma etapa mais avançada da cadeia, se reduziu comparada à exportação de metais concentrados, conforme o gráfico 10.

Ainda assim, o Estado segue como protagonista neste sentido, operando a maior parte dos projetos metalúrgicos. Em 2013, foi responsável por 60,9% dos metais fundidos produzidos no país (MMM, 2014).



O problema pode estar relacionado com a queda de investimos a partir de 2008. Após seis anos sem virtualmente nenhum investimento público em mineração (1998-2004), o governo voltou a atuar neste sentido. Mas como vemos pelo gráfico 11, ainda que o investimento público tenha crescido nos últimos anos⁴⁹, ele foi insuficiente para contrabalancear a queda do investimento privado após o fim de megaprojetos como San Cristóbal e San Bartolomé, e após a crise de 2008, e a produção está estancada (EMPLEOMIN, [s.d.]).

Neste cenário, as propostas de industrialização no setor têm sido tímidas diante das necessidades nacionais, e, em geral, pouco produtivas, conforme os principais projetos destacados adiante. Após nenhum avanço em um contrato de risco compartilhado, a fundição de prata e chumbo Karachipampa foi estatizada, mas permaneceu muito tempo parada devido a problemas técnicos, passando a funcionar em 2014. Em 2007 a fundição de Vinto, que também requeria grandes investimentos, foi igualmente nacionalizada, e segue atuando na cadeia de estanho. Em 2009, foi inaugurada uma planta de cobre em Coro Coro, em parceria com a transnacional coreana KORES, que inclui uma etapa metalúrgica, mas que também mantém

⁴⁹ Deve-se destacar também graves problemas de eficiência no setor estatal mineral, que anualmente não executa todo seu orçamento previsto (RODRÍGUEZ-CARMONA; GAROZ, 2014, p.37).

capacidade ociosa (FUNDACION JUBILEO, 2015a). A industrialização de metais não metálicos parece ter avançado mais (RODRÍGUEZ-CARMONA; GAROZ, 2014, p. 31).

O “projeto estrela” da industrialização mineral boliviana é planta de recursos evaporíticos⁵⁰, dirigida pela GNRE no Salar de Uyuni. O projeto visa extrair potássio e lítio, centralmente, e desenvolver toda a cadeia metalúrgica dos metais até chegar à construção de baterias industriais destes metais, muito demandadas para uso em celulares, computadores portáteis e veículos elétricos, e que, nos últimos anos, ganharam atenção nas bolsas de valor, associadas a uma economia verde (STRÖBELE-GREGOR, 2012).

As reservas bolivianas de lítio não estão plenamente estimadas, e embora certamente sejam amplas, o governo parece ser demasiadamente otimista em seus cálculos, chegando a anunciar 70% das reservas mundiais (STRÖBELE-GREGOR, 2012, p. 22). De fato, muitos estudos indicam que o país pode se tornar a principal reserva do metal a partir destas jazidas (BRUCKMANN, 2012). Foi disponibilizado quase 1 bilhão de bolivianos⁵¹ para o projeto, e após demoras e complicações, em 2014, começou a construção da planta de sais de potássio. Firmou-se um contrato com uma empresa alemã para uma planta de carbonato de lítio e um contrato com uma empresa francesa para uma planta de fabricação de catodos de baterias de lítio. A proposta é a obtenção de recursos naturais com tecnologia, insumos e financiamento nacional, com produção coordenada pela COMIBOL, embora diversas transnacionais já tenham grande peso no projeto. O governo foi o único da região (em contraste com o Chile e a Argentina, também produtores de lítio) a apostar em uma extração liderada pelo Estado.

No entanto, o ambicioso projeto levanta dúvidas. O projeto marca um diferencial em relação ao histórico minerador do país, buscando agregar valor na produção, reduzindo o poder de transnacionais (fazendo múltiplos contratos). Mas as projeções oficiais sobre as reservas e as capacidades de venda futura são otimistas e questionáveis em sua capacidade de aproveitar as reservas numa fase de alta dos preços. A demora em concluir as plantas iniciais e em começar as operações são certamente uma perda, já que está terminado o auge do ciclo de preços dos metais. Além disso, há preocupações com

⁵⁰ Tipo específico de metal de rochas sedimentares, que incluem lítio e potássio, depósitos presentes na região do Uyuni, na Bolívia.

⁵¹ Cerca de 150 mil dólares.

os impactos ambientais que o projeto poderá gerar, afetando as populações locais (LOS TIEMPOS, 2014).

Diante disso, em uma perspectiva da construção de alternativas com o setor estatal, vemos que a COMIBOL está longe de representar o que foi em sua criação. Há até mesmo discussões para que seu nome seja mudado para uma nova sigla, um debate que parece querer apagar o imaginário da estatal e de seu passado. Assim, a ideia defendida pelo governo de que a Bolívia está retomando o controle sobre os recursos naturais não parece fazer sentido aqui. O Estado segue débil em sua atuação produtiva.

4.3.1.2. Taxação da mineração

Quanto à questão das taxações, devemos avaliar também o quanto a mineração aporta ao Estado e como o novo governo Morales avançou nesta questão. Atualmente, o Estado se apropria do excedente minerador através de quatro fontes: os royalties, os impostos, as patentes (que pequenas, se destinam exclusivamente ao SERGEOMIN e à AJAM) e os ganhos da COMIBOL⁵². Os dois primeiros constituem quase a totalidade da renda mineral nacional.

Os royalties, ao contrário do que ocorre em outros países, são cobrados independentemente de haver ou não lucros para a empresa. São calculados como uma porcentagem do valor bruto da produção, o valor extraído com a cotização oficial do MMM. Esta porcentagem varia de acordo com o metal e o preço oficial no momento, criando uma escala que amplia a cobrança no auge do ciclo de preços e alivia o pagamento na fase de baixa (FUNDACION JUBILEO, 2015b). Esta estrutura, embora anticíclica, pode incentivar que a produção demore a responder às mudanças dos ciclos de preço, pois quando estes caem, a redução da taxa a ser paga alivia o impacto sobre as empresas.

Além disso, devemos notar que, conforme observamos pela tabela 6 abaixo, a estrutura de royalties elaborada pelo novo código de mineração não difere essencialmente em nada do marco do setor implementado no auge dos governos neoliberais, quando se cobrava um Imposto Complementar da Mineração.

Tabela 7: Royalties pago sobre os principais minérios extraídos

⁵² Os ganhos da COMIBOL por parcerias com cooperativas e empresas privadas não se incluem aí, sendo normalmente contabilizados com impostos e regalias.

METAL		CÓDIGO DE	LEI
		1997	535/2014
Cotização Oficial (CO) por Onça (US\$)		Alíquota (%)	
Ouro*	Maior que 700	7	7
	Entre 400-700	0,01(CO)	0,01(CO)
	Menor que 400	4	4
Prata	Maior que 8	6	6
	Entre 4-8	0,75(CO)	0,75(CO)
	Menor que 4	3	3
Cotização Oficial (CO) por libra fina (US\$)		Alíquota (%)	
Zinco	Maior que 0,94	5	5
	Entre 0,475-0,94	8,43(CO) - 3	8,60215(CO) - 3,08602
	Menor que 0,475	1	1
Chumbo	Maior que 0,60	5	5
	Entre 0,30- 0,60	13,4(CO) - 3	13,33333(CO) - 3
	Menor que 0,30	1	1
Estanho	Maior que 5	5	5
	Entre 2,50-5	1,6(CO) - 3	1,6(CO) - 3
	Menor que 2,50	1	1

* Há alíquotas diferenciadas para quando o ouro provém de metais sulfurosos ou de produção artesanal

Fonte: Cuella, 2011a

Dos royalties recebidos, 85% vão para o governo federal e 15% para a província onde se realiza a atividade mineral, como fim de compensação. As empresas privadas são as que mais pagam: dos quase 135 milhões de dólares recebidos em royalties em 2014, 70,16% vieram da mineração mediana, 23,58% das cooperativas e apenas 0,27% da COMIBOL⁵³.

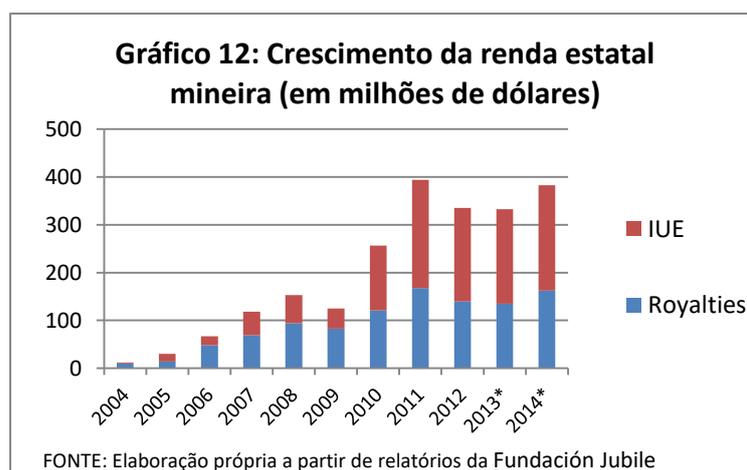
Além destes royalties, as empresas mineradoras devem pagar impostos. O principal deles é o IUE (Imposto a las Utilidades de Empresa), que taxa 25% dos lucros. Quando a cotização do metal está especialmente alta e atinge um patamar pré-determinado, se cobra também uma Alíquota Adicional de 12,5% sobre os lucros. De acordo com Cuellar (2012), essa alíquota adicional foi a principal mudança no regime

⁵³ Lembrando que esse número baixo não inclui os royalties pagos por projetos mistos entre a COMIBOL e empresas e cooperativas – estes são incluídos no setor privado.

tributário introduzida pelo governo Morales. As cooperativas, por seu fim social, estão isentas de pagar tais taxas, o que acaba por constituir um poderoso incentivo ao setor, gerando contradições, como veremos adiante (FUNDACION JUBILEO, 2015b).

