FES TRANSFORMACIÓN

As águas em que a América Latina navega

OPORTUNIDADES E DESAFIOS PARA A TRANSFORMAÇÃO SOCIOECOLÓGICA

Vivianne Ventura-Dias

Klaus Bodemer

Roberto Kreimerman

Álvaro Cálix

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

As águas em que a América Latina navega

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

BIBLIOTECA TRANSFORMAÇÃO

1

As águas em que a América Latina navega

OPORTUNIDADES E DESAFIOS PARA A TRANSFORMAÇÃO SOCIOECOLÓGICA

Vivianne Ventura-Dias

Klaus Bodemer

Roberto Kreimerman

Álvaro Cálix

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

BIBLIOTECA TRANSFORMAÇÃO

As águas em que a América Latina navega: Oportunidades e desafios para a transformação socioecológica

© Friedrich-Ebert-Stiftung
Projeto Regional Transformação Socioecológica

Fundação Friedrich Ebert
Yautepec 55, col. Condesa,
Cuauhtémoc, C. P. 06140,
Cidade do México
Telefone: +52 (55) 5553 5302

FES Transformación Social-Ecológica
@fes_tse
Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica

Para solicitar publicações: transformacion@fesmex.org

Editores
Christian Denzin
Álvaro Cálix

Tradução
Bruno Faber

Preparação e revisão de texto
Ivony Lessa

Design
Buró Público <www.buropublico.com>

ISBN: 978-607-8642-24-3
Publicado en México, 2019.

O uso comercial de todos os materiais editados e publicados pela Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está proibido sem autorização prévia por escrito da FES. As opiniões expressas nesta publicação não necessariamente refletem as da Friedrich-Ebert-Stiftung.

ÍNDICE

Prólogo
—CHRISTIAN DENZIN 9

Introdução
—HENRY MORA 11

CAPÍTULO I

Os desafios do capitalismo global para a transformação socioecológica da América Latina
—VIVIANNE VENTURA-DIAS 19

CAPÍTULO II

Além do neoextrativismo: Desafios e oportunidades para uma inserção internacional ativa da América Latina
—KLAUS BODEMER 99

CAPÍTULO III

Contexto econômico na América Latina: Perspectivas e tendências para a transformação socioecológica
—ROBERTO KREIMERMAN 167

CAPÍTULO IV

Mudanças políticas na América Latina: Restrições e possibilidades para a transformação socioecológica
—ÁLVARO CÁLIX 223

Minicurrículos 279

PRÓLOGO

Os modelos de desenvolvimento vêm enfrentando diversas crises em nível mundial, que se manifestam, entre outras maneiras, nas altas concentrações de riqueza em mãos de muito poucos, em graves crises ambientais, como o aumento da temperatura média global e a perda da biodiversidade, e em um crescente número de conflitos sociais e socioambientais. Os debates políticos nos círculos progressistas, por outro lado, não vêm apresentando contrapropostas factíveis aos paradigmas predominantes do desenvolvimento. Enquanto as esquerdas mais radicais não puderam formular propostas politicamente viáveis, os atores políticos progressistas no poder, em muitos casos, não conseguem sair dos paradigmas tradicionais e desenvolver propostas e visões com respostas integrais aos desafios sociais, democráticos e ambientais. Apesar dos acordos internacionais, como o Acordo de Paris e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que foram assinados pela grande maioria dos governos do mundo, as políticas nacionais continuam a ser dominadas por enfoques tradicionais e orientações econômicas neoclássicas.

Reconhecendo os limites do planeta e as graves consequências socioecológicas das economias desreguladas e de exploração, a Friedrich-Ebert-Stiftung pretende acompanhar e contribuir com os debates sobre os desafios do desenvolvimento na América Latina em uma perspectiva progressista com seu Projeto Regional Transformação Socioecológica. O Grupo de Trabalho Transformação, formado por conceituados especialistas de quatorze países da América Latina e

coordenado pela sede no México, é responsável pela elaboração de materiais, análises e contribuições destinadas a fortalecer o debate programático e discursivo sobre as transformações necessárias para superar, de maneira democrática, as diferentes crises socioambientais enfrentadas pela América Latina e pelo mundo.

Assim, temos a satisfação de publicar "*As águas em que a América Latina navega: Oportunidades e desafios para a transformação socioecológica*", primeiro volume da nova Biblioteca Transformação. Trata-se de uma contribuição para a discussão sobre as mudanças estruturais que devem ser favorecidas na América Latina, reivindicando modificações substanciais dos atuais padrões de desenvolvimento insustentável deste subcontinente, como também de muitos outros países do sul globalizado e industrializados. Partindo de diferentes perspectivas, o livro aborda as condições e o contexto da América Latina para abrir um espaço de reflexão sobre as transformações necessárias na região. A complexidade desse debate sempre esteve presente nas discussões do grupo de trabalho e nas diversas conferências que fizeram parte, e continuam fazendo, deste processo de discussão. Esperamos que este livro e as futuras contribuições do projeto regional enriqueçam os debates políticos e sociais na região e possam influir nos debates globais sobre as concepções, desafios e visões de um futuro justo e sustentável.

— CHRISTIAN DENZIN
Diretor do Projeto Regional
Transformação Socioecológica
Friedrich-Ebert-Stiftung

INTRODUÇÃO

Este volume contém quatro artigos vigorosos e bem documentados que analisam os diferentes contextos internacionais, econômicos e políticos da América Latina na atualidade. As análises passaram pelo filtro do debate e da crítica nas diversas oficinas do Projeto Regional Transformação Socioecológica, da Friedrich-Ebert-Stiftung, realizadas durante os dois últimos anos. As versões publicadas apreendem e demonstram não apenas o processo de elaboração autoral de cada artigo, mas também o amadurecimento do grupo de trabalho do projeto.

Abrimos o livro com uma profunda reflexão de Vivianne Ventura-Dias sobre os desafios que o capitalismo global impõe à transformação socioecológica da América Latina. Ao inscrever o capitalismo na modernidade, inicialmente são apontadas suas contradições e sua complexa interdependência. O conceito de *modernidade tardia* é introduzido, incluindo a relação com a sociedade de risco como uma de suas características principais. Ainda no plano introdutório, identificam-se três características adicionais desta modernidade tardia em que vivemos: a aceleração dos tempos de vida – tanto do tempo para o consumo quanto do tempo para o lazer –, as mudanças na relação entre as esferas pública e privada e a emergência da cidadania, da autonomia e do tempo para o trabalho de cuidado.

Um dos traços mais chamativos e preocupantes do capitalismo global é, sem dúvida, a crescente concentração da riqueza, da renda e do poder. Trata-se de um processo que caminhou lado a lado com a financeirização da economia e com a criminalidade, que já não pode

ser considerada como um mero fenômeno externo à economia. A autora sintetiza essa consubstancialidade na frase: "criminalidade da globalização e globalização da criminalidade".

No contexto da necessária cooperação internacional da América Latina, a autora enfatiza a necessidade de uma governança dos bens comuns antes que eles desapareçam. Porém, tanto esse como outros inevitáveis compromissos com os direitos devem incluir uma identificação clara: "Direitos de quem?". A resposta é evidente, e um novo marco regulatório do comércio e dos investimentos em escala global é improrrogável.

O artigo conclui estabelecendo algumas conexões entre a dinâmica global analisada e sua expressão concreta na América Latina, com sugestões para a transformação socioecológica na região: a compreensão cabal do mito do capitalismo do bem-estar e suas possibilidades, a definição dos limites que o capitalismo financeiro e o neoliberalismo impõem à transformação das estruturas de produção e consumo, a necessária e substancial modificação da inserção latino-americana nas cadeias globais de valor; o reconhecimento dos possíveis efeitos da chamada Quarta Revolução Industrial, além da atenção à controvérsia sobre a crescente automação dos setores manufatureiro e de serviços, considerando seu impacto no mundo do trabalho e no tipo de sociedade em que os habitantes da região e do planeta inteiro desejam viver.

No segundo ensaio, "Além do neoextrativismo: Desafios e oportunidades para uma inserção internacional ativa da América Latina", o autor Klaus Bodemer defende que a América Latina deve melhorar a expressão de sua inserção na economia mundial com a insígnia da sustentabilidade, dentro de um novo contexto de mudança de época.

Entre as grandes transformações em curso, destacam-se a força emergente da China, os mega-acordos de regulação do comércio, as alterações demográficas e a migração, e o aprofundamento da crise ambiental, especialmente a mudança climática e a aceleração da revolução tecnológica. Todos são fenômenos que reafirmam a necessidade de buscar um estilo de desenvolvimento sustentável e com maior equidade.

Junto com a nova (des)ordem mundial, que se manifesta na emergência de múltiplos centros de poder sem uma liderança global, houve

um claro deslocamento da ordem centro-periferia, contexto em que surgiram as principais teorias do desenvolvimento latino-americano, para uma ordem descentralizada com diferentes capitalismos em concorrência. Essa ordem trouxe consigo uma dupla transformação na política comercial: a perda relativa de poder da Organização Mundial do Comércio (OMC), suposta fiadora do multilateralismo comercial, e os mega-acordos preferenciais e discriminatórios de comércio, como o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, na sigla em inglês) e a Parceria Transpacífica (TPP, na sigla em inglês).

Considerando essa nova geografia política e econômica, onde fica a América Latina? Apesar de certas conquistas com respeito ao conteúdo de tecnologia e pesquisa nas exportações, os avanços obtidos não são minimamente suficientes para atenuar a defasagem da produtividade que separa as economias da região dos mercados mais competitivos. Além do modelo extrativista-exportador, favorecido pela boa conjuntura dos preços das matérias-primas entre 2003 e 2013, a integração regional caracterizou-se por um regionalismo heterogêneo e fragmentado, embora a visão de que os acordos comerciais devem ser vinculados a outras áreas políticas também esteja se fortalecendo.

Como superar o neoextrativismo? O *enfoque de transformação* continua sendo insubstituível, assim como é preciso aproveitar as oportunidades que surgem com as novas relações com a China e superar o dilema da "maldição das matérias-primas" para conseguir estabelecer plenamente um padrão exportador de alto valor agregado. Nesse contexto, o potencial energético representa uma clara oportunidade, desde de que arquemos com os imperativos de educação, inovação e diversificação produtiva e novos mercados de destino. Trata-se de uma fórmula rígida: a única opção é "uma integração apoiada sobre a base do desenvolvimento sustentável".

No terceiro ensaio, Roberto Kreimerman defende uma política pública industrial, comercial e científico-tecnológica que permita impulsionar novamente o desenvolvimento latino-americano na nova dinâmica mundial, tendo em vista as cadeias globais de valor e a nova divisão internacional do trabalho. Segundo o autor, vivemos uma nova fase de reformulação do capitalismo na qual a terceirização está alcançando níveis insuspeitáveis há apenas cinquenta anos. No

entanto, as mudanças não são somente econômicas, e a enorme concentração de poder em mãos de um punhado de grandes empresas e entidades supranacionais é cada vez mais evidente.

Neste novo campo de desafios e de possibilidades, o papel da ciência e da tecnologia é iniludível, não apenas face à *sociedade do conhecimento,* mas também, e imediatamente, nas novas áreas de negócio em disputa. A América Latina vem mostrando avanços e retrocessos na nova dinâmica global. Alguns estão vinculados à conjuntura global e regional, como o ciclo das matérias-primas, enquanto outros revelam os eixos das transformações mais profundas na nova divisão internacional do trabalho e na geoeconomia mundial.

Na conclusão, o artigo aponta as principais características e resultados das transformações neoliberais na região, análise que representa o ponto de partida para qualquer proposta de transformação, e os desafios da transformação socioecológica na América Latina: construir outro tipo de integração da região à ordem mundial e ao sistema de produção globalizado, transformar a estrutura produtiva em busca de economias diversificadas (com baixas emissões de carbono e consequências ecológicas mínimas e controladas), compreender que a mudança na estrutura produtiva não será resultado automático de uma inserção internacional baseada na captação de investimentos estrangeiros a qualquer custo e nem da abertura indiscriminada, e financiar a transformação socioecológica, que deve contemplar os aspectos produtivo e social. Finalmente, existe um propósito incontornável: a transformação social e ecológica na América Latina visa a aumentar da qualidade de vida dos setores populares e a eliminar as desigualdades sociais, a pobreza e a marginalidade.

O quarto e último artigo é apresentado por Álvaro Cálix e aborda as restrições e as possibilidades no campo político para a transformação socioecológica. "A transformação socioecológica da América Latina é um ideal que não vai se concretizar por geração espontânea, ela requer condições de viabilidade política no plano nacional, sub-regional e regional. As transições para uma mudança virtuosa na especialização produtiva e na justiça social e ambiental têm como condições *sine qua non* a construção de amplos acordos sociais e a capacidade institucional para geri-los". Essas afirmações categóricas

introduzem o objeto de reflexão da quarta contribuição deste volume, embora possamos acrescentar que o futuro da região sempre dependeu e sempre dependerá da geopolítica mundial e da conexão dos setores dominantes latino-americanos com os centros e os impérios, no passado, e com o capital transnacional, na era atual.

O chamado "ciclo de governos progressistas" na América Latina mostrou, sem sombra de dúvida, contrastes, tensões e ambiguidades, mas permitiu que vários países da região avançassem em determinados desafios sociais, econômicos e políticos. Isso aconteceu graças à combinação de diversos fatores externos e internos que permitiram conquistas notáveis em prol de amplas camadas da população outrora submersas na pobreza e na exclusão. No entanto, as condições mudaram, e de forma bastante drástica. Por isso é oportuno repensar os alcances e as limitações das gestões progressistas, também chamadas pós-neoliberais ou socialistas. É este novo contexto econômico e político que o autor analisa, face aos desafios da transformação social e ecológica.

Quais são as condições políticas básicas para uma transformação progressista das sociedades latino-americanas? Os quatro ensaios elaboram respostas parciais a essa pergunta crucial. O primeiro analisa alguns aspectos da conjuntura geopolítica global e sua relação com o desempenho da região. O segundo aborda as mutações políticas na América Latina, com ênfase nas condições sociais e nos contextos eleitorais que permitiram a emergência e permanência dos governos que confrontaram, em maior ou menor grau, a racionalidade neoliberal. O terceiro examina as estratégias e orientações políticas dos mencionados governos.

Por último, o quarto artigo esboça cinco reflexões estratégicas a partir das sínteses dos capítulos anteriores, gerando irremediavelmente uma nova e preocupante pergunta: o atual refluxo conservador na região significa em definitivo o fim de um ciclo político de longo fôlego? A resposta, que será mais elaborada em publicações posteriores, não renuncia à esperança, mas tampouco cai na ilusão*:* "Aceitar a via eleitoral implica, também, aceitar a possibilidade latente da alternância de governos. O problema continua sendo o fato de que não se construíram bases culturais e institucionais que minimizem os

riscos de regressão". As possibilidades para a transformação continuam abertas, ao menos enquanto a democracia real não estiver sepultada.

Esperamos que estes valiosos aportes possam enriquecer o debate sobre os enfoques do desenvolvimento na América Latina, um desenvolvimento que deve ser ecologicamente sustentável, socialmente inclusivo e defensor dos direitos humanos.

—HENRY MORA JIMÉNEZ
Ex-presidente da Assembleia Legislativa da Costa Rica
e integrante do Grupo de Trabalho Regional
Transformação Socioecológica

CAPÍTULO I

Os Desafios do Capitalismo Global

Para a Transformação Socioecológica da América Latina

VIVIANNE VENTURA-DIAS
Brasil

Introdução

Estas notas apresentam e problematizam alguns traços econômicos, políticos, culturais e institucionais do contexto internacional contemporâneo, com o propósito de examinar as questões que colocam para a construção de uma sociedade mais justa e mais responsável com o planeta na América Latina. Em última instância, o objetivo é debater os graus de liberdade que as sociedades latino-americanas têm a sua disposição para alterar sua matriz produtiva e de consumo, visando a atingir uma organização social e econômica mais equitativa no acesso a bens e serviços, mais comprometida com a utilização sustentável dos recursos naturais e orientada à liberdade na "busca da boa vida" por cada um e cada uma de seus cidadãos e cidadãs. Esse processo configura o que chamamos de transformação socioecológica (TSE).

O cenário internacional atual é complexo, com muitas incertezas e limites ao conhecimento. Estamos em meio a mudanças sociais, econômicas, tecnológicas e políticas saturadas de contradições, das quais entrevemos apenas imagens fragmentadas. O mundo do século XXI, descrito por sociólogos como uma sociedade de risco, de incertezas "fabricadas", está evoluindo em um quadro de agudas e crescentes desigualdades. Ele avança entre graves crises financeiras, ecológicas, sociais, culturais e de legitimidade dos partidos e dos programas, em um ambiente de profundo descrédito das instituições democráticas. A tentativa de extrair narrativas coerentes dos contornos imprecisos das mudanças em curso traz distorções inevitáveis, mais ou menos pessimistas, das quais este ensaio não está isento.

Por um lado, existem evidências de que foram difundidas ideias, valores e sentimentos hostis às sociedades democráticas mais inclusivas e tolerantes, que se veem reforçados nas sociedades tanto dos países centrais como da América Latina. Tais ideais e sentimentos, em alguns casos, promoveram a ascensão de grupos autoritários ao poder, como ocorreu nos Estados Unidos, na Polônia, na Hungria e na Turquia, entre outros países. Por outro lado, a crise financeira de 2008-2009, as crises fiscais na Europa e a atual crise de refugiados pelas guerras no Oriente Médio e na África geraram movimentos importantes de resistência nos países centrais. Nos Estados Unidos e na Europa, grupos expressivos, sobretudo de jovens, saíram às ruas em defesa da solidariedade, contra a discriminação por raça, gênero, orientação sexual, nacionalidade, religião ou etnia, e a favor de mudanças na organização social, econômica e política em direção a um (de)crescimento sustentável, que respeite os limites do planeta[1].

1. Devemos aqui mencionar o movimento Occupy Wall Street, iniciado em Nova York, em setembro de 2011, e difundido para outras partes dos Estados Unidos e do mundo. Inspirou movimentos como o dos Indignados, na Espanha, cujo nome é derivado do livro *Indignez-Vous*, que Stephane Hessel (2010) escreveu aos 93 anos. Também destacamos a formação de novos partidos, como o Podemos, na Espanha, ou o Syriza, na Grécia, bem como a revitalização de outros, como o Partido Trabalhista (*Labour Party*), no Reino Unido, com a ascensão de Jeremy Corbyn. Também podemos mencionar a campanha fervorosa dos jovens nos Estados Unidos pelo senador Bernie Sanders.

Além disso, nos Estados Unidos, a presidência de Donald Trump está gerando um movimento nacional de resistência em um país onde existe pouca experiência histórica de movimentos sociais.

Na América Latina, apesar da desmobilização dos movimentos sociais pelos governos e partidos progressistas, cabe destacar a força dos movimentos dos povos e populações indígenas. Especialmente na Bolívia, no Equador e no Peru, as populações originárias e residentes se organizaram em movimentos de resistência contra a invasão de suas terras por parte de empresas locais e estrangeiras, que pretendiam apropriar reservas minerais. Como consequência, em toda a América Latina, do México até o Brasil, acumulam-se assassinatos de ativistas camponeses e indígenas por ruralistas e seus capangas ou por agentes da mineração legal e ilegal, cujos responsáveis permanecem impunes.

O crescimento da extrema direita nos países industrializados revela a força dos medos e da insegurança perante o *outro*. Se uma sociedade utópica é aquela "onde caibam todos os seres humanos" e que proporcione os meios para que cada homem e cada mulher "possa realizar seu próprio projeto de vida, com a segurança de uma vida digna com base em seu trabalho", a fixação pela exclusão e a predominância de soluções individualistas para problemas coletivos apontam a ideais opostos (Mora Jiménez, 2017). As distopias construídas pelos desiludidos da globalização e da modernidade corresponderiam a sociedades individualistas, fechadas em um nacionalismo imperial, intolerantes à diversidade de pensamentos, culturas e projetos de vida. Seriam sociedades reacionárias ao secularismo da modernidade, entorpecidas por seus medos, espontâneos ou fabricados, que buscariam a proteção de líderes autoritários, além de práticas místicas e credos religiosos de índole sectária.

O *outro* é o imigrante legal ou ilegal que se torna o bode expiatório das frustrações de grupos sociais que preferem ignorar que são as políticas e as práticas globais de gestores das grandes empresas, de investidores privados, de entidades financeiras e da tecnoburocracia pública que garantem enormes benefícios a uma minoria e transferem os custos da sobreutilização do planeta ao resto da humanidade. A literatura crítica analisada a seguir destaca os crimes de empresas capitalistas e da globalização, violações brutais dos direitos trabalhistas,

humanos (e não humanos) e do direito ambiental, em âmbito nacional e internacional, mas que não são questionados judicialmente.

Neste ensaio, o cenário complexo da realidade contemporânea será esboçado em linhas gerais com a intenção de organizar as perguntas relevantes para a TSE na América Latina, mais que para tentar respondê-las. Como avançar em direção a uma economia política de futuros globais mais humanos, mais equitativos e mais responsáveis com o planeta? Que espaços existem para fazer políticas opostas ao *status quo* exigido pelo capitalismo global financeiro? Podem existir economias políticas nacionais diferentes, apesar das pressões que a integração à economia internacional impõe às nações, no contexto da financeirização? A globalização e a financeirização são realmente definitivas, incontestáveis e irreversíveis? As relações entre máquinas e trabalhadores podem ser negociadas? Como impor limites ao crescimento e às mudanças? Haverá espaço para concretizar as utopias de grupos que podem ser minoritários, tanto em sociedades centrais quanto nas periféricas?

Além desta breve introdução, o ensaio está composto de três seções principais, nas quais examinaremos as transformações sociais, econômicas e políticas derivadas do capitalismo financeiro global e que configuram o pano de fundo para a TSE na América Latina, seguidas por uma seção de considerações finais.

A sociedade de massas no capitalismo global

Hoje, mais do que nunca, em tempos neoliberais e de ideais antiliberais, é necessário retomar e reforçar os ideais de tolerância, fraternidade, liberdade e igualdade dos pensadores do Iluminismo, impedindo assim que o medo ao outro e o recurso da irracionalidade se expressem em manifestações de violência racista, classista e sexista. Como argumenta Sen (2009), apesar da crítica à racionalidade funcional do cálculo e da eficiência, e ainda quando a predominância e a solidez da

> "não-razão no mundo gere um ceticismo com relação à efetividade prática do uso da razão, não podemos abdicar do uso da razão como instrumento efetivo para entender e solucionar situações conflitivas derivadas da própria prática da não-razão (pp. XVII-XVIII)."

A modernidade e suas contradições

A modernidade não é um conceito fácil de definir, tem múltiplos significados e as interpretações quanto ao seu conteúdo se multiplicaram ao longo das últimas décadas. Nas palavras de Bolívar Echeverría, um dos autores latino-americanos críticos da interpretação eurocêntrica da modernidade: "Uns mais, outros menos, todos, queiramos ou não, somos já modernos ou estamos nos tornando modernos, permanentemente" (Echeverría, 2011, p. 67). Para além de suas contradições, a modernidade encerra conceitos que permitiram a uma parte da humanidade pensar criticamente na história individual e coletiva, e convencer-se de que era possível mudá-la. Dessa maneira, é pela intenção de construir uma mudança social que contribua com a autonomia individual e coletiva que a TSE se inscreve na tradição filosófica da modernidade.

Recentemente, a análise crítica da ampla diversidade cultural e institucional que a modernidade assumiu em regiões mais ou menos afastadas da tradição ocidental engendrou o conceito de "modernidades múltiplas", ou formas plurais da modernidade, na teoria política e social da modernidade. Esse conceito abriu espaço para a coexistência de diferentes experiências de modernidade, ao questionar a noção de que a modernidade estaria necessariamente associada a um conjunto de instituições desde seu surgimento na Europa, isto é, uma economia industrial com base no mercado, democracia limitada ao território nacional, administração racional e uma produção respaldada na ciência e na tecnologia (Wagner, 2009). Em conclusão, o programa cultural da modernidade não tem que assumir, em outras regiões, "as constelações institucionais básicas" que se formaram na Europa, embora o projeto europeu original se mantenha

como ponto de referência crucial e, em geral, ambivalente (Eisenstadt, 2000, p. 2).

A modernidade tem sido criticada como positivista, eurocêntrica, tecnocêntrica e racionalista, com propostas de verdades absolutas que não correspondem às histórias de todos os povos nem de todos os seres humanos, já que as mulheres foram excluídas (Harvey, 1989). No entanto, a força da modernidade é seu compromisso com os triunfos da ciência sobre as doenças e a dor, com o conforto da vida material, com a laicidade e a liberação do ser humano do obscurantismo religioso. É a modernidade do Iluminismo, com seus pensadores moderados, conservadores e radicais (Israel, 2010/2015). Modernidade que engloba as ideias de justiça e liberdade e os direitos da procura individual da felicidade e da boa vida. Modernidade que foi o berço dos ideais de movimentos anticolonialistas na América Latina, resultado da expansão europeia para as Américas (Ribeiro, 1969/1977). Modernidade da democracia, das instituições republicanas e dos direitos cidadãos.

