



Texto para Discussão 012 | 2015

Discussion Paper 012 | 2015

América Latina e China: Limites econômicos e políticos ao desenvolvimento

Eduardo Costa Pinto

Professor Adjunto - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro

Marcos Antonio Macedo Cintra

Técnico em Planejamento e Pesquisa - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

This paper can be downloaded without charge from

<http://www.ie.ufrj.br/index.php/index-publicacoes/textos-para-discussao>

América Latina e China: Limites econômicos e políticos ao desenvolvimento

Junho, 2015

Eduardo Costa Pinto

Professor Adjunto - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro

Email: eduardo.pinto@ie.ufrj.br

Marcos Antonio Macedo Cintra

Técnico em Planejamento e Pesquisa - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

E-mail: marcos.cintra@ipea.gov.br

Resumo

Este artigo examina a dinâmica da América Latina na década de 2000, em que a região cresceu, distribuiu renda, reduziu a pobreza extrema – mesmo sem mudar sua estrutura produtiva especializada em recursos naturais – e se aproximou economicamente dos chineses. Isso foi possível em virtude da vitória eleitoral de governantes menos alinhados às diretrizes neoliberais, da bonança das *commodities*, da abundante liquidez e das baixas taxas de juros nos países centrais. Apesar desses avanços, a região não conseguiu criar capacidades internas para reduzir as barreiras econômicas (especialização produtiva) e políticas (dificuldades em construir blocos históricos voltados às estratégias de desenvolvimento) de longo prazo para a construção de uma trajetória autônoma de desenvolvimento.

Palavras-chave: América Latina, China, *commodities*, desenvolvimento.

Abstract

This article examines the economic dynamics in Latin America in the 2000s. During this decade this region presented economic growth, income distribution, reduction of extreme poverty – despite no change in its production structure characterized by exploitation of natural resources –, and it got closer to the Chinese economy. This was made possible because of national election victory of presidents less aligned to neo-liberal guidelines and the commodity boom together with abundant liquidity and low interest rates in central economies. Despite these advances, the Latin American region was unable to create internal capabilities to reduce economic barriers (productive specialization) and political hindrances (difficulties in building up historical blocks aiming at development strategies) to the establishment of a stand-alone development trajectory.

Key words: Latin America, China, commodities, development.

1 Introdução

Após duas décadas de baixo crescimento e de diversas crises econômicas e políticas, os países latino-americanos vivenciaram, ao longo da década de 2000, um período de bonança internacional – aumento nas cotações das *commodities*, redução dos preços das manufaturas, melhora nos termos de troca, aumento da liquidez internacional, elevação da entrada de investimento direto –, que reduziu a restrição externa ao crescimento dos países da região, possibilitando sustentar maiores taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), mesmo após a crise internacional de 2008, e diminuir a desigualdade de renda e, sobretudo, a pobreza extrema.

A despeito do maior crescimento e da melhora na distribuição de renda, a estrutura produtiva da região pouco avançou em termos de diversificação, permanecendo um padrão de especialização da produção e das exportações centrada na exploração de recursos naturais (minérios, energia e alimentos) e um avanço em serviços de baixa tecnologia.¹ Isso recolocou limites (incerteza estrutural) ao desenvolvimento da região, pois a restrição externa ao crescimento ficou fortemente dependente da trajetória da economia mundial (dinâmica chinesa e recuperação americana e europeia), que parece sinalizar que a bonança da década de 2000 para a América Latina se esgotou.

Este artigo tem como objetivo analisar a dinâmica da América Latina nos anos 2000. Período em que a região cresceu, distribuiu renda, reduziu a pobreza extrema, mesmo sem mudar sua estrutura produtiva e de exportações especializadas em recursos naturais, e se aproximou economicamente (comércio, investimento e financiamento) dos chineses. Busca-se mostrar que (i) isso foi condicionado pela bonança das *commodities*, pela liquidez internacional e pelas vitórias eleitorais de governantes menos alinhados às diretrizes neoliberais; e que (ii) a região não conseguiu criar capacidades internas para

¹ Salienta-se que mesmo nos três casos mais “radicais” de reformas políticas, econômicas e sociais – Venezuela, com a Revolução Bolivariana, chefiada por Hugo Chávez; Bolívia, com o Movimento ao Socialismo, capitaneado por Evo Morales; Equador, com a Revolução Cidadã, liderada por Rafael Correa – não houve mudanças distributivas substantivas, mas sim transformações redistributivas importantes. Estas possibilitaram uma ampliação da cidadania social básica com a incorporação de setores subalternos historicamente excluídos. Da mesma forma, não houve alterações significativas nas estruturas produtivas, de emprego e de riqueza (SÁINZ, 2014).

reduzir as barreiras econômicas (especialização produtiva) e políticos (dificuldades em construir blocos históricos voltados ao desenvolvimento nacional) de longo prazo para a construção de uma trajetória mais autônoma de desenvolvimento.

Além desta introdução, o artigo está dividido em mais quatro seções. Na segunda, apresenta-se a dinâmica econômica recente da América Latina. Na terceira, discute-se a evolução da presença chinesa (comércio, investimento e empréstimos) para a região, observando os elementos de complementaridades e rivalidades. Na quarta, analisam-se os limites de longo prazo da trajetória de crescimento da região na década de 2000 em virtude da permanência de sua estrutura produtiva especializada e do reforço de poder dos segmentos empresariais (frações de classe) atrelados às *commodities* agrícolas e intensivas em capital (petróleo, minério de ferro etc.) e às finanças (frações bancário-financeira nacionais e internacionais). Na quinta, alinhavam-se algumas ideias a título de conclusão.

Salienta-se que as informações das contas externas e das contas nacionais foram obtidas na base de dados do Comtrade/ONU e da Cepal/ONU. As informações dos investimentos estrangeiros chineses foram obtidas na The Heritage Foundation. Cabe observar que os dados ao longo do texto, notadamente na segunda seção, que não tenham sua fonte apresentada provieram da base de informações da Cepal. Analisam-se as informações agregadas da América Latina e de forma desagregada para cinco países selecionados (Argentina, Brasil, Chile, México e Peru) que representavam cerca de 78% do PIB da região em 2013.

2 A dinâmica econômica da América Latina

A América Latina voltou a se recuperar economicamente na década de 2000, sustentando maiores taxas de crescimento do PIB, mesmo após a crise internacional de 2008, e reduzindo de forma significativa sua vulnerabilidade externa e social (pobreza extrema e desigualdade de renda). Fato este pouco comum da história da região. Entre 2000 e 2011, a taxa de crescimento médio anual do PIB foi de 3,4% na América Latina, de 4,5% na Argentina, de 3,6% no Brasil, de 4,1% no Chile, de 5,6% no Peru e de 2,4% no México. Nessa mesma década, a região também registrou expressiva redução da pobreza (de 43,9% para 31% da população entre 2002 e 2010) e da indigência (de 19,3% para 12,1% da população entre 2002 e 2010) (BERTOLA e OCAMPO, 2015; OCAMPO e ROS, 2011; PINTO e CINTRA, 2013).

A configuração dessa dinâmica econômica regional na década de 2000 foi possibilitada por um conjunto de fatores externos e internos. No plano externo, sobressaíram a ascensão da China, que desencadeou transformações econômicas estruturais na economia mundial e que tiveram impactos positivos em muitos países da região, expressos na melhora significativa nos termos de troca; e a ampla liquidez financeira internacional com baixas taxas de juros nos países centrais. Isso possibilitou aos países a acumulação de volumes expressivos de reservas em moeda estrangeira.² No plano interno, destacou-se o malogro do modelo neoliberal em cumprir suas promessas (crescimento, estabilidade e distribuição de renda) na década de 1990, o que possibilitou a vitória eleitoral de muitos governantes reformistas, localizados mais à esquerda no espectro político, que adotaram políticas (fiscal e monetária) de demanda efetiva, em particular as de transferência de renda (PECK; THEODORE e BRENNER, 2010; FIORI, 2011).

O elevado dinamismo econômico chinês reposicionou este país, tornando-o um dos protagonistas da economia mundial. Esse protagonismo se deve ao seu duplo papel (tanto pelo lado da oferta como da demanda) desempenhado na dinâmica mundial. Pelo lado da oferta global, o país tornou-se o principal produtor e exportador mundial de produtos de tecnologia da informação (TI) e de bens de consumo industriais intensivos em mão de obra e em tecnologia, transformando-se na “fábrica do mundo”. Pelo lado da demanda

² Dado o escopo deste trabalho, a dinâmica dos fluxos de capitais para os países latino-americanos não será abordada. Para maiores informações, ver Akyüz (2011).

global, a China consolidou-se como um grande mercado consumidor: *i*) para as máquinas e equipamentos de alta tecnologia e produtos finais; *ii*) para as *commodities* (petróleo, minerais, produtos agrícolas etc.); e *iii*) para as manufaturas produzidas em seu próprio território (MEDEIROS, 2006; PINTO e GONÇALVES, 2014).