A fim de incentivar o reinvestimento dos lucros no país, o governo cobra uma taxa de 12,5% da quantidade de dividendos enviada para o exterior. Incidem também sobre as operações minerais impostos sobre transações financeiras (0,15% de qualquer operação), sobre ingresso bruto acumulado (3%), sobre a propriedade de veículos (variante segundo município e tipo de veículo) e um imposto por ajuste inflacionário (37,5% dos ingressos gerados pela conversão da receita em dólares para bolivianos).

A renda estatal mineral cresceu ao longo dos anos 2000, conforme atesta o gráfico 12. Os royalties historicamente eram a principal fonte de ingressos para o governo no setor, mas a partir de 2009, o IUE passa a ganhar preponderância.



Entretanto, este crescimento deve ser relativizado, já que os anos 2000 presenciaram grande aumento dos preços dos produtos metálicos. Assim, a relação desta renda estatal deve ser comparada com o valor exportado, relação que segue num nível baixo. Os recolhimentos do Estado (royalties e impostos) sobre o setor minerador alcançaram o pico da gestão Morales em 2011, com apenas 13% em relação ao valor exportado. Este percentual é muito baixo, sobretudo se comparado com o que era recolhido no início dos anos 1980, 20%, ou ainda com os 56,6% do valor retido pelo Estado sobre as vendas da COMIBOL, logo após a Revolução de 1952 (CUELLAR, 2012; FUNDACION JUBILEO, 2015b).

Assim, ainda que o governo tenha ampliado a renda mineral que recebe, este movimento parece estar mais associado com a alta de preços do que uma mudança

estrutural no regime tributário boliviano. O aporte da mineração às receitas do Estado ainda estão longe da contribuição do setor de hidrocarboneto, onde a criação de novos impostos permitiu grande elevação da renda estatal.

4.3.2. As cooperativas e a terceirização dos custos do trabalho minerador

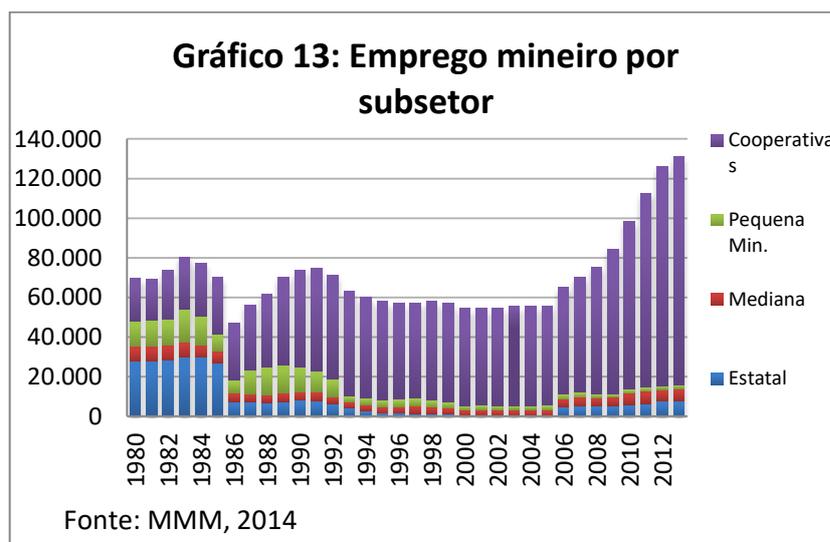
As cooperativas mineradoras são definidas pela Lei Geral das Cooperativas (Lei 356/2013) como associações voluntárias e autónomas de pessoas, com autogestão democrática, direitos e deveres iguais, e com fins sociais e culturais, ao invés somente do lucro (MICHARD, 2008).

O rendimento das cooperativas é baseado em sua produção, que é distribuída entre os sócios através de um sistema interno geralmente associado a produtividade⁵⁴ (FRANCESONE, 2015). Trata-se, no entanto, de um setor extremamente heterogêneo. Uma visão mais atenta revela que as cooperativas grandes e médias são bastante estratificadas, com uma elite de sócios que normalmente subcontrata trabalhadores sem o mesmo status, com um funcionamento que se aproxima mais da empresa privada, com patrões e empregados (FRANCESONE; CUELLAR, 2013). Esses peões - assim como os *terceiros*, peões dos peões - em geral constituem uma força de trabalho bastante precarizada, contratada por períodos curtos (inclusive diárias), com um salário pré-determinado, em áreas de maior risco, onde doenças respiratórias, como silicose e reumatismo, são comuns e com pouco ou nenhum benefício, como plano de saúde, equipamento de proteção, etc (FRANCESONE, 2015). Ainda que algumas cooperativas limitem a quantidade de peões que podem ser contratados, em alguns casos eles correspondem até a 80% da força de trabalho da cooperativa, como na região de Cerro Rico (FRANCESONE; CUELLAR, 2013).

O setor é marcado por baixa mecanização e baixa intensidade tecnológica (MICHARD, 2008; ESPINOZA MORALES, 2010). Isso se reflete em baixíssima produtividade do trabalho, cerca de 3% da produtividade na mineração mediana (MICHARD, 2008, p. 34). Por conta disso, as cooperativas mineradoras são

⁵⁴ Francescone (2015) aponta como este sistema acaba por individualizar os interesses dos membros das cooperativas, criando competição entre grupos de sócios. Como períodos prolongados de baixa produtividade e pobreza são comuns, os associados acabam sendo resistentes a realizar investimentos, o que agrava ainda mais a precariedade da cooperativa.

responsáveis apenas por uma pequena parte do valor produzido na mineração boliviana, mas é o ramo da mineração que mais gera empregos no país, com 88% dos trabalhadores do setor em 2013 (conforme gráfico 13), tendo portanto um importante papel social. Além dos quase 115 mil postos de trabalho (MMM, 2014), estimativas da OIT indicam que o setor gerou ainda cerca de 300 mil empregos indiretos em 2011 (FRANCESCONI&CUELLAR).



Recentemente, estimuladas pelas altas dos preços metálicos, as cooperativas experimentaram espetacular crescimento – saltaram de 447 a 1.700 entre 2008 e 2014 (EMPLEOMIN, [s.d.]), o que também pode ser observado no gráfico 13. Esse aumento também é marcado pela maior presença de não associados, peões que são facilmente contratados pelas cooperativas. Espinoza Morales (2010) explica tal fato pela facilidade com que camponeses e locais podem migrar de suas atividades tradicionais para a mineração cooperativada, enfrentando baixo requerimento de investimentos iniciais, sem custos de entrada e saída, com impostos baixos e sem incorrer nos custos ambientais. Isso torna o emprego no setor extremamente pró-cíclico, o que deixa os trabalhadores bastante vulneráveis às mudanças econômicas (FRANCESCONI, 2015).

Para entender a dinâmica atual do setor cooperativista, é importante notar que ele ganhou relevância no cenário nacional a partir da desestruturação da COMIBOL pelas políticas neoliberais dos anos 1980, em que grande parte da massa de trabalhadores demitidos se viu forçado a se reorganizar em cooperativas como única forma de trabalho. Este processo de realocação foi estimulado pelo Estado, que arrendou seus territórios para as cooperativas que se formaram (enquanto cedia as melhores reservas

para o setor privado). Assim, o governo suavizou os impactos das demissões em massa e pôde se livrar dos grandes custos sociais associados ao trabalho minerador, repassando-os aos próprios trabalhadores que passaram a ter que se organizar como autônomos (FRANCESONE; CUELLAR, 2013).

Surgidas neste cenário de crise, as cooperativas foram historicamente marcadas por precarização e vulnerabilidade. Entretanto, com a subida dos preços nos anos 1990 e com alguma sorte em encontrar novas reservas, algumas conseguiram enriquecer. Formou-se uma elite de sócios, que pôde deixar de trabalhar e subcontratar outros trabalhadores, os peões. Neste processo, as cooperativas foram ganhando força e espaço político-econômico dentro da Bolívia e conquistando direitos (as vezes acima de outros atores) já nos anos 1990, processo que se tornou ainda mais evidente com a chegada de Evo Morales ao poder (CARRILLO et al., 2013).

O governo Morales foi eleito em 2006 com apoio do setor cooperativo minerador, que se tornou um importante aliado, justamente por sua força política e econômica e sua capacidade de mobilização popular⁵⁵. Foram aprovadas diversas leis que favoreceram o modelo econômico do setor, e ao longo dos anos 2000, as cooperativas cresceram voltando-se mais para exportações e para associações com transnacionais (FRANCESONE; CUELLAR, 2013). A relação entre o governo e as cooperativas tem sido de mútuo apoio (muitas vezes em detrimento dos afetados pela mineração), e não é a toa que os dirigentes da FENCOMIM (Federação Nacional de Cooperativas Mineradoras, órgão representativo do setor) tenham ocupado cargos importantes no governo, como o primeiro ministro de minas e metalurgia de Evo Morales, Walter Villarroel.

Além do apoio político, governo também se beneficia destas relações por outros motivos. As cooperativas exploram minas de baixíssima produtividade, que não seriam viáveis para o setor privado empresarial, e assim o governo recolhe mais impostos. Por exemplo, a exploração de ácido bórico, manganês e tântalo é realizada apenas por cooperativas (FRANCESONE, 2015). Também, como já mencionado, o setor garante uma massa de emprego para a população menos qualificada, o que mitiga tensões sociais, ainda que hajam conflitos entre os diferentes extratos das cooperativas.

⁵⁵ As cooperativas mineradoras foram extremamente importantes, por exemplo, ao apoiar o governo no episódio da construção de uma rodovia na reserva TIPNIS, que ameaça as populações originárias e o equilíbrio ecológico (FRANCESONE&CUELLAR, 2013).

Esta relação coloca um dilema para o governo de Evo Morales. O apoio do setor cooperativo é importante para sua estabilidade política, além de conveniente pelos motivos acima citados. Mas a forma como as cooperativas vêm se organizando conforma uma barreira estrutural para qualquer avanço para superar o panorama extrativista já que a lógica de mercado pela qual se organizam rejeita avanços em nacionalizações e fechamentos de minas.