O próprio termo *direitos humanos* é essencialmente um produto das ideias do Iluminismo do final do século XVII. Foram também as obras de Montesquieu, Voltaire e Kant que criaram os fundamentos filosóficos do liberalismo do século XIX e que cimentaram o quadro conceitual do regime jurídico dos direitos humanos, implementado no período posterior à Segunda Guerra Mundial (Bassiouni, 2015).

Entretanto, as conclusões otimistas com respeito ao controle da natureza pela razão humana, pela ciência e pela tecnologia começaram a ser questionadas desde que as primeiras evidências dos efeitos nocivos da industrialização, da urbanização e do consumo de massas sobre o meio ambiente e sobre os recursos do planeta foram documentadas. A velocidade e a escala do crescimento econômico, refletidas em custos negativos dos recursos naturais, no trabalho mal pago de homens e mulheres e no trabalho não pago de mulheres e meninas do lar comprovaram os efeitos perversos do crescimento econômico para as pessoas, sociedades e meio ambiente, elementos que afetam ainda mais a crença otimista no progresso social derivado do uso da ciência e da tecnologia. Para alguns pensadores, de maneira reversa, os próprios pressupostos do controle instrumental e da dominação da natureza pelos seres humanos, integrantes da modernidade clássica,

foram conduzindo a humanidade para uma tragédia construída por ela mesma.

Sociedade de massas e interdependência complexa

Vivemos em sociedades de massas definidas pela magnitude dos fenômenos relacionados com uma população mundial estimada em 7,4 bilhões de pessoas que estão intensa e extensamente conectadas por circuitos mercantis, monetários e financeiros e, o que é ainda mais importante, por circuitos de ideias e informação. Fluxos de pessoas, mercadorias, moedas e informação integram pessoas e grupos de pessoas em todo o planeta, gerando um mundo complexo, com múltiplas interdependências e interconexões que têm a capacidade de difundir e amplificar, com muita rapidez, choques econômicos, tensões políticas, doenças e práticas culturais.

No mundo global contemporâneo de massas, as cifras são colossais. Por exemplo, no último trimestre de 2016, mais de 1,86 bilhões de pessoas eram usuários mensais da rede social Facebook – isto é, 25% da população mundial, incluindo crianças, idosos e analfabetos[2]. Na realidade, os dados indicam que mais da metade da população adulta jovem de todo o mundo está integrada aos canais do Facebook, WhatsApp e Instagram. Em 2017, o número de usuários de telefones celulares foi estimado em 4,77 bilhões e, em 2016, a Índia superou um bilhão de usuários, ou seja, mais de 80% de sua população (Rai, 2016).

De acordo com os dados do Banco Mundial, um número reduzido de países conta com menos de 40 telefones celulares por cem habitantes, sendo que mesmo em países pobres, como Afeganistão e

2. Dados disponíveis em <https://www.statista.com/statistics/264810/number-of-monthly-active-facebook-users-worldwide/>.

Angola, mais de 60% da população está conectada[3]. Grandes eventos esportivos, como a Copa do Mundo de Futebol de 2014 ou os Jogos Olímpicos de Verão de 2016, foram assistidos por mais de 3 bilhões de pessoas, isto é, aproximadamente a metade da população mundial[4]. Eventos locais e prosaicos converteram-se em espetáculos globais, como os funerais da princesa Diana da Inglaterra que, em 1997, foram vistos por mais de 2,5 bilhões de pessoas. Esse fenômeno é inédito na história da humanidade. Os meios de comunicação nunca tiveram a capacidade de incidir sobre a vida individual e cultural da quase totalidade dos habitantes do globo em tempo real.

Como consequência do desenvolvimento industrial capitalista, estamos rodeados por um mundo fabricado pelo ser humano mediante métodos de produção em massa. Todos os objetos e serviços que utilizamos em nossa vida cotidiana são produtos de um sistema industrial extenso e complexo, que depende do trabalho de homens e mulheres com diversas qualificações, distribuídos por todo o mundo, auxiliados em suas atividades por máquinas cada vez mais aperfeiçoadas que, em algum momento, vão substituí-los em suas tarefas.

Nessa economia global de massas, a interdependência, que abrange todas as esferas das vidas de homens e mulheres nas mais diversas regiões do planeta, é profunda, complexa, desequilibrada e assimétrica. No contexto da compreensão do tempo e do espaço que caracterizam a globalização, a maneira como essa interdependência se manifesta e o grau em que é percebida individualmente dependem da forma e da profundidade da integração de pessoas, sociedades e regiões à economia global. Definitivamente, a interdependência contemporânea é fruto da dinâmica da consolidação, hegemonia e expansão do sistema capitalista e, como tal, é inscrito no quadro analítico da economia política da globalização.

3. Dados disponíveis em <http://data.worldbank.org/indicator/IT.CEL.SETS.P2>.

4. Dados disponíveis em <https://www.statista.com/statistics/280502/total-number-of-tv-viewers-of-olympic-summer-games-worldwide/>.

A noção de interdependência complexa busca transcender a noção da globalização ou mundialização enquanto articulação entre mercados nacionais de capital, trabalho, bens e serviços. Esse conceito busca apreender o processo social e cultural derivado da formação de um sistema capitalista em âmbito mundial, em que decisões de agentes econômicos, sociais e políticos de certa região do globo incidem no emprego, nos meios de subsistência, na saúde e na vida de pessoas localizadas em outras regiões.

A interdependência é profunda e complexa, porque envolve diversos âmbitos, relações, atores e regiões, constituindo uma rede de interdependências. A interdependência econômica é apenas uma de suas dimensões, embora seja a mais notável. Trata-se de uma interdependência desequilibrada pela centralidade da dimensão econômico-financeira, que privilegia a mobilidade do capital e a proteção dos direitos dos investidores ao mesmo tempo em que reforça os obstáculos à mobilidade do trabalho. É também assimétrica, porque implica relações de poder entre o capital e o trabalho, entre os governos centrais e os demais e entre grupos sociais dentro de cada país. Por sua vez, essas relações de poder estabelecem estruturas hierárquicas e de autoridade entre países com diferentes capacidades econômicas, tecnológicas e militares. Nessa situação de forte assimetria de poder e desigualdade de recursos, a interdependência se converte em relações de subordinação do mais fraco ao mais forte.

Infelizmente, a interdependência na sociedade global de massas não criou condições eficazes para uma maior proteção jurídica dos mais fracos perante os mais fortes. Ao contrário, podemos tomar emprestadas as palavras do jurista M. Cheriff Bassiouni, que lamentou:

> "Vivemos em um período de retrocesso no acatamento e respeito dos direitos humanos desde sua evolução no período subsequente à Segunda Guerra Mundial. Também, podemos estar observando um revés na evolução da justiça penal internacional... De uma maneira curiosa, para não dizer perversa, nosso mundo globalizado está ficando mais interdependente e interconectado, mas ao mesmo tempo está ficando menos comprometido com a identificação e o cumprimento do bem comum." (*apud* Barak, 2015, p. 104).

Em uma sociedade mundial extremamente desigual na distribuição das riquezas e do poder, as consequências negativas da interdependência global são impostas a grupos sociais, sociedades e regiões que não se beneficiaram do progresso econômico, e tampouco contribuíram para os danos derivados desse mesmo progresso. A mudança climática é um exemplo significativo dos processos coletivos de longa duração cujas consequências são distribuídas de forma indiscriminada a pessoas e grupos de pessoas, independentemente da forma e da intensidade de sua contribuição ao resultado coletivo.

As crises econômico-financeiras, os problemas ambientais e as pandemias são assuntos globais que requerem soluções coletivas no âmbito mundial. No entanto, experiências recentes mostram que, com o passar do tempo, os efeitos cumulativos de fatores globais sobre indivíduos e sociedades tornam-se mais profundos e menos controláveis, e isso dificulta que Estados e instituições internacionais encontrem soluções efetivas para as implicações negativas, especialmente para a vida e a saúde de pessoas, animais e meio ambiente. Ainda não existem instituições internacionais com capacidade e efetividade para controlar os efeitos e produtos negativos de fatores globais sobre o planeta, nações e indivíduos (Bassiouni, 2015, p. 64).

Modernidade tardia e sociedade de risco

A interdependência imposta aos atores passivos da globalização implica o encontro diário com um risco desconhecido, derivado das ações alheias, para o qual as pessoas não estão preparadas. No capitalismo global, as complexidades da vida social contemporânea aumentaram o grau de incerteza e os riscos da vida cotidiana, subvertendo um dos componentes da modernidade e do secularismo diretamente associado com a razão e com o controle da natureza: a capacidade de utilizar os meios científicos e tecnológicos para reduzir os perigos da vida cotidiana, para medir riscos e para criar os instrumentos adequados para limitar seus impactos materiais. Pelo contrário, na modernidade

madura, os perigos e as incertezas derivados da elevada integração espaço-temporal, que provoca a erosão das fronteiras nacionais, da concentração e centralização do capital e do desenvolvimento tecnológico com suas tensões convertem as sociedades que haviam superado os perigos básicos da sobrevivência em sociedades de risco.

A iminência desses riscos, que refletem um modo de vida baseado no uso intensivo da tecnologia, na busca contínua de maiores lucros pelo capital, no ritmo acelerado das mudanças sociais e em um contexto de elevada interdependência, invade a rotina de indivíduos localizados em regiões distantes do perigo original. Em sociedades fortemente interconectadas, com notícias circulando em tempo real, os problemas locais, principalmente dos países centrais, tornam-se problemas globais que terminam prejudicando regiões periféricas.

Como apontou Ulrich Beck em sua obra pioneira, os riscos e as oportunidades criados pela expansão da sociedade industrial a todo o planeta não têm paralelo na história da humanidade. Segundo Beck (1986/1998), a sociedade de risco se refere a um conjunto particular de condições sociais, econômicas, políticas e culturais caracterizadas por uma lógica de incerteza *fabricada*, progressivamente ampliada, que transforma as estruturas, as instituições e as relações sociais existentes com a incorporação de mais complexidade, contingência e fragmentação. Beck enfatiza que o desastre de Chernobyl foi exemplar para sinalizar "o fim de todas as nossas possibilidades de distanciamento, tão sofisticadas..." (1986/1998, p. 11).

É importante apontar que os riscos modernos não estão circunscritos ao local em que ocorre o acidente. Por exemplo, o desastre nuclear de Chernobyl (1986) e, mais recentemente, o de Fukushima, no Japão (2011), não foram limitados no espaço, porque o material radioativo viaja no ar, nem no tempo, pois os efeitos podem ser transmitidos de uma geração a outra. Os custos das crises econômicas também afetam várias gerações. A distribuição dos riscos e as vulnerabilidades entre economias locais, famílias e regiões distantes é totalmente injusta e desigual, mas não acarreta responsabilidades nem obrigações legais (Kennedy, 2016). Aos riscos ambientais, somaram-se também as consequências planetárias das crises financeiras e das guerras de destruição massiva fomentadas pelos poderes centrais

no Afeganistão, no Iraque, na Líbia e na Síria, entre outros países, gerando e armando exércitos de fanáticos religiosos, criando milhões de refugiados políticos e econômicos, difundindo ataques terroristas pelo mundo, desordenando a cooperação internacional, massacrando populações civis e comprometendo o direito internacional.

A sociedade estabelecida em classes sociais durante a modernidade clássico-liberal não foi eliminada na sociedade de risco. Pelo contrário, os riscos exacerbam as tensões da sociedade de classes. Beck (1986/1998) enfatiza que a distribuição de riscos é inversamente proporcional a distribuição da riqueza. A riqueza fica acumulada no topo, enquanto os riscos se acumulam na parte inferior da pirâmide, entre grupos e regiões mais vulneráveis. Tomar riscos deixa de ser uma opção para tornar-se uma imposição de alguns, que têm poder, aos demais, que não têm. Portanto, esses riscos deveriam compor uma agenda para a ação política com a finalidade de instituir procedimentos e sanções para minimizá-los, para determinar responsabilidades relacionadas aos fatos causantes de riscos e para permitir uma distribuição mais justa de seus impactos, dentro dos países e entre países.

Os efeitos difusos das ações de empresas e investidores na vida das pessoas e a dificuldade em estabelecer responsabilidades legais pelos danos consequentes facilitam a impunidade dos crimes da globalização (Barak, 2015). A recente crise financeira de 2008-2009, cujos efeitos econômicos, sociais e políticos se estenderam no tempo e no espaço, sendo ainda sentidos pelas pessoas que perderam suas casas, trabalhos e economias nos Estados Unidos, na Espanha e na Grécia, entre outros países, e pela economia internacional, é mais um exemplo dos efeitos catastróficos das ações criminosas de entidades capitalistas globais. Existem evidências incontestáveis das sucessivas fraudes de bancos e entidades financeiras que causaram a Grande Recessão, sem que nenhuma das empresas e executivos, autores de inequívocas violações de direitos humanos, econômicos e sociais de pessoas inocentes, tenham sido processados.

Os riscos contemporâneos estão relacionados a outra característica contínua da modernidade: o aumento da velocidade das experiências individuais e coletivas como consequência das transformações tecnológicas no capitalismo global, que têm impacto em todo o tecido

social. Historicamente, o processo de compressão e expansão do tempo, ou de aceleração tecnológica e social, acompanhou a evolução da sociedade moderna industrial ao longo das distintas revoluções industriais[5]. Contudo, as inovações tecnológicas das últimas décadas aumentaram exponencialmente o ritmo, a escala e a amplitude das transformações sociais.

A aceleração dos tempos: O tempo para o consumo

A experiência da modernidade pressupõe a mudança permanente como resultado do dinamismo essencial do capitalismo. Essa experiência foi detalhada por Marx e Engels no Manifesto Comunista que, para Marshall Berman (1982/1988, pp. 92-93), pode ser lido como una celebração lírica das conquistas burguesas mais do que como documento comunista. São páginas em que "[Marx] não parece ter vindo para enterrar a burguesia, e sim para celebrá-la" (parodiando Shakespeare). Berman, que acrescentou em seu livro o subtítulo *"A aventura da modernidade"*, definiu-a como um modo de experiência vital — experiência do espaço e do tempo, de si mesmo e dos outros (outras), das possibilidades da vida e dos seus perigos— (1982/1988, p. 15).

O conceito de constante aceleração dos tempos, ou transformações aceleradas das experiências humanas, para designar a alteração do ritmo da experiência temporal é central na emergência de um tempo qualitativamente diferente ou de um novo tempo *(eine neue Zeit),* que acompanhou o advento da modernidade, entre 1740 e 1850.

5. Gordon (2016) se refere a três importantes revoluções industriais: a primeira, que ocorreu entre 1770 e 1840, correspondeu à introdução da máquina a vapor e da ferrovia e à transição das máquinas de madeira às máquinas de aço; a segunda, que ocorreu entre 1870 e 1920, correspondeu à introdução da eletricidade e ao desenvolvimento de diferentes industrias; e a terceira, iniciada a partir de 1960, corresponde à revolução da informação e das comunicações.

É somente nesse período que o foi gerado o conceito de história e que se estabeleceu a diferença entre temporalidade natural e temporalidade histórica na sociedade moderna europeia (Koselleck, 2002). Quando os seres humanos definiram a diferença entre tempo histórico e tempo natural, eles também começaram a acreditar que o tempo histórico poderia ser modificado pela ação humana. Koselleck incorpora a ideia de um futuro aberto, como uma dimensão do *novo tempo,* e a noção de um período de transição, no qual é difícil reconciliar tradições estabelecidas com as inovações necessárias (Koselleck, 1979/2004, 2002).

Os processos de aceleração social e de interdependência apresentam diversas contradições e geram tensões variadas, por seu caráter desigual e excludente. A força motriz da aceleração social é a dinâmica imanente do capitalismo que promove a contínua revolução nos meios de produção, distribuição e consumo de bens e serviços. Na atualidade, a aceleração social tem sido multiplicada pelas inovações científicas e tecnológicas do século XX e início do XXI, que se estenderam desde suas aplicações originais na área militar para todas as esferas da vida humana: material, afetiva e intelectual. A revolução digital, a Internet, a informação em tempo real e os processos de globalização cultural criam novos dinamismos que incidem nos tempos dos processos existentes. Do mesmo modo, a queda do Muro de Berlim, o fim da União Soviética e a integração da China e da Índia ao mercado global estenderam o processo de compressão do espaço, porque possibilitaram a completa hegemonia do sistema capitalista sobre todas as regiões do globo, embora com especificidades institucionais e culturais locais.

Cabe ressaltar que a tecnologia é a dimensão mais visível da aceleração dos tempos, entendida como uma redução incessante do tempo necessário para realizar os processos e as tarefas cotidianas, sejam elas ações relacionadas à produção e ao mercado ou à reprodução da vida na esfera privada. Por um lado, o processo contínuo da modernização produtiva permitiu fazer mais coisas já conhecidas em menos tempo, gerando tempo de lazer para o trabalhador. Por outro, a competição entre capitalistas impulsionou a criação de novos produtos, serviços e entretenimentos para ocupar o tempo

livre. Esses dois movimentos aumentaram o número de opções do uso do tempo para os indivíduos que moram em sociedades de consumo de massas.

Na modernidade madura, a expansão e diversificação dos bens e serviços que compõem a indústria do entretenimento aumentaram as opções para o uso do tempo livre ao mesmo tempo em que se ampliava a base de consumidores. Ao longo do último século, prazeres que eram privilégio de poucos foram difundidos entre as classes sociais urbanas, principalmente com a criação de um mercado de massas para bens e serviços de entretenimento: o turismo, os esportes, as artes, os jogos, etc. A oferta de bens e serviços de recreação atendeu uma demanda subsequente à redução da jornada de trabalho na Inglaterra, nos Estados Unidos, na Europa continental e, mais tarde, nos países latino-americanos e no resto do mundo.

Tempo para o lazer: Pobreza de tempo e de vida

A aceleração nos meios de transporte e de comunicação cria a sensação do aumento da velocidade no ritmo de vida, que, contraditoriamente, é traduzido em escassez de tempo para fruir as alternativas de uso das horas vagas que são criadas pelas indústrias e empresas de lazer. O tempo se torna cada vez mais escasso e as pessoas nas sociedades ricas, ou as pessoas mais ou menos ricas nas sociedades pobres, encontram-se sob uma crescente pressão do tempo.

O agradável dilema de decidir entre formas alternativas para empregar as horas vagas foi o futuro que o economista John Maynard Keynes previu para a humanidade há noventa anos, exposto em um curto ensaio que adquiriu súbita fama recentemente. A ampla difusão e discussão do ensaio ilustra o interesse em entender o paradoxo das últimas décadas, em que um enorme aumento da produtividade do trabalho não resultou na redução contínua da jornada de trabalho, nem muito menos em uma melhor qualidade de vida para todas as pessoas, com menos impacto ao planeta.

No artigo publicado em 1930, Keynes previu com otimismo que, dali a cem anos, o nível de vida médio seria cerca de oito vezes maior. Como corolário da acumulação do capital e do crescente aumento da produtividade do trabalho, apoiado nas inovações tecnológicas já disponíveis e nas que viriam mais tarde, a humanidade se veria livre da obrigação de trabalhar para sobreviver. Pela primeira vez, homens e mulheres teriam que enfrentar a agradável tarefa de "viver sabiamente, agradavelmente e bem" (bem viver). Segundo Keynes, os netos que nunca teve poderiam satisfazer suas necessidades básicas ("absolutas") trabalhando cerca de quinze horas por semana. Para ter uma ideia comparativa, a média da semana de trabalho na Grã-Bretanha em 1930 já era de quarenta e sete horas. Segundo a perspectiva de Keynes, um amante das artes, o grande problema consistiria em ensinar aos trabalhadores a utilizarem melhor a enorme quantidade de tempo de lazer que teriam no futuro.

Entre 1930 e 2014, a economia mundial cresceu com taxas próximas às previstas por Keynes, porém, como sabemos, a distribuição do crescimento, das mudanças tecnológicas e da produtividade não foi homogênea entre os países e nem entre pessoas e grupos sociais, mesmo nos países industrializados.

O aumento da produtividade alcançado com a automatização das atividades manufatureiras e de serviços poderia ter confirmado as previsões de Keynes, determinando uma redução notável da jornada de trabalho sem diminuição de salários. Entretanto, nos países industrializados, entre 1930 e 2014, a média do número de horas trabalhadas não diminuiu no mesmo ritmo que nas décadas anteriores a 1930[6]. É difícil imaginar que a convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que estabeleceu o limite de quarenta horas para a jornada semanal de trabalho, tenha sido assinada em 1935, sem, no entanto, ser totalmente implementada na maior parte

6. No Reino Unido, as horas trabalhadas por semana diminuíram de 60 a 47 entre 1870 e 1929, enquanto entre 1929 e 2000, diminuíram em média de 47 a 42 horas semanais (Huberman & Minns, 2007, p. 542, quadro 1).

dos países europeus até 1967.[7] Além disso, desde os anos setenta, a tendência à diminuição da jornada de trabalho sofreu uma reversão, com a perda da capacidade de negociação dos sindicatos. Isso ocorreu primeiro no Reino Unido e, depois, nos Estados Unidos. Na Europa continental a semana de trabalho ainda é significativamente inferior à dos Estados Unidos e do Reino Unido.

A automatização das atividades manufatureiras e de serviços ocorreu paralelamente à migração dos postos de trabalho dos países industrializados para os países em desenvolvimento e para a China. O resultado disso foi uma transformação gradual do mundo do trabalho, associando a flexibilização da jornada de trabalho a uma redução explícita dos salários. A perda geral dos direitos trabalhistas para a maior parte dos trabalhadores em todo o mundo gerou uma nova configuração de classes sociais, na qual apenas algumas categorias profissionais e de trabalhadores com empregos relativamente seguros, em setores nos quais os sindicatos ainda têm poder de negociação, podem aproveitar o dilema proposto por Keynes (Standing, 2011).

Por outro lado, dados da própria OIT indicam que, na primeira década do século XXI, ainda prevalecia a semana de quarenta e oito horas ou mais na maioria dos países de renda média. Por exemplo, em 2005, o limite legal de quarenta e oito horas predominava nos países da América Latina, mas com uma taxa de aplicação menor que 75% (Lee, McCann & Messenger, 2007).

Definitivamente, há duas grandes omissões no breve texto de Keynes. Primeiro, o padrão de distribuição do crescimento da produtividade entre grupos sociais, divididos por níveis de renda, idade, raça e gênero. Segundo, as mudanças na função do consumo no capitalismo global, que passou a incluir de maneira expressiva bens e serviços para preencher as horas de lazer. Ao longo das décadas, os modelos de desejo foram se transformando no interior da aldeia global engendrada pelo capital e pelos meios de comunicação.

7. Na França, em 1936, a Frente Popular adotou a semana de quarenta horas por um breve período de tempo.

Como os demais componentes da modernidade, a heterogeneidade no aumento do tempo de lazer tem dimensões de gênero e de renda, como indicam os estudos feministas (Aguirre, García Sainz & Carrasco, 2005). As análises empíricas do uso do tempo ao longo do século XX nos países industrializados apontam um aumento das horas vagas para homens e mulheres, mas esse aumento foi maior para os homens (6 a 8 horas por semana) que para as mulheres (4 a 8 horas por semana) (Aguiar & Hurst, 2006). A chamada *dupla jornada* das mulheres que estão no mercado de trabalho é uma questão conhecida e debatida desde a publicação do livro de Arlie Hochschild em 1988. A ampliação da jornada de trabalho para homens e mulheres, somada à redução dos serviços públicos para conciliar trabalho mercantil e trabalho de cuidado, incidiu ainda mais nas desigualdades de gênero (Schulte, 2014).

As desigualdades observadas na distribuição do tempo médio de lazer não impediram a criação de um mercado de massas para bens e serviços de entretenimento a partir do final do século XIX, tendo alcançado uma escala global e uma ampla diversificação desde as últimas décadas do século XX. A chamada *economia criativa* abrange um conjunto de atividades e ocupações (moda, arquitetura, design, meios audiovisuais, artes, esportes, ciência e alta cozinha, entre outros) que, junto ao grande e difuso setor do turismo, constitui um segmento dinâmico que emprega cada vez mais pessoas nas sociedades urbanas tanto do mundo desenvolvido quanto das regiões em desenvolvimento.

Alguns economistas criticaram Keynes por supor que as necessidades básicas de consumo são finitas, sendo que a dinâmica do capitalismo contemporâneo está baseada na criação contínua de novos desejos de consumo que incentivam os trabalhadores-consumidores a preferirem trabalhar mais horas para consumirem mais bens e serviços[8]. Muitos desses bens e serviços não formavam parte

8. Hunnicutt (2013) analisou as mudanças no movimento operário dos Estados Unidos, que deixou de lutar pela redução da jornada semanal de trabalho a partir dos anos trinta.

das cestas de consumo populares na época de Keynes, como os novos meios de entretenimento digital, consoles de jogos, etc. Na evolução da sociedade de consumo, a própria noção de necessidades básicas é dinâmica, já que os *Mad Men* criam e recriam para as pessoas os desejos de possuir novos bens e serviços (Skidelsky & Skidelsky, 2012)[9]. Além disso, a privatização dos serviços públicos, como a saúde, a educação e o sistema de pensões, implicou a inclusão de novos gastos privados – planos de saúde, capitalização e educação – nas cestas de consumo da classe média dos países industrializados.