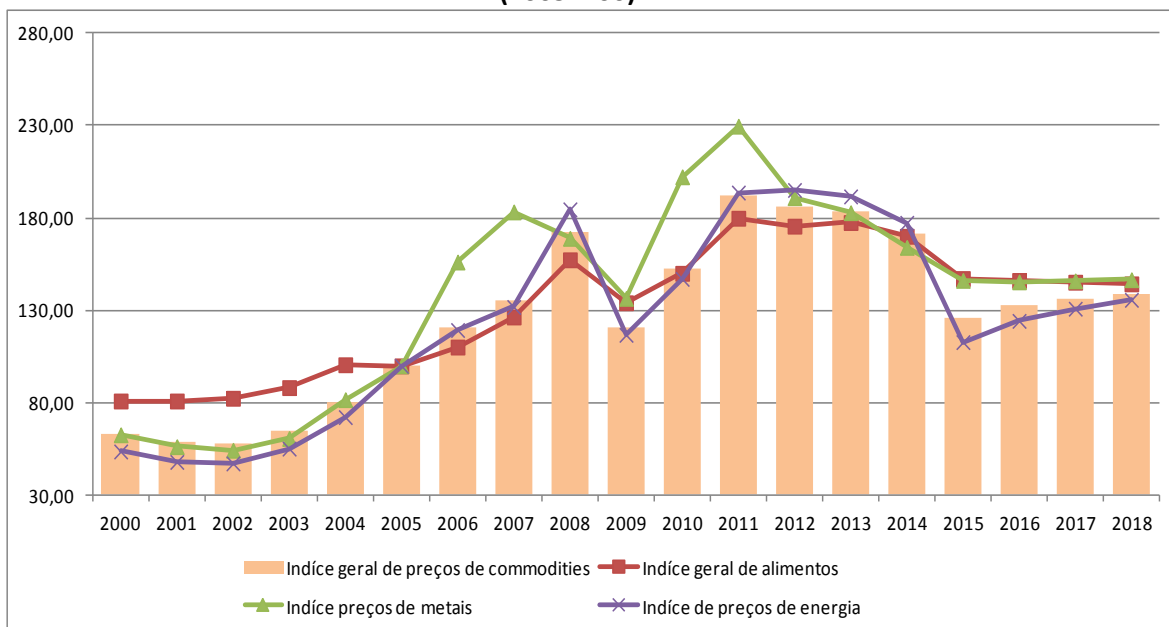
Esse duplo papel (lado da oferta e da demanda) desempenhado pela China provocou transformações significativas na economia mundial, sobretudo na década de 2000. Dentre esses processos, cabe enfatizar: *i*) elevação e manutenção dos preços internacionais das *commodities* (gráfico 1) fruto da demanda chinesa (efeitos direto e indireto), da estrutura de oferta e de seus mercados futuros destes produtos;³ *ii*) estabilização ou baixo crescimento do nível de preços das manufaturas em virtude da pressão competitiva da produção industrial da China. Produção esta que combina salários baixos, economias de escala e de escopo e novas formas de organização e gestão da produção; *iii*) sustentação em níveis elevados dos termos de troca favorável aos países em desenvolvimento, especialmente os africanos e os latino-americanos que exportam *commodities*; e *iv*) expansão mundial do consumo de massa em decorrência da mudança de preço relativo entre manufaturas e salários que vem permitindo o acesso aos produtos industriais a segmentos da população mundial que até então viviam na condição de subsistência (CASTRO, 2011).

O índice de preços das *commodities* mais que duplicou (230%) entre 2002 e 2011, notadamente as minerais (322%) e as energéticas (310%) que tiveram seus preços triplicados no período, porém a tendência de crescimento parece ter se revertido a partir de 2012. As projeções do FMI aponta uma queda contínua desses preços entre 2015-2018 (gráfico 1). Essa queda está associada ao baixo dinamismo das economias centrais, a desaceleração da economia chinesa e excesso de oferta em diversos produtos. Não se pode deixar de destacar a expansão da oferta de gás de xisto e a menor dependência dos Estados Unidos dos hidrocarbonetos. No âmbito da dinâmica interna chinesa, há sinais claros que o governo vem buscando ampliar o consumo das famílias em proporção do PIB e desacelerar a taxa de investimento (FANG *et al*, 2009). Isso necessariamente impactará

³ Para uma discussão sobre as *commodities*, ver Serrano (2013); UNCTAD (2011) e Shulmeister (2009).

os preços das *commodities* mundiais em virtude da contração da demanda por estes produtos, sobretudo os minerais.

GRÁFICO 1
Índices de preços de *commodities* (2000-2018)
(2005=100)



Nota: * A partir de 2005 os dados são estimados.

Fonte: FMI. Elaboração própria.

Essa dinâmica mundial da década de 2000 gerou, por um lado, efeitos macroeconômicos positivos para muitas economias da América Latina, sobretudo no que diz respeito à redução de sua histórica restrição externa ao crescimento; e, por outro, uma ampliação da especialização produtiva e das exportações na região em recursos naturais (alimentos, energia, minérios etc.) que limita o desenvolvimento de longo prazo.

O rápido aumento dos termos de troca da América Latina entre 2002 e 2011 (38%) gerou um bônus macroeconômico, reduzindo a restrição externa e estimulando a demanda da região o que permitiu maiores expansões internas na demanda agregada sem que isso provocasse desequilíbrios internos e externos (tabela 1). Essa elevação dos termos de troca proporcionou: 1) dois impactos positivos, associados aos efeitos renda e balanço de pagamentos, uma vez que aumentou a renda disponível, ampliando a demanda doméstica e importada, e melhorou o saldo comercial e a conta-corrente, reduzindo a vulnerabilidade

externa por meio do acúmulo de reservas internacionais;⁴ e 2) um aspecto positivo de curto prazo, atrelado ao efeito cambial, decorrente da apreciação das moedas nacionais de boa parte dos países da região⁵ que reduziu a pressão inflacionária,⁶ estimulando o consumo e possibilitando a adoção de políticas monetárias e creditícias expansivas. Entretanto, esse efeito cambial foi e vem sendo muito negativo no médio e longo prazo na medida em que reforçou a estrutura produtiva e as exportações especializadas em recursos naturais, pois, por um lado, reduziu a competitividade das exportações da indústria de manufaturas e, por outro, ampliou a concorrência por meio dos importados (notadamente de origem chinesa) para a indústria manufatureira existentes nos países da região (OCAMPO e ROS, 2011; FIORI, 2011; BARBOSA, 2011; BERTOLA e OCAMPO, 2015; PRADO, 2015).

A evolução dos termos de troca da América Latina na década de 2000 ocorreu de forma diferenciada entre os países da região. Entre 2002 e 2011, os termos de troca na Argentina, Brasil, Chile e Peru cresceram, respectivamente, 37%, 37%, 111% e 75%, ao passo que o México apresentou uma evolução menor de 11%. Com isso, o bônus macroeconômico afetou de forma distinta os países da região.

Essa melhora nos termos de troca se refletiu nas contas externas da região e dos seus países. O expressivo superávit do balanço de pagamentos entre 2000 e 2011 (US\$ 526,9 bilhões no acumulado), associado à entrada de capitais, possibilitou aos países da região acumular reservas em moeda estrangeira (que passaram de US\$ 162,7 bilhões em 2000 para US\$ 776,8 bilhões em 2011) e, por conseguinte, reduzir suas vulnerabilidades externas. Esse crescimento expressivo das reservas internacionais também foi observado nos cinco países selecionados.

⁴ A acumulação de reservas foi potencializada também pela abundância de capitais, com taxas de juros baixas, em âmbito internacional. Como sugerido, a dimensão da conta de capitais não será discutida neste trabalho. Para o caso brasileiro, ver Cintra (2015).

⁵ Entre 2003 e 2011, as moedas nacionais do Brasil, do Chile e do Peru se apreciaram em 45%, 30% e 20%, respectivamente; ao passo que na Argentina e no México ocorreram depreciações cambiais de 41% e 15%, respectivamente.

⁶ Entre 1995 e 2003, as taxas de inflações médias anuais para a Argentina, o Brasil, o Chile, o México, o Peru e América Latina foram de 4,6%, 14,9%, 4,8%, 16,4%, 5,6% e 14,6%, respectivamente. Essas taxas decresceram nesses países e região em 2003 e 2011 (6,5% no Brasil; 3,3% no Chile; 4,3% no México; 2,85% no Peru; e 6,9% na América Latina) com a exceção da Argentina que aumentou para 9,1%.