Este conflito se tornou mais claro em 2014, diante dos embates em torno do artigo 151 do novo código de mineração (FRANCESONE, 2015). O pré-projeto da lei, elaborado sob forte pressão das cooperativas, versava que o setor teria liberdade para realizar livres associações com empresas do setor privado, estatal ou internacional. Foi naturalmente um ponto muito contestado, principalmente pelos movimentos indígenas, já que, por seu acesso a territórios privilegiados, as cooperativas poderiam disponibilizar áreas estratégicas para as transnacionais, territórios antes vetados a elas, realizando parcerias com todos privilégios jurídicos que o setor possui. O ponto foi posteriormente alterado, impedindo cooperativas de se associarem ao setor privado – ainda que reconhecendo a validade dos contratos prévios.

Como foi muito divulgado (FRANCESONE, 2015), as cooperativas vinham crescentemente realizando essas associações com transnacionais, muitas vezes atuando como agentes privados agressivos, sem atenção aos princípios de interesse social e cultural, sem fins lucrativos. Esse processo está por trás de sua expansão nos anos 2000, quando cooperativas, em 2014, chegaram a produzir 44,7% dos minerais do país (FUNDACION JUBILE, 2015). Entretanto, devemos notar que em sua crescente associação com transnacionais, as cooperativas converteram-se no espaço concreto para a terceirização no setor minerador (GANDARILLAS, 2013).

As cooperativas são favorecidas pela legislação sob o pretexto de servirem a um fim social. Com isso, pagam menores impostos, são menos fiscalizadas quanto à questão ambiental, e têm regras mais flexíveis para contratação e para obtenção do território, e por isso, muitas empresas transnacionais preferem realizar contratos mistos com elas. Com isso, podem acessar territórios que de outra maneira lhe estariam vetados, como reservas federais, além de não ter de arcar com os altos custos sociais do trabalho na mineração. São inúmeros os casos de filiais de transnacionais que decretam falência deixando diversos trabalhadores desamparados (Huanuni sendo o mais famoso conflito daí derivado).

Gandarillas (2013) aponta que diversas transnacionais mantêm um número muito baixo de trabalhadores do país, enquanto firmam contratos com diversas cooperativas. É o caso da empresa Manquiri da americana-canadense Coeur D'Alène, uma das maiores empresas no país, que contabiliza apenas 344 empregados, enquanto se associa a sete cooperativas. Conforme relata Francescone (2015), um relatório de uma agência canadense de assistência às mineradoras ratificou a utilidade das cooperativas para realizar um trabalho de prospecção e exploração assumindo os riscos (como fazem as empresas júniores no setor)⁵⁶, e para realizar também contratos de exploração e comercialização.

As cooperativas possuem privilégios ímpares no setor minerador, dos quais não estão dispostas a abrir mão, pressionando o governo das mais diversas formas (CARRILLO et al., 2013). Por exemplo, em torno do embate do artigo 151, protestando contra sua alteração, as cooperativas realizaram bloqueios de rodovias por todos os países, em conflitos que deixaram dois mortos, e chegaram a ameaçar a legitimidade do presidente. Assim, acabaram aparecendo como “vilãs” do setor minerador, o que deve ser melhor analisado.

Carrilho et al. (2013) ressaltam que as cooperativas, embora associassem-se cada vez mais com uma lógica de mercado, não estão totalmente desprendidas de sua identificação ideológica com a tradição popular de resistência combativa que marcou a mineração no século XX e em toda sua história. Deve-se diferenciar a realidade da maioria dos trabalhadores com a da elite de dirigentes, para não realizar uma análise conservadora da problemática. As cooperativas inicialmente se opuseram aos planos de capitalização e de associação ao capital internacional, promovidos pelos governos neoliberais dos anos 1990.

Mas, no entanto, sua situação material concreta as compele a se associar com empresas privadas. A realidade da maior parte dos trabalhadores nas cooperativas – em especial os peões – é de precariedade. As minas superexploradas por séculos requerem enormes inversões de capital e o sistema de organização e remuneração torna a renda instável. Assim, uma associação com grandes empresas aparece como uma saída racional, mas apenas porque o Estado não oferece nenhuma outra solução (FRANCESONE, 2015).

⁵⁶ Na Bolívia, nenhuma empresa estrangeira realiza trabalhos de exploração e prospecção (HISPANTV, 2014).

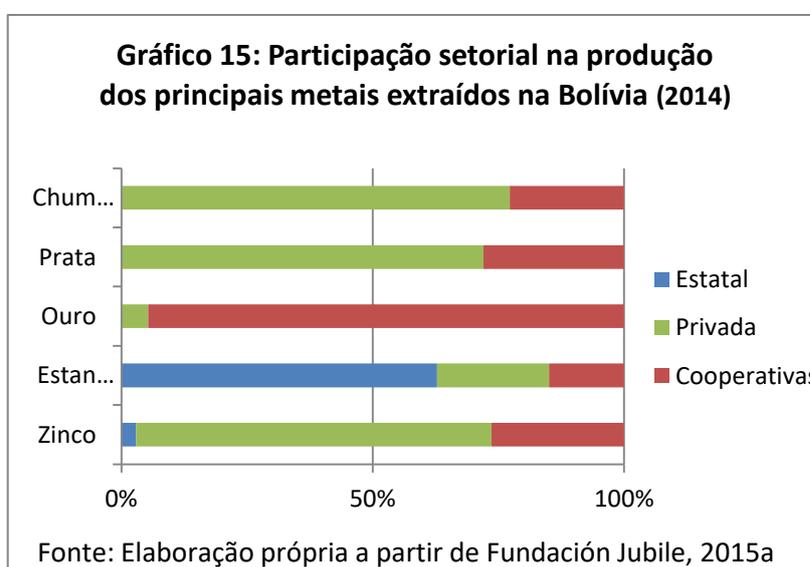
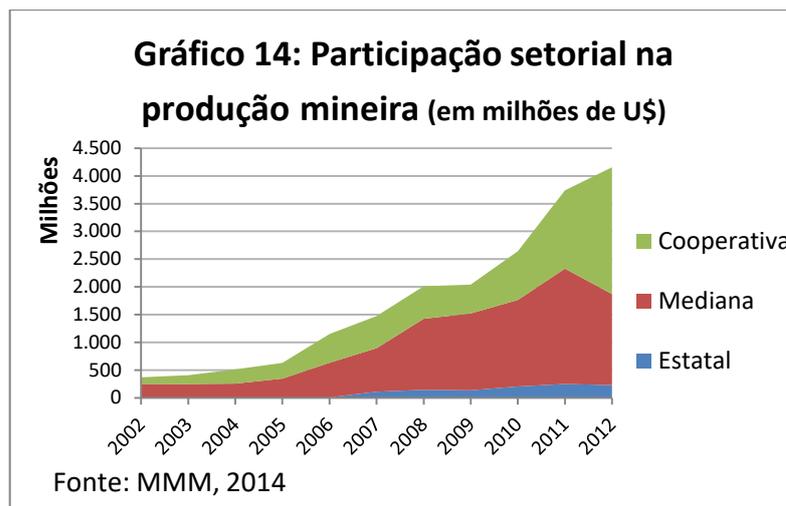
Portanto, o problema das cooperativas na Bolívia não é um problema das cooperativas em geral, mas da organização específica que elas possuem atualmente, uma organização que é marca do desenvolvimento neoliberal no país. E esta organização está ligada aos incentivos que o Estado dá, ou à falta deles (FRANCESONE, 2015). O Código de Mineração aprovado em 2014 reforça isso. As cooperativas possuem maiores facilidades para conseguir títulos para exploração mineral, e devem pagar menores taxas ao governo por sua atividade, já que supostamente exercem uma função social no país. São isentadas de pagar um imposto sobre lucros empresariais (IUE) – que chega a 37,5% dos lucros.

Certamente, a mudança do artigo 151 foi uma vitória importante, que enfrenta os interesses do setor privado e dos projetos neoliberais. Mas muitos problemas persistem na organização concreta da mineração na Bolívia e na sua regulação – como apontamos no ponto 4.2.2. O Estado segue não enfrentando a precariedade e vulnerabilidade das cooperativas, transferindo a elas os riscos associados ao trabalho nesse setor, e assim, as impelindo a associar-se ao setor privado e funcionar sob sua lógica. Isso em detrimento dos peões superexplorados, das comunidades afetadas, do equilíbrio socioecológico e de um sonho de uma economia mais comunitária e igualitária. Portanto, é difícil que se modifique o papel das cooperativas no cenário nacional, agindo como empresas privadas com o mesmo comportamento que nos anos 1990, já que as condições em que operam são fundamentalmente as mesmas.

4.3.3. A mineração privada e o domínio das transnacionais

A terceira categoria no setor, a mineração privada ou mediana (nomenclatura antiga), reúne empresas mineradoras, médias e grandes, de capital nacional ou transnacional.

Conforme argumenta Cuellar (CUELLAR, 2011a), são esses atores que dominam a mineração na Bolívia, e em especial, as empresas transnacionais. Embora com a queda dos preços dos metais em 2011 o setor privado tenha perdido espaço relativo para as cooperativas, ele segue mantendo grande peso, e conforme dados já expostos da Fundación Jubilé (2015a), a mineração mediana foi responsável em 2014 por 70% da quantidade de metal extraído no país, seguindo como o ator hegemônico da mineração.