Na sociedade de massas do século XXI, os meios digitais e as tecnologias de comunicação massiva difundem e homogeneízam valores culturais relacionados com o consumo através das fronteiras nacionais, consolidando um mercado global para os mesmos produtos e marcas comerciais promovidos pelas empresas multinacionais hegemônicas.

O resultado é que mais bens materiais são produzidos e consumidos em períodos cada vez mais curtos de tempo. A sociedade contemporânea utiliza recursos naturais em excesso, em quantidades superiores às que seriam necessárias para sua reprodução, e recursos não renováveis, como o gás e o petróleo. Além disso, produz e descarta resíduos tóxicos em quantidades e velocidades superiores à capacidade de absorção dos ecossistemas[10], gerando uma defasagem temporal entre o uso que a sociedade faz dos recursos naturais e a capacidade da natureza para se regenerar (Rosa & Scheuerman, 2009, p. 12). Dessa maneira, a aceleração social e a crise ecológica dos recursos do planeta estão intimamente conectadas.

9. *Mad Men* era o nome, com duplo sentido, que se utilizava em referência aos profissionais da publicidade nos anos cinquenta e sessenta, cujas agências estavam localizadas na Avenida Madison de Nova York. É também o título de uma série de televisão sobre as agências de publicidade dessa época.

10. Nas condições atuais, os oceanos e a biomassa terrestre podem absorver somente parte dos 40 bilhões de toneladas de dióxido de carbono que a humanidade descarrega anualmente na atmosfera, com a queima de lenha e fontes de energia fóssil (dados de 2016).

As esferas pública e privada: Cuidados, autonomia e cidadania

Vamos retomar dois grandes temas mencionados anteriormente: a questão dos limites às mudanças tecnológicas e sociais e as fronteiras voláteis entre as esferas privada e pública. Na década de setenta, as conclusões do Clube de Roma a respeito dos impactos da ação humana sobre os recursos naturais receberam ampla difusão. Nesse momento, as questões referentes aos limites da produção e do consumo se tornaram temas polêmicos, tanto no debate acadêmico quanto no político. Posteriormente, os limites à produção e ao consumo voltaram à agenda com a criação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas em 1988, nas Nações Unidas. O órgão divulga relatórios periódicos que assinalam a relação de causalidade entre ação humana, emissões de gases de efeito estufa e a mudança climática com crescentes evidências.

Por outro lado, a construção das fronteiras entre o espaço *privado* e o *público* fez parte da evolução do pensamento jurídico, político e econômico da modernidade (Habermas, 1962/1991; Arendt, 1958/1998). Esses termos são utilizados para diferenciar, descritiva ou normativamente, dois tipos de ações humanas, dois domínios da vida social ou dois distintos espaços físicos e sociais nos quais as ações e a vida acontecem. Para o filósofo político Norberto Bobbio (1978/1989), a dualidade público-privado representa "a grande dicotomia" do pensamento ocidental. As duas esferas abrangem todo o universo social: o que é privado pode ser definido como não-público. A dicotomia abrange valores, posições e hierarquias: os limites entre liberdades individuais, propriedade privada, bens comuns, interesses privados e interesses públicos não são definidos de forma neutra.

O movimento conservador dos anos oitenta redesenhou as fronteiras entre a esfera pública e a privada. Do mesmo modo, a revolução digital em curso está recriando o espaço público a partir das redes sociais, que são privadas, enquanto os meios eletrônicos aumentam a capacidade dos Estados para reprimir e vigiar eletronicamente a intimidade das pessoas comuns. Dessa maneira, cria-se um paradoxo, porque os agentes privados incrementam sua influência sobre o que

é público e se apropriam dos bens comuns, como o conhecimento, a água e as florestas, enquanto os espaços de liberdade individual se tornam mais restritos. No início, a ampliação do uso da Internet – em si mesma um bem público e um bem comum da humanidade – criou falsas esperanças quanto a suas possibilidades libertadoras. No entanto, diversos episódios demonstraram que as redes de comunicação digital induzem formas inéditas de poder que ameaçam a democracia e as liberdades individuais.

No âmbito da sociedade de consumo e do capitalismo global, cada indivíduo, como consumidor, se orienta por interesses próprios, definidos em termos restritos. Como cidadão ou cidadã, cada indivíduo é um agente livre, que se informa e opta por políticas e programas formulados para o interesse público e o bem-estar coletivo. A divisão entre cidadãos e consumidores reflete a dicotomia entre a esfera pública, dos primeiros, e a privada, dos segundos. Na sociedade de consumo acelerado, o processamento das mudanças estruturais ocorre nas duas esferas.

O termo *privado* também se refere à subjetividade e à intimidade dos indivíduos, que devem ser preservadas em espaços livres de intromissão alheia, enquanto o *público* concerne ao que é de conhecimento geral, vivido em espaços compartilhados por grupos extensos. Na oposição entre privado e público, o conceito de público se vincula ao termo latino *res publica* (coisa do povo ou coisa pública) e se contrapõe a *res privata* (âmbito privado ou familiar, ou coisa privada). A esfera pública abrange a administração dos bens públicos e da ação política, da formação da comunidade política e da cidadania.

Nas ciências políticas e jurídicas, o pensamento feminista acrescentou outro elemento ao debate político, ao enfatizar que a dimensão relacional da experiência humana é central para os conceitos e instituições em cujo entorno organizamos nossas vidas coletivas. Diferentemente da concepção individualista da autonomia na teoria política tradicional, as relações humanas, em seus diversos graus e âmbitos, são centrais e constitutivas dos seres autônomos, que têm direitos e responsabilidades. As relações incluem desde relações íntimas, com pais e amantes, até relações mais distantes, com professores, chefes no trabalho, autoridades e conhecidos.

A autonomia, o valor essencial da modernidade, não pode ser entendida como uma independência dos outros, segundo Nedelsky (2011, p. 5). Todo ser é relacional porque a identidade, as capacidades e os desejos dos seres humanos são resultados do conjunto de relações de que participam. Consequentemente, a liberdade individual e a capacidade de cada pessoa para formular e executar suas decisões não devem ser construídas contra os outros, mas com os outros. É a partir da cooperação, e não da competição, que a autonomia e a ação política devem ser estruturadas. Na realidade, o conceito de autonomia contém um conjunto de obrigações, entre as quais estão incluídas o reconhecimento da existência dos outros. Esse reconhecimento considera o outro como um fim em si mesmo e não como um meio para um fim (Treiger-Bar-Am, 2008, p. 550).

A noção do ser humano como ser relacional está associada à relevância da vulnerabilidade e dos cuidados na vida humana. Como propõe Tronto (2013), os cidadãos e as cidadãs não têm apenas papéis econômicos como trabalhadores e consumidores. Eles também vivem em duas outras esferas: no mundo de cuidados íntimos em seus lares, com suas famílias e círculos de amigos, e no mundo da política. A política pertence à esfera pública e os cuidados à esfera privada, porém, trasladar os cuidados à vida pública pode significar uma aproximação da política às preocupações dos seres comuns. O cuidado abrange sentimentos de afeto e de amor, mas também representa empatia, uma conduta que implica responsabilidade e atenção para com o outro.

Pensar nos cuidados como ação política significa pensar na maneira como a sociedade atribui responsabilidades e oportunidades, de forma a reabrir o sistema político às preocupações genuínas dos cidadãos. Tanto os lares quanto a política são instituições embasadas sobre vínculos diferentes dos que emergem quando as pessoas buscam seus interesses autocentrados. A política demanda nossa atenção (cuidado), assim como devemos esperar que o Estado dê respaldo a nossas necessidades de cuidados (Tronto, 2013). A inclusão do cuidado no pensamento e na ação política significa também a inclusão de quem está em condição de vulnerabilidade, sejam crianças, pessoas doentes, idosos dependentes, toxicodependentes, alcoólicos, desempregados

ou portadores de deficiências físicas e mentais. Incluir uma visão de cuidado na ação política significa exigir que a política deixe de tratar de temas abstratos para se aproximar das questões que efetivamente preocupam os cidadãos e as cidadãs em suas regiões.

Nas sociedades mais ricas, a reflexão sobre as consequências catastróficas do crescimento econômico para o meio ambiente, a biodiversidade e o destino das espécies animais foi originando um movimento de resistência ao crescimento sem limites e ao consumo devastador a partir da década de noventa. Para o historiador inglês Hobsbawm (1995, p. 11), o grande paradoxo do século XX foi que "uma época cuja única pretensão de benefícios para a humanidade se assentava nos enormes triunfos de um progresso material apoiado na ciência e tecnologia" tenha terminado com um notável desdém contra esse mesmo progresso material por parte de setores influentes das sociedades ricas.

O tema dos limites às mudanças tecnológicas e sociais adquiriu uma nova importância diante dos impactos da ação humana no planeta. No entanto, os limites humanos para enfrentar as mudanças são tão importantes quanto os limites físicos do planeta. A aceleração dos tempos incide nas diferentes dimensões da vida pessoal e coletiva, criando desajustes entre o tempo social necessário para a sociabilidade e para a participação cidadã e o tempo imposto pelas mudanças tecnológicas. O aumento da volatilidade no emprego e da mobilidade das pessoas afeta a concepção tradicional de boa vida, baseada nas relações de cooperação comunitária, cujo desenvolvimento está fundamentado na confiança construída por meio de compromissos estáveis de longo prazo (Sennett, 1998/2005).

Do mesmo modo, o debate deve incluir os limites que as sociedades podem impor ao ritmo da mudança tecnológica e à necessária negociação entre a dignidade do trabalhador, a importância do trabalho para todos e todas e a automatização *à outrance,* como propõe David Noble (1986):

> "(...) o processo de desenvolvimento tecnológico é essencialmente social e, portanto, sempre existe nele um alto grau de indeterminação e de liberdade [...]. [A tecnologia] consiste somente em um

> intervalo de possibilidades em evolução, entre as quais as pessoas podem fazer suas escolhas (p. XI)."

A prática e a convivência sociais estão baseadas em limites: desde o clássico "sua liberdade termina onde a liberdade do outro começa" até limites de velocidade para os carros nas estradas, limites de partículas finas nos combustíveis ou limites que definem as normas para os produtos e para a qualidade dos serviços. Por que não pode haver limites para a velocidade das transformações sociais e das mudanças tecnológicas? De certa maneira, esse é um dos propósitos de uma transformação socioecológica e, para atingi-lo, é necessário mudar a lógica do crescimento e da acumulação do capitalismo.

O capitalismo global: Concentração de riqueza e de poder

A economia política da globalização

Quais são as novas questões propostas pela economia global contemporânea? No Manifesto Comunista de 1848, que mencionamos anteriormente, Marx e Engels enfatizaram a natureza global do capitalismo como consequência de sua própria dinâmica de acumulação e de crescimento. Eles descreveram uma burguesia vitoriosa em vias de transformar a produção nacional em *cosmopolita*. A dinâmica capitalista exigia que todas as nações adotassem o modo burguês de produção e a burguesia forjava um mundo à sua imagem. No final do século XIX, o capitalismo triunfante promovia a integração das nações à economia global pela força da razão e pela razão da força, com a expansão imperialista das monarquias europeias e japonesa, como também da república dos Estados Unidos. Como sabemos, o otimismo da primeira globalização terminou na tragédia da Grande Guerra e foram necessários aproximadamente setenta anos para que se criassem novamente as condições para uma nova integração dos

mercados financeiros e produtivos nacionais e para a plena liberalização do capital, ao final dos anos setenta (Frieden, 2006; Piketty, 2013)[11].

A segunda metade do século XX foi marcada pela internacionalização das atividades das empresas manufatureiras dos Estados Unidos, da Europa e do Japão por meio de investimentos diretos ou outras formas de controle. Primeiro, as empresas dos Estados Unidos foram internacionalizadas durante o processo de reconstrução das economias europeias e japonesa, devastadas pela guerra. Foram seguidas pelas empresas europeias, no processo de formação das comunidades europeias e em concorrência com as empresas americanas nos países periféricos. Depois vieram as empresas japonesas e, finalmente, as empresas de países de renda média da Ásia, da América Latina e do Caribe[12]. Gradualmente, a integração global adquiriu formas próprias de organização, com a constituição das cadeias globais de valor.

A internacionalização das grandes empresas, principalmente de bens duráveis, já teve início no final dos anos cinquenta, com a plena convertibilidade das principais moedas. No entanto, é somente a partir da década de oitenta que podemos observar uma mudança nas estratégias das empresas internacionais, quando elas começam efetivamente a operar como multinacionais ou transnacionais. As empresas deixaram de conduzir seus negócios como entidades segmentadas por mercados nacionais e com operações verticalizadas, concentradas no mesmo conglomerado, para começar a contratar mais serviços de outras empresas e a externalizar a maior parte das operações menos rentáveis e com custos trabalhistas mais elevados. Nesse período, as mudanças nas características do comércio foram se tornando mais evidentes: 1) as grandes empresas multinacionais consolidaram suas operações em diferentes regiões; 2) a associação entre comércio e investimento na localização e deslocalização das atividades produtivas aumentou; 3) maior fragmentação da produção

11. Piketty (2013, p. 76) mostra que o movimento de reconstituição dos patrimônios começa depois de 1960 e se acelera com a revolução conservadora Thatcher-Reagan.

12. Cf. Ventura-Dias (1994) para mais informações sobre a internacionalização de empresas brasileiras, com as referências mencionadas.

internacional, com uma maior dispersão da produção a diferentes países e a criação das cadeias globais de valor; e 4) o comércio de serviços ganhou mais importância, especialmente por causa dos royalties da propriedade intelectual – sob a forma de patentes, direitos de autor, marcas e franquias, entre outros.

Como consequência de todas essas mudanças, as contradições entre o marco normativo nacional e a ordem internacional pretendida pelo capitalismo global começaram a se manifestar desde os anos oitenta. Anteriormente, a política comercial compreendia apenas a aplicação de medidas e instrumentos nas fronteiras dos países, como tarifas e taxas. Com o estreitamento dos vínculos entre comércio e investimento estrangeiro direto na localização das atividades produtivas, o aumento do comércio de serviços e a reivindicação de uma maior e mais efetiva proteção à propriedade intelectual, os governos centrais passaram a demandar novas regras multilaterais que, por um lado, proporcionaram segurança para os investidores e, por outro, dificultaram o acesso de outros países a níveis de desenvolvimento tecnológico mais avançados. Analisaremos esse ponto na seção "A economia política da cooperação internacional".

Com o passar dos anos, a economia mundial transformou-se em um sistema de produção e comércio crescentemente integrado, no qual a criação e a distribuição de riqueza nos espaços econômicos de uma região passaram a depender profundamente das expectativas, procedimentos e decisões de agentes econômicos e políticos localizados em outras regiões do planeta. Entretanto, é importante frisar que o crescimento do capitalismo em escala mundial não conseguiu criar uma verdadeira economia global. Apesar do poder das corporações transnacionais, elas ainda não substituíram o Estado-nação, que se mantém como princípio organizador da política internacional.

O volume, a composição e a direção dos fluxos de comércio foram se transformando em consonância com as mudanças nas condições técnicas, institucionais e organizacionais da produção e do consumo. Tais mudanças incidiram nos custos e riscos da integração internacional. No entanto, a história econômica demonstra que alterações nas estruturas e estratégias das empresas são reversíveis. Do mesmo modo que, ao longo das últimas décadas, a redução dos riscos e dos custos

das operações internacionais das empresas foram um estímulo para a deslocalização de suas atividades, é possível haver um movimento contrário. O aumento na incerteza das operações entre fronteiras, resultante de ações dos governos nacionais para proteger empregos e indústrias ou de acidentes naturais, pode incorrer em maiores custos para a integração global, com impactos sobre a organização internacional da produção e do comércio.

Cabe destacar que a integração global foi decorrente de estratégias de empresas e de investidores, apoiados na inovação tecnológica e em políticas governamentais. Frieden (2006), em sua longa exposição sobre a queda e o renascimento do capitalismo global nos séculos XIX e XX, afirma que a globalização contemporânea, assim como a anterior, que desembocou na Primeira Guerra Mundial, não deve ser analisada como um evento ou um acontecimento fechado em si mesmo. Trata-se do resultado de decisões políticas que se expressam na definição, planejamento e execução de políticas públicas específicas.

Na realidade, o capitalismo financeiro global se apoia em "uma teoria de práticas de economia política" conhecida como neoliberalismo. Essa teoria propõe que a liberalização das capacidades empresariais individuais, sob um quadro institucional caracterizado por sólidos direitos de propriedade privada, mercados livres e livre comércio, é a melhor maneira de incrementar o bem-estar das pessoas. No neoliberalismo, o "papel do Estado é o de criar e preservar um marco institucional apropriado para essas práticas" (Harvey, 2005, p. 2).

Curiosamente, os primeiros experimentos neoliberais do pós-guerra ocorreram na América do Sul, nos anos setenta, durante a ditadura chilena de Pinochet, com os economistas de Chicago, e na Argentina, com Martínez de Oz (Harvey, 2005). No entanto, foi a partir de 1979 e durante a década de oitenta, com a revolução conservadora dos governos de Margaret Thatcher e, mais tarde, de Ronald Reagan, que as políticas de desregulamentação da agricultura, da indústria e das finanças, de privatização de bens públicos e dos serviços básicos e de abertura dos mercados de bens e capitais se tornaram hegemônicas, estabeleceram a supremacia do mercado e se estenderam a todos os países, independentemente da cor dos governos locais.

Nas últimas décadas, observamos a primazia da financeirização sobre a globalização produtiva. Segundo essa narrativa, os atores, os instrumentos e as instituições financeiras não somente definem o ritmo de expansão das atividades produtivas, das receitas e da geração de emprego, mas ainda determinam a própria forma do capitalismo contemporâneo. A financeirização também representa a luta dos Estados centrais por manter a hegemonia de seus centros financeiros e de suas metrópoles.

Além do crescimento da produção de bens e serviços, o aumento das margens de lucro é uma questão imperativa para a dinâmica da financeirização. Os empresários e as sociedades de investimento utilizam todos os meios para obter o aumento pretendido, como pudemos observar com os acontecimentos que levaram à crise financeira de 2008-2009. Esses lucros não seriam viáveis se os preços finais dos produtos e serviços contivessem os custos reais do trabalho – incluindo o trabalho não remunerado da reprodução da força de trabalho nos lares, principalmente de mulheres e meninas – e os custos do uso de recursos naturais renováveis e não renováveis e dos descartes na natureza (passivo ambiental).

A economia global expõe o protagonismo das corporações financeiras e não financeiras no comércio legal de bens e de serviços, mas também, direta ou indiretamente, no mercado negro das drogas, armas e tráfico de pessoas. Os efeitos desse mercado são trágicos tanto nos países ricos, consumidores de drogas e produtores de armas, quanto nos países latinoamericanos, produtores de drogas e consumidores de armas.

Além disso, a divisão entre atividades lícitas e ilícitas é meramente formal. Por um lado, acumulam-se evidências da natureza criminosa do capitalismo global. Com início na história do extermínio e expropriação nas Américas, na África e na Ásia, essa natureza continua se manifestando no trabalho escravo ou semiescravo de mulheres e homens nas fábricas têxteis e eletrônicas da Ásia e de outras partes do sul global[13]; na produção de alimentos com excesso de sódio ou de

13. "Estas trabalhadoras indonésias ficaram acostumadas a receber pessoas como eu, estrangeiros que vêm para falar com elas sobre as espantosas condições que reinam nas fábricas onde cortam, costuram e colam tecidos para empresas multinacionais como Nike, The Gap e Liz Claiborne" (Klein, 2000/2001, p. 3).

glicose (e similares), que criaram a epidemia mundial de obesidade e atentam contra a saúde dos consumidores; nos trabalhos das empresas produtoras para impedir regulamentações adequadas; na introdução, produção e difusão de agrotóxicos que têm efeitos nocivos para a saúde humana e não humana, e para a natureza; no descarte, ao longo de décadas, de dejetos tóxicos em rios e solos; na sistemática recusa ao princípio de precaução para o uso de organismos geneticamente modificados (OGM); na falsificação de informação sobre o vício do tabaco; na produção de medicamentos com preços fora do alcance dos pacientes; na falsificação de dados de emissões de contaminantes no diesel; e uma infinidade de outros atos abjetos. A tudo isso, soma-se o fato de que o dinheiro procedente de atividades formalmente criminosas, como o tráfico de drogas, é lavado por bancos e sociedades financeiras respeitáveis para, dessa forma, financiar as atividades legais dos capitalistas criminosos.

É necessário reiterar que a integração global contemporânea dos mercados, como outros temas da modernidade madura, é parte de um movimento histórico que compreende continuidades, mas também rupturas trágicas. As descontinuidades na história da integração mundial são uma advertência de que as perspectivas abertas pelas inovações técnicas não conduzem a desfechos inevitáveis e irreversíveis. As tensões não resolvidas do liberalismo triunfante do século XIX desaguaram nas grandes crises globais entre 1914 e 1945. Em seu conjunto, o sistema que predominou na Europa antes das Guerras Mundiais apresentava uma governabilidade global efetiva formada: 1) pela ampla liberalização dos mercados de bens, com países abertos à imigração europeia e uma limitada fiscalização nas fronteiras, 2) pela estabilidade financeira e monetária garantida pelo padrão ouro e pela libra britânica, 3) por uma ideologia liberal baseada no mercado autorregulador e no Estado mínimo, e 4) por uma governança política facilitada pelo sistema de equilíbrio de poderes entre um número reduzido de monarquias europeias (Polanyi, 1957/2001).

Esses elementos estabilizadores estão ausentes no atual movimento de integração econômica global. A globalização ocorre em um contexto de instabilidade financeira e monetária, de proteção extensiva

e intensiva aos direitos de propriedade dos investidores, de barreiras aos movimentos das pessoas, de eliminação progressiva dos direitos trabalhistas e sociais, e de uma liberalização seletiva do comércio de mercadorias e de serviços. Ao mesmo tempo, uma incerteza completa reina sobre a governança global.

Ainda assim, as duas ondas de globalização compartilham tensões similares que resultam de uma distribuição muito desigual dos custos e dos benefícios da integração econômica global. O crescimento dos movimentos antiliberais e de uma certa desilusão com a democracia representativa entre as massas trabalhadoras da Europa e dos Estados Unidos revelam o mal-estar com o capitalismo global e com a ideologia dominante do neoliberalismo. Esses indícios suscitam inquietudes acerca da capacidade das instituições coletivas para enfrentar as consequências negativas da globalização contemporânea.

Capitalismo financeiro: A financeirização das economias

As mudanças na organização global da produção e do comércio representam somente a parte mais visível das transformações na dinâmica do capitalismo contemporâneo. Na realidade, o motor das grandes transformações econômico-sociais recentes se encontra nas receitas derivadas da multiplicação de mercados e de instrumentos financeiros. A cifras são eloquentes: em 2015, o valor das exportações de bens e serviços foi de 20,7 trilhões de dólares, enquanto o total de vendas das empresas multinacionais no mundo, com um patrimônio avaliado em 105,8 trilhões, foi estimado em 36,7 trilhões de dólares (2016) pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). No entanto, a predominância das finanças sobre o comércio é ilustrada pelas transações nos mercados de divisas estrangeiras. Em 2012, as operações diárias em divisas estrangeiras alcançavam quatro trilhões de dólares, denotando que apenas cerca de 1% das operações nos mercados de divisas estrangeiras estava vinculado ao comércio de mercadorias (UNCTAD, 2012, pp.

16-17)[14]. Em 2010, o valor total das bolsas no mundo foi estimado em 212 trilhões de dólares, superando o valor máximo alcançado em 2007 (Roxburgh, Lund & Piotrowski, 2011).

Na literatura da sociologia econômica, o termo *financeirização é utilizado* para designar a onipresença das finanças nos diferentes âmbitos da vida pessoal e coletiva. Em contraste com a visão de alguns analistas, que adotaram o conceito do *duplo movimento,* proposto por Karl Polanyi (1957/2001) e consideram que os mercados financeiros atuam de forma independente da organização social, a literatura da financeirização propõe uma narrativa na qual os mercados financeiros estão profundamente embutidos *(embedded)* na vida social, política, econômica e cultural, e sua evolução depende diretamente das ações dos Estados (Montgomerie, 2008; Goldstein, 2009; Dore, 2008). As finanças deixam de ser conceitualizadas como um conjunto de mercados para a compra e venda de produtos e passam a ser um conjunto de processos e interações intimamente articuladas na prática social (Montgomerie 2008, p. 235). Os estudos buscam compreender os impactos das instituições e das inovações financeiras na dinâmica de crescimento do setor produtivo, na governança corporativa (primazia dos acionistas) e na crescente desigualdade de renda e riqueza, em um contexto de desregulamentação intencional dos mercados (Goldstein, 2009; Davis & Kim, 2015).