TABELA 1
Termos de troca – América Latina e países selecionados: 2000-2013
(anos selecionados, 2010 = 100)

	Argentina	Brasil	Chile	México	Peru	América Latina
2000	79,0	80,0	49,0	98,8	65,6	80,6
2001	78,5	79,7	45,7	96,2	62,7	77,6
2002	78,0	78,7	47,6	96,7	64,6	77,9
2003	84,7	77,5	50,4	97,7	67,1	79,3
2004	86,3	78,2	61,2	100,5	73,0	82,3
2005	84,4	79,3	68,5	102,4	78,3	86,2
2006	89,6	83,5	89,8	102,9	99,7	92,6
2007	92,9	85,2	92,9	103,8	103,4	95,2
2008	105,2	88,3	80,8	104,6	89,6	98,5
2009	100,4	86,2	81,7	92,9	84,7	90
2010	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100
2011	106,7	107,9	100,6	107,2	112,7	107,7
2012	106,3	101,6	94,9	105,0	107,2	104,9
2013	100,1	99,3	92,2	104,9	102,1	102,8
2002-2011	37%	37%	111%	11%	75%	38%
2011-2013	-8%	-11%	-17%	-2%	-16%	-6%

Fonte: Cepal.

Nesse sentido, a ascensão da China (e seus impactos nas transformações estruturais na economia mundial) gerou, entre 2000 e 2011, a expansão média do *quantum* exportado pelos países latino-americanos (de 4,6% no conjunto da região, de 7,4% na Argentina; de 8,3% no Brasil; de 5% no Chile; de 9,2 % no Peru e de 3,5% no México) e o crescimento expressivo do valor unitário das exportações, sobretudo das *commodities*, da região em seu conjunto (de 9,1%) e de suas maiores economias (de 6,9% na Argentina, de 13% no Brasil, de 15,9% no Chile, de 21% no Peru e de 4,8% no México).

Esse resultado das contas externas da região relaxou, pelo menos temporariamente, os problemas de restrições de moedas estrangeiras ao crescimento doméstico. Ademais, para alguns países, a depender da sua estrutura produtiva, o aumento das exportações

funcionou como importante componente da demanda agregada. Enfim, a melhora nos termos de troca representou para a região um bônus macroeconômico. Além do aumento das exportações, a elevação dos preços das *commodities* implicou num aumento do investimento estrangeiro direto na região latino-americana (de US\$ 46 bilhões em 2003 para US\$ 154 bilhões em 2011) destinado, boa parte, a produção de matérias-primas (*resource-seeking*), tais como petróleo, gás, mineração e agricultura.

Essa redução da vulnerabilidade externa, associada ao fortalecimento da capacidade, fiscal da região, permitiu a muitos países latino-americanos a adoção de políticas fiscais expansionistas – centradas em maiores investimentos públicos em infraestrutura e em maiores gastos em políticas de transferência de renda (Bolsa Família no Brasil; Pensão Social no Chile; Programa “Oportunidades” no México) –, que proporcionaram maiores taxas de crescimento articuladas às políticas de redução da pobreza extrema.

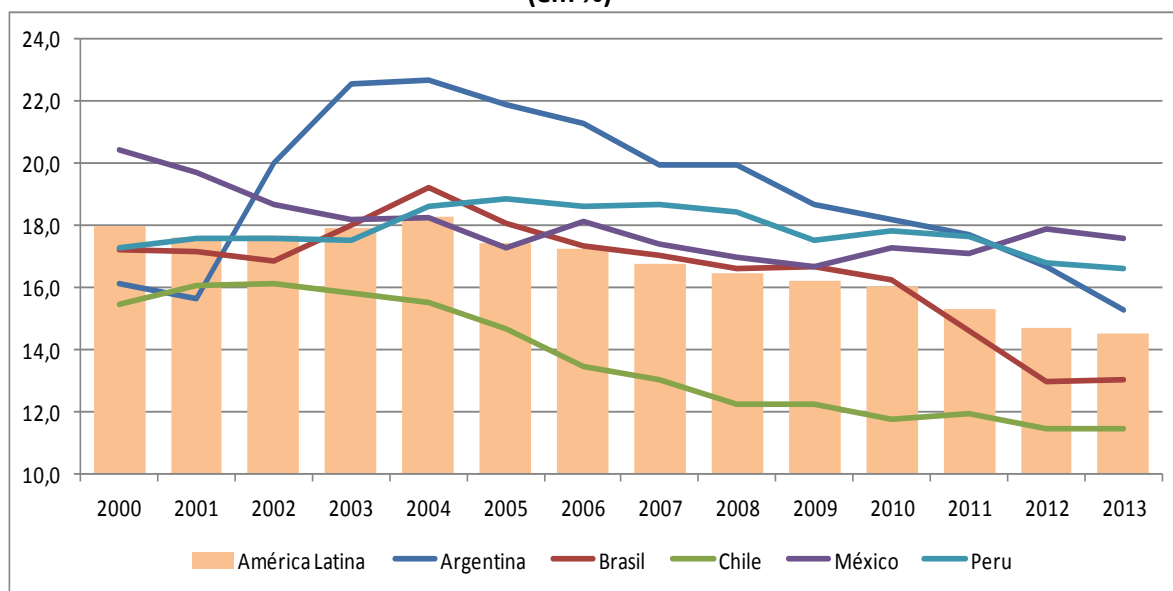
A adoção dessas políticas de demanda efetiva, com redução da pobreza, foi impulsionada a partir das vitórias eleitorais de muitos governantes da região que passaram a questionar as diretrizes neoliberais, em maior ou menor grau, contidas no “Consenso de Washington”. À medida que mais governantes eleitos foram seguindo essa nova linha, os Estados Unidos começaram a enfrentar limites em sua capacidade de intervenção na região em virtude de ter perdido aliados. Essa situação foi ainda mais potencializada após a sustentação dos Estados Unidos ao fracassado golpe militar de 2002 na Venezuela; ao esvaziamento do projeto da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), organizado pelo Brasil e Argentina, que foi engavetado na Reunião da Cúpula das Américas, em Mar Del Plata em 2005 e o rompimento argentino com o Fundo Monetário Internacional em 2003 (FIORI, 2011; PECK, THEODORE e BRENNER, 2010). Esse processo gerou um posicionamento passivo e distanciado dos Estados Unidos no que diz respeito às questões regionais, com as exceções do México e países da América Central e Caribe que fazem parte da sua “zona de segurança” geopolítica mais imediata.

Com a menor presença americana, a China ampliou de forma expressiva sua influência econômica na região na década de 2000 por meio do comércio, dos investimentos, notadamente nas áreas de recursos naturais, e do crédito fornecido pelos bancos de desenvolvimento para os governos e empresas – essas dimensões econômicas da maior penetração chinesa serão detalhadas mais à frente.

Apesar dessas mudanças não triviais na região (crescimento, distribuição de renda e redução da pobreza extrema), os esforços de reconstrução de políticas industrial e de ciência e tecnologia, voltadas ao câmbio estrutural, realizado pelos países da região não obtiveram os resultados esperados. Os problemas estruturais de especialização produtiva e baixa produtividade média persistiram.

A estrutura produtiva da região pouco se moveu. E quando ocorreu foi na direção de aprofundamento da especialização produtiva em recursos naturais e da desindustrialização relativa. Entre 2000 e 2013, a participação da indústria de transformação no valor adicionado total na região caiu de 18,0% para 14,5%. Isso se deveu, principalmente, a redução da participação da indústria de transformação no México (de 20,4% para 17,6%) e no Brasil (de 17,2% para 13%) no mesmo período, uma vez que esses dois países responderam por aproximadamente 64% de toda a produção de manufaturas da região em 2013. Nos outros três países latino-americanos da amostra também ocorreram reduções na participação da indústria de transformação (gráfico 2).

GRÁFICO 2
Participação da indústria de transformação no valor agregado total: América Latina, Argentina, Brasil, Chile, México e Peru (em %)



Fonte: Cepal.

O contraponto foi a ampliação das atividades baseadas em recursos naturais (alimentos, energia, minérios etc.) no valor adicionado na região e, sobretudo, nas exportações. Entre

2000 e 2013, as participações da agricultura, pecuária e pesca e do extrativismo mineral no valor adicionado total elevaram-se de 5,4% para 5,6% e de 4,7% para 6,4%, respectivamente. A Argentina foi o país que mais aumentou a sua participação da agricultura no valor adicionado total (de 4,2% para 7%), ao passo que o Chile apresentou a maior elevação da participação do extrativismo mineral (de 5,8% para 12,2%).

No que diz respeito às exportações, verificou-se um processo de reprimarização da pauta exportadora da América Latina. Entre 2000 e 2013, a participação das exportações de bens primários da região elevou-se de 41,8% para 53% (crescimento de 27%). Nos cinco países da amostra apenas a Argentina reduziu levemente sua participação de produtos primários. Nesse período, cabe destacar os expressivos aumentos das participações de primários nas exportações brasileiras (53,1%) e mexicanas (44,5%) (tabela 2).

TABELA 2
Exportações por participação de grupo de produtos: primários e manufaturas – América Latina, Argentina, Brasil, Chile, México e Peru
(em %)

		Argentina	Brasil	Chile	México	Peru	América Latina
2000	Primários	67,5	41,6	83,8	16,5	79,7	41,8
	Manufaturados	32,5	58,4	16,2	83,5	20,3	58,2
2011	Primários	67,6	65,9	86,2	27,7	86,3	59,8
	Manufaturados	32,4	34,1	13,8	72,3	13,7	40,2
2013	Primários	66,9	63,6	86,1	23,8	85,4	53
	Manufaturados	33,1	36,4	13,9	76,2	14,6	47

Fonte: Cepal.