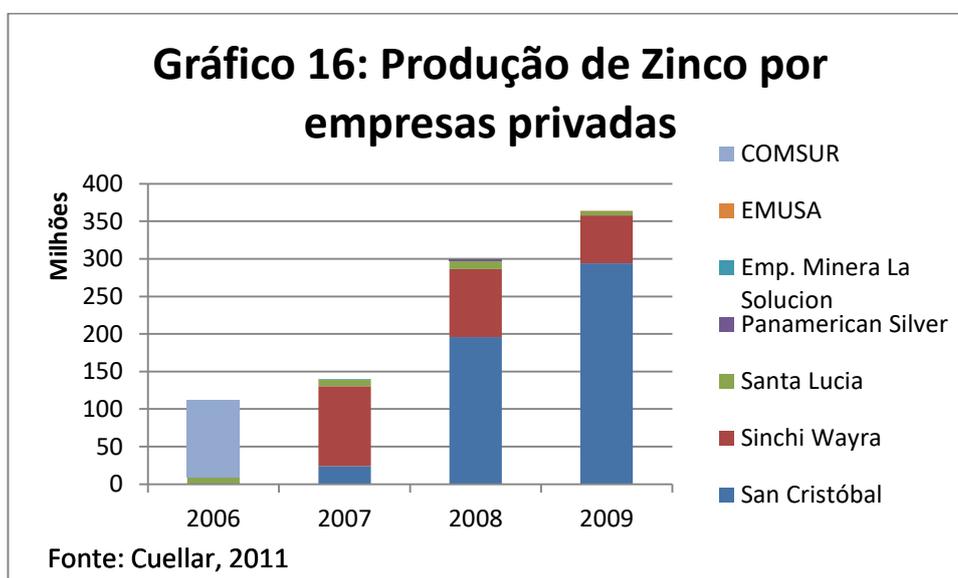


O controle do setor sobre os principais metais da economia boliviana se expressa nos gráficos 13 e 14 acima. A extração de estanho é liderada pelo Estado, mas o setor privado ainda mantém uma participação relevante na produção do metal, de quase 23%, assim como as cooperativas. A produção de ouro está quase inteiramente a cargo do setor cooperativado, sem contar as extrações ilegais que não entram nesta cifra, e certamente a reforçam.

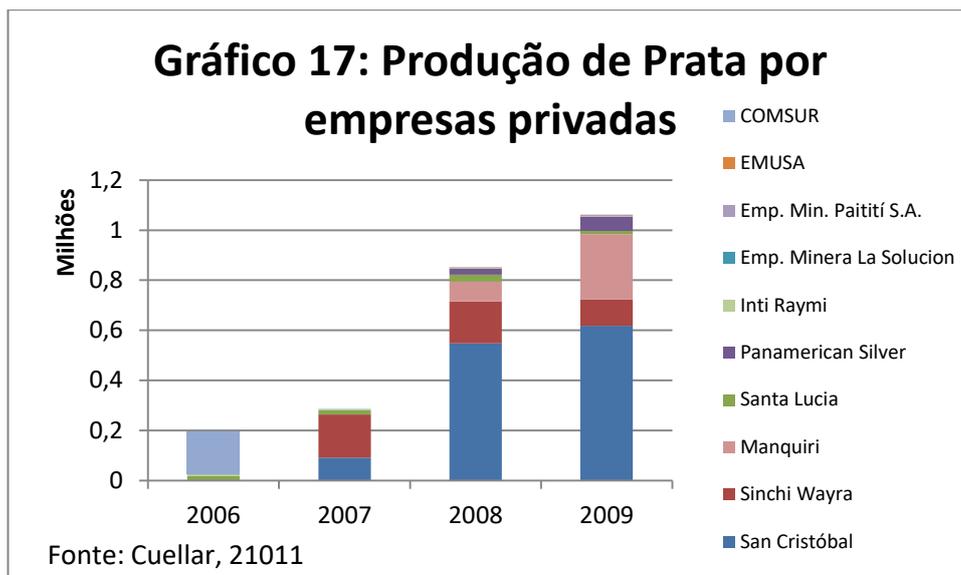
No entanto, na extração de zinco, prata e chumbo, as empresas privadas são dominantes, controlando mais de 70% da quantidade e valor extraídos (FUNDACION JUBILE, 2015). Além do mais, conforme aponta o estudo de Cuellar (CUELLAR, 2011a), o setor de empresas privadas na mineração é extremamente concentrado, dominado por algumas poucas empresas transnacionais. Vamos avaliar, portanto, mais

atentamente quem participa da produção desses três metais, embora infelizmente haja poucos dados disponíveis sobre isso. Após uma publicação em 2009 detalhando a participação empresarial na produção metal-metalúrgica, que expôs a situação problemática do setor, o governo boliviano não publicou mais relatórios sobre o tema.

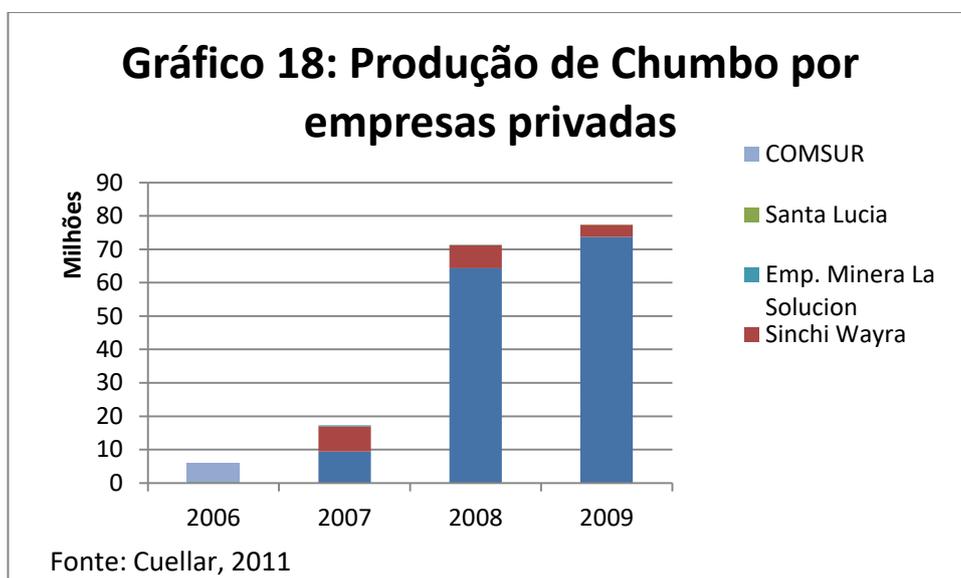
A produção de zinco, principal metal em quantidade e valor extraído no país, sofreu grande salto a partir de 2008, o que está associado aos aportes do setor privado, com a inauguração da mina San Cristóbal (complexo que extrai centralmente zinco, prata e chumbo) em 2007. Conforme o gráfico 16 abaixo, as principais empresas produtoras de zinco são San Cristóbal e Sinchi Wayra. Estas empresas são responsáveis por quase 70% da produção de zinco na Bolívia (FUNDACION JUBILE, 2015).



A produção de prata, segundo metal mais importante extraído no país, por sua vez, também está sob o domínio do setor privado: 72% da quantidade produzida e 71% do valor da venda vêm da mineração mediana. A extração do metal também cresceu muito a partir de 2008, também pelo projeto San Cristóbal. Conforme o gráfico 17, três empresas controlam a produção de prata, San Cristóbal, Sinchi Wayra e Manquiri.



Por fim, a produção de chumbo também é controlada por poucas empresas privadas, duas especificamente, as mesmas San Cristóbal e Sinchi Wayra, de acordo com gráfico 18. Juntas elas produzem quase 77% do chumbo no país (FUNDACION JUBILE, 2015).



Estudos mais recentes confirmam este panorama, de uma mineração privada oligopolizada por empresas ligadas a transnacionais, com San Cristóbal, Sinchi Wayra, Manquiri e Pan American Silver como as principais empresas do país, responsáveis por 58,35% das exportações metálicas bolivianas no período 2008-2011 (RODRÍGUEZ-CARMONA; GAROZ, 2014).

A primeira opera um complexo minerador em Potosí com seu nome, a única grande mina a céu aberto na Bolívia, com imensa capacidade produtiva e peso sobre a economia mineral. Para se ter uma ideia, enquanto em 2011, estas quatro empresas foram responsáveis por 56% das exportações mineras, quase 32% se deve a San Cristóbal sozinha, ou seja, a empresa exporta quase um terço dos metais do país (dados do CEDIB). San Cristóbal é uma subsidiária da japonesa Sunimoto.

Sinchi Wayra, da suíça Glencore Xtrata (com diversas acusações de violações de direitos humanos), opera importantes minas, incluindo as duas principais da COMIBOL (Bolivar e Porco) num contrato compartilhado (em que aufer 45% dos lucros).

Ainda, a canadense Pan American Silver opera a mina San Vicente e a empresa Manquiri controla mina de mesmo nome num contrato compartilhado entre a COMIBOL e a americana e canadense Coeur d'Alène (FUNDACION JUBILEO, 2015a)

Devemos destacar que as principais iniciativas mineradoras na Bolívia nos anos 2000 provêm principalmente de países asiáticos (Sunimoto, Kores, Citi Guoang e outras empresas chinesas associadas a cooperativas locais) e canadenses (Panamerican Silver, Coeur d'Alene, Orvana, Castilian, Apogee, entre outras) (FUNDACION JUBILEO, 2015a). A presença destes países também se manifesta quando olhamos para os principais importadores de metais da Bolívia. Conforme tabela 7 abaixo,

Tabela 8: Valor importado em minerais da Bolívia (2014)

PAÍS	2014	PAÍS	2014
1º EUA *	1.690.678.676	6º Canadá	179.468.235
2º Coréia do Sul	438.489.597	7º Austrália	104.014.972
3º Japão	421.602.311	8º Suíça	95.672.834
4º China	415.584.765	9º Perú	82.942.421
5º Bélgica	221.395.559	10º Espanha	66.077.259

* As cifras dos EUA estão afetadas pela importação do ouro, cuja real contabilidade não se conhece devido à exploração ilegal

FONTE: Fundación Jubileo, 2015a

Assim, conforme apontava Brukman (2011), os investimentos em recursos naturais na Bolívia por transnacionais também parecem estar associados a garantir

controle sobre recursos estratégicos. Conforme colocam Rodríguez-Carmona&Garoz (2014), muitos destes empreendimentos se estruturam como megaprojetos de grande envergadura que acabam por fracassar (revelam os inúmeros exemplos, como a associação com a Jindal), já que as transnacionais estão mais interessadas em garantir um posicionamento estratégico para acessar recursos futuramente e especular com eles, ao invés de fazer avançar um projeto estável.

Portanto, a associação com as transnacionais resulta em um negócio arriscado, que pode ser bem sucedido, como os projetos de San Cristobal e as associações com Sinchi Wayra. No entanto, mesmo nestes casos, o país abre mão de sua soberania, e se limita a recolher escassos impostos em troca da cessão de seu território para uma atividade extremamente agressiva.