Como sugere Ronald Dore (2008, p. 1097), tanto *financeirização,* como *globalização,* são termos imprecisos, mas convenientes para designar um conjunto de mudanças estruturais, mais ou menos discretas, nas economias do mundo industrializado. Kotz (2015) prefere incluir a financeirização entre as consequências do conjunto de mudanças nas normas e nas instituições que compõem o capitalismo neoliberal. De fato, o neoliberalismo, a globalização e a financeirização podem ser considerados como componentes do capitalismo atual que são diferentes, porém inter-relacionados, e evoluem concomitantemente.

14. As cifras incluem os mercados de compra à vista e parcelados, além de outros derivativos de câmbio importantes nas operações de carry trade (UNCTAD, 2012, p. 17).

Desde os anos setenta, dois movimentos convergiram para provocar a expansão dos investimentos de risco: 1) a perda de eficácia das instituições que controlam o risco e 2) o crescimento de instrumentos de risco ancorados em algoritmos, explorando o enorme aumento da capacidade computacional das máquinas. A partir desse momento, as mudanças que foram introduzidas para limitar a intervenção dos governos nos Estados Unidos, no Reino Unido e, posteriormente, nos países da comunidade europeia, visaram a ampliar as atividades privadas e de risco para pessoas físicas e jurídicas. Algumas dessas mudanças foram graduais e outras radicais. Inicialmente, houve a adoção da livre flutuação das moedas, o colapso do sistema de taxas de câmbio fixo de Bretton Woods, em 1971, e a criação de um mercado privado de divisas. Ao mesmo tempo, setores-chave, até então reconhecidos como monopólios naturais (energia elétrica e telecomunicações) ou como bens públicos (educação, saúde, segurança e defesa), foram desregulamentados. Na Europa, algumas empresas estatais desses setores foram privatizadas ou passaram a enfrentar a competição por parte de empresas privadas.

Do mesmo modo, ao longo dos anos oitenta e noventa, o setor financeiro foi progressivamente desregulamentado nos Estados Unidos, tanto por governos republicanos como democratas. A execução das leis antimonopólio foi enfraquecida, permitindo a ocorrência de fusões e aquisições que resultaram em mercados de bens e serviços altamente concentrados, como examinaremos a seguir (Kotz, 2015). Com os mesmos propósitos, parte significativa dos serviços públicos foram privatizados, principalmente nos âmbitos municipal e estadual. Alguns serviços foram terceirizados para empresas privadas, enquanto outros, como a administração de prisões, foram entregues diretamente a elas. Companhias privadas militares e de segurança, como a empresa Blackwater, substituíram ou complementaram o exército regular dos Estados Unidos (Gómez del Prado, 2010). Além disso, entre os anos setenta e o final da década de noventa, os programas de bem-estar social foram reduzidos. Embora nunca tenham sido tão importantes nos Estados Unidos como são na Europa, essa redução modificou as relações capital-trabalho, diminuindo fortemente a capacidade de negociação dos trabalhadores.

Portanto, desde o final da década de oitenta, os mercados financeiros passaram a ser fundamentais para as atividades diárias dos lares, como também para as corporações e os Estados. Em quase todos os países industrializados, indivíduos e famílias investiram as economias feitas para financiar suas aposentadorias e os estudos universitários de seus filhos em fundos mútuos, enquanto, sem que soubessem, seus financiamentos imobiliários ou de veículos, contas de cartões de créditos e dívidas universitárias se transformaram em títulos (Obrigação de Dívida Colateralizada, CDO) e foram vendidos para os investidores globais (Epstein, 2005)[15]. A crise financeira revelou a extensão do "sistema paralelo" de intermediação de crédito, os chamados "bancos sombra", que transformam fundos de curto prazo obtidos no mercado de moedas em investimentos de longo prazo, sem estarem sujeitos à apresentação de relatórios periódicos, como os bancos tradicionais.

O estudo da financeirização tenta apreender o crescente papel dos determinantes, dos mercados, dos atores e das instituições financeiras no funcionamento das economias nacionais e nas relações de poder entre nações (Epstein, 2005, p. 3). O conceito de financeirização foi utilizado, inclusive, para designar outros fenômenos, como a globalização dos mercados financeiros, a importância do movimento do *valor para os acionistas* nas estratégias e estruturas das grandes empresas, e várias mudanças relacionadas com as teorias e práticas da governança corporativa (Orhangazi, 2008).

Os estudos sobre a financeirização são unânimes em concluir que as finanças deixaram de desempenhar seu papel tradicional de intermediação financeira para a economia produtiva[16]. Pelo contrário, as experiências decorrentes da longa crise de 2008-2009 suscitaram questionamentos sobre como a esfera crescentemente autônoma das

15. Em 1980, o governo de Ronald Reagan introduziu uma forma de contribuição para aposentadorias chamada 401(k), na qual o indivíduo decide a proporção de seu salário que vai destinar para sua pensão. Os trabalhadores podem optar por destinar parte de seus salários a uma conta 401(k), que pode ser investida em instituições financeiras.

16. Nas palavras de Orhangazi (2008), na era dourada do capitalismo, o entendimento era que o setor financeiro devia ser o servidor e não o amo do setor produtivo.

finanças globais modificou a lógica subjacente da economia industrial, até influir na operação interna das sociedades democráticas (Zwan, 2014).

Além disso, os dados mostram que as finanças modelam a maneira como a economia real gera seus lucros. Trabalhos empíricos apontam a tendência de aumento dos investimentos financeiros de corporações não financeiras como parcela de seus investimentos produtivos. Operações financeiras são responsáveis por maiores porcentagens do lucro das corporações não financeiras e uma parcela significativa do faturamento dessas empresas termina nos mercados financeiros sob a forma de pagamentos de juros, dividendos e recompras de ações (Orhangazi, 2008, p. 7). Assim, gera-se mais lucro nas finanças do que na economia real. Por exemplo, entre os anos sessenta e o início deste século, o valor agregado bruto das corporações financeiras nos Estados Unidos aumentou de 6% para 16% com relação ao valor agregado bruto das corporações não financeiras (Orhangazi, 2008, p. xii).

Precisamos considerar que, além dos instrumentos financeiros, existem duas vias pelas quais as sociedades financeiras podem intervir nas operações tanto de empresas financeiras quanto de não financeiras: a posição que ocupam no capital das empresas, isto é, como acionistas, e a posição de seus executivos nos conselhos de empresas não financeiras.

A crise financeira chamou a atenção para as práticas dos conselhos executivos, em especial para o baixo grau de independência dos membros perante as decisões de seus presidentes (os *chief executive officers,* CEO), que incluem os pacotes de remuneração para executivos. Outro fenômeno relacionado são os chamados *conselhos interligados* (*board interlocking*), que contam com diretores que também participam de conselhos de outras empresas e que funcionam como um indicador dos vínculos e redes entre corporações. Existem evidências não conclusivas de que a interdependência entre os conselhos tem uma relação direta com o grau de concentração do mercado, ou seja, quanto maior a densidade de participação nos conselhos, maior o grau de concentração do mercado no setor (Mizruchi, 1996).

Alguns autores, como Guy Standing (2016), denunciam a financeirização como um modelo de geração e concentração de riqueza

que faz parte da nova roupagem do capitalismo *rentier à outrance*. O capitalismo rentista é descrito como um capitalismo parasitário e criminoso, que não produz riqueza, exceto para os investidores, que destrói empregos e que visa ao faturamento de curto prazo usando todos os meios existentes, legais ou ilegais. Os rentistas extraem rendas de ativos raros, tradicionalmente com a propriedade de recursos primários, ou que são tornados raros artificialmente, como é o caso dos direitos de propriedade intelectual.

No capitalismo rentista, os muito ricos vivem da renda de investimentos, direitos de patentes, marcas, franquias, direitos de autor, marketing de atletas, modelos e plataformas de negócios (Uber, Airbnb, Amazon), entre outros. A proteção das atividades dos rentistas é um dos objetivos primordiais de toda a arquitetura institucional construída nas últimas décadas pela Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) e os megatratados de harmonização de normas promovidos pelos Estados Unidos, entre outros. De acordo com Standing (2016), essa arquitetura institucional foi construída para estabelecer um sistema global de mercados em que os rentistas possam aproveitar seus lucros sem riscos.

Por essas razões, o fenômeno mais marcante do capitalismo financeiro global é a impressionante concentração do poder econômico em mãos de um número reduzido de pessoas físicas e jurídicas. Elas têm os meios para intervir na vida política dos países e impedir o planejamento e a execução de leis que possam reduzir seu poder de acumular riquezas.

Concentração e centralização do poder, da riqueza e da renda

Nos últimos anos, as questões relacionadas à distribuição da riqueza e da renda nos países passaram a ocupar um lugar destacado no debate público. Especificamente, o trabalho de Thomas Piketty (2013) difundiu as pesquisas de um grupo de economistas que documentaram

a progressiva recomposição dos patrimônios dos segmentos mais ricos nos países estudados (Estados Unidos, França e Reino Unido) a partir do final da década de sessenta. Essa pesquisa apontou o aumento contínuo das desigualdades, causado pelas políticas fiscais e financeiras adotadas naqueles países, durante e após as décadas de setenta e oitenta. O rápido crescimento da desigualdade na distribuição pessoal de renda é explicado, principalmente, pelo faturamento dos quadros dirigentes das corporações financeiras e não financeiras, que possuem a invejável prerrogativa de definir seus próprios salários (Piketty, 2013, pp. 52-53).

O crescimento dos patrimônios privados *(stock)* se reflete no crescimento da receita ou renda derivados do capital (fluxo) e, consequentemente, em uma menor proporção da renda do trabalho no Produto Interno Bruto – sem considerar os elevados salários dos executivos de empresas (Baker, 2015). Na análise de Piketty (2013, p. 76), o movimento de reconstituição dos patrimônios privados se acelera com a revolução anglo-saxã de 1979-1980, o colapso do mundo soviético em 1989-1990, e também com a globalização e desregulamentação financeiras dos anos 1990-2000. Esses fatores permitiram que os capitais privados recuperassem, no início da segunda década deste século, uma prosperidade que não se via desde 1913, mesmo com a crise de 2007-2008.

Outros autores pesquisaram a composição do capital que está embutido no termo *capital industrial*, que representa a soma de todos os ativos não financeiros (residências, edificações, terrenos, máquinas, equipamentos, patentes e outros ativos profissionais) de pessoas físicas e jurídicas. O argumento é que a maior parte do crescimento da receita de 1% da população foi resultado do incremento das rendas em quatro importantes áreas: royalties de patentes e direitos de autor, rendas do setor financeiro, salários dos diretores e presidentes de conselhos administrativos (CEO), entre outros executivos, e salários de artistas, esportistas, médicos, cientistas e outros profissionais de elevado valor no mercado (Baker, 2015).

Nos Estados Unidos, entre 1993 e 2007, a renda de 1% da população cresceu a uma taxa anual de 10%, enquanto a renda dos restantes 99% cresceu apenas a 2,7% entre 1993 e 2000 e 1,3% ao ano,

entre 2002 e 2007. Como resultado, entre 1993 e 2000, aqueles que fazem parte do 1% do topo capturaram 45% do crescimento total e, entre 2002 e 2007, 65% do crescimento da renda no país (Atkinson, Piketty & Saenz, 2011, pp. 8-9).

Em termos de distribuição da riqueza, o 1% mais rico dos Estados Unidos possuía cerca de 35% da riqueza agregada na primeira década do século XXI, enquanto essa proporção variava entre 20% e 25% na Europa (Alvaredo et al., 2013, p. 9). O mesmo aconteceu com a renda: o 0,1% mais rico da população aumentou sua fração na riqueza total de 7%, em 1978, para 22%, em 2012. Para se ter uma ideia da magnitude desse dado, o 0,1% correspondia, em 2012, a um grupo de cerca de 160 000 famílias com um patrimônio líquido médio igual ou superior a 20 milhões de dólares (Saez & Zucman, 2014, p. 1). Em outros países industrializados, a concentração de renda e riqueza também aumentou, embora não na mesma proporção que nos Estados Unidos e no Reino Unido (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos [OCDE], 2011).

Essas cifras revelam uma situação de extrema injustiça social, porque a concentração quase obscena da riqueza foi consequência dos benefícios que poucos milhares de pessoas tiraram da crise financeira, enquanto milhões perderam seus empregos, rendas e patrimônios. Além disso, essa concentração de riqueza está associada à concentração de poderes econômico-financeiro e político. No entanto, além da dimensão normativa, é importante acrescentar que a enorme concentração de riqueza atenta contra a sustentabilidade do próprio capitalismo contemporâneo. Por exemplo, para vários economistas convencionais, esse quadro de desequilíbrio social e econômico é um fator que explica o estancamento da economia dos Estados Unidos, afetando o crescimento da economia mundial[17].

A concentração de riqueza entre poucos indivíduos e famílias incide sobre o controle da economia global por parte de um pequeno

17. Outro fator adverso importante é a dívida pública dos Estados Unidos, que aumentou de forma espetacular depois da política monetária expansiva e da compra de títulos "tóxicos", chegando a superar 70% do PIB americano.

grupo de empresas multinacionais. Não é simples comprovar essa noção intuitiva empiricamente, pois há uma trama complexa de relações de propriedade, diretas e indiretas, por meio das quais uma empresa pode controlar muitas outras, além da amplitude do espaço onde as empresas globais desenvolvem suas atividades. Como a maior parte dos dados sobre a concentração dos mercados se limita às fronteiras nacionais de operação das empresas, não se consegue obter evidências empíricas suficientes do poder global das corporações, apesar das diversas pesquisas realizadas em âmbito nacional.

Grandes corporações, grupos econômicos e sociedades de investimento estendem suas operações a uma vasta quantidade de mercados e nações mediante a compra de pequenas e grandes empresas com marcas consolidadas em mercados nacionais, com aquisições hostis *(take-over)* ou não, fusões e outros tipos de operações. Por exemplo, a Unilever (anglo-holandesa) ocupa o terceiro lugar na lista das dez companhias que controlam os mercados de alimentos, bebidas sem álcool, sorvetes, produtos de casa e de cuidado pessoal. Está presente em cerca de cento e noventa países, emprega mais de 168.000 pessoas e utiliza quatrocentas marcas. Entre estas, quatorze têm um volume anual de vendas superior a um bilhão de euros. Em 2015, a corporação apresentou um volume de negócios de mais de 53 bilhões de euros e lucros operacionais de 7,5 bilhões de euros[18].

A consequência, segundo a campanha Por Trás das Marcas *(Behind the Brands)* da Oxfam, é que as dez maiores corporações no setor de alimentação exercem uma enorme influência, podendo determinar como os alimentos serão produzidos, a maneira como os recursos naturais serão utilizados e a extensão percorrida pelos lucros ao longo de suas cadeias produtivas até chegar aos milhões de camponeses situados na base.

No contexto das corporações globais de bens de consumo, a experiência de novas empresas, como a Nike e a Microsoft, nos anos oitenta, originaram a preponderância das marcas sobre os produtos. A tese

18. Dados disponíveis em <https://www.unilever.com/Images/q4-2015-full-announcement_tcm244-470010_en.pdf>.

comprovada estabeleceu que a produção de imagens das marcas era o fator principal e que a produção de bens era um aspecto secundário de suas operações. Seu verdadeiro trabalho não era produzir, mas sim comercializar. A produção pode ser realizada por fornecedores que se comprometam a entregar as encomendas no prazo e com baixo custo, enquanto a empresa dona da marca se concentra em comercializar os produtos (Klein, 2000/2001).

Com essa lógica, como documentou Naomi Klein (2000/2001), as marcas globais escondem as horríveis condições de trabalho sob as quais seus artigos são produzidos:

> "em lugares onde as marcas não existem. Assim, descobriu-se que a origem dos tênis Nike são as infames oficinas do Vietnã; a das roupinhas da boneca Barbie, o trabalho de crianças de Sumatra; a dos cappuccinos do Starbucks, os cafezais ardentes da Guatemala; e a do petróleo de Shell, as miseráveis aldeias do delta do Níger (p. 6)."

Por outro lado, quando se trata da difusão das marcas, as empresas invadem espaços privados e públicos, desde espaços físicos, como estádios esportivos, até páginas da Internet, passando por camisetas e shorts de jogadores.

Cabe ressaltar que o novo setor dos meios de comunicação digital, redes sociais, e produtos do futuro e do entretenimento (economia criativa) é considerado o Novo Poder (*New Establishment*). É onde reside a maior concentração de poder, não apenas econômico, como também de influência cultural, ideológica e política. As cinco grandes empresas no setor – Apple, Amazon, Google, Microsoft e Facebook – abarcam um enorme poder, que é medido por seu valor de mercado, lucros e capacidade de influenciar pessoas e instituições. Em 2015, somente duas companhias, Google e Facebook, concentraram 75% de toda a publicidade paga na Internet. No primeiro trimestre de 2016, nos Estados Unidos, 85 centavos de cada dólar gasto em publicidade em meios digitais foram captados por essas duas companhias (Garrahan, 2016). Elas têm a capacidade de extrair, guardar e processar uma infinidade de dados pessoais *(data-mining)* de seus mais de 1,6

bilhão de usuários, um ativo que o Google e o Facebook utilizam para atrair empresas que querem vender seus produtos ou marcas, mas que também podem ser utilizados para outros fins.

A criminalidade da globalização e a globalização da criminalidade

Podemos dizer que a divisão entre atividades lícitas e ilícitas depende de convenções sociais, culturais e institucionais que variam no tempo e na geografia. O álcool é uma droga permitida em todos os países cristãos, mas foi considerada ilegal nos Estados Unidos, ainda que apenas por um curto período (de janeiro de 1920 a dezembro de 1933). Por outro lado, antes da segunda metade do século XX, o consumo de narcóticos e drogas psicoativas, como a cannabis e a cocaína, eram aceitos social e juridicamente em vários países. Por exemplo, nos Estados Unidos, o consumo e comércio da cocaína, como também de outras drogas, foram legais entre 1884 e 1900, tendo sido limitados a prescrições médicas até 1914 e controlados mais severamente após 1915. Todas essas drogas eram relativamente baratas e acessíveis em farmácias, grandes lojas e até nos catálogos de compras por correio (Brecher, 1972). O consumo tanto da maconha quanto da cocaína começou a ser reprimido a partir dos anos cinquenta. Ainda assim, o consumo da cocaína, que havia virtualmente desaparecido dos Estados Unidos logo antes da Segunda Guerra Mundial, voltou a cobrar relevância nos anos setenta (Musto, 1990).

A expressão "crime organizado" pode ser utilizada, em sentido literal, para designar uma atividade ilegal sistemática cuja finalidade é obter dinheiro ou poder, mas apartada da esfera das atividades legais. Para muitos, o significado de *crime organizado* se refere a organizações de criminosos que dispõem de um poder não aceito pela "sociedade respeitável", seja porque foi obtido mediante violência ou por sua capacidade de corromper funcionários públicos fracos, ambiciosos e "passivos" (Edwin H. Sutherland, *apud* Geis, 2011, p. 3).

Em suas diversas publicações, Michael Woodiwiss buscou destacar a participação ativa de homens de negócios legítimos no crime organizado. Desde o início, as atividades ilegais relacionadas a fraudes de seguros, falências fraudulentas, fraudes financeiras, falsificações, jogos ilegais, roubo, extorsão, comércio de bens e serviços ilegais ou roubados contaram com uma ativa participação de latifundiários, comerciantes (mercadores) e funcionários do governo.

Nos Estados Unidos dos anos trinta, analistas concluíram que, em vez de ser uma ameaça para as estruturas políticas, econômicas, sociais e legais, o crime organizado era parte integrante delas. Entretanto, posteriormente, as recomendações sobre o controle do crime deixaram de incluir as outras partes do sistema econômico, político e social. O cinema e a literatura reforçaram a percepção de que os problemas do crime organizado podiam ser reduzidos a grupos de pessoas más que corrompiam o governo e os negócios. Essa percepção conduzia a uma solução simples: mais poder para o governo para identificar, investigar e castigar os maus. Ao longo de décadas, formou-se um consenso oficial: o que ameaça as sólidas instituições dos Estados Unidos são forças externas à cultura do país. A influência dos Estados Unidos em organismos multilaterais garantiu que a ordem internacional seguisse a legislação do país relacionada ao crime organizado, principalmente no que concerne às drogas (Beare & Woodiwiss, 2014).

A expressão "crime de colarinho branco" foi criada em 1939 por um sociólogo da Universidade de Indiana, nos Estados Unidos, durante uma conferência na qual defendia que o crime não está somente associado à pobreza. Em sua fala, destacou a importância do comportamento criminal de homens de negócios e profissionais que utilizam sua posição de influência, poder e confiança nas ordens econômica, política e institucional legítimas para obter benefícios ilegais ou para cometer atos ilegais em proveito pessoal ou organizacional (Geis, 2011, pp. 3-7).

Posteriormente, a literatura da criminologia começou a utilizar a expressão "crimes dos poderosos" em referência aos crimes cometidos por pessoas ou grupos influentes na sociedade. Existem semelhanças entre grupos do crime organizado e criminosos do colarinho branco,

além do poder de que dispõem: 1) Ambos buscam o controle econômico de mercados financeiros, tanto legais quanto ilegais. Em geral, querem o poder monopólico do mercado para controlar os preços. 2) Ambos buscam não apenas controlar a legislação penal, como também mudar normas e procedimentos governamentais direcionados a frear o comportamento predador dos poderosos e proteger os consumidores. 3) Os crimes que eles cometem impõem custos para a sociedade, tanto humanos como financeiros. 4) Seu propósito é acumular riqueza e exercer o poder em benefício de suas organizações e seus membros, independentemente dos custos impostos ao resto da sociedade (Vito, Maahs & Holmes, 2006, pp. 400-401).

Para Barak (2015, p. 105), os *crimes dos poderosos* são crimes da economia, isto é, crimes da acumulação e reprodução do capital. Sob os interesses dominantes e as relações do capital global, esses crimes incluem arranjos políticos e econômicos institucionalizados que criam rotinas estruturadas de dano, ofensa e vitimização. Os *crimes dos poderosos* se referem às transgressões que simplesmente normalizam a vitimização como "custos de fazer negócios" e "danos colaterais". Embora sejam violações sistemáticas e ilegais dos direitos civis e humanos, esses crimes conseguem escapar da ação judicial e da estigmatização social. Um exemplo recente é a epidemia de fraudes das maiores instituições financeiras dos Estados Unidos e do mundo capitalista que gerou a Grande Recessão de 2008-2009.

Consequentemente, os *crimes dos poderosos* são definidos como crimes cometidos por organizações privadas ou públicas que violam os direitos de trabalhadores, mulheres, crianças, contribuintes, consumidores, sistemas democráticos e ecossistemas. Constituem um conjunto de atividades perigosas e prejudiciais que, entretanto, estão fora dos procedimentos legais e ações civis (Barak, 2015, p. 106).

Em contraste com o tráfico de drogas, que está sempre presente nos noticiários, a lavagem do dinheiro produzido por ele permanece relativamente oculta. A Agência Nacional contra o Crime do Reino Unido (NCA, na sigla em inglês) estimou que centenas de milhares de libras provenientes do crime internacional são "recicladas" por bancos do Reino Unido a cada ano. Em 2012, o banco britânico HSBC recebeu uma multa de 1,9 bilhão de dólares por parte dos Estados Unidos de-

vido a uma operação de lavagem de dinheiro proveniente dos cartéis de drogas de Sinaloa, México, e Norte del Valle, Colômbia (Hanning & Connett, 2015). O total do dinheiro oriundo de todas as atividades criminais internacionais de empresas e funcionários governamentais, incluindo a evasão fiscal, e de todas as demais atividades ilícitas foi estimado em 1,6 trilhão de dólares em 2009, cerca de 2,7% do PIB global[19].

Embora a "guerra contra as drogas" – uma política considerada altamente ineficaz e com forte viés racista – já estar durando meio século, o impacto da repressão, tanto na produção e no comércio das drogas quanto na apreensão das receitas associadas, foi mínimo: apenas entre 10% e 15% das drogas são interceptadas, enquanto menos de 0,5% do dinheiro proveniente do tráfico é confiscado (Ivanov, 2011).

Como ocorre na produção e na comercialização de mercadorias lícitas, a distribuição dos lucros ao longo da cadeia de produção e de distribuição das drogas é extremamente desequilibrada. Segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU), de um total de 85 bilhões de dólares gerados pelo tráfico de cocaína em 2009, menos de 1,2% (1 bilhão de dólares) foi destinado aos produtores de coca nos países andinos. Cerca de 80% das receitas do comércio da cocaína naquele ano encontrou um destino financeiro legítimo no sistema financeiro da América do Norte e da Europa (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime [UNODC], 2011).

A transformação do dinheiro gerado com atividades ilícitas em recursos financeiros legais se beneficia de um mundo financeiro opaco, que conta com a cumplicidade de governos que protegem os paraísos fiscais. Depois, o dinheiro lavado poderá ser utilizado pelo crime organizado em novos investimentos em atividades legais e ilegais. O crime organizado procura negócios legais em que não haja barreiras para o faturamento e cujo controle implique lucros elevados.