Além da ampliação da especialização em recursos naturais da região, verificou-se ainda uma expansão do *gap* tecnológico na década de 2000 entre a indústria de transformação dos países da América Latina e dos países centrais. Esse movimento pode ser observado por meio da comparação (i) entre a produtividade da América Latina e a dos Estados Unidos, tanto em setores intensivos em mão de obra e em engenharia como em setores intensivos em recursos naturais; e (ii) entre as elasticidades rendas das exportações do resto do mundo e das importações domésticas (BÉRTOLA e OCAMPO, 2015; PALMA, 2011; PRADO, 2015).

Parte dessa redução da participação da indústria de transformação na região e da reprimarização de sua pauta exportadora foi uma decorrência da maior presença econômica (comércio, investimento direto e crédito) chinesa na região que afetou de forma diferenciada os países, gerando complementaridades e também rivalidades.

3 Presença chinesa na América Latina

A dinâmica socioeconômica da América Latina na década de 2000 aproximou economicamente (comércio, investimento e crédito) os chineses com a região, ao passo que reduziu a aproximação com os Estados Unidos, notadamente com os países da América do Sul. Entre 2002 e 2011, a corrente de comércio (exportações mais importações) entre a China e a região aumentou em aproximadamente 13 vezes. Neste período, as exportações da América Latina para a China elevaram-se de US\$ 6,2 bilhões para US\$ 86,3 bilhões, enquanto as importações foram multiplicadas por 127 (de US\$ 0,4 bilhão para US\$ 45,5 bilhões). O saldo comercial acumulado foi favorável para a China em US\$ 312,5 bilhões. Esse resultado cai para US\$ 66,7 bilhões, ao se excluir o México (Comtrade/ONU).

No acumulado entre 2002 e 2011, o Brasil, o Chile e o Peru obtiveram superávits comerciais com a China de US\$ 22,5 bilhões (7% do superávit total); US\$ 22,7 bilhões (26% do superávit total) e de US\$ 3,5 bilhões (10% do superávit total), respectivamente. Por outro lado, a Argentina e o México apresentaram déficits comerciais com a China no acumulado nesse período de US\$ 2,3 bilhões e US\$ 245,8 bilhões (Comtrade/ONU).

Além dos efeitos negativos do déficit comercial para alguns países da região, é preciso destacar que o padrão de comércio, mesmo nos países superavitários, entre a China e a América Latina foi marcado por uma relação assimétrica em que se verificaram elevados superávits em favor da região nos produtos primários e nas manufaturas intensivas em recursos naturais e crescentes déficits nos produtos manufaturados (de baixa, média e alta intensidade tecnologia), sobretudo após a crise internacional, quando a China direcionou parte de suas exportações de manufatura da Europa e dos Estados Unidos para a região.

Essa maior conexão comercial pode ser observada, entre 2002 e 2011, a partir do aumento acelerado da participação da China como destino das exportações (de 2,1% para 8,1%) e como origem das importações (de 3,9% para 14,8%) da região, conforme Comtrade/ONU. As participações da China nos destinos das exportações totais da Argentina, do Brasil, do Chile, do Peru e do México cresceram, nesse mesmo período, de 4,2% para 7,4%; de 7% para 22,8%; de 7,8% para 15,3%; e de 0,4% para 1,7%, respectivamente. Pelo lado das importações ocorreu também uma forte penetração dos produtos chineses (notadamente as manufaturas de mais alta tecnologia) nesses cinco

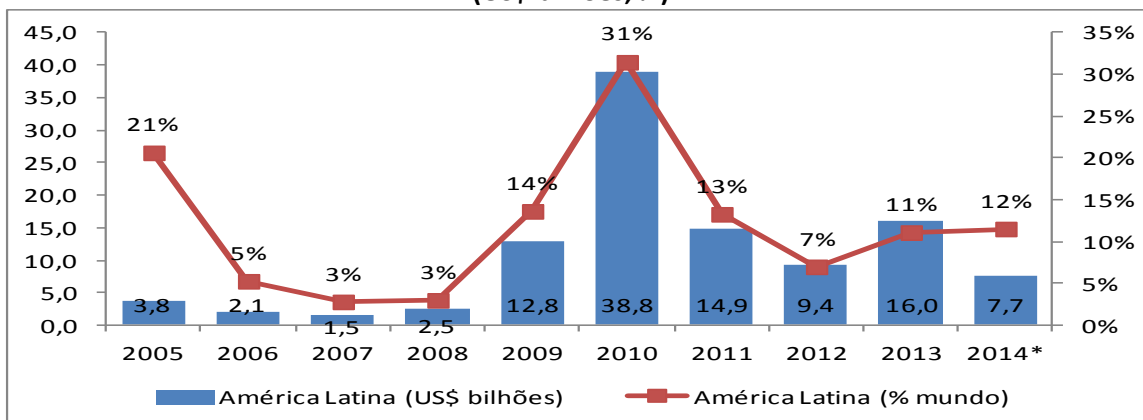
países entre 2002 e 2011. As importações chinesas elevaram suas participações nas importações totais na Argentina (de 3,7% para 13,5%) no Brasil (de 3,3% para 14,2%), no Chile (de 7,2% para 16,8%), no Peru (de 6,2% para 17,1%) e no México (de 3,7% para 15,1%).

Além da maior conexão no comércio, a China vem expandindo de forma expressiva o investimento direto na região na década de 2000, especialmente na segunda metade. Esse novo papel desempenhado pela China não fica circunscrito ao investimento *greenfield*, pois também abrange o processo de aquisições e fusões realizadas por empresas da China na região e a ampliação de empréstimos de bancos chineses (notadamente o China Development Bank) para firmas e governos. Detalha-se a seguir a dinâmica do investimento externo direto e do financiamento realizados pela China na região.

A China vem aumentando o seu IDE para a América Latina, sobretudo para Argentina, Venezuela, Brasil e Peru. O interesse primordial chinês tem sido voltado aos recursos naturais e energia (petróleo, cobre e ferro), para suprir sua demanda interna, mas também tem incluído, pós-crise internacional de 2008, investimentos em montagem de manufaturados, telecomunicações e têxtil.

Entre 2005 e 2013, o fluxo de IED chinês para a América Latina cresceu de US\$ 3,8 bilhões para US\$ 16 bilhões, sendo que a partir de 2009 verificou-se um expressivo crescimento. O valor acumulado para esse período foi de US\$ 101,8 bilhões, representado 12,7% do total mundial dos investimentos da China (gráfico 3). Desse total, US\$ 60,8 bilhões (60%) foram direcionados para os cinco países selecionados (Argentina, Brasil, Chile, México e Peru). O IDE chinês na América Latina ficou concentrado, sobretudo, no setor de energia (54,6% do total acumulado entre 2005 e 2013), sendo que deste valor 40% foram direcionados ao segmento do petróleo. As participações de outros setores de atuação das empresas chinesas na América Latina foram: 17,7% em metais; 14% no setor de transporte (automóveis); 4,6 % na agricultura; 4,5% em imóveis (gráfico 4). Fica evidente a estratégia chinesa de garantir o acesso às fontes de recursos naturais entre 2005 e 2013. A novidade a partir de 2009, com a crise internacional – desaceleração do mercado consumidor europeu e americano –, foi a forte penetração de investimentos chineses no segmento de transporte na América Latina.

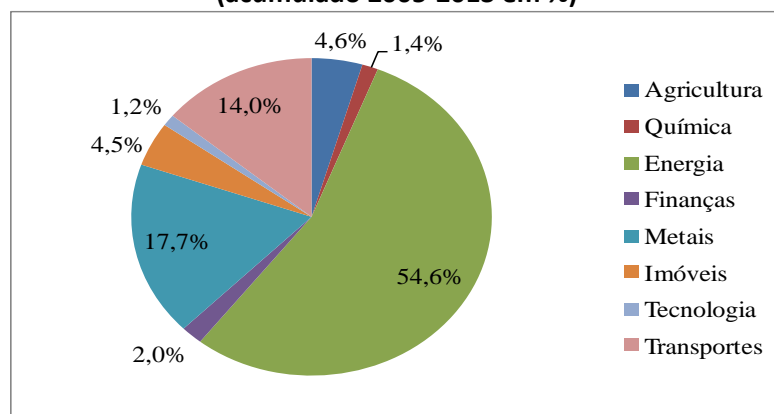
GRÁFICO 3
IDE chinês na América Latina: 2005-2013
(US\$ bilhões; %)



Fonte: The China Global Investment Tracker/Heritage Foundation. Disponível em: <http://www.heritage.org/research/projects/china-global-investment-tracker-interactive-map>.