Vemos diante deste cenário que as transnacionais seguem controlando a mineração na Bolívia, e que a despeito dos discursos oficiais em que tais empresas seriam “sócios, mas não patrões”, mantêm imenso controle sobre as principais reservas e exportações dos metais mais importantes do país.

4.4. Considerações Finais

Enquanto os discursos oficiais do governo boliviano relatam um processo de mudança no setor minerador, com aumento da soberania, com industrialização e um novo marco de operações, o que constatamos é que o panorama concreto do setor se mantém fundamentalmente igual ao dos anos 1990. Enquanto a Constituição promulgada em 2009 contém aspectos revolucionários, as mudanças normativas são ambíguas, já que o novo código de mineração implica em grandes continuidades com o marco neoliberal.

Analisando o comportamento recente dos atores mineradores, vemos que o setor estatal é débil em sua capacidade produtiva e recolhe impostos brandos do setor privado, que não são muito diferentes dos recolhidos em anos anteriores, se desconsideramos o espetacular crescimento de preços nos anos 2000.

Frente a isso, as cooperativas atuam como verdadeiras empresas privadas, extremamente estratificadas com um trabalho de base precário que abarca uma massa de empregados nos polos mineradores. Por seu suposto caráter social, seguem isentas de

muitos impostos e recebem privilégios, o que permitiu seu amplo crescimento nos últimos anos, impulsionando para que sigam agindo como atores privados agressivos, com grandes lucros e exportações e com uma mão de obra extremamente explorada.

Como nos anos 1990, constituem-se como o verdadeiro espaço para a terceirização do setor mineral, já que realizam os trabalhos mais arriscados e miseráveis, repassando os custos associados para os trabalhadores com rótulo de autônomos. Assim, são foco de atração para empresas transnacionais que desejam entrar no território boliviano escapando da regulação.

As transnacionais seguem controlando a produção e exportação dos principais minerais na Bolívia, mantendo um padrão de dependência que o governo diz estar superando.

O país certamente realizou avanços frente ao marco da mineração dos anos 1990, mas que não parecem ter sido suficientes para mudar a realidade concreta do setor. Os caminhos futuros são de difícil previsão. A aposta no lítio é incerta, e diversos problemas operacionais têm atrasado o projeto. Com a continuada queda dos preços de metais e o recrudescimento das frentes políticas conservadoras na América Latina, as expectativas são de um retorno às formas mais duras do neoliberalismo, o que deixa patente a incapacidade do governo Morales de romper com este regime de acumulação ou até mesmo com o padrão de reprodução do capital.

5. Análise comparada

Através destes dois estudos de caso, pudemos ter uma visão do atual estado da mineração no Equador e na Bolívia. A mineração, nestes países, assumiu a forma de uma verdadeira política de Estado, recebendo diversos incentivos e privilégios.

Algumas diferenças podem ser delineadas destes estudos de caso. Os panoramas da mineração nos dois países são radicalmente distintos. No Equador a mineração em grande escala começa a despontar, e apesar dos vultuosos projetos em marcha, que já geram diversos conflitos, a atividade tem ainda pouco peso na economia nacional. Por isso mesmo, uma análise econômica mais aprofundada se torna difícil, devido à escassez de dados e estudos sobre o tema. Por outro lado, na Bolívia, a atividade é amplamente consolidada, com uma larga história de mineração. Isso faz com que muitas reservas encontrem-se esgotadas, pressionando ainda mais por atividades intensivas em capital, altamente degradantes. Gera também um cenário de emprego e organização social totalmente diferente, em que a economia política e as relações das frações de classe tem que ser encaradas com mais cuidado, já que criam um delicado equilíbrio de forças pressionando o governo.

A despeito destas diferenças, o extrativismo minerador avançou nos anos recentes, num processo violento que gerou diversos conflitos socioeconômicos e sociais. Os principais confrontos hoje entre movimentos sociais e governo se devem à questão extrativista. Esse panorama revela a dubiedade por trás dos discursos progressistas proferidos por Rafael Correa e Evo Morales.

Avaliamos que a eleição destes governos se deu através de um amplo fortalecimento das lutas sociais, em especial dos movimentos indígenas e ecológicos, que foram centrais numa mobilização contrária ao extrativismo e à mineração, e também ao neoliberalismo. Lutas contra a privatização do gás, da água, contra a expansão mineradora e também pela nacionalização do petróleo conformam este processo. Assim, no início dos anos 2000, em diversos países da América Latina, a correlação de forças foi alterada, com uma ampla rejeição popular do neoliberalismo e das políticas privatizantes e de austeridade. As instituições democráticas liberais se tornaram imensamente desacreditadas, como atesta a alta instabilidade política no Equador e os baixos índices de participação nas eleições.

Neste cenário, foi possível a ascensão de governos com base popular e de esquerda, que carregavam uma matriz política diferente, tese também defendida por Modonesi (2008). No entanto, após eleitos, reconfigurou-se as alianças de frações de classe que permitiram tal eleição. Após um primeiro momento, já conflituoso, mas onde os movimentos populares pareciam ainda ter capacidade de disputar a hegemonia sobre o governo, momento no qual se destaca a elaboração de constituições extremamente progressistas, parece ter havido uma reconfiguração no bloco no poder.

Neste sentido, o processo na Bolívia parece ter contido mais organicidade e radicalidade com os movimentos sociais, permitindo maiores avanços que o processo equatoriano, conforme avaliam Lupien (2011), Spronk (2008) e Rodriguez (2013). Jaramillo (2014) atribui isso ao enfraquecimento que os movimentos sociais e indígenas equatorianos haviam sofrido na gestão anterior, de Lucio Gutierrez, ao tentar incorporar-se ao governo e falhando. Assim, tiveram menos forças para disputar a hegemonia no governo de Correa, que conseguiu distanciar-se dos movimentos populares e teve mais liberdade para impor seu projeto de maneira autoritária. Por isso mesmo, o rompimento com esses setores já se dá na própria Assembleia Constituinte, com a saída do deputado Alberto Acosta, principal voz crítica ao extrativismo neste processo. Mas tampouco na Bolívia, onde se encontravam mais fortalecidos, os movimentos sociais tiveram capacidade de orientar o governo contra as políticas extrativas e neoliberais, de expansão da mineração.

Tentamos expor como os próprios trabalhadores possuem complexos interesses políticos a depender de seu papel específico no processo produtivo, e essas oposições de frações de classe certamente contribuíram para minar a consolidação das proposições mais radicais.

Infelizmente, não está no escopo deste trabalho nos aprofundarmos mais nesta tese. Mas esperamos ter fornecido, com estes estudos de caso, alguns elementos que confirmam esta interpretação e nos ajudam a compreender as delicadas alianças realizadas nos anos recentes, que criaram barreiras para um avanço mais profundo de rompimento com o padrão de reprodução latino-americano recente ancorado no extrativismo. A perda de hegemonia dos setores populares já no início destes governos também bloqueou qualquer ruptura mais profunda, seja com o neoliberalismo ou até com o próprio capitalismo, como postularam alguns atores neste processo.

6. Considerações Finais

Neste trabalho, procuramos contribuir para o debate acerca do desenvolvimento contemporâneo da América Latina, refletindo sobre o papel do extrativismo. Buscamos resgatar o desenvolvimento histórico da região para compreender seu panorama atual no âmbito de uma economia global, em que o capital se expande através de uma nova etapa de acumulação por espoliação ou despojo. Vemos o crescimento de atividades intensivas em recursos naturais, com reprimarização e desindustrialização das economias, desta vez num movimento associado aos eixos financeiros hegemônicos da acumulação neoliberal.

Partindo desse pressuposto, discutimos o extrativismo, temática central nos recentes debates críticos do continente. Buscamos expor como as atividades extrativas reforçam e ampliam a dependência. Diversas patologias são identificadas, como o uso predatório e insustentável dos bens comuns e naturais (afetando desproporcionalmente populações vulneráveis); um viés exportador que leva a desindustrialização e reprimarização; geração de economias de enclave com grande concentração e pouco encadeamento; gravíssimos impactos ambientais e sociais, com ação fragmentadora; entre outros.

O extrativismo deve ser compreendido como uma forma de produção que se tornou um pilar dinâmico central do padrão de reprodução do capital vigente na América Latina, especialmente a partir dos anos 2000. Este dinamismo, não podemos esquecer, está atrelado à configuração atual do capitalismo global, no qual as commodities vem se tornando um eixo de especulação nos mercados financeiros. Assim, o extrativismo está intimamente associado a esta lógica mais ampla de acumulação neoliberal, refletindo a organização regional específica da mesma.

Essa perspectiva totalizante nos ajuda a entender que o desenvolvimento da América Latina não rompe com os processos iniciados nos anos 1980 e 1990 nem tampouco com o neoliberalismo. Falar de neoextrativismo ou pós-neoliberalismo nos parece incorreto, já que identificamos essa continuidade com governos anteriores, inclusive em países que elegeram presidentes com discursos progressistas nos anos 2000. Ainda que haja importantes mediações a serem feitas, as interpretações que postulam rupturas entre estes governos e aqueles identificados como conservadores se

mostram rasas e incapazes de dar conta do movimento concreto de reorganização do capital, mistificando a atuação do Estado em garantir a manutenção dos eixos neoliberais. Assim, mascaram como tem avançado a lógica de expansão das fronteiras de acumulação do capital, em uma nova etapa de mercantilização da vida e dos bens públicos e naturais, repleta de autoritarismo.

Dois estudos de caso nos auxiliam nestas reflexões, através da avaliação do panorama da mineração no Equador e na Bolívia. Investigando o avanço da fronteira de mineração, concluímos que o cenário atual da atividade segue muito próximo àquele anterior aos anos 2000, antes de serem eleitos os governos de Rafael Correa e Evo Morales, com discursos extremamente progressistas.

No Equador, a mineração industrial em grande escala ainda é pouco desenvolvida, mas tem se tornado a principal aposta do governo Correa para a economia nacional. Essa situação tem gerado conflitos violentos, mas o modelo avança, conformando para os próximos anos uma mineração em larga escala, privada, de alto caráter especulativo e, sobretudo, associada aos grandes capitais transnacionais do setor, em especial China e Canadá.