Além do narcotráfico, com fluxos anuais de receita estimados entre 280 e 320 bilhões de dólares, a receita por atividades de contrafação de medicamentos, música e filmes foi estimada em 250 bilhões

19. Para mais informações visitar a página da National Crime Agency em <http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/crime-threats/money-laundering>.

de dólares; o tráfico de pessoas, em 31,6 bilhões de dólares; o tráfico ilegal de petróleo, em 10,8 bilhões. Outras atividades, como o tráfico ilegal de vida silvestre, pesca, madeira, armas, órgãos humanos, obras de arte, a mineração ilegal de ouro, entre outras, somam mais de 80 bilhões de dólares por ano, totalizando entre 650 e 690 bilhões de dólares. Esses dados foram coletados pelo centro de pesquisas Global Financial Integrity entre 2008 e 2010, com base em diferentes fontes (Haken, 2011). As estimativas mais recentes abarcam um intervalo muito amplo, entre um e dois trilhões de dólares, ou entre 1,8% e 3,6% do PIB mundial. Os números mostram a alarmante dimensão das atividades criminais, mas também a ausência de um conhecimento mais preciso no tocante ao volume e à composição dos mercados criminais.

É importante destacar que os rentistas do conhecimento obtêm seus lucros a partir de um tipo de recurso que não é escasso e cujo consumo pode ser fruído e compartilhado por um número infinito de pessoas e entidades sem que haja diminuição da quantidade ofertada (propriedade de não exclusão). A privatização do conhecimento restringe, de forma artificial, o acesso a um recurso que se apoia em investimentos públicos e na construção coletiva. São bens comuns, fazem parte dos *commons,* domínio ao qual também pertencem recursos do planeta como a água, as florestas, os recursos pesqueiros e a vida silvestre (Hess & Ostrom, 2007).

Na área da saúde, além da apropriação indevida de bens comuns, a natureza criminosa do capitalismo fica ainda mais evidente, uma vez que o progresso científico e tecnológico é capturado por algumas empresas para privilégio de poucos pacientes. O preço de medicamentos recentes para o tratamento de diferentes tipos de câncer e da hepatite C, entre outras doenças, é tão elevado, que os planos de saúde públicos são forçados a restringir seu acesso. As farmacêuticas conseguem manter seus direitos monopólicos sob a justificativa de que o preço elevado se deve ao investimento em pesquisa e desenvolvimento, mesmo que diversos estudos demonstrem que há mais gastos com a comercialização dos produtos do que na pesquisa.

Diante da evidência de que os custos de pesquisa e desenvolvimento não justificam os preços elevados das novas fórmulas, as empresas

e seus defensores argumentam que os preços devem ser fixados com base no *valor* dos medicamentos. Por exemplo, se hoje o tratamento de uma determinada doença para cada paciente custa um milhão de dólares ao ano para o sistema de saúde, um novo remédio poderia custar quatrocentos mil dólares ao ano, independentemente do custo de pesquisa e desenvolvimento (LaMattina, 2015).

Ao mesmo tempo, grupos de investidores encontraram uma forma de extrair lucros extraordinários até de medicamentos cujas patentes já expiraram. Realiza-se a compra de empresas farmacêuticas que produzem uma ou mais drogas que tratam doenças raras, utilizadas por um número reduzido de pacientes. O mercado reduzido garante que outras empresas não serão estimuladas à concorrência. Imediatamente após a compra, o preço dos remédios sobe até mais de 1000%. Este foi o caso de um medicamento comercializado nos Estados Unidos sob o nome Daraprim, usado para o tratamento de doenças infecciosas. Quando o produto foi adquirido pela Turing Pharmaceuticals, o preço por cápsula aumentou de 13,50 dólares para 750 dólares. A empresa é dirigida por um fundo de investimentos (Pollack, 2015)[20].

O capital, em abstrato, e os capitalistas, em particular, vêm cometendo crimes contra a humanidade e contra a vida no planeta em seu afã por obter lucros elevados, sem se importarem com as consequências para a vida humana, a vida animal e o patrimônio biológico e físico global. Os Estados nacionais tentaram, por meio de suas instituições representativas, conter e sancionar as ações mais nefastas das empresas capitalistas com graus variáveis de sucesso, mas essa tendência foi revertida nos últimos anos. Do mesmo modo, na esfera global, o ambiente das primeiras décadas do pós-guerra favoreceu

20. Outro dos casos envolve a empresa Valeant Pharmaceuticals International, na cujo presidente tornou-se multimilionário. Um dos medicamentos que Valeant comprou, Cuprimine, trata um padecimento raro chamado doença de Wilson, que causa severos problemas no fígado e nos nervos. Antes da compra, o preço do tratamento com Cuprimine era de cerca de 888 dólares por mês. Após a compra, o preço aumentou para 26.189 dólares (Pollack & Tavernise, 2015). Uma estratégia similar foi utilizada por outras empresas.

uma ordem internacional baseada no consenso e no multilateralismo. Esse ambiente foi se dissolvendo para ser substituído por uma desordem institucional na qual os Estados Unidos e demais países centrais utilizam seu poder militar de forma unilateral e arbitrária para resolver conflitos que, em outras circunstâncias, poderiam ser intermediados pela diplomacia.

A economia política da cooperação internacional

Estudantes de relações internacionais estão familiarizados com termos como ordem internacional, interdependência das nações e instituições para administrar com eficácia conflitos econômicos e políticos, e promover a cooperação entre as nações. A premissa básica é que, em um espaço internacional mais integrado, as decisões de um governo com o propósito de defender interesses nacionais geralmente têm incidência no bem-estar das demais nações e podem contrariar seus interesses. Ao mesmo tempo, a interdependência proveniente da integração econômica oferece potencial para a cooperação. Pode-se afirmar que os benefícios coletivos derivados da cooperação são maiores que o resultado de uma solução violenta dos conflitos. Portanto, sob condições de interdependência, as regras e as organizações são essenciais para promover a cooperação internacional e impedir que os conflitos terminem em soluções bélicas (Keohane, 2001).

A grande diferença entre as instituições que regulam a vida social nas sociedades democráticas nacionais e as que organizam a sociedade global é sua efetividade. Não existe um governo global na sociedade de nações ou instituições supranacionais com a capacidade de aplicar sanções a condutas nacionais que estejam em desacordo com suas regras. Devido à ausência de instituições com poder de execução das normas combinadas, são as relações de força entre as nações que decidem a adoção e o cumprimento de normas e práticas de interesse dos poderes centrais.

As dúvidas sobre a efetividade das organizações internacionais em oferecer soluções a problemas coletivos não são questões meramente acadêmicas. Na realidade, graves problemas, como a mudança climática, a pressão populacional, a competição por recursos naturais escassos (por exemplo, a água), a emergência de novos poderes, a proliferação nuclear (falhas do Tratado de Não Proliferação Nuclear), o terrorismo transnacional e o fundamentalismo religioso e ideológico, requerem soluções coletivas. Para evitar que os poderes centrais optem sempre pela solução bélica, é necessário reconstruir instituições coletivas que favoreçam o consenso e a cooperação internacionais.

A governança dos bens comuns: O compromisso com os direitos... de quem?

A ONU subsiste como única instituição internacional de adesão universal, aberta a todos os países, na qual todos têm voz e voto e com uma constituição aceita por todos. Portanto, a ONU foi e continua sendo um importante quadro em que os Estados podem atuar coletivamente para debater todas as questões relevantes, incluindo a esfera da segurança internacional. Dimensionado pela variedade de temas cobertos pela cooperação internacional, pela adoção de padrões internacionais em um amplo conjunto de temas técnicos, pelo número de países envolvidos e pela elevada participação da sociedade civil organizada, o trabalho das Nações Unidas nunca foi tão importante.

Nas Nações Unidas, os direitos humanos estão plasmados em sua própria constituição e formam parte de sua história. A Declaração Universal dos Direitos Humanos abrange todos os direitos mínimos e necessários para cada ser humano poder gozar de uma vida digna[21].

21. A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi adotada em 10 de dezembro de 1948.

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais são ainda mais amplos, e foram assinados separadamente por questões relacionadas à Guerra Fria. A experiência histórica demostrou que os direitos civis e políticos são diretamente condicionados pelos direitos econômicos e sociais. De fato, os tratados internacionais sobre direitos consagraram o conceito de indivisibilidade dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

As agências de desenvolvimento nas Nações Unidas, particularmente a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), mostraram em suas publicações que não pode existir democracia política sustentável sem a democratização das oportunidades econômicas e do acesso igualitário à educação de qualidade e à justiça para todos e todas[22]. Se as populações se encontram em situação de pobreza ou miséria absoluta, isso significa que são vulneráveis a pressões políticas, que não podem exercer sua cidadania e que não têm acesso a uma justiça ampla. São populações privadas de seus direitos civis e políticos. Entretanto, os tratados sobre direitos não são vinculantes. As obrigações dos Estados neste âmbito não são reconhecidas juridicamente, com um mecanismo de solução de disputas, como os tratados sobre investimento, que analisaremos mais adiante.

A discussão sobre direitos econômicos, sociais e culturais nos leva inevitavelmente à discussão sobre as funções do Estado e do mercado na atribuição de recursos e na distribuição da produção e da renda. Nos países capitalistas ou com economias de mercado e com políticas neoliberais, os direitos econômicos, sociais e culturais dependem de agentes privados, fora da esfera pública. Portanto, de

22. É importante destacar que foi nos primeiros anos de existência da ONU que o tema do desenvolvimento econômico e social foi "inventado". Ele tornou-se o foco das pesquisas e da atividade política de organismos como a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e das comissões regionais de desenvolvimento, especialmente da CEPAL. Vide Toye & Toye (2004) para a história intelectual das Nações Unidas em comércio, finanças e desenvolvimento; e Ventura-Dias (1998) para a história da CEPAL.

acordo com a literatura jurídica, os fóruns intergovernamentais não podem se comprometer com "obrigações de resultados". Os acordos internacionais estabelecidos por Estados capitalistas, onde agentes privados coordenam as transações econômicas, não podem ir além da aceitação de "obrigações de comportamento" ou de códigos de conduta.

Os dirigentes do Sistema das Nações Unidas buscaram dar mais relevância, consistência e eficácia aos trabalhos na esfera do direito internacional e dos direitos humanos, econômicos e sociais. Respirando o ar dos tempos, desde os anos noventa, o Secretariado da ONU buscou uma aproximação com o setor privado, abandonando a retórica anterior de confrontação. Na gestão do secretário geral Kofi Annan, criou-se o Pacto Mundial da ONU, com o objetivo de "transformar o mundo por meio dos negócios"[23]. Em 2000, a Assembleia Geral da ONU aprovou os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (MDG, em inglês) depois de um longo processo de gestação de objetivos de desenvolvimento quantificáveis, em que um grande número de pessoas e organizações foi envolvido. A quantificação dos objetivos do desenvolvimento havia sido uma demanda de países e organizações privadas e públicas doadores das ajudas ao desenvolvimento.

Em setembro de 2015, seguindo recomendações da reunião das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) em 2012, os países membros da ONU aprovaram uma ambiciosa agenda, denominada "Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável". O documento contém um conjunto de objetivos para o desenvolvimento sustentável (ODS ou SDG, na sigla em inglês)[24]. Embora não possamos analisar as atividades das Nações Unidas nas questões relacionadas ao meio ambiente e à mudança climático neste ensaio, a inquestionável importância do fórum multilateral

23. Cf. a página web <https://www.unglobalcompact.org/about>. Nas palavras do secretário geral Ban Ki-Moon: "As Nações Unidas e os negócios necessitam um do outro. Necessitamos de sua inovação, sua iniciativa e sua proeza tecnológica. Entretanto, os negócios também necessitam das Nações Unidas. Em um sentido muito real, o trabalho das Nações Unidas pode ser visto como a busca da criação de um ambiente ideal, mais propício, no qual os negócios possam prosperar" (ONU, 2008).

24. Cf. Adams & Tobin (2014) para mais informações sobre a gestação dos ODS.

para discussões científicas e políticas foi reafirmada com a adoção do Acordo de Paris na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, em 12 de dezembro de 2015.

Em meio ao cenário de crise apresentado nas sessões precedentes, em setembro de 2015, "os líderes mundiais se comprometeram a transformar nosso mundo e a não deixar a ninguém para trás na busca do desenvolvimento sustentável" (Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social [UNRISD], 2016). Os ODS são resultado de um processo de consulta que durou dois anos e contou com a participação ativa dos Estados membros e da sociedade civil organizada.

Segundo Adams (2016),

> "a Agenda 2030 representa uma ruptura importante com outras agendas e reflete um esforço político para chegar a um acordo com as novas realidades econômicas, políticas e mundiais em todos os níveis. É, talvez, o primeiro acordo pós-colonial verdadeiro já que é universal. Vai além do paradigma de cooperação para o desenvolvimento e requer que todos os países meçam e informem seu progresso, não apenas países desenvolvidos ou "países do programa", e não apenas em termos agregados ou de renda. Trata-se, inclusive, de uma agenda para todos os países sobre como enfrentar as desigualdades e inseguranças inerentes à vida em um planeta de recursos finitos, com alguns limites planetários já excedidos (p. 95).

Os dezessete objetivos da Agenda 2030 englobam todas as áreas centrais do desenvolvimento econômico e social, como também dos direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos. Desde o Objetivo 1, que é terminar com a pobreza em todas suas formas e em todos os lugares, até o Objetivo 16, "Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, prover o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, que prestem contas e que sejam inclusivas em todos os níveis", os ODS propõem metas com que ninguém pode estar em desacordo, incluindo os próprios governos que não cessam de bombardear escolas e hospitais na Síria e no Iêmen. O

problema está, evidentemente, nos detalhes: quem, quando e como. Principalmente, sobre como a Agenda 2030 será financiada, uma vez que faltam menos de quinze anos para atingir a solução dos problemas de desenvolvimento, desigualdades e destruição do planeta.

No plano conceitual, a Agenda 2030 representa um grande esforço para abranger, avaliar e vincular os temas essenciais do desenvolvimento sustentável em suas três dimensões: econômica, social e ecológica. No entanto, no plano programático, existem muitas razões para o ceticismo, dado o aspecto extremamente tecnocrático de um processo de mudança que, por sua vez, deveria ser político e conduzido pelos de baixo, pelos excluídos do crescimento e da globalização, e pelos movimentos sociais em que participam.

Como mencionamos anteriormente, desde a gestão de Kofi Annan, o Secretariado das Nações Unidas passou a incluir representantes do setor privado em seu processo de tomada de decisões e no financiamento de seus projetos de forma contínua e crescente. Adams & Tobin (2014, p. 18) utilizam a expressão *colonialismo filantrópico,* criada originalmente por Peter Buffett para caracterizar a excessiva dependência da ONU dos recursos de grandes corporações, fundações privadas de multimilionários, como a Fundação Bill e Melinda Gates, e outras organizações internacionais privadas dos países ricos[25]. O aumento do financiamento privado foi a forma escolhida pelo Secretariado da ONU para manter sua relevância, considerando o aumento dos problemas globais e a redução do financiamento aportado por Estados-membros. No entanto, o impacto da influência corporativa nas questões públicas internacionais e em sua governança ainda não foi debatido adequadamente (Adams & Martens, 2016)[26].

25. Peter Buffett é o filho do multimilionário Warren Buffett, que doou sua fortuna em 2006 a três fundações filantrópicas administradas por seus filhos. Ele criou a expressão colonialismo filantrópico para abranger as ações dessas fundações privadas nas vidas de comunidades que pensam poder ajudar. Com grande conhecimento e experiência no mundo dos super ricos, Peter fala de como o processo de "lavagem de consciência" dessas pessoas ajuda a manter intactas as estruturas da desigualdade. C.f. Buffet (2013) e CKGSB Knowledge (2014).

26. Consultar também Adams & Martens (2016) para uma análise dos impactos dos novos sócios das Nações Unidas e das agências autônomas (OMS) em suas operações.

Por exemplo, a Agenda 2030 se apoia em um crescimento baseado no mercado e nas políticas neoliberais que, por sua vez, são parte do problema do desenvolvimento excludente e destruidor do planeta, não da solução. No contexto de um crescimento determinado pelo mercado, não há metas para políticas industriais que fomentem o crescimento[27]. Além disso, um dos principais problemas para transformar os ODS em políticas nacionais de desenvolvimento, sob um contexto de financeirização, rentismo e políticas de austeridade fiscal, é o financiamento para o cumprimento das metas, que aparece como um *deus ex machina* nas discussões. Pelo contrário, em coerência com as políticas neoliberais, o crescimento econômico é conceitualizado como fator gerador dos recursos internos que viabilizarão os ODS, incluindo a seguridade social e outras políticas redistributivas. Ora, existe abundante evidência de que o crescimento econômico não se traduz automaticamente em maior igualdade social e, muito menos, em igualdade de gênero (Esquivel, 2016)[28].

Os pontos analisados criam a sensação de que uma vez mais se repete o voluntarismo da maior parte das iniciativas dos organismos internacionais de desenvolvimento. Em seus documentos, eliminam-se as contradições impostas pelas estruturas de poder. Em geral, os documentos tentam ressaltar propostas em que todos ganham *(win-win),* mas evitam discutir os sacrifícios, os compromissos e as compensações derivados das relações de poder entre atores, instituições e nações. Como é tradicional nos documentos dos organismos internacionais de desenvolvimento, a análise das relações de poder entre nações e dentro das nações, e entre homens e mulheres, não figura na Agenda 2030 (Esquivel, 2016).

27. Esquivel (2016, p. 12) afirma que na redação do texto da Agenda 2030 foi acrescentado que o espaço para políticas existiria desde que fossem consistentes com os compromissos internacionais relevantes. Na realidade, os compromissos internacionais com a proteção dos direitos da propriedade intelectual reduzem drasticamente o espaço para essas políticas.

28. Esquivel (2016) realiza uma contundente crítica aos ODS com uma perspectiva das relações de poder e de gênero.

O Quadro Regulatório do Comércio e dos Investimentos

A arquitetura institucional do capitalismo financeiro é projetada de acordo com os interesses dos investidores e dos rentistas, mas não foi assim em todo o período do pós-guerra. Entre 1945 e 1980, o sistema multilateral de normas e de regras econômicas, ou o direito econômico internacional, evoluiu de maneira pragmática e com suficiente flexibilidade para permitir aos países devastados pela guerra (Europa e Japão), como também aos que estavam em processo de industrialização (Austrália, Canadá, Nova Zelândia, países latino-americanos e asiáticos, entre outros), adaptar as regras internacionais a suas necessidades de desenvolvimento econômico. Embora a finalidade das negociações comerciais fosse a criação de um regime mais liberal de comércio, o objetivo concreto da cooperação intergovernamental era reduzir a proteção nas fronteiras por meio de arranjos negociados, mais que o livre comércio em si mesmo.

O termo *liberalismo legitimado* foi criado por Ruggie (1982), em um trabalho considerado um marco no tema do multilateralismo, para explicar o sucesso da ordem econômica internacional do pós-guerra. O regime comercial do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) foi um sucesso porque as condições históricas permitiram que o poder político dos Estados Unidos se vinculasse a um propósito social *legítimo:* as políticas de emprego e investimento. O liberalismo do pós-guerra estava assim "embutido" *(embedded liberalism)* nas políticas domésticas e era *legitimado* por elas: caracterizou-se pelas regras multilaterais, no sentido básico da não discriminação, mas se apoiava no intervencionismo doméstico para manter o pleno emprego. Essas condições já não são vigentes na realidade atual.

O sistema multilateral de comércio começa a existir com o GATT, em janeiro de 1948, tendo sido substituído pela Organização Mundial do Comércio (OMC) a partir de janeiro de 1995. A continuidade entre os dois tratados se manifesta na vigência do princípio da não discriminação, ordenador das relações comerciais entre os Estados, e

na reciprocidade de concessões mutuamente vantajosas. As diferenças, por outro lado, são muitas. A OMC representa um marco legal e institucional estruturado, caracterizado pela composição universal de membros, com a capacidade jurídica necessária para a execução do conjunto de direitos e obrigações emanados dos acordos da Rodada Uruguai. O GATT era um organismo informal, assinado como acordo provisório e concebido como parte de uma Organização Internacional do Comércio que nunca se materializou.

Ao longo das últimas décadas, preocupado com a eficácia das instituições internacionais e a necessidade de garantir uma ordem mais segura para os investimentos e as operações de empresas multinacionais, o governo dos Estados Unidos, seguido dos demais países centrais, conduziu alterações no regime normativo para transações comerciais. Com o propósito de adequar o regime à globalização emergente, foram introduzidos mecanismos de solução de controvérsias mais convincentes e sanções mais ágeis. Ao mesmo tempo, quando as negociações no âmbito multilateral não progrediam, os Estados Unidos começaram a utilizar seu mercado interno como atração para induzir vários países a negociarem bilateralmente ou em grupos reduzidos condições mais favoráveis de acesso das empresas americanas a seus mercados.

A Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais (1986-1994) marcou um ponto de inflexão significativo. Por um lado, porque a reunião ministerial de 1982 no GATT precedeu, por poucos meses, o anúncio da insolvência financeira do México, que jogou os demais países latino-americanos e caribenhos em uma aguda crise de liquidez. Os principais países, e grandes devedores, como Brasil e Argentina, não ignoravam a fragilidade de suas posições negociadoras, que se manteriam inalteradas ao longo de toda a década[29].

Por outro lado, além das descontinuidades formais, os acordos da Rodada Uruguai mudaram drasticamente a normativa multilateral do comércio, porque ampliaram o princípio de não discriminação.

29. C.f. Jara (1993), Ricupero (1994), Tussie (1993) e UNCTAD (1994) para revisar uma análise da capacidade negociadora dos países devedores.

Esse princípio fazia referência às mercadorias, mas passou a incluir os direitos de empresas e investidores, com a extensão das normas de comércio para "temas relacionados com o comércio", tais como o direito à propriedade intelectual (marcas e patentes, entre outros) e ao investimento, além da inclusão do comércio de serviços. Graças aos esforços persuasivos e dissuasivos dos Estados Unidos, incorporaram-se aos acordos da Rodada Uruguai obrigações contratuais sobre a proteção dos direitos de propriedade intelectual, por meio do Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (TRIPs, na sigla em inglês).

Durante o longo período de negociações, os países em desenvolvimento, especialmente os latino-americanos, mantiveram uma agenda tradicional de acesso aos mercados e uma posição negociadora defensiva com relação aos novos temas. Isso aconteceu basicamente por causa de um grande desconhecimento das implicações dos novos temas para suas economias por parte dos diplomatas e economistas latino-americanos. Até o início da Rodada Uruguai, a maior parte das chancelarias latino-americanas não fomentava o estudo de temas internacionais nas universidades de seus países para criar uma massa crítica face à formulação de posições negociadoras sólidas. A razão é que os países em desenvolvimento estavam acostumados a serem meros espectadores das negociações comerciais entre países industrializados. No início do GATT, os poucos países em desenvolvimento signatários do acordo não eram exportadores relevantes de manufaturas, que eram os únicos produtos negociáveis, uma vez que os produtos agrícolas haviam sido removidos das negociações. Posteriormente, com um maior número de países signatários, os países em desenvolvimento deixaram de estar obrigados a oferecer reciprocidade nas concessões tarifárias recebidas dos países industrializados pela cláusula do Tratamento Especial e Diferenciado (TED).

Um dos resultados da Rodada Uruguai foi a eliminação do status de país em desenvolvimento, salvo para os países classificados como "menos desenvolvidos" *(Least Developed Countries,* LDC) pela ONU (UNCTAD). Sob as normas da OMC, países de desenvolvimento médio tiveram direito a uma certa flexibilidade com relação à amplitude dos prazos para adequar suas legislações internas aos compromissos

assumidos perante a organização, entre outros benefícios. No entanto, uma vez terminado o prazo de transição, todos os países passaram a ter as mesmas obrigações.

É importante destacar que as tentativas de incluir a liberalização e a proteção dos investimentos na OMC não tiveram sucesso pleno, não só pelas ações coordenadas dos países em desenvolvimento, mas também pelas contradições entre os interesses dos Estados Unidos e dos países europeus. Na OMC, apenas dois acordos – o Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS, na sigla em inglês) e o Acordo Sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMS, em inglês) – contêm cláusulas relativas a investimentos. O TRIMS delimitou a ação dos Estados para negociarem com empresas multinacionais, definindo especificamente que não pode haver exigências de desempenho, de exportação de parte da produção, de criar *joint ventures* com sócios locais, de transferir ou compartilhar tecnologia, de compras nacionais, de coeficiente de matérias-primas locais, de gastos em pesquisa e desenvolvimento, e de emprego local. Isto é, o país hospedeiro não pode exigir nenhuma contrapartida da empresa multinacional que queira se instalar em seu território.

A questão dos investimentos foi eliminada da agenda de Doha para negociações multilaterais após a Reunião de Cancun, em 2003. Como consequência, os países sede das grandes empresas multinacionais buscaram melhores disposições jurídicas para seus investidores por meio de acordos bilaterais ou plurilaterais, como o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), o Tratado de Livre Comércio entre Estados Unidos, América Central e República Dominicana (CAFTA-DR), a Parceria Transpacífica (TPP) e o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP) entre os Estados Unidos e a União Europeia, todos centralizados nos Estados Unidos, além do Acordo sobre o Comércio de Serviços (TiSA).