* Nota: Para o ano de 2014 os dados disponíveis são do 1º semestre de 2014.

GRÁFICO 4
IDE chinês na América Latina: participação por setor econômico
(acumulado 2005-2013 em %)



Fonte: The China Global Investment Tracker/Heritage Foundation. Disponível em: <http://www.heritage.org/research/projects/china-global-investment-tracker-interactive-map>.

Desde 2005, a China tornou-se uma fonte adicional de financiamento para a região, notadamente para os países com dificuldades em acessar o mercado de crédito mundial. Com isso, superou a atuação do Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Os bancos de desenvolvimento chineses adotam, por um lado, condicionantes financeiros e políticos menos rigorosos do que os bancos ocidentais e, por outro, realizam exigências vinculadas às suas estratégias nacionais (GALLAGHER;

IRWIN e KOLESKI, 2013). O caso emblemático desse processo foi o empréstimo de US\$ 10 bilhões que o China Development Bank concedeu à Petrobras, exigindo em contrapartida a assinatura de um contrato com a estatal chinesa Sinopec que garante o fornecimento por dez anos de 150 mil barris/dia no primeiro ano e de 200 mil barris/dia nos anos seguintes, a preços de mercado. Exigiu ainda a compra de equipamentos chineses no valor de US\$ 3 bilhões (DOWNS, 2011).⁷

Os empréstimos concedidos pelos bancos chineses (China Development Bank, Export-Import Bank of China, entre outros) às empresas e aos governos da América Latina totalizaram US\$ 118,5 bilhões no acumulado entre 2005 e 2014. Desse total, US\$ 19 bilhões foram destinados ao governo e empresas da Argentina para investimento em energia e, sobretudo, em infraestrutura; US\$ 22 bilhões para as empresas brasileiras, sendo a maior parte para a exploração de petróleo no pré-sal brasileiro realizado pela Petrobras; US\$ 2,4 bilhões para o México para área de energia e infraestrutura; US\$ 2,3 bilhões para o Peru, voltados, sobretudo, para equipamentos de mineração; e US\$ 0,150 bilhão para empresas do Chile (quadro 1).⁸

Em suma, a evolução do IDE e dos empréstimos da China realizados na América Latina evidenciou forte expansão, sobretudo nas atividades baseadas em recursos naturais e mais recentemente na indústria de transporte. Esses dados revelam uma maior presença chinesa na região que tem gerado impactos diferenciados (negativos ou positivos) sobre determinados grupos de países da região, a depender da estrutura produtiva (mais ou menos industrializada) e da pauta exportadora (mais intensiva em *commodities* que a China demanda).

⁷ Em abril de 2015, a Petrobras fechou nova operação com o China Development Bank no valor de US\$ 3,5 bilhões.

⁸ Durante a visita do primeiro-ministro da China, Li Keqiang, em maio de 2015, com uma delegação de cerca de 200 empresários que enfrentam capacidade instalada ociosa em inúmeros setores, foi ofertado ao governo brasileiro: US\$ 53 bilhões, relacionados a uma lista de 58 projetos de infraestrutura, mineração e indústria; US\$ 50 bilhões mediante uma linha de crédito do Industrial and Commercial Bank of China com a Caixa Econômica Federal, para financiar ferrovias, portos, rodovias, aeroportos, energia renovável e habitação; e US\$ 20 bilhões, por meio de um fundo bilateral.

QUADRO 1
Empréstimos concedidos pelos bancos chineses às empresas e aos governos na América Latina e dos países selecionados (Argentina, Brasil, Chile, México e Peru)

Data	País	Tipo	Credor	Valor (US\$ bilhões)	Propósito
2005	Brasil	Siderurgia	ICBc e BNPP	0,201	Equipamentos para siderurgia
2007	Argentina	Outros	BDC	0,030	Setor de Exportações
2007	Brasil	Energia	BDC	0,750	Gasoduto
2008	Peru	Mineração	China EX-Im	2,000	Equipamentos para mineração (Toromocho copper mine)
2009	Peru	Infraestrutura	BDC	0,050	Transporte/Infraestrutura
2009	Brasil	Infraestrutura	BDC	0,300	Ampliação da rede de telecomunicações (Telemar Norte/Oi)
2009	Brasil	Energia	BDC	10,000	Plano de negócios Pré-Sal
2009	México	Infraestrutura	BDC	1,000	Equipamentos de telecomunicações (América Movil)
2010	Argentina	Infraestrutura	BDC	10,000	Sistema ferroviário entre Buenos Aires, Rosário e Crodoba (Governo)
2010	Argentina	Infraestrutura	CITI e BCC	0,085	Sistema ferroviário
2010	Argentina	Infraestrutura	CITI e BDC	0,273	Trem de alta velocidade
2010	Argentina	Outros	BDC	0,030	Renovação de empréstimo de 2007
2010	Brasil	Mineração	BDC e EX-IM	1,200	Barcos para transporte de minério de ferro para a China (Vale comp.)
2011	Brasil	Energia	Sinopec	0,390	Plano de negócios Pré-Sal
2011	Peru	Outros	BDC	0,150	Financiamento do Comércio
2011	México	Infraestrutura	BDC	0,375	Rede de telecomunicações (3G)
2011	Chile	Infraestrutura	BDC	0,150	Ampliação da rede de telecomunicações
2011	Argentina	Infraestrutura	Desconhecido	1,400	Linha de Metrô de Buenos Aires
2012	Brasil	Infraestrutura	BDC	0,500	Rede 3G
2012	Peru	Infraestrutura	BDC	0,050	Infraestrutura elétrica
2012	Argentina	Energia	BDC	0,200	Projetos de energia renovável
2013	México	Energia	China EX-IM	1,000	Equipamentos de perfuração Offshore
2014	Brasil	Mineração	China EX-IM	5,000	Empréstimos para a Vale para compra de equipamentos e serviços
2014	Brasil	Mineração	Banco da China	2,500	Empréstimos para a Vale para compra de serviços
2014	Brasil	Energia	ICBC	1,100	Empréstimos para o Grupo Schahin para aluguel de sondas de perfuração
2014	Argentina	Infraestrutura	China EX-IM	0,162	Compra de 150 vagões para a linha A do metro de Buenos Aires
2014	Argentina	Infraestrutura	ICBc e BDC	2,100	Linha de trem de carga de Belgrado
2014	Argentina	Energia Hidroelétrica	ICBc, BDC e Banco da China	4,700	Construção de barragens
2005-14	Outros países da América Latina			72,835	
2005-14	Total da América Latina			118,531	

Fonte: Gallagher e Myers (2014).

A partir dessas duas dimensões Barbosa (2011a) desenvolveu uma tipologia, que se utiliza aqui com adaptações, a qual segmenta os países da região em três grupos. O primeiro grupo, formado por países como Chile e Peru, que é impactado apenas de forma positiva em virtude de exportar *commodities* e de não sofrer pressão competitiva das manufaturas chinesas, uma vez que estes países não possuem uma estrutura industrial complexa. Esse grupo obtém apenas o bônus da relação com a China.

O segundo grupo de países, tais como Argentina e Brasil, enfrenta uma situação mais complexa, pois é beneficiado pela demanda de *commodities*, entretanto, é impactado negativamente pela pressão competitiva das manufaturas chinesas (que apresentam baixos custos unitários do trabalho em dólares), que aumentou ainda mais após a crise internacional em virtude do redirecionamento de suas exportações para a região com a queda do consumo nos Estados Unidos e na Europa. Isso implicou perda relativa da parcela de mercado dos produtores industriais do Brasil destinados a América do Sul, especialmente na eletrônica de consumo e bens de capital, para as exportações chinesas (BARBOSA, 2011a).

O terceiro grupo é formado pelos países da América Central e México que não possuem *commodities* exportáveis para a China e que sofrem forte pressão competitiva das exportações chinesas. O México é o caso paradigmático desse processo, pois “possui toda sua estrutura produtiva voltada para os Estados Unidos, exatamente naqueles segmentos em que a China se mostra mais competitiva” (BARBOSA, 2011a, p. 287). Todavia, com o aumento dos custos salariais chineses, há indicações de uma maior utilização das maquiladoras mexicanas, que importam elevados volumes de peças e componentes provenientes da China, para reexportar aos Estados Unidos.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que a ascensão da China gerou impactos positivos no curto ou no médio prazo para as economias latino-americanas, notadamente as que contaram com crescimento da demanda e das cotações das *commodities*, pois proporcionou redução da vulnerabilidade externa, aumento da demanda agregada pela via das exportações e ampliação do financiamento do investimento na região por meio dos bancos de desenvolvimento chineses. No entanto, a “mesma mão” (sino) que afaga tende a criar uma dinâmica que “puxa” (efeito cambial, investimentos estrangeiros *resource-seeking* etc.) as economias do Brasil, da Argentina, entre outros, para a reprimarização da pauta exportadora e para o aumento da participação dos produtos baseados em recursos

naturais. Com isso, a maior presença chinesa tende a reforçar as barreiras econômicas e políticas ao desenvolvimento de longo prazo, uma vez que a região pouco avançou em termos de construção de suas próprias estratégias nacionais e/ou regionais de inserção internacional menos dependente da dinâmica do comércio internacional.