Na Bolívia, a produção de minérios já é consolidada e com larga tradição. Não obstante, o governo também aposta em um crescimento da produção, em linha com a trajetória de expansão predominante na década de 2000. Ainda que o governo Morales tenha reativado a empresa nacional do setor e modificado a taxa sobre a mineração, os dados revelam que pouca coisa foi alterada estruturalmente. As cooperativas seguem atuando como empresas privadas ferozes, enquanto empresas transnacionais controlam as principais reservas e as exportações no país, mantendo o Estado em uma posição subordinada.

Assim, nesses países, a mineração vem se configurando como uma política de Estado, recebendo privilégios acima de outras atividades e grupos sociais, o que lhe permite prosperar enquanto devasta populações e territórios. A mineração tem se expandido em níveis de produção e exportação, especialmente através de projetos de grande escala, que possuem impactos socioambientais muito graves. É o caso de projetos como Mirador no Equador e San Cristóbal na Bolívia. Não à toa, nestes países, assim como em toda a América Latina, os conflitos socioambientais tem sido a principal fonte de enfrentamento entre o Estado e os movimentos sociais. E a mineração tem sido um dos maiores polos de conflitividade e criminalização dos protestos, em que o

Estado, a despeito dos discursos progressistas, se posiciona em favor deste modelo de grande escala e transnacional.

Não cabe aqui tentar oferecer uma visão fechada da problemática extrativista na América Latina e nos países analisados. O que constatamos com os estudos de caso é que os anos recentes foram complexos, marcados por avanços e retrocessos, fruto de uma disputa entre setores populares - nos quais se destaca a combatividade dos movimentos indígenas -, e setores da burguesia nacional e internacional.

Avaliamos que o fortalecimento dos movimentos sociais no início dos anos 2000, em repúdio ao neoliberalismo, foi essencial para pautar mudanças importantes. No Equador e na Bolívia, em especial, a luta contra o extrativismo e a mineração consolidou e unificou os movimentos sociais. Isso permitiu a eleição de governos vindos de uma nova matriz política, que defendiam discursos radicais, em defesa da natureza e dos povos originários.

Mas ao longo dos anos 2000, com o *boom* dos preços das commodities, acirraram-se as tensões postas pelo modelo de desenvolvimento da região, e os setores populares em defesa dos bens naturais e comuns foram progressivamente marginalizados em prol do avanço extrativista. Essa virada, no Equador e na Bolívia, se concretiza com a promulgação de códigos de mineração – e suas posteriores reformas – que claramente geram, um novo marco regulatório para toda a região, em consonância com as estratégias das grandes firmas internacionais.

O processo boliviano conseguiu alcançar uma radicalidade um pouco maior, devido a questões históricas específicas das lutas populares. Por encontrarem-se menos organizadas e fortalecidas quando eleita a Alianza País, houve espaço para que Correa adotasse uma política mais autoritária. Apesar disso, em ambos os países, os movimentos sociais não foram capazes de exercer hegemonia sobre o governo, e o extrativismo se consolidou.

A ideia do *buen vivir*, uma convivência harmônica entre indivíduos, comunidade e natureza, embora incorporada pelos discursos oficiais, foi deturpada pelos governos latino-americanos, que passaram a resumi-lo a uma busca por soberania nacional sobre os recursos naturais, o que tampouco foi alcançado. Os apontamentos mais radicais desta filosofia foram alijados em sua capacidade de questionar a própria sustentabilidade do modo de produção capitalista, a capacidade de levar adiante o desenvolvimento das forças produtivas sem comprometer no longo prazo a reprodução

dos ecossistemas e, com isso, da própria vida humana. Os governos que abraçaram vigorosamente a expansão das fronteiras extrativas fracassaram.

O debate agora posto não se esgota nesta dissertação de mestrado. Pelo contrário, é ainda mais crucial agora que avançam na América Latina governos com um programa neoliberal ainda mais duro porque radicalizado. Esperamos ter salientado a importância de mantermos uma clareza teórica nas análises sobre o extrativismo, para entendê-lo como de fato é, um espaço dinâmico em uma nova configuração do capitalismo neoliberal e financeirizado. Mais que isso, esperamos ter justificado que, uma saída deste modelo passa por um questionamento radical do modo de produção capitalista e da própria concepção colonialista do desenvolvimento e do progresso.

O extrativismo deve ser abandonado e devemos seguir questionando se há algum desenvolvimento possível das forças produtivas capitalistas que não comprometa a reprodução, não apenas do sistema, mas de toda a humanidade e dos ecossistemas que hoje conhecemos. Esses questionamentos incentivam uma radicalidade que não pode ser ignorada diante da onda conservadora que alcança a América Latina.

Num cenário de tempo mais curto, certamente é inviável interromper todas as atividades extrativas. Mas seguramente é possível combater aquelas menos rentáveis, que apenas se tornam viáveis economicamente a partir do amplo apoio Estatal.

A América Latina perdeu uma oportunidade histórica de rever seus rumos de desenvolvimento, especialmente por ter elegido governos com grande base popular em um cenário com condições externas relativamente favoráveis. Devemos seguir estudando este processo para entender seus erros e limitações. O panorama que se delineia não é fácil, e será necessário reconstruir e fortalecer as forças de resistência na região. Mas o vigor das lutas populares nos últimos anos nos abrem caminhos para seguir pensando repostas para o continente.

Referências

ACOSTA, A. **Breve historia económica del Ecuador**. [s.l.] Corporación editora nacional, 1995. v. 2

ACOSTA, A. **La maldición de la abundancia**. [s.l.] Comité Ecuménico de Proyectos, 2009.

ACOSTA, A. Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición. **Más allá del desarrollo**, p. 83-118. 2011.

ACOSTA, A. **El Buen Vivir: Sumak Kawsay, una oportunidad para imaginar otros mundos**. Barcelona, Spain: Icaria. 2013.

ACOSTA, A.; CACEIDO, F. H. CADTM - **De la violación del Mandato Minero al festín minero del siglo XXI**. 2015.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) **Pósneoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, pp. 09-23. 1995.

ANDREUCCI, D.; RADHUBER, I. M. Limits to “counter-neoliberal” reform: Mining expansion and the marginalisation of post-extractivist forces in Evo Morales’s Bolivia. **Geoforum**, 2015.

ARÁOZ, Horacio Machado. Conflictos socioambientales y disputas civilizatorias en América Latina: Entre el desarrollismo extractivista y el Buen Vivir. **Revista Crítica y Resistencias**, n. 1, 2015.

ARDITI, Benjamin. Arguments about the Left Turns in Latin America: A PostLiberal Politics?, Em: CAMERON, M. A., HERSHBERG, E. (eds.): **Latin Americas’s Left Turn. Politics, Policies and Trajectories of Change**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 145-170, 2010.

ARSEL, M. et al. Property rights, nationalisation and extractive industries in Bolivia and Ecuador. **Conflicts over Natural Resources in the Global South–Conceptual Approaches**, p. 109, 2014.

AYERBE, L. F. (ED.). Exploração de recursos naturais e conflitos sociais: os casos de peru e equador. In: **Territorialidades, conflitos e desafios à soberania estatal na América Latina**. São Paulo, Brazil: Fundação Memorial da América Latina, 2012. p. 217–240.

AYUB, M. A.; HASHIMOTO, H. **The economics of tin mining in Bolivia**. [s.l: s.n.].

BEBBINGTON, Anthony. The new extraction: rewriting the political ecology of the Andes?. **NACLA Report on the Americas**, v. 42, n. 5, p. 12, 2009.

BECKER, M. Correa, indigenous movements, and the writing of a new constitution in Ecuador. **Latin American Perspectives**, v. 38, n. 1, p. 47–62, 2011.

BERTOLA, L. & OCAMPO, J.A. **The Economic Development of Latin America Since Independence** (Initiative for Policy Dialogue). Oxford University Press, 2012.

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e sociedade**, v. 21, p. 729-747, 2012.

BOEKE, J. H. **Economics and economic policy of dual societies as exemplified by Indonesia**. AMS Press, 1953.

BOLIVIA. **Plano Nacional de Desarrollo 2006-2011**: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien. . 2007.

BOLIVIA. **Ley 535 de Mineración y Metalurgia**. 2014.

BOLIVIANO, P. **Nueva Constitución Política del Estado**. . 2009.

BONELLI, R.; MALAN, P. Os limites do possível: notas sobre balanço de pagamentos e indústria nos anos 70. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 6, n. 2, p. 353-406, 1976.

BRUCKMANN, Monica. **Recursos naturales y la geopolítica de la integración Sudamericana**. Instituto de Altos Estudios Nacionales, Universidad de Postgrado del Estado, 2012.

CARCANHOLO, Reinaldo Antônio; NAKATANI, Paulo. O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização. **Ensaio FEE**, v. 20, n. 1, p. 284-304, 1999.

CARNEIRO, R. M. (2012). Velhos e novos desenvolvimentismos. **Economia e Sociedade**, v. 21, p. 749-778, 2012.

CARRILLO, F.; SALMAN, T.; SORUCO, C. Cooperativas de minería de pequeña escala en Bolivia: De salvavidas de los pobres a maquinaria de manipulación política. **Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales**, n. 14, p. 235–254, 2013.

CASTELO, R. **O social-liberalismo: a ideologia neoliberal para a "questão social" no século XXI. 2011.** Tese de Doutorado. Tese de doutorado: PPGSS/UFRJ. Rio de Janeiro, 2011.

CEPAL. **Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe.** Santiago, 2014a.

_____. **Estudo Econômico da América Latina e do Caribe.** Desafios para a sustentabilidade do crescimento em um novo contexto externo. Santiago, 2014b.

_____. **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe.** Santiago, 2014c.

_____. **Panorama Social de América Latina y el Caribe 2015.** Dilemas y espacios de políticas. Santiago, 2014d.

_____. **Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015.** Dilemas y espacios de políticas. Santiago, 2015e.

CHESNAIS, François. Mundialização: o capital financeiro no comando. **Outubro**, v. 5, p. 7-28, 2001.