A tendência desses acordos é coibir os Estados de legislar visando ao bem comum e à defesa do interesse público nas áreas da saúde, do meio ambiente, da educação, da cultura e da prudência financeira, entre outras. O propósito é cercear os Estados para dar carta branca a empresas e investidores em sua busca por lucros privados, sem se preocupar com o passivo ambiental e nem com as consequências

de suas ações nas vidas humanas e não humanas, e na natureza. Os acordos são extremamente assimétricos em termos de direitos e obrigações, pois os Estados têm obrigações a cumprir e os investidores têm direitos a defender, sem que nenhuma contrapartida possa ser exigida para o desenvolvimento do país receptor.

Resta apontar que a maior parte dos países já assinou vários acordos bilaterais de proteção aos investimentos, fornecendo proteção extra para investimentos estrangeiros e para investidores. Após quase vinte anos de aplicação de tais acordos, a conclusão é que não são a resposta para as necessidades de desenvolvimento dos países receptores do investimento estrangeiro direto (IED). Para assegurar a proteção da propriedade intelectual, a definição de *investimento* nos acordos bilaterais é muito ampla: inclui todo tipo de ativos de propriedade controlados direta ou indiretamente por um investidor estrangeiro. A lista inclui patentes, marcas comerciais, segredos comerciais e direitos de autor *(copyrights)*, entre outros.

Desde os anos noventa, os Estados Unidos consolidaram seus principais objetivos de negociação nos temas de investimento estrangeiro e de direitos de propriedade intelectual, a partir do processo de negociação do NAFTA, especialmente em seu capítulo XI[30]. A parte do texto legal que define as obrigações dos Estados perante os investidores estrangeiros – com um mecanismo de resolução de conflitos que outorga mais direitos aos investidores privados e mais obrigações aos Estados – passou a fazer parte de todos os acordos que regulam as obrigações dos países signatários com respeito ao tratamento a ser concedido a investidores e ao investimento estrangeiro. Os acordos bilaterais de proteção aos investimentos também dispõem de um mecanismo de solução de disputas que permite que investidores privados litiguem contra o governo do Estado hospedeiro,

30. O capítulo XI do NAFTA, na parte de Investimento, Serviços e Assuntos Relacionados, dispõe sobre a proteção ao investimento estrangeiro e introduz um mecanismo de resolução de disputas investidores-Estado hospedeiro com base em arbitragem internacional, direcionado a assegurar o cumprimento dos compromissos assumidos por parte dos Estados. Consultar o texto legal disponível em <http://www.sice.oas.org/Trade/nafta_s/CAP11_1.asp>.

sem o apoio e até sem o conhecimento de seu país sede. As disputas implicam onerosos custos para os governos, mesmo quando a arbitragem internacional decide a favor do Estado.

O TPP, assinado em fevereiro de 2016, é o único tratado, dentre os mencionados, que foi concluído e conta com a participação de três países latino-americanos: México, Chile e Peru[31]. O tratado não entrou em vigor porque está à espera de ratificação por diversos países, como Japão, Malásia, Austrália, Nova Zelândia e Canadá. As negociações dos outros megatratados progridem lentamente e poderiam se complicar mais se as políticas protecionistas nos Estados Unidos se concretizarem e se consolidarem.

Considerações finais

Mudanças recentes na economia política global

A globalização e a financeirização das economias propõem questões normativas e políticas que devem ser enfrentadas pelos movimentos sociais e pelo ativismo intelectual crítico na América Latina. Os temas analisados neste ensaio mostram que o capitalismo global e criminoso conduz a uma sociedade excludente, em que os benefícios do progresso científico e tecnológico da modernidade constituem privilégios de uma minoria. A enorme concentração da riqueza em poucas mãos, a exclusão social e a proliferação do trabalho precário nas sociedades ricas e pobres têm repercussões em diversas esferas institucionais, gerando crises de legitimidade política e do Estado democrático, favorecendo o crescimento da intolerância e das ideologias totalitárias.

31. Em janeiro de 2017, o novo presidente dos Estados Unidos retirou, unilateralmente, o país do TPP, cumprindo uma promessa de sua campanha presidencial. Ainda não se sabe as consequências práticas dessa decisão.

Diante das incertezas e do colapso das ilusões, o estrangeiro, o imigrante, é outra vez o bode expiatório das frustrações e desalentos de trabalhadores em situações vulneráveis e de jovens desempregados.

O acontecimento político recente mais inquietante foi a vitória do multimilionário Donald Trump nas eleições presidenciais dos Estados Unidos. Esse resultado revelou o tamanho da ignorância das elites liberais e das elites conservadoras com relação aos interesses, ansiedades e valores de metade ou mais da população americana. Predominantemente brancos, por raça ou por mentalidade, intolerantes a mudanças sociais, profundamente nacionalistas e imperialistas, os eleitores de Trump manifestam uma destacada preferência por uma liderança autoritária (Taub, 2016; Frum, 2017).

Do mesmo modo, na Europa, partidos de extrema direita, com programas populistas, nacionalistas e intolerantes à diversidade, estão conquistando o apoio de trabalhadores que rejeitam um sistema político no qual não veem seus interesses representados e uma globalização que não entendem, mas que sentem que é nociva a seus empregos, renda e vidas pessoais. Também recusam pertencer à União Europeia, que parece mais preocupada em estabelecer padrões para queijos e consolidar a supremacia do mercado do que na melhora das condições de vida de seus cidadãos. Entretanto, como em outros movimentos reacionários do passado, as massas descontentes preferem focalizar sua cólera contra o outro: o estrangeiro. Em consequência, o atual processo de saída do Reino Unido da União Europeia (Brexit), com a aprovação dos eleitores locais por uma pequena margem, representou a vitória das campanhas nacionalistas e xenofóbicas[32].

Diante do avanço do populismo nacionalista, os partidos social-democratas, socialistas e trabalhistas permanecem divididos entre os que propõem um programa anticapitalista e os que preferem se manter como opção de governo, com uma agenda social-liberal que oferece a

32. Cabe mencionar que a vitória do Brexit foi de apenas 30% do total de eleitores, a vitória de Trump foi com 25% dos votantes, os conservadores no Reino Unido ganharam com 25% dos votos e o partido Direito e Justiça, da Polônia, ganhou com cerca de 20% dos votantes (Meek, 2017).

ilusão de domesticar o capital sem alterar o processo de concentração de renda e riqueza.

Na América Latina, um conjunto de fatores, incluindo o colapso dos preços dos produtos básicos *(commodities),* acarretou o esgotamento de um ciclo de quase duas décadas de governos progressistas, comprometidos com a redução da dívida social e com a promoção de um desenvolvimento econômico mais inclusivo nos países da região (Cálix, 2017). Apesar do progressismo social, o saldo das mudanças promovidas por esses governos é insuficiente, uma vez que foi mantida a dependência das economias de modelo extrativista, sem o qual não seria possível financiar as políticas distributivas instauradas.

De qualquer forma, foi mais pelos acertos que pelos erros que os líderes populares foram trocados por políticos decididos a impelir o retrocesso das economias e as sociedades latino-americanas a um *status quo ante*, seja pelo voto, na Argentina, ou por golpes parlamentares, no Brasil, em Honduras e no Paraguai[33]. No Brasil, políticos, burocratas e um novo aparato policial-judicial apoiado pelas elites financeiras, corporativas e de latifundiários, mas também por porções importantes da população, se apropriaram do poder para estancar o impulso distributivo e a agenda progressista. Estão dispostos a destruir o patrimônio nacional construído ao longo de décadas ao vendê-lo em leilões e são contrários a uma política externa mais independente e à construção de instituições democráticas.

Retomando as perguntas propostas na "Introdução" deste ensaio, os espaços para fazer políticas opostas ao *status quo* do capitalismo global, necessárias à TSE, são indeterminados. Como foi apontado ao longo das seções anteriores, a concentração do poder econômico, financeiro e político entre pessoas físicas e jurídicas, o quadro jurídico de proteção dos direitos dos investidores e a dívida pública de grande parte dos governos nas mãos das finanças privadas reduzem de forma significativa a margem de manobra dos governos progressistas. Ou

33. Honduras, em 2009; Paraguai, em 2012; e Brasil, em 2015-2016. O golpe do Haiti foi anterior, em 2004.

seja, é preciso partir do princípio de que o sistema capitalista não tem intenção de ser reformulado.

No entanto, a história mostrou que a primeira globalização e o capitalismo financeiro dominante até 1914 foram reversíveis. A tragédia das duas guerras mundiais e a Revolução Russa de 1917 impuseram estratégias de conciliação e de cooperação entre o trabalho e o capital em nações em desenvolvimento e industrializadas. Às incessantes preocupações pela construção de sistemas mais justos na distribuição de renda e de riquezas, soma-se agora, com urgência, a necessidade de limitar os danos provocados pelas ações humanas na vida do planeta, que ameaçam o futuro da humanidade.

As contradições da modernidade na América Latina

A pensadora Hannah Arendt observou que as liberdades individuais e sociais somente adquiriram a condição de direitos naturais, inalienáveis e não confiscáveis, e passaram a ter um papel revolucionário, na era moderna, quando os homens (porque as mulheres não eram reconhecidas como atores históricos) começaram a duvidar de que a pobreza fosse inerente à condição humana. Essa dúvida foi substituída pela convicção de que a vida na terra poderia ter a benção da abundância, em vez de ser maldita pela escassez (Arendt, 1963). Esses valores da modernidade chegaram muito tarde à América Latina, que se modernizou sem ter assimilado os ideais de igualdade, razão e cidadania que entravam em contradição com as sociedades latino-americanas, patrimoniais, tradicionais e excludentes.

A modernidade se refere a formas de vida social que os povos latinoamericanos conheceram como projetos "modernizadores", impostos de cima para baixo e que, longe de contestar a ordem patrimonial excludente, reproduziram a estrutura de poder e ampliaram as desigualdades econômicas e sociais reinantes. Entretanto, ninguém pode se excluir da modernidade capitalista, que sustenta uma economia devastadora para a vida humana e a do planeta. Como foi

exposto, pela razão ou pela força, todos e todas são integrados aos mercados globalizados como trabalhadores e trabalhadoras e como consumidores.

As sociedades latino-americanas enfrentam as contradições da modernidade contemporânea, apesar dos paradoxos que encontraram em sua história. A modernidade latino-americana durante o século XIX, nas repúblicas hispano-americanas, foi mais política que econômica, com a adoção das instituições republicanas formais, limitadas pelas características oligárquicas do poder[34]. Na monarquia escravista brasileira do século XIX, nem sequer as instituições republicanas formais foram adotadas. Em muitos países de hegemonia católica, a construção da laicidade ainda não se completou no século XXI.

Cabe mencionar que princípios básicos da modernidade, como a separação entre as esferas privada e pública, a construção da autonomia individual, a igualdade dos indivíduos perante a justiça e os direitos básicos da cidadania, continuam sendo temas pendentes nos países da região. A modernidade e seus ideais pertencem a uma pequena elite cultural e não se transformaram em meios eficazes para a criação de instituições democráticas e a construção da cidadania.

Na maior parte dos países latino-americanos, as fronteiras entre as esferas privada e pública são muito tênues. O Estado, o público, é percebido pelas classes no poder como uma ampliação do círculo familiar, o privado, sem descontinuidades nem oposições, o que justifica suas práticas predadoras e a procura de benefícios pessoais utilizando recursos públicos. A cultura do apadrinhamento assentaria as bases para uma tolerância à corrupção e para a privatização do poder por parte dos que ostentam o poder patrimonial e os cargos políticos. As elites latino-americanas se caracterizam por um comportamento de criação e de exploração das rendas monopólicas derivadas do favorecimento político, capturando o Estado para seus interesses pessoais.

Essa classe dirigente latino-americana é o maior obstáculo para uma TSE na América Latina. Ainda que a análise das elites nos países

34. No Brasil, a República começou a finais de 1889, um ano depois do fim da escravidão (formal).

latinoamericanos demande trabalhos mais sistemáticos, é importante considerar a força das instituições existentes, que procuram impedir mudanças institucionais como as que são necessárias para uma TSE.

A interdependência derivada do capitalismo global e da modernidade tardia implica desafios e oportunidades para a TSE na América Latina. Podemos dizer que a modernidade tardia impulsiona a TSE, uma vez que podemos difundir com mais rapidez as ideias relacionadas a formas de vida que cuidam dos outros e do planeta e as práticas associadas a elas em nosso mundo interconectado. Os meios de comunicação permitem o conhecimento e o intercâmbio de novas experiências. Outro fator positivo da elevada conectividade é a formação de redes entre coletivos sociais de diferentes partes do mundo – incluindo movimentos sociais e ONGs. As comunidades que lutam por mudanças no sistema econômico e social para viver melhor encontram maneiras de mobilizar a opinião pública, dar uma voz para a sociedade global e organizar grandes manifestações simultâneas em todo o mundo.

Na outra face da moeda, a modernidade tardia pode limitar a TSE na América Latina porque esses mesmos meios também difundem comportamentos e valores que induzem ao consumo irresponsável e à defesa de formas de produção e consumo não sustentáveis.

Incentivos para a transformação socioecológica na América Latina

Os anos dourados do pós-guerra criaram o mito do capitalismo do bem-estar. Esse capitalismo bem-comportado, também chamado de "fordismo", com mercados concorrenciais que se expandiram com base na transferência da produtividade para os salários e preços, e no florescimento do consumo de massas, existiu por um curto período em alguns países, enquanto os capitalistas recompunham seus patrimônios destruídos pelas guerras. Os benefícios do progresso eram transferidos para os trabalhadores e para os consumidores, enquanto os capitalistas (empresários) recebiam seus lucros normais

e os salários dos gestores eram proporcionais ao salário médio dos trabalhadores. Os aumentos na produtividade eram transferidos para os trabalhadores na forma de um incremento gradual do salário médio e melhores condições trabalhistas, e as economias de escala eram transferidas para os preços, aumentando o acesso a bens e serviços e promovendo uma mobilidade social intergeracional.

Esse período dourado nos Estados Unidos e na Europa não foi equivalente para os países da América Latina, pois a expansão capitalista nesses países foi derivada do preço baixo e fixo das matérias-primas exportadas, principalmente o do petróleo.

O capitalismo financeiro e o neoliberalismo, em suas modalidades mais conservadoras, representam um dos grandes limitadores das mudanças na estrutura produtiva e de consumo da América Latina. No âmbito internacional, a relação assimétrica entre nações, estabelecida pelas regras acordadas entre governos, restringe a capacidade de fazer política de cada país. Neste ensaio, destacou-se que o quadro jurídico para o intercâmbio comercial, seja ele no âmbito multilateral, bilateral ou plurilateral, reduziu a margem de manobra dos governos para fazer políticas ativas que incidam sobre as condições de competição nos mercados nacionais e internacionais.

Na análise do capitalismo financeiro global, mostramos que o curto prazo dos investidores é dominante e os rendimentos financeiros predominam sobre os lucros da produção física. Portanto, um grande desafio para as políticas da TSE na América Latina, com vistas a alterar a estrutura da produção e do consumo dos países que a conformam, radica nos tipos de incentivos para alterar o comportamento dos empresários locais. A experiência recente do Brasil mostra como os incentivos tradicionais foram pouco eficazes para induzir as mudanças desejáveis nos investimentos privados.

Por exemplo, durante os governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff, os economistas conceberam uma estratégia para promover investimentos privados na indústria transformadora, principalmente na produção de bens de consumo, utilizando o poder de compra da grande empresa estatal Petrobras para fomentar a indústria de bens de capital, incluindo a indústria naval. O governo ficaria a cargo das grandes obras de infraestrutura e, ao mesmo tempo, da criação de

um mercado de massas, com base no crescimento do salário mínimo acima dos aumentos da produtividade e da inflação. Os tecnocratas do governo esperavam que o aumento da demanda, derivada do aumento do poder aquisitivo da nova classe média, pudesse incitar o "instinto animal" dos capitalistas locais e estrangeiros a investir na ampliação da capacidade instalada, aumentando a produção local de bens de consumo e gerando dessa forma um ciclo virtuoso de crescimento. O objetivo de aumentar os investimentos não foi atingido, principalmente porque as mesmas políticas de transformação produtiva conviviam com políticas monetárias ortodoxas, que determinaram taxas de juros elevadas, fluxos de capital estrangeiro ao país e a sobrevalorização da moeda brasileira. A demanda de bens de consumo foi satisfeita com o aumento das importações e suspeita-se que todos os incentivos fiscais, na forma de subsídios ou renúncia fiscal, foram parar nos bolsos dos "empresários" e foram destinados a aplicações financeiras no país e no exterior.

A América Latina se inseriu nos extremos das cadeias de valor por meio da produção de insumos básicos, derivados da mineração ou da agricultura, ou de atividades de processamento intensivas com um trabalho pouco qualificado, com algumas exceções. Esse é o lugar que as elites capitalistas da região aceitaram na divisão internacional do trabalho. Se o objetivo da TSE é incidir na estrutura de produção e de consumo dos países latino-americanos, é fundamental entender as características do capitalismo financeiro rentista, que procuramos descrever, e os obstáculos presentes sob as atuais condições para a mudança na inserção internacional dos países. Além disso, o desempenho do comércio internacional nos últimos anos suscita dúvidas sobre seu papel como motor de crescimento e diversificação, ao contrário do que aconteceu na experiência dos países asiáticos.

Ainda não existem dados empíricos que permitam fazer uma avaliação rigorosa dos impactos da chamada Quarta Revolução Industrial, baseada na integração entre produtos (Internet das coisas), a digitalização da produção com o uso de impressoras tridimensionais, os novos materiais, a inteligência artificial e a bioengenharia, entre outras inovações. Não se sabe o alcance e a extensão das inovações que estão sendo implementadas, o tamanho e as características das

mudanças decorrentes, nem o período necessário para os impactos serem sentidos e medidos nas economias centrais e na economia internacional. Contudo, é certo que está em curso um processo de substituição do trabalho manual por máquinas de elevado rendimento (robótica/inteligência artificial) e de desenvolvimento de processos de fabricação mais integrados, que resultarão em menos deslocamentos da produção – consequentemente, em menos *comércio*. É claro que os resultados serão diferentes segundo as características das indústrias.

A grande controvérsia atual sobre a crescente automação das atividades, não apenas nas empresas transformadoras, mas também nas de serviços, reabre o debate sobre o motor do capitalismo atual e sua instabilidade inerente. David Noble, em sua crítica à automação das tarefas humanas e ao determinismo tecnológico, chamava a atenção para o fato de que os robôs não consomem os produtos produzidos pelas empresas em que "trabalham"[35].

O aparente automatismo da adoção da tecnologia mais recente é bem plausível e, portanto, ideologicamente convincente, mas é falso. O processo do desenvolvimento tecnológico é essencialmente social e, portanto, em seu interior sempre existe um amplo espaço de indeterminação, de liberdade. Cada inovação tecnológica abre um intervalo de possibilidades para as sociedades poderem escolher o que é mais conveniente para elas. Esse intervalo aberto de possibilidades contém opções de políticas. São as instituições, as ideias e os movimentos sociais que terminam por fechar o campo de possibilidades ao adotarem as tecnologias socialmente mais adequadas (Noble, 1986, pp. XI e XII). No capitalismo rentista, na ausência de um movimento social consciente, os investidores privados, movidos pelas rendas da privatização do conhecimento, são os responsáveis por decidir sobre as adaptações tecnológicas, sem maiores preocupações com os efeitos no emprego, na renda e na dignidade das pessoas.

Os países da América Latina estão mal preparados para ingressar na chamada "Indústria 4.0". Um fator notável na conduta dos países centrais é a continuidade das políticas de Estado, independentemente

35. Ver também Meek (2017), que afirma que "robôs não comem chocolates".

da cor dos presidentes ou de seus partidos[36]. Na América Latina, as políticas se alternam sem continuidade entre governos com propósitos diferentes, com um mínimo de políticas de Estado, sem esforços sérios para resolver os problemas estruturais das economias (como as baixas taxas de poupança e de investimento público e privado, com uma infraestrutura quase sempre dependente dos interesses dos setores minerador e agroexportador).

Podemos finalizar reiterando que o capitalismo global gerou uma ordem social excludente, que expõe, a cada momento, sua natureza criminosa. É inquestionável que a ordem capitalista global cria incluídos e excluídos, nativos e estrangeiros *(outsiders),* integrados e marginalizados. De um lado existem regiões dominantes e atores cosmopolitas, que usufruem das oportunidades abertas e da mobilidade ampliada pelas grandes inovações científicas e tecnológicas, que têm acesso a uma variedade de bens e serviços facilitados pela globalização dos mercados e pela financeirização da economia. No outro extremo, estão os atores que, como emigrantes clandestinos aos países centrais ou como habitantes do resto do mundo, contribuem, com seu trabalho não pago ou mal pago, com a manutenção dos baixos preços dos bens e serviços disponíveis para os consumidores globais. Depois, existem os excluídos da modernidade e da globalização, mesmo nas regiões centrais: os desempregados crônicos, o *precariado,* os pobres, os jovens nem-nem (nem trabalham, nem estudam), os imigrantes, os refugiados políticos e econômicos, os delinquentes e os presos comuns, entre outros[37].

Por fim, existem aqueles que, em sociedades ricas ou medianamente ricas, podem se excluir voluntariamente da sociedade de consumo por apostar em outras formas de organizar a vida, a economia e a sociedade. Conseguem seguir essa via com certo conforto, porque o progresso tecnológico lhes permite isso. São os construtores de

36. É preciso fazer uma exceção, porque a atual administração dos Estados Unidos introduziu um viés ideológico nas ações dos agentes do Estado, privilegiando a eliminação de todas as políticas regulatórias e normativas das administrações anteriores.

37. O *precariado* é uma expressão criada por Guy Standing (2011) para designar os trabalhadores que têm direitos trabalhistas e sociais mínimos.

utopias, homens e mulheres que, como participantes dos movimentos sociais, defendem os direitos humanos e não humanos; os direitos das populações originárias; a centralidade da vida, dos cuidados e da natureza; a igualdade, a solidariedade e a liberdade para todos. São movimentos de oposição à ordem vigente e de construção de uma ordem mais justa, em que os jovens são protagonistas e que têm como fundamento o consumo responsável com os limites do planeta e a justiça intergeracional.

Os produtos do desenvolvimento científico, tecnológico e da razão humana permitem que cada um e cada uma viva uma vida plena, com respeito à diversidade cultural e biológica do planeta. No entanto, a apropriação e o uso desses bens e serviços por parte do sistema capitalista têm que ser enfrentados pela sociedade civil organizada em cada país e globalmente. Sem esse enfrentamento, podemos estar construindo uma sociedade distópica, onde o trabalho da maior parte das pessoas se tornará supérfluo, as rendas derivadas do trabalho se degradarão e a sociedade será cindida entre os poucos que se fazem donos de tudo e o resto da humanidade, condenada a sobreviver à margem da abundância. Alternativamente, podemos caminhar em direção a uma sociedade utópica, em que as máquinas substituirão os seres humanos nas atividades mais duras, monótonas e perigosas. As pessoas chegarão finalmente a saborear o dilema proposto por Keynes sobre como utilizar seu tempo livre para viver bem, desenvolvendo o potencial criativo de cada um e cada uma e construindo uma sociedade mais justa, mais generosa e mais cuidadosa com o planeta.

Referências

Adams, B. Enfoques Innovadores para el Desarrollo. In: DENZIN, C.; CABRERA, C. (eds.), *Nuevos enfoques para el desarrollo productivo: Estado, sustentabilidad y política industrial* (pp. 91-116). Cidade do México: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2016.

Adams, B.; MARTENS, J. *Partnerships and the 2030 Agenda: Time to Reconsider Their Role in Implementation*. Nova York: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2016.

Adams, B.; TOBIN, K. *Confronting Development: A Critical Assessment of the UN's Sustainable Development Goals*. Nova York: Rosa Luxemburg Stiftung, 2014. Disponível em <http://www.rosalux-nyc.org/confronting-development/>.

Aguiar, M.; HURST, E. *Measuring Trends in Leisure: The Allocation of Time Over Five Decades*. Documento de trabalho nº. 12082. Cambridge: The National Bureau of Economic Research, 2006. Disponível em <http://www.nber.org/papers/w12082>.

Aguirre, R.; GARCÍA SAINZ, C.; CARRASCO, C. *El tiempo, los tiempos, una vara de desigualdad*. Santiago do Chile: ONU, CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, 2005. Disponível em <http://repositorio. cepal.org/bitstream/handle/11362/5936/1/S055367_es.pdf>.

Alvaredo, F. et al. The Top 1 Percent in International and Historical Perspective. *NBER Working Paper Series*, nº. 19075, 2013. Disponível em <http://www. nber.org/papers/w19075.pdf>.

Arendt, H. *The Human Condition*. Chicago: The University of Chicago Press, 1998.

Arendt, H. *On Revolution*. Londres: Penguin Books, 1963.