4 Limites econômicos e políticos do desenvolvimento da América Latina

A dinâmica econômica da América Latina na década 2000, marcada pela expansão das atividades baseadas em recursos naturais, suscitou um amplo debate a respeito das estratégias de desenvolvimento da região. Especializar-se em poucos setores (intensivos em recursos naturais) ou buscar alternativas voltadas para a diversificação produtiva? Qual seria o papel desempenhado pela estrutura produtiva no contexto atual das cadeias de produção globais?

Em linhas gerais, esse debate apresenta duas posições bem demarcadas na teoria econômica. A neoclássica em que o crescimento econômico seria alcançado por meio da especialização produtiva em algumas poucas atividades que a nação tem vantagens comparativas. Pouco importando o setor (indústria, agricultura e serviços) onde é gerado mais valor adicionado. A heterodoxa que advoga a diversificação da estrutura produtiva, especialmente na indústria de transformação, pois desempenha um papel primordial na trajetória de crescimento de longo prazo em virtude (i) de seu maior efeito para frente e para trás da cadeia produtiva; (ii) de seu maior potencial em gerar e difundir mudanças tecnológicas e (iii) da presença de economias de escala estática e dinâmicas (KALDOR, 1966; PREBISCH, 2000).

O debate sobre o papel desempenhado pela estrutura produtiva para o crescimento foi revigorado, desde os anos 1990, a partir de vários estudos empíricos (SACHS e WRNER, 1995; ROWTHORN e RAMASWAMY, 1997, entre outros) que mostraram uma associação negativa entre especialização/concentração e crescimento econômico, denominada de “doença holandesa”. Nessa perspectiva, a expansão das exportações dos recursos naturais provoca a apreciação da taxa de câmbio que, por sua vez, desencadeia uma retração no setor de bens industriais e, conseqüentemente, uma redução na taxa de crescimento.

É evidente que o processo de industrialização hoje é diferente do observado nos décadas de 1950, 1960 e 1970, que tinha como características a estruturação a partir das cadeias de valor locais. Por conseguinte, com o fatiamento do processo produtivo industrial e sua fragmentação geográfica ficou mais difícil um único país deter todos os elos da cadeia de produção industrial que passou a ser integrada globalmente.

A integração produtiva em escala mundial vem transformando de maneira significativa o comércio internacional, os direitos de propriedade intelectual, a governança do processo produtivo e a geografia da produção mundial, configurando uma nova divisão da produção e do trabalho em que os países em desenvolvimento (especialmente os asiáticos) têm assumido papel de destaque na produção industrial mesmo com a manutenção do controle produtivo das cadeias pelas empresas líderes dos países desenvolvidos (Estados Unidos, Europa e Japão) detentoras de patentes e das marcas mundiais. Essa integração tem como eixos a ampliação da fragmentação da produção em unidades ou procedimentos distintos e a articulação das unidades produtivas por meio das cadeias de valor globais (GEREFFI, 1994; GEREFFI e STURGEON, 2013; PINTO e GONCALVES, 2014).

No contexto das cadeias de valor globais, o debate sobre desenvolvimento assume a seguinte questão central: “como” aumentar o valor adicionado criado domesticamente, permitindo a dinamização das economias nacionais (dadas as suas dimensões geográficas e populacionais) por meio da apropriação do valor que fica para os produtores locais (na forma de lucro e remuneração do trabalho), possibilitando a ampliação do emprego, da renda e, sobretudo, do progresso técnico nos espaços nacionais? No longo prazo, a resposta é a endogenização do progresso tecnológico (ou de parte significativa dela nos termos atuais da fragmentação produtiva). Ela permite, ao mesmo tempo, ampliar a acumulação de capital e modificar o perfil da demanda, possibilitando elevações na produtividade do sistema econômico e, conseqüentemente, ganhos salariais para o conjunto da população (GEREFFI e STURGEON, 2013; MILBERG *et al*, 2013; PINTO, 2014).⁹

Independente da solução de controvérsia do debate entre especialização ou diversificação, é inegável que as transformações produtivas, organizacionais e tecnológicas, iniciadas na década de 1980, possibilitaram a incorporação crescente de progresso técnico nas atividades produtivas baseadas em recursos naturais. Nesse sentido, a questão a ser discutida para o debate do desenvolvimento nos países da América Latina não é se as cadeias de valor globais baseadas em recursos naturais possuem capacidades de gerar ou não desenvolvimento tecnológico, mas sim se elas têm capacidades para dinamizar as

⁹ Salienta-se, no entanto, a existência de um movimento reativo ao processo de “terceirização” (*outsourcing*) da manufatura para a Ásia, por meio, da automação (robótica) nos países centrais.

economias desses países (dadas às dimensões geográficas e populacionais) e se, principalmente, a apropriação do valor pelos produtores locais (na forma de lucro e remuneração do trabalho) possibilita a ampliação do emprego, da renda e, sobretudo, do progresso técnico nos espaços nacionais.

Os resultados da América Latina na década de 2000 mostraram que não, pois a ampliação da participação da geração de riqueza baseada em recursos naturais gerou especialização produtiva e reprimarização da pauta exportadora, sem desenvolver capacidade tecnológica endógena no âmbito das cadeias de valor globais de recursos naturais. Como resultado, ampliou-se a dependência das variações dos preços internacionais das *commodities*. A Venezuela, por exemplo, tornou-se mais dependente do que antes do petróleo. Isso transparece na interpretação de Prado (2015, p. 12):

Uma produção primária com alta tecnologia, rastreamento à distância, controle de pomares por rádio e drones, irrigação controlada por algoritmos de goteo, sementes desenvolvidas por biotecnologia, não mudam a natureza do produto. Uma banana gerada por alta tecnologia continua sendo uma banana, mais duradoura, mais bonita, mais saborosa, talvez, mas seu preço depende das forças do mercado e suas diatribes. Isso não muda o fato de que é um produto com baixa elasticidade renda e que sofre flutuações intensas de preços. Não participa de mercados dinâmicos e perde na corrida pela demanda geral dos consumidores para os produtos mais sofisticados. A necessidade por bananas é limitada, a necessidade por bens de consumo duráveis e bens de capitais, só se limita pela imaginação do produtor. Países que só produzem matérias-primas, mesmos que com as tecnologias mais avançadas sempre estarão em uma situação mais vulnerável na inserção internacional.

Nesse sentido, a ampliação da especialização produtiva latino-americana aprofundou a incerteza estrutural da região no que diz respeito à sustentabilidade do crescimento econômico e da trajetória de melhoria na distribuição de renda. A evolução dos índices dos preços das *commodities*, dos termos de troca e dos fluxos de investimento indica uma inflexão em 2012 da tendência altistas desses preços, conforme apresentado. Caso os preços das *commodities* continuem a cair nos próximos anos, os efeitos renda e balanço de pagamento impactarão negativamente as economias da região. Com isso, a América Latina deverá vivenciar o outro lado da moeda da dependência dos recursos naturais, o

ônus macroeconômico decorrente do sinal invertido dos efeitos renda e balanço de pagamentos.¹⁰

Os estímulos à demanda e as políticas industriais adotadas na região tampouco foram capazes de modificar a estrutura produtiva especializada em recursos naturais. Em termos macroeconômicos, a dificuldade em diminuir a especialização esteve associada aos impactos negativos dos efeitos cambiais (valorização das moedas nacionais) no contexto de fase ascendente do *boom* de *commodities*. A ampliação das exportações de *commodities* e seus efeitos sobre o saldo do balanço de pagamento (melhora do saldo em transações corrente e aumento da entrada de IDE e de investimento em carteira) provocaram a apreciação da taxa de câmbio que, por sua vez, dificultaram as exportações de manufaturas e expôs a indústria nacional a uma maior concorrência externa, sobretudo às manufaturas chinesas. Isso implicou, nos anos 2000, a retração relativa no setor de bens industriais na América Latina.

A América Latina parece ter perdido na década de 2000 mais uma oportunidade histórica para redefinir a sua inserção na economia mundial. Mas será que essa dificuldade da região deve-se apenas a “falhas” de governos em realizar as políticas – industrial, tecnológica, monetária, fiscal e cambial – adequadas? Quem defende esta hipótese parte do pressuposto que as políticas públicas são configuradas como um desenho de especialistas ou como um campo neutro, destituído, à moda positivista, de qualquer juízo de valor ou que o Estado pode assumir uma autonomia plena independente das correlações de forças dos segmentos dominantes da sociedade. Essas perspectivas são limitadas ao não incorporarem a ideia de que uma estrutura produtiva (mais ou menos desarticuladas) representa determinada correlação de poder das classes dominantes nacionais em suas relações com os segmentos dominantes internacionais e com os seus Estados nacionais.