_____. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Santiago, 2016.

CHICAIZA, G. Ecuador. In: **Conflictos mineros en América Latina: Extracción, saqueo y agresión.** [s.l.] Carlos Moro, 2008. p. 38–39.

CHICAIZA, G. **Mineras Chinas en Ecuador: La nueva dependencia.** [s.l.: s.n.].

COMPOSTO, C. Acumulación por despojo y neoextractivismo en América Latina. Una reflexión crítica acerca del estado y los movimientos socio-ambientales en el nuevo siglo. **Astrolabio**, n. 8, 2012.

COSTILLA, L. O. A “guerra do gás” na Bolívia: análise sociológica de uma crise política. 2004.

CUELLAR, V. La minería bajo el dominio de las transnacionales. **Petropress**, v. 25, 2011a.

CUELLAR, V. La vigencia de la legislación neoliberal en minería. **Petropress**, v. 28, 2012.

DA SILVA, Fabricio Pereira. Da onda rosa à era progressista: a hora do balanço. **Revista Sures**, v. 1, n. 5

DAVIES, M.; MARTIN, T. **Mining market cycles and tailings dam incidents**. Proceedings of the 13th International Conference on Tailings and Mine Waste. **Anais**. 2009. Disponível em:
<<http://www.infomine.com/library/publications/docs/Davies2009.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2016

DE ECHAVE, J. **Gobernabilidad e industrias extractivas en Ecuador, Perú y Guatemala: el caso de la minería**. Ottawa: FOCAL. Disponible en [http://www.focal.ca/pdf/indigenous_Peru_De% 20Echave_Gobernabilidad% 20in dustrias% 20extractivas% 20Ecuador% 20Peru% 20Guatemala_2007_s. pdf](http://www.focal.ca/pdf/indigenous_Peru_De%20Echave_Gobernabilidad%20industrias%20extractivas%20Ecuador%20Peru%20Guatemala_2007_s.pdf) visitado el, v. 29, 2006.

DE ECHAVE, J. Súper ciclo y boom extractivo ¿Es lo mismo? 2016.

DE MELLO, J. M. C. **O capitalismo tardio**. UNESP, 2009.

DEAN, W. **A industrialização de São Paulo: 1880-1945**. Difusão européia do livro (DIFEL), 1971.

DEMIER, F. **A lei do desenvolvimento desigual e combinado de Leon Trotsky e a intelectualidade brasileira: breves comentários sobre uma relação pouco conhecida**. Outubro, São Paulo: Instituto de Estudos Socialistas, n. 16, p. 75-107, 2007.

- ECUADOR, A. C. DEL. Constitución de la República del Ecuador. . 2008.
- ECUADOR, A. N. DEL. Ley 45. Ley de Minería. . 2009.
- EL PAÍS. Ecuador cierra una ONG que respaldaba la lucha antipetrolera en el Amazonas. **EL PAÍS**, 11 dez. 2013.
- EL TELÉGRAFO. “Se afectará menos del 1 por mil del Yasuní”. **El Telégrafo**, 11 out. 2013.
- EMPLEOMIN. **Plan Sectorial de Desarrollo Minero Metalúrgico 2015-19**, [s.d.].
- ENAMI. **Plan de Negocios 2016**, 2016. Disponível em:
<<http://www.enamiep.gob.ec/?p=407#>>. Acesso em: 10 out. 2016
- EPSTEIN, G. A. Introduction: Financialization and the World Economy. In G. A. Epstein (Ed.), **Financialization and the World Economy** (pp. 3-16). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd, 2005.
- ESPINOZA MORALES, J. **Minería Boliviana: su realidad**. [s.l.] Plural editores, 2010.
- ESPINOZA MORALES, J. Minería Estatal: ¿una historia de fracasos? In: **¿De vuelta al Estado Minero?** La Paz, Bolivia: Foro Minero, 2013.
- FALETTO, E.; CARDOSO, F. H. **Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica**. Zahar, 1973.
- FLEURY, S. A montagem do padrão de seguridade social na América Latina: cooptação e regulação. In: *Estado sem cidadãos*. Fiocruz. p. 175-96, 1994.
- FRANCESONE, K. Cooperative miners and the politics of abandonment in Bolivia. **The Extractive Industries and Society**, v. 2, n. 4, p. 746–755, dez. 2015.
- FRANCESONE, K.; CUELLAR, V. Cooperativas mineras: entre socios, patrones y peones. **Petropress**, v. 30, 2013.
- FUNDACION JUBILE. **Análisis del sector y normativa minera en Bolivia**, 2015. Disponível em: <<http://www.jubileobolivia.org.bo/publicaciones/revistas->

especializadas/item/387-analisis-del-sector-y-normativa-minera-en-bolivia.html>.

Acesso em: 24 jul. 2016

FUNDACION JUBILEO. **Reporte de las Industrias Extractivas en Bolivia**, 2015a.

Disponível em: <<http://www.jubileobolivia.org.bo/publicaciones/revistas-especializadas/item/409-reporte-de-las-industrias-extractivas-en-bolivia.html>>. Acesso em: 24 jul. 2016

FUNDACION JUBILEO. **Renta Extractiva Minera**, 2015b.

FUNDACION JUBILEO. **A 10 años de la nacionalización de los hidrocarburos**, 2016.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1959.

_____. **O Mito do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974.

G1 ES. **Lama se espalha por 43 km ao Norte no mar do ES, segundo o Ibama**.

Disponível em: <<http://g1.globo.com/espírito-santo/noticia/2015/11/lama-se-espalha-por-43-km-ao-norte-no-mar-do-es-segundo-o-ibama.html>>. Acesso em: 19 out. 2016.

GAGO, Verónica; MEZZADRA, Sandro. Para una crítica de las operaciones extractivas del capital. Patrón de acumulación y luchas sociales en el tiempo de la financiarización. **Nueva sociedad**, n. 255, p. 38-52, 2015.

GALLEGOS, F. R. Political Change, State Autonomy, and Post-Neoliberalism in Ecuador, 2007–2012. **Latin American Perspectives**, 2015.

GANDARILLAS, M. Empleo y derechos laborales en las actividades extractivas. **Petropress**, v. 30, 2013.

GANDARILLAS, M. La década dorada del extractivismo. In: **Extractivismo: Nuevos contextos de dominación y Resistencias**. [s.l.] CEDIB, 2014a.

GANDARILLAS, M. La ley minera, una amenaza a la democracia y los derechos humanos. **Petropress**, v. 33, 2014b.

GLOBAL WITNESS. **Cuantos Más?** Relatório, 2015. Disponível em:

<https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/cuantos-mas/>

GONÇALVES, R. O. **comércio internacional**. Contexto, 2000.

GUACHALLA, Osvaldo. La exacerbación de la política extractivista en Bolivia. **El Observador: Boletín de seguimiento a políticas de recursos naturales**, v. 4, n. 8, 2010.

GUDYNAS, E. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. **Extractivismo, política y sociedad**, p. 187-225, 2009.

_____. Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano. **Nueva Sociedad**, n. 237, p. 128-146, 2012.

_____. **América Latina: O esgotamento de um modelo**, 2015. Disponível em: <http://www.esquerda.net/dossier/america-latina-o-esgotamento-de-um-modelo/40315>.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1995

_____. **Novo imperialismo (O)**. Edições Loyola, 2004.

HERRERA, J. J.; ARIAS, K.; LÓPEZ, J. Análisis económico y socio-ambiental del primer contrato de minería a gran escala: una mirada desde la sociedad civil. **Esfera Pública**, v. 5, 2012.

HISPANTV. **Panorama - La nueva ley minera en Bolivia**, 2 jun. 2014. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=_n08e42ckvU>. Acesso em: 22 jul. 2016

HOLLAND, M.; BARBI, F. China na América Latina: uma análise da perspectiva dos investimentos diretos estrangeiros. In: Renato Baumann. (Org.). **O Brasil e os demais BRICs: Comércio e Política**. Brasília: CEPAL/IPEA, 2010.

HUBER, E.; STEPHENS, J. **Democracy and the left: social policy and inequality in Latin America**. University of Chicago Press, 2012.

JARAMILLO, F. **Balance crítico del gobierno de Rafael Correa**. 2014.

KIERNAN, P. Mining Dams Grow to Colossal Heights, and So Do the Risks. **Wall Street Journal**, 5 abr. 2016.

JIMENEZ, Juan; AZCÚNAGA, Isabel. Volatility, Inequality and the Quality of Public Finances in Latin America. In: Lavinás, Lena and Fritz, Barbara (eds.), **A Moment of Equality of Latin America? Challenges for Redistribution**, Burlington: Ashgate, 162-178, 2015.

JÚNIOR, M. G.; LOPES, T. **Trotsky's Law of Uneven and Combined Development in Marini's Dialectics of Dependency**. 2013. Disponível em <<http://iippe.org/wp/wpcontent/uploads/2013/06/Tiago-Lopes-and-Mario-Costa-dePaiva-Guimaraes-Junior.pdf>>. Acessado em 7 de Novembro de 2013.

KUPFER, D. Tecnologia e emprego são realmente antagônicos. *Novo Desenvolvimentismo: Um Projeto Nacional de Crescimento com Equidade Social*, 2005.

LAVINAS, L. Latin America: Anti-Poverty Schemes Instead of Social Protection. Em: **desiguALdades.net Working Paper Series 51**, Berlin: desiguALdades.net International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America, 2013.

_____. La Asistencia Social en el Siglo XXI. **New Left Review**, v. 84, p. 7-48, 2014.

_____. Brasil 2000: mais consumo, pouca redistribuição. In: Souza, Pedro de. (Org.). **Brasil: Sociedade em Movimento**. 1ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra e Centro Internacional Celso Furtado, v. 1, p. 93-102, 2015.

LEWIS, W. A. **O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão-de obra. A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forense, p. 406-456, 1969.

LOS TIEMPOS. **Planta de Litio de Uyuni generará 4.000 Toneladas de lodo tóxico por día**. Disponível em: <<http://eju.tv/2014/09/alerta-planta-de-litio-generar-4-000-t-de-lodo-txico-por-da-y-convertir-en-desierto-altiplano-boliviano/>>. Acesso em: 9 out. 2016.