Atkinson, A. B.; PIKETTY, T.; SAEZ, E. Top Incomes in the Long Run of History. *Journal of Economic Literature*, *49*(1) (pp. 3-71), 2011.

Baker, D. *The Upward Redistribution of Income: Are Rents the Story?* (Documento de trabalho). Washington: Center for Economic and Policy Research (CEPR), 2015. Disponível em <http://cepr.net/documents/working-paper-upward-distribution-income-rents.pdf>.

Barak, G. The Crimes of the Powerful and the Globalization of Crime. *Revista Brasileira de Direito*, *11*(2) (pp. 104-114), 2015. Disponível em <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/931/721>.

Bassiouni, M. C. Human Rights and International Criminal Justice in the Twenty First Century. In: BASSIOUNI, M. C. (ed.), *Globalization and Its Impact on the Future of Human Rights and International Criminal Justice* (pp. 37-66). Cambridge: Intersentia, 2015.

Beare, M.; WOODIWISS, M. U. S. Organized Crime Control Policies Exported Abroad. In: PAOLI, L. (ed.), *The Oxford Hand- book of Organized Crime* (pp. 545-571), 2014. Nova York: Oxford University Press.

Beck, U. *La sociedad del riesgo: Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 1998.

Berman, M. *All that is Solid Melts into Air. The Experience of Modernity*. Harmondsworth: Penguin Books, 1988.

Bobbio, N. *Democracy and Dictatorship: The Nature and Limits of State Power*. Mineápolis: University of Minnesota Press, 1989.

Brecher, E. M. *Licit & Illicit Drugs: The Consumers Union Report on Narcotics, Stimulants, Depressants et alia*. Mount Vernon: Consumers Union, 1972.

Buffet, P. The Charitable-Industrial Complex. *The New York Times*, edição de 26 de julho de 2013. Disponível em <http://www.nytimes.com/2013/07/27/opinion/the-charitable-industrial-complex.html?_r=0>.

Cálix, A. Cambio político en América Latina: Restricciones y posibilidades para la transformación social-ecológica. In: VENTURA-DIAS, V et al., *Las aguas en que navega América Latina. Oportunidades y desafíos para la transformación social-ecológica* (pp. 227-282). Cidade do México: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2017.

CKGSB KNOWLEDGE. *Peter Buffett and the Curse of Philanthropic Colonialism,* 17 de junho de 2014. Disponível em <http://knowledge. ckgsb.edu.cn/2014/06/17/society/peter-buffett-and-the-curse- of-philanthropic-colonialism/>.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O COMÉRCIO E O DESENVOLVIMENTO. *Trade and Development Report 1994*. Genebra: Organização das Nações Unidas, 1994.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O COMÉRCIO E O DESENVOLVIMENTO. *Development and Globalization: Facts and Figures 2012*. Genebra: Organização das Nações Unidas, 2012.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O COMÉRCIO E DO DESENVOLVIMENTO. *World Investment Report 2016: Investor Nationality. Policy Challenges*. Genebra: Organização das Nações Unidas, 2016.

Davis, G. F.; KIM, S. Financialization of the Economy. *Annual Review of Sociology*, 41 (pp. 203-221), 2015.

Dore, R. Financialization of the Global Economy. *Industrial and Corporate Change*, *17* (6) (pp. 1097-1112), 2008.

Echeverría, B. *Critica de la modernidad capitalista. Antología*. La Paz: Oxfam/Vice-presidência do Estado Plurinacional da Bolívia, 2011. Disponível em <https://www.vicepresidencia.gob.bo/ IMG/pdf/bolivar_echeverria.pdf>.

Eisenstadt, S. N. Multiple Modernities. *Daedalus*, *129*(1) (pp. 1-29), 2000.

Epstein, G. A. Introduction: Financialization and the World Economy. In: EPSTEIN, G. A. (ed.), *Financialization and the World Economy* (pp. 3-16). Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2005.

Esquivel, V. Power and the Sustainable Development Goals: A Feminist Analysis. *Gender & Development*, *24*(1) (pp. 9-23), 2016.

Frieden, J. A. *Global Capitalism: Its Fall and Rise in the Twentieth Century*. Nueva York: W. W. Norton & Company, 2006.

Frum, D. How to Build an Autocracy. *The Atlantic,* março de 2017. Disponível em <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2017/03/how-to-build-an-autocracy/513872/>.

Garrahan, M. Advertising: Facebook and Google build a duopoly. *Financial Times*, edição de 22 de junho de 2016. Disponível em <https://www.ft.com/content/6c6b74a4-3920-11e6-9a05-82a9b15a8ee7>.

Geis, G. *White-Collar and Corporate Crime: A Documentary and Reference Guide*. Santa Bárbara: Greenwood Publishing Group, 2011.

Goldstein, J. P. Introduction: The Political Economy of Financialization. *Review of Radical Political Economics*, *41*(4) (pp. 453-457), 2009.

Gómez del Prado, J. L. *The Privatization of War: Mercenaries, Private Military and Security Companies (PMSC)*. Montreal: Global Research, 2010. Disponível em <http://www.globalresearch.ca/ the-privatization-of-war-mercenaries-private-military-and-security-companies-pmsc/21826>.

Gordon, R. J. *The Rise and Fall of American Growth: The U. S. Standard of Living since the Civil War*. Princeton: Princeton University Press, 2016.

Habermas, J. (1962/). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge: MIT Press, 1991.

Haken, J. *Transnational Crime in the Developing World*. Washington: Global Financial Integrity, 2011. Disponível em <http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2014/05/gfi_transnational_crime_high-res.pdf>.

Hanning, J.; CONNETT, D. London Is Now the Global Money-laundering Centre for the Drug Trade, Says Crime Expert. *Independent*, 4 de julho de 2015. Disponível em <http://www.independent.co.uk/news/uk/crime/london-is-now-the-global-money-laundering-centre-for-the-drug-trade-says-crime-expert-10366262.html>.

Harvey, D. *The Condition of Postmodernity: An Enquiry in- to the Origins of Cultural Change*. Cambridge: Blackwell Publishers, 1989.

Harvey, D. *A Brief History of Neoliberalism*. Nova York: Oxford University Press, 2005.

Hess, C.; OSTROM, E. (eds.). *Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice*. Cambridge: The MIT Press, 2007.

Hessel, S. *Indignez-Vous,* 2010. Disponível em <http://www.millebabords.org/IMG/pdf/INDIGNEZ_VOUS.pdf>.

Hobsbawm, E. *The Age of Extremes: The Short Twentieth Century 1914-1991*. Londres: Abacus/Little, Brown and Company, 1995.

Huberman, M.; MINNS, C. The Times They Are not Changin': Days and Hours of Work in Old and New Worlds, 1870-2000. *Explorations in Economic History*, *44*(4), pp. 538-567, 2007.

Hunnicutt, B. K. (2013). *Free Time: The Forgotten American Dream*. Filadélfia: Temple University Press.

INSTITUTO DE PESQUISA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Policy Innovations for Transformative Change: Implementing the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Nova York: Organização das Nações Unidas, 2016.

Israel, J. *Una revolución de la mente: La Ilustración radical y los orígenes intelectuales de la democracia moderna*. Pamplona: Laetoli, 2010/2015.

Ivanov, V. Drug Trafficking and the Financial Crisis. *Executive Intelligence Review*, 38(47), pp. 32-37, 2011. Disponível em <http://www.larouchepub.com/eiw/public/2011/eirv38n47-20111202/32-37_3847.pdf>.

Jara, A. Bargaining Strategies of Developing Countries in the Uruguay Round. In: TUSSIE, D.; GLOVER, D. (eds.), *The Developing Countries in World Trade: Policies and Bargaining Strategies* (pp. 11-29). Londres: Lynne Rienner Publishers, 1993.

Kennedy, D. *A World of Struggle: How Power, Law, and Expertise Shape Global Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 2016.

Keohane, R. O. Governance in a Partially Globalized World. *American Political Science Review*, *95*(1), pp. 1-13, 2001. Disponível em <https://www.princeton.edu/~rkeohane/publications/rokprestalk.pdf>.

Keynes, J. M. Economic Possibilities for Our Grandchildren. In: KEYNES, J. M. (ed.), *Essays in Persuasion: The Collected Writings of John Maynard Keynes* (pp. 321-332). Londres: Macmillan/Cambridge University Press, 1930.

Klein, N. *No logo: El poder de las marcas*. Barcelona: Paidós, 2000/2001.

Koselleck, R. *Futures Past: On the Semantics of Historical Time*. Nova York: Columbia University Press, 1979/2004.

Koselleck, R. *The Practice of Conceptual History: Timing History, Spacing Concepts*. Palo Alto: Stanford University Press, 2002.

Kotz, D. M. Neoliberalism, Globalization, Financialization: Understanding Post-1980 Capitalism. Versão revisada do capítulo 2, What is Neoliberalism, in: *The Rise and Fall of Free-Market Capitalism,* Harvard University Press, 2015. Disponível em <https:// www.umass.edu/economics/sites/default/files/Kotz.pdf>.

Lamattina, J. Do R&D Costs Matter When It Comes to Drug Pricing? *Forbes,* 2015. Disponível em <https://www.forbes.com/sites/johnlamattina/2015/05/20/do-rd-costs-matter-when-it-comes-to-drug-pricing/#257855a37994>.

Lee, S.; MCCANN, D.; MESSENGER, J. C. *Working Time Around the World: Trends in Working Hours, Laws and Policies in a Global Comparative Perspective*. Londres: Routledge/OIT, 2007.

Meek, J. Somerdale to Skarbimierz: James Meek Follows Cadbury to Poland. *London Review of Books*, *39*(8), pp. 3-15, 2017.

Mizruchi, M. S. What Do Interlocks Do?: An Analysis, Critique, and Assessment of Research on Interlocking Directorates. *Annual Review of Sociology*, 22, pp. 271-298.

Montgomerie, J. (2008). Bridging the Critical Divide: Global Finance, Financialisation and Contemporary Capitalism. *Contemporary Politics*, *14*(3), pp. 233-252, 1996.

Mora Jiménez, H. *Utopía y transformación social y política: Un marco categorial para la transformación ecológica y social en América Latina* (Trabalho para o Projeto Regional Transformação Socioecológica da América Latina). Friedrich-Ebert-Stiftung, México, 2017.

Musto, D. F. Illicit Price of Cocaine in Two Eras: 1908-14 and 1982-89. *Connecticut Medicine*, *54*(6), pp. 321-326, 1990.

Nedelsky, J. *Law's Relations: A Relational Theory of Self, Autonomy, and Law*. Nova York: Oxford University Press, 2011.

Noble, D. F. *Forces of Production: A Social History of Industrial Automation*. Nova York: Oxford University Press, 1986.

GABINETE DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A DROGA E O CRIME *Estimating Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes: Research Report*. Viena: ONU, 2011. Disponível em <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *The United Nations and the Private Sector: A Framework for Collaboration,* 2008. Disponível em <http://www.un.org/millenniumgoals/2008highlevel/ pdf/background/UN_Business%20Framework.pdf>.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. Paris: OCDE, 2011. Disponível em <http://www.oecd.org/els/soc/dividedwestandwhyinequalitykeepsrising.htm>.

Orhangazi, Ö. *Financialization and the US Economy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2008.

Piketty, T. *Le Capital au xxie Siêcle*. Paris: Éditions du Seuil, 2013.

Polanyi, K. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press, 1957/2001.

Pollack, A. Drug Goes From $13.50 a Tablet to $750, Overnight. *The New York Times,* 20 de setembro de 2015. Disponível em <https:// www.nytimes.com/2015/09/21/business/a-huge-overnight- increase-in-a-drugs-price-raises-protests.html>.

Pollack, A.; TAVERNISE, S. Valeant's Drug Price Strategy Enriches It, but Infuriates Patients and Law- makers. *The New York Times,* 4 de outubro de 2015. Disponível em <https://www.nytimes.com/2015/10/05/business/valeants-drug-price-strategy-enriches-it-but-infuriates-patients-and-lawmakers.html? ribbon-ad-idx=5&rref=business&_r=0>.

Rai, S. India Just Crossed 1 Billion Mobile Subscribers Mile- stone and the Excitement's Just Beginning. *Forbes,* 2016. Disponível em <https://www.forbes.com/sites/saritharai/2016/01/06/india-just-crossed-1-billion-mobile-subscribers-milestone-and-the-excitements-just-beginning/#22ae6d227db0>.

Ribeiro, D. *Las Américas y la civilización*. Cidade do México: Extemporáneos, 1969/1977.

RICUPERO, R. Los países en desarrollo y la Ronda Uruguay: ¿Desencuentros de un amor no correspondido? In: LEIVA, P. (ed.). *La Ronda Uruguay y el desarrollo de América Latina* (pp. 71-92). Santiago do Chile: Centro Latinoamericano de Economía y Política Internacional (CLEPI), 1994.

ROSA, H.; SCHEUERMAN, W. E. (eds.). *High-speed Society: Social Acceleration, Power, and Modernity*. Pensilvânia: Penn State University Press, 2009.

ROXBURGH, C.; LUND, S.; PIOTROWSKI, J. *Mapping Global Capital Markets 2011*. Nova York: McKinsey & Company, 2011. Disponível em <http://www.mckinsey.com/industries/private-equity-and-principal-investors/our-insights/mapping-global-capital-markets-2011>.

RUGGIE, J. G. International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organization*, *36*(2), pp. 379-415, 1982. Disponível em <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/238A600FEFE7EDBC2DDAB30E6A28B4D9/S0020818300018993a.pdf/international_regimes_transactions_and_change_embedded_liberalism_in_the_postwar_economic_ order.pdf>.

SAEZ, E.; ZUCMAN, G. Wealth Inequality in the United States Since 1913: Evidence from Capitalized Income Tax Data. *NBER Working Paper Series*, nº. 20625, 2014. Disponível em <http://www.nber.org/papers/w20625.pdf>.

SCHULTE, B. The Second Shift' at 25: Q & A with Arlie Hochschild. *The Washington Post,* 6 de agosto de 2014. Disponível em <https://www.washingtonpost.com/blogs/she-the-people/wp/2014/08/06/the-second-shift-at-25-q-a-with-arlie-hochschild/>.

SEN, A. *The Idea of Justice*. Cambridge: Belknap Press. Sennett, R. (1998/2005). *La corrosión del carácter: Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama, 2009.

SKIDELSKY, R.; SKIDELSKY, E. *How Much is Enough? Money and the Good Life*. Londres: Allen Lane Publishers, 2012.

Standing, G. *The Precariat: The New Dangerous Class*. Londres: Bloomsbury Academic, 2011.

Standing, G. *The Corruption of Capitalism: Why Rentiers Thrive and Work Does not Pay*. Londres: Biteback Publishing, 2016.

Taub, A. The Rise of American Authoritarianism. *Vox,* 1º de março de 2016. Disponível em <http://www.vox.com/2016/3/1/11127424/trump-authoritarianism>.

Toye, J.; TOYE, R. *The UN and Global Political Economy: Trade, Finance, and Development*. Bloomington: Indiana University Press, 2004.

Treiger-Bar-Am, K. In Defense of Autonomy: An Ethic of Care. *NYU Journal of Law & Liberty*, *3*(3), pp. 548-598, 2008. Disponível em <http://www.law.nyu.edu/sites/default/files/ ECM_PRO_060976.pdf>.

Tronto, J. C. *Moral Boundaries: A Political Argument for an Ethic of Care*. Nova York: Routledge, 1993.

Tronto, J. C. *Caring Democracy: Markets, Equality, and Justice*. Nova York: New York University Press, 2013.

Tussie, D. Bargaining at a Crossroads: Argentina. In: TUSSIE, D.; GLOVER, D. (eds.), *The Developing Countries in World Trade: Policies and Bargaining Strategies* (pp. 119-136). Londres: Lynne Rienner Publishers, 1993.

Ventura-Dias, V. *As Empresas Brasileiras: Internacionalização e Ajuste* à *Globalização dos Mercados*. Doc. LC/BRS/R.44/ Rev.1. Brasília: ONU, CEPAL, Escritório no Brasil, 1994. Disponível em <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28332/S9400716_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Ventura-Dias, V. La CEPAL y el sistema interamericano. *Revista da CEPAL*, nº. extraordinário: CEPAL cincuenta años. Reflexiones sobre América Latina y el Caribe, pp. 269-277, 1998. Disponível em <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37962-revista-la-cepal-nro-extraordinario-cepal-cincuenta-anos>.

Vito, G. F.; MAAHS, J. A.; HOLMES, R. M. Chapter 15. Crimes of the Powerful: Organized and White-Collar Crime. In: MAAHS, J. A.; HOLMES, R. M.; VITO, G. F. (eds.), *Criminology: Theory,*

Research and Policy (2a. ed., pp. 399-431). Burlington: Jones and Bartlett Publishers, 2006.

Wagner, P. Modernity as Experience and as Interpretation: Towards Something Like a Cultural Turn in the Sociology of "Modern Society". *Frontiers of Sociology. Annals of the International Institute of Sociology*, 11, pp. 247-264, 2009.

Zwan, N. van der. Making Sense of Financialization. *Socio-Economic Review*, *12*(1), pp. 99-129, 2014.

CAPÍTULO II

Além do neoextrativismo:

Desafios e oportunidades para uma inserção internacional ativa da América Latina

KLAUS BODEMER
Alemanha

A emergência de uma nova (des)ordem mundial: Do mundo ocidental para o globalismo descentralizado e um mundo G-Zero

A emergência de múltiplos centros de poder sem uma liderança global

Somos hoje testemunhas de um vertiginoso processo de mudança no âmbito internacional. Não são poucos os observadores que falam em uma mudança de época, no surgimento de uma nova ordem mundial com um perfil que ainda não está bem traçado. Entre as grandes transformações do sistema internacional, destacam-se a irrupção da China; os mega-acordos de regulação do comércio; as mudanças demográficas e a migração; o agravamento da crise ambiental, especialmente a mudança climática, e a aceleração da revolução tecnológica.

Todos esses fenômenos salientam a necessidade de avançar para um estilo de desenvolvimento sustentável e com maior equidade. Entre as tendências geopolíticas mais relevantes, temos o auge "do resto", com a preeminência da China; as turbulências no Oriente Médio; a crescente perda de poder dos Estados Unidos e o redesenho da Europa. Enquanto o Conselho de Segurança das Nações Unidas continua sendo dominado pelos vencedores da Segunda Guerra Mundial, os países emergentes do Sul trataram de reforçar, durante a última década, suas tentativas de adquirir maior influência na arena global. Entretanto, ainda que os Estados Unidos tenham perdido poder, que a União Europeia (UE) e o Japão estejam estagnados e que, por sua vez, China, Índia, Brasil, Rússia, Turquia e Indonésia, entre outros, estejam mostrando seus músculos, expandindo sua influência e insistindo em ter mais voz nas instituições multilaterais, não surgiu até agora uma alternativa realmente coerente com a ordem ocidental. Também não convence a hipótese de um traslado de poder para o BRICS, formado por Brasil, Rússia, Índia, China e, desde 2012, África do Sul, porque esses poderes carecem de uma visão conjunta. Formularam algumas posições comuns, porém seus interesses econômicos e políticos conflitivos atravancam até hoje as relações intra-BRICS e as estratégias coerentes Sul-Sul (Kappel & Pohl, 2013; Bodemer, 2014). Até agora, nem a Ásia, sob a supremacia da China, foi capaz – para além de seu impressionante poder econômico – de substituir o Ocidente com seus valores, ideias, sociedades pluralistas e instituições democráticas (Rachman, 2017). Esse déficit tende a aumentar com a desaceleração do crescimento dos membros do grupo.

No entanto, a afirmação de John Ikenberry (1996), da Universidade de Princeton, de que a ordem mundial ocidental liberal continua sendo robusta, parece hoje, vinte anos depois, também de outro mundo. O mesmo vale para seu artigo mais recente sobre o "Persistente poder da ordem liberal" ("*Enduring Power of the Liberal Order*", Ikenberry, 2014). Somos testemunhas da emergência simultânea de múltiplos centros de poder com aspirações regionais e globais, caracterizados pela falta de uma liderança global (Stewart, 2014). Vivemos, seguindo Ian Bremmer (2013, p. 5), não no mundo do G8, nem no do G20, mais como no mundo G-Zero. Estamos participando do início de uma

nova época, de caráter mais espoliador em termos de direitos e que abriu um novo cenário em escala regional e global, mais atomizado e imprevisível. Parafraseando o título de um livro de Ian Bremmer, é "cada nação por si mesma" ("*Every Nation for Itself*", 2012), ou um "mundo não governado" ("*Unruled World*", Stewart, 2014).

Continua existindo uma certa hierarquia, com o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) no topo, mas a política internacional apresenta – conforme defende a escola realista das relações internacionais – características anárquicas, sob a influência de Estados que não reconhecem uma autoridade maior. A busca pela cooperação internacional não diminuiu. Pelo contrário, tem crescido, em boa parte graças ao fracasso endêmico do Conselho de Segurança em mediar apropriadamente os conflitos de grande magnitude, mas também se acumulam os múltiplos desafios decorrentes de interdependências econômicas mais profundas: a degradação crescente do meio ambiente, a proliferação de ameaças de segurança transnacionais e a mudança tecnológica acelerada. Contudo, é verdade que a maioria das agências multilaterais – inclusive as que estão sob leis internacionais – carece de poder real para forçar o cumprimento de decisões coletivas. Em termos de governança, o que vemos é, portanto, um grosseiro mosaico de instituições formais e informais (Stewart, 2014, p. 3). Respostas multilaterais efetivas surgem mais frequentemente fora das instituições formais, razão pela qual os atores frustrados terminam preferindo caminhos informais e não convencionais, se contentando com as soluções *ad hoc* e incrementais de "uma governança global suficientemente boa" (Stewart, 2014).

Da ordem centro-periferia para uma ordem descentralizada e a competição entre diferentes capitalismos

As tendências mundiais dominantes na economia e na sociedade exacerbam as contradições de um estilo de desenvolvimento que predominou durante mais de dois séculos, mas que já se tornou insustentável. O velho mundo – caracterizado pela emergência da modernidade durante o "longo século XIX" (Hobsbawm, 1962), uma configuração entre capitalismo industrial, estados racional-burocráticos e novas ideologias de progresso – possibilitou o "auge do Oeste" e a construção de uma economia política global altamente desigual nos séculos XIX e XX (Buzan & Lawson, 2013). Essa mesma configuração está permitindo atualmente, como Buzan & Lawson assinalaram há poucos anos (2014, pp. 71 e ss.), o "auge/ascensão do resto". O centro de gravidade do poder mundial vem se trasladando paulatinamente do Oeste ao Leste ou, de maneira mais precisa, do triângulo formado por Estados Unidos, União Europeia e Japão para os poderes emergentes do Sul: China em primeiro lugar e, com distância, Índia, Brasil e África do Sul, além de alguns países de "segunda linha", como Indonésia, Turquia, México, Colômbia e Argentina, entre outros. Como resultado desse processo, a defasagem de poder que esteve na base da ordem internacional *centro-periferia* durante séculos está diminuindo, fazendo com que essa velha ordem seja substituída pouco a pouco por uma ordem descentralizada, na qual nenhuma potência ou rede de potências – e isso é um fenômeno novo – seja preeminente. Este novo mundo, com um globalismo descentralizado, implica a redução das diferenças ideológicas entre as grandes potências ao mesmo tempo em que a distância entre centro e periferia se encurta (Buzan & Lawson, 2014, p. 72).

As quatro décadas da Guerra Fria foram marcadas pela competição entre o capitalismo e o socialismo, com um forte acento ideológico.

Depois, durante a primeira década posterior, o rumo do campo socialista foi marcado pela ilusão do "fim da história" (Fukuyama, 1992). Hoje, o foco do debate é sobre o tipo de capitalismo que seria melhor para garantir o bem-estar, a estabilidade política, a segurança e a paz social. A falta de uma alternativa concreta além do capitalismo produz uma certa convergência entre os grandes rivais. Isso significa, por exemplo, que a China não é, de forma absoluta, nem inimiga, nem amiga dos Estados Unidos, ela é as duas coisas ao mesmo tempo: economicamente é sócia, politicamente é rival. Ainda segundo Buzan & Lawson (2014, p. 91), trata-se de uma boa nova, mas existe um aspecto menos positivo. Embora os Estados se apoiem em recursos de poder mais ou menos comparáveis, estão integrados a um amplo espectro de estruturas de governança, o que chama a atenção a uma questão central: como gerenciar as relações entre os quatro tipos mais eminentes de governança capitalista – a liberal, a social-democrata, a autoritária concorrencial e a autoritária estatal (Buzan & Lawson, 2014, p. 72). Essa diferenciação de protótipos não se manifesta em exemplos puros, mas como um *continuum*, porque a maioria dos Estados apresenta formas híbridas. A Rússia contemporânea, por exemplo, é uma mistura de capitalismo estatal autoritário com autoritário concorrencial. A maioria dos países centro-americanos e alguns da América do Sul combinam um autoritarismo concorrencial com aspectos de capitalismo liberal ou social-democrata. Os Estados movem-se, muitas vezes, de um tipo a outro. O Chile, sob o regime de Pinochet, foi uma mistura entre capitalismo burocrático e autoritário concorrencial. Desde o final do regime militar, o país institucionalizou um capitalismo que amalgama elementos liberal-democratas e social-democratas (Buzan & Lawson, 2015, p. 283).