A desarticulação setorial e social¹¹/heterogeneidade produtiva, materializada na especialização em recursos naturais, das economias da América Latina tem origem nas

¹⁰ Em alguns países – Brasil, Chile, Colômbia, Peru e México – a ampla liquidez internacional pode mitigar os efeitos disruptivos do balanço de pagamentos.

¹¹ A maior ou menor (des)articulação setorial e social de um determinado país ou região expressa as diferenças estruturais entre os países centrais e periféricos, inclusive, no que se refere à maior exploração do trabalho e à maior pobreza e exclusão social. Isso se materializa na maior/menor participação dos salários

realidades históricas específicas dos circuitos de acumulação do capital controlados pelas frações burguesas dominantes (bloco no poder),¹² articuladas às frações da burguesia estrangeira, que não conseguiram ou não tentaram construir um bloco histórico¹³ que lograsse consolidar estratégias de desenvolvimento voltadas à construção de um sistema econômico nacional e, conseqüentemente, um Estado nacional autônomo diante das potências capitalistas centrais.

Dessa forma, a dificuldade em construir blocos históricos que permitissem a configuração de economias articuladas setorial e socialmente na América Latina esteve e está associada às características do bloco de poder dos países da região em que os segmentos mais poderosos foram e são as burguesias compradoras, tais como: os comerciantes nacionais; os produtores nacionais e estrangeiros de *commodities*; as oligarquias fundiárias; e os segmentos bancário-financeiro nacional e, sobretudo, internacional com a liberalização financeira da década de 2000. Os interesses econômicos e políticos dessas frações direcionaram a estrutura produtiva dos países da região para a desarticulação setorial e social.

Nem mesmo a forte redução do poder econômico da agricultura (oligarquias fundiárias), em alguns países como o México e o Brasil, em decorrência do processo de industrialização substitutiva, representou a construção de um bloco histórico a partir das frações industriais nacionais, já que a redução desse poderio econômico não significou a diminuição do poder político das oligarquias em sua capacidade de controle social

na dinâmica de setores-chave e, conseqüentemente, no (des)balanceamento entre os departamentos de bens de produção e bens de consumo (TEUBAL, 2000-2001; PINTO e BALANCO, 2008).

¹² Segundo Poulantzas (1977): “O bloco no poder constitui-se uma unidade contraditória de classes e frações politicamente dominantes sob a égide da fração hegemônica. A luta de classe, a rivalidade dos interesses entre as frações sociais, encontra-se nele constantemente presente, conservando esses interesses a sua especificidade antagônica [...]. A classe ou fração hegemônica polariza os interesses contraditórios específicos das diversas classes ou frações no bloco no poder, constituindo os seus interesses econômicos em interesses políticos, representando o interesse geral comum das classes ou frações do bloco no poder: interesse geral que consiste na exploração econômica e na dominação política [...]” (POULANTZAS, 1977, p. 233-234-235)

¹³ O bloco histórico ocorre quando a classe dominante, ou uma de suas frações, ocupa um lugar decisivo no padrão de acumulação num determinado momento histórico e, a partir de seus interesses econômicos, políticos e ideológicos, consegue uma unidade orgânica entre as demais frações das classes dominantes, de forma consentida, articulando, ao mesmo tempo, seus interesses aos das classes dominadas (GRAMSCI, 1978).

territorializado sobre todos que viviam em seu entorno. Além do que boa parte da expansão da industrialização de ponta da região foi construída a partir de capital internacional, que dificultou e dificulta a endogenização do progresso técnico pelos segmentos empresariais nacionais, mantendo os centros de controle da produção nos países centrais.

As frações industriais nacionais da América Latina preferiram, no momento inicial da industrialização substitutiva (industrialização leve e bens de consumo) construir alianças com as oligarquias fundiárias e/ou com o capital internacional – possibilitando, assim, o avanço gradual e seguro da industrialização sem sobressaltos à exploração do trabalho –, ao invés de tentar estabelecer um sistema econômico nacional articulado. Inversamente, a confrontação direta entre as nascentes burguesias industriais periféricas e a oligarquias agrárias poderia significar uma desordem interna, provocando, inclusive, o avanço de algumas reivindicações reformistas das classes subalternas o que poderia reduzir as taxas de lucros desse segmento. Além disso, o avanço da industrialização na periférica, àquela altura do desenvolvimento capitalista internacional e de sua divisão de trabalho, se fazia possível sem a irrupção de rupturas entre segmentos agrários e industriais, pois a expansão da industrialização poderia ocorrer tanto por meio de fornecimento estrangeiro de bens de capital como mediante inversões (frações industriais internacionais) e/ou empréstimos estrangeiros (frações bancária-financeira internacionais). Ou seja, era possível aquela época industrializar-se sem realizar um enorme deslocamento de renda e riqueza entre os setores dominantes (OLIVEIRA, 2003; PINTO e BALANCO, 2008).

Além da manutenção do poder político das oligarquias fundiárias, num segundo momento da industrialização substitutiva – aquele correspondente à introdução da indústria pesada em alguns países – verificou-se a incorporação do capital produtivo estrangeiro (empresas multinacionais) ao bloco de poder nacional em virtude das limitações estruturais de financiamento internos à continuidade do processo de industrialização substitutiva. Dessa maneira, a ampliação da heterogeneidade do bloco de poder nacional tornava e torna, cada vez mais, distante a possibilidade de configuração das condições materiais e políticas (bloco histórico) para a consolidação de uma mudança na estrutura produtiva da região, proporcionando o estabelecimento de sistemas econômicos nacionais mais articulados.

Essa dificuldade política se acentuou ainda mais na América Latina na década de 1990 após a adoção do modelo de capitalismo neoliberal que reforçou o poder econômico dos

segmentos (burguesia compradora) produtores de *commodities*, com a manutenção do poder dos segmentos do agronegócio, e bancário-financeiro nacionais e internacionais. Além disso, ampliou a presença das empresas transnacionais (capital estrangeiro) que passaram a comandar boa parte dos setores dinâmicos da indústria da região com o processo de abertura para o investimento estrangeiro em áreas que antes eram controladas pelas empresas estatais ou por empresas privadas nacionais (O mesmo ocorreu com segmentos do setor financeiro).

Mesmo com a retomada do crescimento na década de 2000, num contexto da vitória eleitoral de governantes menos alinhados ao programa neoliberal, não se conseguiu soldar os interesses dos dominantes e dominados, articulando-os aos interesses nacionais, que permitisse destravar os limites do desenvolvimento. Podem-se identificar na região, ao longo da última década, duas estratégias políticas e econômicas mais gerais de construção do desenvolvimento.

A primeira identifica-se com o chavismo – implementada pela Venezuela, Argentina, Equador e Bolívia – que realizou um confronto direto com a burguesia compradora local e, por conseguinte, com os interesses das empresas internacionais, buscando via Estado construir uma correlação de forças que possibilitasse a consolidação de uma trajetória de desenvolvimento mais autônoma. A despeito dessa maior confrontação, essas economias continuaram integradas com o mercado mundial sem romper com a ênfase no *drive* exportador baseado em bens primários e no reduzido valor da força de trabalho. Com isso, as políticas governamentais não desarmaram a armadilha da desarticulação setorial e social e, em algumas situações, até ampliaram os problemas setoriais com o avanço da produção e dos investimentos em recursos naturais. Boa parte dos excedentes gerado na economia – e que potencializaram a melhora distributiva – decorreram da elevação dos preços internacionais das *commodities*.

A segunda identifica-se com o lulismo – adotado pelo Brasil e, parcialmente, pelo Chile e pelo Uruguai – que buscou realizar coalizões de interesses entre parte da burguesia (interna) e o movimento sindical e popular. Mais especificamente no Brasil, é possível identificar, segundo Boito (2012), a formação de uma frente política entre esses segmentos em decorrência do crescimento da economia articulado ao avanço do mercado interno – gerando maior volume de empregos e de lucros para o setor manufatureiro e de crédito e rentabilidade para o setor financeiro – a partir de 2004. O governo Lula buscou

criar e fortalecer os grandes grupos econômicos nacionais dos segmentos da indústria de *commodities* (intensiva em capital) e da construção civil (tais como Friboi, Brazil Foods, Vale, Gerdau, Votorantin Celulose, Norberto Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, etc.) por meio de programas especiais de crédito e de participação acionária via atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e, simultaneamente, expandir o crédito de curto prazo para as empresas e famílias. Cabe observar que essa frente política no Brasil (parte da burguesia e o movimento sindical e popular) foi construída em meio a inúmeras contradições que foram amenizadas pelo maior crescimento econômico e pela bonança internacional, na década de 2000, e pela habilidade política do presidente Lula em conduzir essa frágil frente (BOITO, 2012).