LUCE, M. S. **O Subimperialismo Brasileiro Revisitado: a política de integração regional do governo Lula**. Dissertação de Mestrado, UFRGS, 2007.

LUPIEN, Pascal. The incorporation of indigenous concepts of plurinationality into the new constitutions of Ecuador and Bolivia. **Democratization**, v. 18, n. 3, p. 774-796, 2011.

LUXEMBURGO, Rosa; FERNÁNDEZ, Raimundo. **La acumulación del capital**. Grijalbo, 1967.

MARINI, R. M. Dialética da dependência. In: SADER, Emir (Org.). **Dialética da dependência: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini**. Petrópolis: Rio de Janeiro: Buenos Aires: Vozes / Bueno Aires, CLACSO, (1973) 2000, p. 105-165, 1973.

MADDISON, A. **The world economy volume 1: A millennial perspective volume 2: Historical statistics**. Academic Foundation, 2007.

MARX, K. **O Capital** (Crítica da Economia Política). Livro 1: O Processo de Produção do Capital – Volume II. São Paulo: Difel, [1885] 1982.

MELO, M. 5 razones jurídicas para oponerse a la nueva ley de minería. **Petropress**, v. 13, 2009.

MILANEZ, Bruno; SANTOS, Rodrigo Salles Pereira dos. Neodesenvolvimentismo e neoextrativismo: duas faces da mesma moeda. **Anais do 37º Encontro Anual da ANPOCS**, 2013.

MM (Ministerio de Minería). **Plan Nacional del Desarrollo del Sector Minero**, 2016.

MMM (Ministerio De Minas Y Metalurgia). **Dossier Estadísticas Del Sector Minero Metalúrgico 1980 - 2013**, 2014.

MMSD (Minería, Minerales Y desarrollo Sustentable). **Abriendo Brecha**. [s.l.] Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, 2002. Disponível em: <<http://pubs.iiied.org/pdfs/9287IIED.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2016.

MMSD AMÉRICA DO SUL. **Minería, minerales y desarrollo sustentable en América del Sur**. Santiago: Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA) : Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Iniciativa de Investigación sobre Políticas Mineras (IIPM), 2002.

MODONESI, M. Crise hegemónica y movimientos antagonistas en América Latina. Una lectura gramsciana del cambio de época. **A Contracorriente: Revista de Historia Social y Literatura en América Latina**, v. 5, n. 2, p. 115–140, 2008.

MRNNR (Ministerio de Recursos Naturales No Renovables). **Plan Nacional del Desarrollo del Sector Minero 2011 - 2015**, 2010.

ORTA-MARTÍNEZ, M.; FINER, M. (2010). **Oil frontiers and indigenous resistance in the Peruvian Amazon. Ecological Economics**, v. 70, n. 2, p. 207-218.

OSORIO, Jaime. Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica. In: FERREIRA, C., LUCE; M., OSORIO, J. (Org.). **Padrão de Reprodução do Capital: contribuições da teoria marxista da dependência**. São Paulo: Boitempo Editorial, p. 37-86, 2012a.

_____. América Latina: o novo padrão exportador de especialização produtiva. In: FERREIRA, C., LUCE; M., OSORIO, J. (Org.). **Padrão de Reprodução do Capital: contribuições da teoria marxista da dependência**. São Paulo: Boitempo Editorial, p. 103-133, 2012b.

PARDO, Javier Rodriguez. ¿ Existe una minería posible?. **Saber Cómo**, Boletín, 2007.

PICQ, Manuela. Extrativismo: a pedra no caminho do desenvolvimento. In: **Brasil, Sociedade e Movimento**, p.213-221. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

PINTO, Aníbal. Naturaleza e Implicaciones de la Heterogenidade Estructural de América Latina. **El Trimestre Económico**, vol. 37 (1). n. 145, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1970.

PINTO, Eduardo. **Bloco no poder e governo Lula**. Tese de Doutorado: Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

PINTO, E.; BALANCO, P. Transformações do capitalismo contemporâneo e os impactos para a América Latina: retrospectivas, mudanças e perspectivas”. **Revista Olho da História**, nº 19, dez 2012.

PRADO JR., C. **Formação do Brasil contemporâneo**. Editora Brasiliense, 1945.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas, In: Bielschowsky, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: CEPAL/COFECON/Record, 2000. v.1., p. 69-136, 2000.

RIASCOS, L. H. P. Extractivismo clásico y neoextractivismo, ¿ dos tipos de extractivismos diferentes?. **Revista Tendencias**, v. 15, n. 2, p. 11-29, 2014.

RODRÍGUEZ, E. C. Entre el movimiento y el partido político: los movimientos indígenas en Bolivia y Ecuador. **Trans-pasando Fronteras**, n. 4, p. 145–171, 2013.

RODRÍGUEZ-CARMONA, A.; GAROZ, I. A. **De la Salmuera a la Batería Soberanía y cadenas de valor**. [s.l.] PNUD, Centro de Investigaciones Sociales de la Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2014.

ROSENSTEIN-RODAN, P. Problems of industrialization of eastern and southeastern Europe. *The economic journal*, p. 202-211, 1943.

ROUX, Rhina. Marx y la cuestión del despojo. Claves teóricas para iluminar un cambio de época. **Revista herramienta**, v. 38, p. 61-74, 2008.

RUIZ, M.; ITURRALDE, P. La alquimia de la riqueza. **Estado, petróleo y patrón de acumulación en el Ecuador**. Quito: Centro de Derechos Económicos y Sociales, 2013.

SAAD FILHO, Alfredo. Neoliberalismo: Uma análise marxista. **Marx e o Marxismo**, v. 3, n. 4, p. 58-72, 2015.

SAAVEDRA, L. Á. Ecuador: Reformas Legislativas Para Favorecer A Mineris. **Línea de Fuego**, 2012. Disponível em: <<https://lalineadefuego.info/2012/08/30/ecuador-reformas-legislativas-para-favorecer-a-mineras-por-luis-angel-saavedra/>>. Acesso em: 9 out. 2016

SACHER, William. El modelo minero canadiense: saqueo e impunidad institucionalizados. **Acta Sociológica**, v. 1, n. 54, 2011.

SACHER, William; ACOSTA, Alberto. La minería a gran escala en Ecuador. **Ediciones Abya-Yala**, 2012.

- SADER, Emir. **A nova toupeira**. Boitempo editorial, 2009.
- SAINZ, Juan. 'Postneoliberalism' and Social inequalities in the Andes: Reflections and Hypotheses on the Venezuelan, Bolivian, and Ecuatorian Cases. In: Lavinás, Lena and Fritz, Barbara (eds.), **A Moment of Equality of Latin America? Challenges for Redistribution**, Burlington: Ashgate, 53-75, 2015.
- SALUDJIAN, A. Integração Sul-Americana: Um Balanço Crítico. **Argumentum** (Vitória), v. 6, p. 76-102, 2014.
- SEOANE, José. Neoliberalismo y ofensiva extractivista. **Theomai**, v. 26, 2012.
- SPRONK, S. Mapping regional tensions in Correa's Ecuador and Evo's Bolivia. **Relay**, v. 23, n. July/September, p. 39-43, 2008.
- SPRONK, S.; WEBBER, J. Struggles against Accumulation by Dispossession in Bolivia. **Latin American Perspectives**, v. 34, n. 2, p. 31-47, 2007.
- STRÖBELE-GREGOR, J. Litio en Bolivia. 2012.
- SVAMPA, M. 'Consenso de los Commodities' y lenguajes de valoración en América Latina. **Nueva Sociedad**, v. 244, março-abril, 30-46, 2013.
- SUZIGAN, W. **Indústria brasileira: origem e desenvolvimento**. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- TADDEI, Emilio; SEOANE, José; ALGRANATI, Clara. Extractivismo, despojo y crisis climática. **Ediciones Herramienta**, 2013.
- TAVARES, M. C. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000-v. 1, p. 217-237, 2000.
- THOMSON, Frances; DUTTA, *Sahil*. **Financialisation: A Primer**. 2015. Disponível em: <https://www.tni.org/en/publication/financialisation-a-primer>
- THORP R. (1998). **Progress, Poverty and Exclusion. An Economic History of Latin America in the 20th Century**. Washington: IADB

USGS. **Mineral Commodities Summaries**. 2015.

VADELL, J. A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do consenso do pacífico. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. Supl., p. 57-79, 2011.

VALENCIA, M. F. V. **The Recent Inequality Reduction in Latin America: the role of tax police**. Tese de Doutorado. Freie Universitat Berlin, 2014.

VEGA, M. A. Carmen Gómez. El desarrollo de la industria de la maquila en México. **Problemas del desarrollo**, v. 35, n. 138, 2004.

VIALE, C.; MONGE, C. Conquistas e limites do neoextrativismo latino-americano e a emergência do debate pós-extrativista. **Revista Trincheira**. 2ª edição, agosto, p. 27-31. IBASE, 2015.

VILLEGAS, P. Ley de minería a costa de la democracia. **Petropress**, v. 33, 2014.

VINER, J. **The Custum Union Issue**. New York: Ed. Carnage Endowment for international peace, 1950.

VIVAS, Esther. **Monsanto, a semente do diabo**. 2014. Disponível em: <http://www.esquerda.net/opiniaio/monsanto-semente-do-diabo/32897>

WEBBER, Jeffery. From rebellion to reform. **International socialist review**, v. 73, 2010. Disponível em: <http://isreview.org/issue/73/rebellion-reform>

ZIBECHI, Raúl. **Extractivismos, segunda fase del neoliberalismo**. Palestra ministrada em Cuenca, 21 de junho de 2011. Disponível em: <http://www.abong.org.br/biblioteca.php?id=7856&it=7873>. Acesso em 25 de outubro de 2015

ZORRILLA, C.; SACHE, W.; ACOSTA, A. Los perversos versos de la minería: 21 preguntas para entender la minería del siglo XXI. **Extractivismos**, 2011. Disponível em: <http://extractivismo.com/2011/10/los-perversos-versos-de-la-mineria-21-preguntas-para-entender-la-mineria-del-siglo-21/>