Nenhuma das duas estratégias conseguiu construir capacidade internas para direcionar a região numa trajetória mais autônoma. No primeiro caso, a reversão da bonança de *commodities* jogou as economias desses países, especialmente a Venezuela, em situações dramáticas (baixo crescimento, elevação da inflação e tensões políticas). Na segunda situação, verificou-se uma ruptura na frente política e um acirramento das tensões de classe e partidárias, uma vez que as condições que viabilizaram a coalizão foram desfeitas. Os limites econômicos e políticos ao desenvolvimento de longo prazo da região são e continuam enormes. Inclusive, a trajetória recente redistributiva e de diminuição da extrema pobreza pode ser revertida.

5 Considerações finais

Em linhas gerais, pode-se afirmar que a América Latina, ao longo da década de 2000, vivenciou um momento de redução da restrição externa ao crescimento, em virtude do *boom de commodities*, da abundante liquidez e das baixas taxas de juros nos países centrais, que permitiu a adoção de políticas de demanda efetiva (políticas fiscais e monetárias expansionistas e de transferência de renda) que geraram maiores taxas de crescimento do PIB e melhorias sociais.

Apesar desses resultados econômicos e sociais positivos, os países da região, mesmo os que adotaram políticas industriais, não conseguiram mudar suas estruturas produtivas especializadas. O que impõe incertezas estruturais (forte dependência dos preços de *commodities*) ao desenvolvimento da região inclusive às políticas de transferência de renda.

A continuidade do crescimento e do processo de distribuição de renda na América Latina na década de 2010 dependerá cada vez mais da dinâmica e composição do crescimento mundial e seus efeitos sobre os preços de *commodities*. Isso mostra que a região perdeu mais uma oportunidade histórica para redefinir a sua inserção na economia mundial. Os limites econômicos e políticos ao desenvolvimento parecem ter se ampliado. Continua-se sem construir capacidades internas para direcionar a região numa trajetória mais autônoma.

Referências

AKYÜZ, Yilmaz. **Capital flows to developing countries in a historical perspective: will the current boom end with a bust and how?** Geneva: South Center, Mar. 2011.

(Research Papers, n. 37).

BARBOSA, A. China e América Latina na nova divisão internacional do trabalho. *In*: LEÃO, R.; PINTO, E.; ACIOLY, L. (Orgs.). **A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos**. Brasília: Ipea, 2011a.

BARBOSA, N. Oportunidades e desafios criados pelo desenvolvimento chinês ao Brasil. *In*: **Brasil e China no reordenamento das relações internacionais**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

BERTOLA, L.; OCAMPO, J. A. **O desenvolvimento econômico da América Latina desde a independência**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2015.

BOITO JR., A. Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder. *In*: BOITO JR., A.; GALVÃO, A. (Orgs.). **Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000**. Alameda Casa Editorial: São Paulo, 2012.

CASTRO, A. B. As novas tendências pesadas que estão moldando a economia mundial. *In*: CASTRO, A. C.; CASTRO, L. B. (Orgs.). **Antonio Barros de Castro: o inconformista - homenagem do Ipea ao Mestre**. Brasília: IPEA, 2011.

CINTRA, M. A. M. O financiamento das contas externas brasileiras: 1995-2014. *In*: SQUEFF, Gabriel C. (Org.). **Dinâmica macrossetorial brasileira**. Brasília: Ipea, 2015. p. 131-178.

DOWNS, E. Inside China, Inc: China Development Bank's cross-border energy deals. **John L. Thornton China Center Monograph Series**, Number 3. Washington, Brookings Institution, March 2011.

FANG, C.; YANG, D.; MEIYAN, W. Crise e oportunidade: resposta da China à crise financeira global. **Revista Tempo do Mundo** (IPEA), Brasília/DF, vol. 1, n.1, dez. 2009.

FIORI, J. L. Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional. *In*: ACIOLY, L.; CINTRA, M. A. M. **Inserção internacional soberana**: temas de política externa. Brasília: Ipea, vol. 1, 2011.

GALLAGHER, K.; MYERS, M. **China-Latin America Finance Database**. Washington: Inter-American Dialogue, 2014.

GALLAGHER, K; IRWIN, A.; KOLESKI, K. ¿Un mejor trato? Análisis comparativo de los préstamos chinos en América Latina. **Cuaderno de trabalho del CECHIMEX**, nº. 1. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, 2013.

GEREFFI, G. The organization of buyer-driven global commodity chains: how US retailers shape overseas production networks. *In*: GEREFFI, G.; KORZENIEWICZ, M. (Orgs.). **Commodity chains and global capitalism**. London: Praeger Publishers, 1994.

GEREFFI, G.; STURGEON, T. Global value chains and industrial policy: the role of emerging economies. *In*: ELMES, D.; LOW, P. (Orgs.). **Global value chains in a changing world**. Geneva: World Trade Organization, 2013.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

KALDOR, N. **Causes of the slow rate of growth in the United Kingdom**. Cambridge University Press, Cambridge, 1966.

MAYER, Jörg. The financialization of commodity markets and commodity price volatility. *In*: DULLIEN, Sebastian *et al.* (Eds.). **The financial and economic crisis of 2008-2009 and developing countries**. Geneva: UNCTAD; Berlin: University Applied Sciences, Dec. 2010. p. 73-98.

MEDEIROS, C. A. A China como duplo pólo na economia mundial e a recentralização asiática. **Revista de Economia Política**, São Paulo, julho, 2006.

_____. Recursos naturais, nacionalismo e estratégias de desenvolvimento. **Revista Oikos**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 143-167, 2013.

MILBERG, W.; GEREFFI, G.; JIANG, X. Industrial policy in the era of vertically specialized industrialization. *In: Industrial policy for economic development: lessons from country experiences*. Geneva: UNCTAD-ILO, 2013.

OCAMPO, J.; ROS, J. Shifting paradigms in Latin America's economic development. *In: OCAMPO, J; ROS, J. (Orgs.). Oxford Handbook of Latin American Economics*. Oxford University Press (forthcoming), 2011.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista/o ornitorrinco**. São Paulo: Editora Boitempo, 2003.

PALMA, G. Why has productivity growth stagnated in most Latin American countries since the neo-liberal reforms? *In: OCAMPO, J; ROS, J. (Orgs.) Oxford Handbook of Latin American Economics*. Oxford University Press (forthcoming), 2011.

PECK, J; THEODORE, N.; BRENNER, N. Postneoliberalism and its Malcontents. *Antipode*, nº 41, p. 94–116, 2010.

PINTO, E.; BALANCO, P. Padrão de acumulação, Estado e políticas econômicas no Brasil: da República Velha ao governo provisório e constitucional de Vargas, *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, nº 23, p.48-76, 2008.

PINTO, E.; CINTRA, M. América latina y China en el siglo XXI: complementariedades y rivalidades. *Revista Voces en el Fenix*, v. 26, p. 86-95, 2013.

PINTO, E. A dinâmica dos recursos naturais no Mercosul na década de 2000. *In: ALBRIEU, R.; ROZENWURCEL, G.; LÓPEZ, A. (Orgs.). Los recursos naturales en la era China: una oportunidad para América Latina?* Montevideo: RED Mercosur, 2014.

PINTO, E.; GONCALVES, R. Les transformations mondiales et le nouveau rôle de la Chine. *Revue Tiers Monde*, vol. 219, p. 19-38, 2014.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

PRADO, A. **Sobre integração das cadeias produtivas na América do Sul**. Conferência de abertura no Colóquio Unasul-Instituto Lula. São Paulo-Brasil, 13 de maio de 2015.

- PREBISCH, R. Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico. *In*: BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**, v. 1. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- ROWTHORN, R.; RAMASWAMY, R. **Deindustrialization**: causes and implications. Washington: IMF, 1997. (Working Paper, n. 97/42).
- SÁINZ, J. P. **El tercer momento rousseauiano de América Latina**: posneoliberalismo y desigualdades sociales. Berlin: desigualdades.net, 2014. (Working Paper, n. 72). Disponível em: <<http://goo.gl/kzFoPl>>.
- SACHS, J.; WARNER, A. **Natural resource abundance and economic growth**. Cambridge: NBER, 1995. (Working Paper, n. 5.398).
- SERRANO, F. A mudança na tendência dos preços das *commodities* nos anos 2000: aspectos estruturais, **Revista Oikos**, vol. 12, n. 2, Rio de Janeiro, 2013. p. 168-198.
- SHULMEISTER, S. **Trading practices and price dynamics in commodity markets and the stabilizing effects of a transaction tax**. Wien: Austrian Institute of Economic Research (WIFO), Jan. 2009. Disponível em: <[http://www.wifo.ac.at/wwa/servlet/wwa.upload.DownloadServlet/bdoc/S_2009_TRANSACTION_TAX_34919\\$.PDF](http://www.wifo.ac.at/wwa/servlet/wwa.upload.DownloadServlet/bdoc/S_2009_TRANSACTION_TAX_34919$.PDF)>.
- TEUBAL, M. Structural adjustment and social desarticulation: the case of Argentina. **Science and Society**. New York, v. 64, n. 4, Winter 2000-2001.
- UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **G20 Study Group on Commodities**. Contribution by the United Nations Secretariat. Geneve: UNCTAD, April 2011.