O surgimento de um globalismo descentralizado significa, ademais, que nenhum Estado é capaz de substituir os Estados Unidos como superpoder, nem sequer a China. A nova ordem (ou desordem) dispõe, por padrão, de vários grandes poderes (*great powers*) e muitos poderes regionais (*regional powers*): na América Latina, Brasil e México, na Ásia, China e Índia. Outra consequência do globalismo descentralizado em um mundo de capitalismo universalizado é que não existe uma visão única sobre a combinação de seus três componentes:

o capitalismo industrial, os Estados racional-burocráticos e as ideologias de progresso. Cada uma das quatro variantes do capitalismo oferece respostas distintas e tem vantagens, desvantagens e debilidades com relação aos objetivos almejados: eficiência, bem-estar com equidade, estabilidade política e coesão social (mais detalhes em Buzan & Lawson, 2014, pp. 78-83). Um terceiro caminho, que combina as vantagens do Ocidente com as da China, como propõem Berggruen & Gardels (2012), é intelectualmente interessante, mas não parece realista. A universalização das relações de mercado significa uma concepção quase mundial de *política* e de *economia*, embora sejam diferentes esferas de ação (Buzan & Lawson, 2014, p. 75).

A dupla transformação na política comercial

Testemunhamos uma dupla transformação na política comercial. Ambas têm o efeito de reduzir a importância da Organização Mundial do Comércio (OMC), que durante décadas garantiu o multilateralismo comercial. Em vez da OMC, com seu pretendido regime de comércio livre e não discriminatório, mega-acordos preferenciais e discriminatórios de comércio parecem ganhar terreno, como o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, na sigla em inglês) e a Parceria Transpacífica (TPP, na sigla em inglês). O TPP sofre a concorrência de outro mega-acordo regional, a Associação Econômica Integral Regional (RCEP, na sigla em inglês), sob a liderança da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) (Wilson, 2015). Esses acordos contornam um novo megaconflito geoestratégico e aportam pouco para a liberalização do comércio. Servem mais como instrumentos protecionistas contra novos competidores, promovendo a exclusão de quem pretende competir, como a China, por exemplo. Em suma, todas as potências de maior tamanho estão tentando criar seus próprios acordos preferenciais em política comercial, competindo entre si pelo poder e pela influência.

Como resultado, observamos o retorno de uma geopolítica onde o TTIP e o TPP são apresentados por seus defensores não apenas como respostas à estagnação das negociações multilaterais no quadro da OMC, mas também como reações à decrescente competitividade dos poderes transatlânticos em relação aos países emergentes. Seriam, em termos gerais, respostas à redução na capacidade dos poderes transatlânticos de impor as regras do comércio internacional (Dieter, 2014). Apesar do ataque frontal de Trump a esses mega-acordos – renúncia ao TTIP e ao TPP, renegociação do NAFTA –, sua tendência de ampliação foi apenas contida, não devemos pensar que foi revertida por completo.

Uma segunda corrente que confronta a OMC e seu sistema de regras é a expansão de um novo protecionismo e nacionalismo econômico, encabeçado pelo novo governo norte-americano, mas que na realidade despontou em anos anteriores, como reação à grande crise financeira de 2008. Desde 2012, o comércio mundial cresceu a um ritmo de 3% anual, cifra que representa menos da metade do crescimento observado nas três décadas anteriores. Desde 2008, a política industrial nacional voltou à moda, desencadeando uma espiral de medidas protecionistas. As duas correntes mencionadas apontam para o fim do multilateralismo comercial, filosofia básica da economia mundial posterior à Segunda Guerra Mundial (Dieter, 2015). A era do discurso do comércio livre e não discriminatório parece chegar a seu fim, e convém ressaltar que o protecionismo de Trump não é o fator que iniciou este processo, simplesmente o acelerou.

Em resumo, a ordem mundial emergente possui a forma de um globalismo descentralizado, cujas dinâmicas principais são as relações entre formas concorrentes de governança capitalista e da reconfiguração do Sul global (Woertz, 2016). Outro fator a ser tomado em conta é que, embora as quatro variantes do capitalismo enfrentem graves desafios, não parece que nenhuma delas vá desaparecer no curto prazo. Ainda que a tendência aponte mais para a divergência que a convergência, um retorno a uma geopolítica ou geoeconomia rígidas não é, segundo Buzan & Lawson (2014, p. 86), muito plausível, mas também não pode ser descartado totalmente (basta ver o endurecimento das relações entre Estados Unidos e Rússia). Pode-se

esperar, em vez disso, o surgimento de um arranjo entre os poderes capitalistas, como o G20. Segundo a perspectiva otimista com que Buzan & Lawson concluem suas reflexões, esse arranjo se apoiaria em um conjunto de regras, normas e instituições para reconstituir a sociedade internacional ou, melhor dito, reivindicar representá-la, provocando uma reação não muito surpreendente: o protesto dos excluídos. O emergente arranjo de poderes poderia gerenciar a concorrência entre diversos, porém integrados, modelos de economia política, constituindo uma ordem pluralista.

Uma vez que todas as potências capitalistas têm o interesse de que a economia mundial continue em funcionamento, suas relações mútuas serão tanto cooperativas quanto competitivas. Seu interesse comum é a adesão à doutrina do multilateralismo e a recusa a um mundo unipolar e de soma zero. Se esse arranjo finalmente se concretizasse, a cultura de interação desta ordem geoeconômica suave seria de amigos e rivais, e não de rivais e inimigos. Nas palavras de Buzan & Lawson: "Como o capitalismo se tornou o único jogo possível, nenhuma forma específica de capitalismo tem legitimidade ou poder suficientes para impor uma hegemonia. Na realidade, qualquer tentativa de imposição provavelmente resultaria em perdas para todos" (Buzan & Lawson, 2014, p. 91). O que também parece claro é que esse conceito de ordem mundial exige transcender uma categorização binária ("*the West and the Rest*") ou hierárquica; exige, melhor dito, uma perspectiva relacional. A emergente nova ordem mundial tenderia, então, a ser um arranjo caracterizado pela confluência de ordem e desordem, de mundos ocidentais e não ocidentais, que reconhecesse o papel crucial do outro para a formação da própria identidade e história.

O posicionamento atual da América Latina no âmbito internacional

Levando em consideração a nova geografia política e econômica esboçada acima, onde se encontra a América Latina? Não há dúvida que, durante os últimos quinze anos, a região consolidou sua posição em um cenário internacional caracterizado pela crise ou estagnação das economias mais industrializadas e pelo auge dos países emergentes do Sul. O *leitmotiv* desta etapa foi o chamado "Consenso das Commodities", baseado na exportação de bens primários em grande escala. Suas características foram a expansão de megaprojetos extrativos (mineração, exploração petroleira), a construção de enormes barragens e o novo capitalismo agrário, com sua combinação de transgênicos e agrotóxicos, entre outros. Os projetos do modelo extrativo-exportador são caracterizados, seguindo Maristella Svampa, por "uma lógica extrativa comum: grande escala, orientação à exportação, ocupação intensiva do território e acumulação de terras, amplificação de impactos ambientais e sociossanitários, preeminência de grandes atores corporativos transnacionais e tendência à democracia de baixa intensidade" (2017, p. 56). A base de tudo isso é uma conjuntura favorável, impulsionada pelos altos preços das matérias-primas e pela crescente demanda de países como China e Índia. Esse contexto possibilitou a captação de excedentes que, em grande parte, foram utilizados por alguns dos governos progressistas para aumentar o gasto público social. Entretanto, essa conjuntura chegou a seu fim a partir de 2014: em termos econômicos, com a contração da economia, no plano político, com o fim da facilidade nas vitórias eleitorais do progressismo e a entrada em um terreno de disputa. Ao contrário do período entre 2003 e 2014, hoje o progressismo enfrenta eleições mais apertadas e de resultado incerto. A região, que viu sua capacidade de crescimento condicionada por restrições externas causadas pela limitação ao financiamento de investimentos e recorrentes crises no balanço de pagamentos, continua atrasada em sua inserção na

economia global. Nos últimos vinte anos, a recuperação dos termos de comércio coincidiu com o forte crescimento da participação da China e de outras economias asiáticas nos negócios mundiais. Mas até quando a importância dessas economias como destino das exportações latino-americanas foi quintuplicada, a participação dos países latino-americanos nas exportações mundiais de bens e serviços permaneceu estagnada e chegou a reduzir sua cota nos intercâmbios de bens de alta tecnologia e serviços modernos.

Cinco países da região registraram uma participação nas exportações para a ASEAN, China e Índia superior à média regional, com porcentagens que vão de 13,2%, para a Argentina, até 26,6%, para o Chile, passando pelo Peru (16,9%), Brasil (21,9%) e Venezuela (25%). Em conjunto, estes cinco países concentram 90% das exportações da América Latina para as três regiões mencionadas. Somente a China representa, por si mesma, 73% do comércio total da América Latina (Kacef, 2016, p. 51). O comércio com essas três áreas, que mostra um grau de concentração mais elevado em comparação com outros destinos, não variou significativamente nas últimas duas décadas e parece responder a um padrão tradicional de intercâmbio entre essas economias. A participação das matérias-primas nas exportações totais dos países que mais comercializam com as áreas mencionadas alcança 76%, enquanto os 24% restantes correspondem a manufaturas com maior grau de elaboração (Kacef, 2016, pp. 53 e ss.).

Em resumo, apesar de certas conquistas com respeito ao conteúdo da tecnologia e do conhecimento das exportações, esses avanços não foram suficientes para permitir encurtar a defasagem de produtividade que separa as economias da região dos mercados mais competitivos (Kacef & Ballesty, 2014). A participação da região nos fluxos mundiais de investimento estrangeiro direto aumentou e, ao mesmo tempo, foi reforçado pela especialização nas atividades de baixo conteúdo tecnológico. A participação nas cadeias globais de valor continua estagnada abaixo da média mundial e consiste, principalmente, no fornecimento de matérias-primas para as exportações de países terceiros. A conectividade digital continua sendo pobre e enfraquece sua inserção em novos setores dinâmicos. No contexto de estagnação da economia mundial e com a emergência de um novo protecionismo, o

comércio da América Latina caiu quatro anos consecutivos e, mais grave ainda, tem projeções para o período 2017-2020 de apenas uma modesta recuperação do comércio regional (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe [CEPAL], 2016c, pp. 11-24). De acordo com as últimas projeções do Fundo Monetário Internacional (FMI), a região vai crescer, depois de um crescimento negativo de -1% em 2016, apenas 1% em 2017 e 1,9% em 2018, consequência, principalmente, da baixa confiança na região e de uma demanda interna fraca (Werner, 2017). No médio prazo, o FMI estima um crescimento médio de apenas 1,6%, uma cifra que coincide com a prevista para as economias avançadas, o que faz com que a situação seja ainda pior.

O novo cenário que delineamos acima, posterior a 2014, constitui o pano de fundo para a implementação da nova Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que é baseada, entre outros elementos, nos resultados dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)[1], Ele suscita desafios em todos os âmbitos de desenvolvimento, do econômico até o social, ambiental e político, incluindo temas de institucionalidade, governança e inserção internacional. Segundo a CEPAL, a agenda pode ser muito importante para a região, e reflete o fato de que o modelo de desenvolvimento vigente é cada vez mais insustentável.

Além do modelo extrativista-exportador, favorecido pela boa conjuntura dos preços das matérias-primas entre 2003 e 2013, a integração regional é um fator adicional que nos oferece dados sobre o modo e o alcance da inserção internacional da região. O que nos interessa em primeiro lugar é o alcance do chamado "regionalismo autônomo latino-americano" ou "regionalismo latino-americano desafiante" dos últimos anos (Preciado Coronado, 2013) como um dos tópicos mais reivindicativos dos governos progressistas e também como um fenômeno novo, o *minilateralismo*, com seus dois instrumentos mais importantes: o *cross-regionalism* (transregionalismo) e a Aliança do Pacífico (AP).

1. Tassara & Cecchini (2016) resumem o caminho desde os ODM até os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

O novo panorama de integração regional pós-neoliberal na América Latina: Uma plataforma adequada para uma inserção internacional mais ativa?

O auge do regionalismo heterogêneo e fragmentado

Em um mundo globalizado, composto por megablocos que competem entre si, cada país necessita cooperar com outros países e somar esforços e recursos para estar inserido com sucesso no âmbito internacional. Isso exige ir além dos acordos bilaterais com países individuais e fortalecer a integração regional, com o objetivo de aumentar a competitividade da região e incrementar seu poder de negociação perante outros jogadores internacionais de peso.

O surgimento de uma nova ordem mundial, caracterizada por um globalismo descentralizado, a concorrência entre diferentes capitalismos e alterações na distribuição do poder mundial, levaram a América Latina a uma nova fase de regionalismo de caráter heterogêneo. Esquemas de integração pós-liberais ou pós-hegemônicos, como a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América - Tratado de Comércio dos Povos, (Alba-TCP), a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), coexistem com um dispositivo que retoma a agenda do regionalismo aberto (AP) e indicam a construção de uma plataforma de lançamento visando ao novo polo da economia mundial: a Ásia e o Pacífico. Paralelamente, os regimes tradicionais de integração continuam mais ou menos vivos: o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), de sucesso relativo, a Comunidade Andina, já semimorta, e o Mercado

Comum do Sul (Mercosul), estagnado. Todos estes mecanismos de integração, paralelos, sobrepostos ou contraditórios, são exemplos de cooperação Sul-Sul e reconfiguram o espaço político e econômico da região. Ao mesmo tempo, a Organização dos Estados Americanos (OEA) perdeu protagonismo e legitimidade como vínculo hemisférico durante os últimos anos, diante do auge de esquemas de integração exclusivamente latino-americanos, como a Unasul e a Celac – instituições que perderam seu impulso inicial com as mudanças no tabuleiro político a partir de 2015, acentuando suas contradições de origem. Propostas multidimensionais de baixa institucionalização coexistem com outras de marcado conteúdo ideológico, e há foros regionais que se superpõem a iniciativas sub-regionais preexistentes. Com exceção da Alba, que tem uma orientação claramente de confrontação e exclui outros regimes de integração, as iniciativas permitem uma divisão do trabalho e atuam sob o imperativo da necessidade que a conjuntura internacional impõe de dotar a região de uma presença concertada e coordenada (Peña, 2012). A mais jovem de todas, a AP, que inclui os países do Pacífico abertos ao mercado internacional (México, Peru, Chile e Colômbia), se apresenta como um mecanismo da nova integração regional. Como processo de integração, compartilha características com certas formas do regionalismo aberto. A internacionalização econômica por meio da inserção em novos mercados é um dos elementos que os quatro estados fundadores compartilham. Em conjunto, esses países abocanharam mais da metade do comércio exterior latino-americano, embora o grau de internacionalização do comércio varie, com a Colômbia e o Peru estando ainda atrasados em relação ao México e ao Chile (Duarte Herrera, González Parías & Montoya Uribe, 2014). Um dos desafios deste novo regime de integração será definir com precisão como alcançar um de seus principais objetivos: servir como ponte entre a Ásia e a América Latina para ambos os lados do Pacífico (Durán Lima & Cracau, 2016). Até agora, a AP vem atuando com muito ímpeto, e já alcançou uma série de resultados muito concretos. Com estes avanços, ela atraiu nada menos que quarenta e nove países observadores, entre *big shots* como Estados Unidos, Japão, China, Alemanha, França e Reino Unido, três dos quatro membros do Mercosul e um membro da Alba. A partir da décima-segunda cúpula

da AP, realizada em Cali, na Colômbia, em 30 de junho de 2017, o mecanismo entrou em uma nova fase. Ficou decidido que os países abririam, como bloco, negociações de associação com o Canadá, a Austrália, a Nova Zelândia e Singapura, dando mais um passo para intensificar as relações comerciais no espaço do Pacífico. Com este movimento, a AP leva em conta que o TPP - no qual a América Latina teve um papel mais marginal - está provisoriamente parado com a retirada do governo Trump das negociações em andamento. Como a aproximação do Mercosul com a AP está congelada por causa das turbulências internas de seus sócios, sobretudo do Brasil, a aliança parece se consolidar como o espaço político e econômico mais dinâmico da região (Maihold, 2017).

Além da importância político-econômica da AP, esse regime é a expressão de uma nova forma de cooperação e de um tipo de governança econômica que ultrapassa as estratégias de cooperação e integração das décadas passadas, e que se discute sob o termo *minilateralismo*. O minilateralismo possui, segundo Jorge Garzón & Detlef Nolte (2017), quatro características fundamentais: primeiro, reúne o menor número necessário de atores para alcançar um objetivo particular; segundo, favorece acordos mais informais e flexíveis (*soft law*) do que os acordos tradicionais de integração, que são mais formais; terceiro, responde a desafios de maneira desagregada e incremental, em vez de buscar um acordo abrangente; e quarto, na contramão do multilateralismo e do regionalismo, que almejam a homogeneização e difusão de padrões específicos, práticas e modelos (por exemplo, a integração europeia), o minilateralismo é caracterizado por uma crescente heterogeneidade e diversidade de formas, reflexo dos diversos interesses e tradições diplomáticas de um disperso campo de atores.

A América Latina não ficou de fora dessa tendência à propagação de formas minilaterais de cooperação durante os últimos anos, e tentou concretizá-las, sobretudo, através de dois instrumentos. O primeiro é o chamado transregionalismo (*cross-regionalism*), um novo bilateralismo que se refere à prática ou estratégia de negociar múltiplos acordos de comércio bilaterais, de maneira paralela, com sócios que pertencem a diferentes regiões. O segundo seria a AP, que já descrevemos. Ambos instrumentos do minilateralismo se diferenciam

claramente dos regimes de cooperação e integração tradicionais e se transformaram em um "complexo de governança" particular (Nolte, 2014), no qual instituições minilaterais coexistem e concorrem com os acordos de cooperação econômica regional que surgiram durante o "novo regionalismo" dos anos noventa (Garzón & Nolte, 2017).

Sobre a AP, iniciativa mais jovem na longa lista de regimes de integração na região, é pertinente levantar algumas observações. Em seu lançamento, foi alardeada como um grande progresso, e avançou muito em pouco tempo, conseguindo simpatizantes até nas filas da centro-esquerda e esquerda[2]. No entanto, desde sua criação, no início da década em curso, esta iniciativa recebeu fortes críticas. A maioria, como era de se esperar, proveniente de governos de esquerda. Evo Morales, por exemplo, denunciou que por trás da AP estava o "braço político, militar e financeiro do império", com o objetivo de minar a soberania dos povos e enfraquecer a integração regional do Mercosul, da Unasul e da Celac. Para ele, a AP não é nada além de uma tentativa mais delimitada de ressuscitar a fracassada iniciativa da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Com isso, se consolidaria uma área de livre comércio conveniente aos Estados Unidos nos quatro países que a integram, incluindo, entre outros propósitos, uma nova ofensiva para privatizar serviços básicos (Agencia EFE, 2015).

Além de uma série de críticas de cunho ideológico, vale apontar que a AP foi criticada mais concretamente porque poderia acarretar efeitos econômicos desastrosos, dadas as assimetrias de poder e de estruturas produtivas entre os países participantes. Um dos grandes afetados poderia ser o setor agrícola colombiano[3]. Existe, ademais, o perigo real de que a AP possa levar à desindustrialização dos sócios

2. Pepe Mujica, ex-presidente do Uruguai, por exemplo, defendeu a adesão de seu país à Aliança.

3. Para o presidente da Sociedade de Agricultores da Colômbia (SAC), Rafael Mejía, a aliança é, devido a isso, o pior tratado comercial assinado pelo país, já que haverá mais desvantagens do que vantagens para o setor. Ao se desmontar as faixas de preços, e por ser um acordo plurilateral, os agricultores colombianos não poderão recorrer a salvaguardas nem a medidas antidumping contempladas no quadro da OMC para defender a produção nacional (García Sierra, 2014).

menores. Segundo Cristina de la Torre, por um lado isso pode torná-los exportadores líquidos de serviços, combustíveis fósseis e bananas, e, por outro, reforçaria seu papel passivo de importadores de bens industriais e agrícolas. A autora adverte, sempre usando o caso colombiano como exemplo, que com a plena vigência da AP, os automóveis montados no México – veículos de empresas norte-americanas ou chinesas – entrariam no país com taxa zero. Para De la Torre, o que está em jogo é a ameaça de que a AP afaste a Colômbia cada vez mais do caminho da industrialização e da elevação da produtividade do campo, acompanhada de uma reforma agrária (Torre, 2014).

Sob a perspectiva geopolítica, destacamos a opinião do ex-chanceler mexicano Jorge Castañeda, que concebe a AP, em seu propósito original, como uma isca para atrair vários países latino-americanos para o TPP, como "uma tentativa dos Estados Unidos e do Japão de criar um bloco comercial que consiga frear a expansão da economia chinesa na América Latina e em outras regiões do Pacífico" (Borbolla, 2014). Por outro lado, para que a AP se tornasse uma referência regional, o verdadeiro desafio seria atingir uma maior integração regional e aumentar o ainda baixo nível do comércio intrarregional[4]. Para esse fim, sua aproximação ao Mercosul seria essencial, uma vez que os dois regimes representam mais de 94% do PIB da região. Mas esse desafio só teria sentido se houvesse a clareza de que o comércio e a integração regional são um meio para avançar no desenvolvimento e não um fim em si mesmos. E esse desenvolvimento se alcança com políticas de Estado que permitam avançar em direção uma diversificação produtiva que supere a tradicional dependência da região enquanto exportadora de matérias-primas (Campodónico, 2015).

A nova diferenciação dos regimes de integração é majoritariamente avaliada por observadores como uma resposta adequada a um espaço latino-americano cada vez mais diferenciado e como uma oportunidade para alcançar uma melhor integração ao mercado

4. O comércio entre os membros da AP é relativamente baixo. Segundo dados do Wilson Center, representa uma média de 5,3% e 7,8% do total das exportações e importações, respectivamente.

mundial e às estruturas da governança global, também por meio da complementariedade (Peña, 2012, pp. 6-8; Phillips, 2002). O objetivo de uma integração mundial mais ativa da região certamente não está garantido, uma vez que as conjunturas internacional e regional se complicaram desde 2014 e que os mercados de *commodities* sofreram uma perda de dinamismo, delineando uma tendência de recessão para as economias sul-americanas ou, pelo menos, de queda nas taxas de crescimento.

Levando em conta o peso econômico e político que o Brasil teve como sublíder durante mais de uma década, isto é, nos anos de Lula da Silva e no primeiro mandato de Dilma Rousseff, sua queda foi especialmente dramática e significa, como Günther Maihold recentemente apontou (2017), o fim do projeto América do Sul como vinha sendo promulgado pelo Brasil e pela solidariedade transnacional entre os governos de esquerda. A região está cada vez mais fragmentada e podemos esperar tensões crescentes e resistências contra uma possível reformulação das ideias de ordenamento do Brasil. Além disso, com os dois instrumentos do minilateralismo (o transregionalismo e a AP), se impuseram novas formas de governança que ultrapassam a região, das quais o Brasil (pelo menos até agora) não participa, e que representariam uma nova dinâmica de cooperação econômica regional e transnacional, com novos impulsos para o comércio e para os investimentos.

Apesar de mais de duzentos anos de retórica de integração e de contínuos apelos à unidade e à solidariedade, o regionalismo latino-americano mostra hoje um quadro de heterogeneidade e fragmentação crescentes. Os distintos projetos contam com modelos de desenvolvimento, racionalidades e agendas diferentes, quando não incompatíveis. Nesse contexto, é provável que o Mercosul continue sendo, apesar de todas as suas fraquezas, o ponto de referência central do processo de integração latino-americana (Heine, 2014, p. 97). No entanto, a esperança de um aprofundamento substancial de suas instituições dificilmente chegará a se cumprir, mesmo com todos os progressos dos últimos anos – o Parlamento do Mercosul (Parlasul), o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) e o Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul. Em um cenário mais pessimista, a avalanche

de ações unilaterais e bilaterais realizadas ultimamente pelos países membros poderia ser um sinal do começo do fim.

Para resumir o que analisamos neste capítulo, pode-se dizer que a ideia de uma presença regional coerente e harmônica da América Latina na arena internacional nunca pareceu tão distante. O novo bilateralismo na região (e não apenas nela)[5] também foi forçado pela estratégia de Donald Trump chamada *America First*, seu ataque ao livre comércio e à integração regional, e seu aviso de medidas protecionistas. A negativa do governo Trump em assinar o TPP deixa claro para a América Latina que, caso pretenda estreitar relações com os sócios asiáticos, deverá procurar seus próprios caminhos, excluindo elementos possivelmente conflitivos, como as exigências trabalhistas e ambientais, além de se aproximar da China e de suas propostas de mega-acordos comerciais, como a RCEP, entre outras iniciativas. Para uma verdadeira cooperação Sul-Sul, que foi uma das prioridades da política externa brasileira durante as duas presidências de Lula da Silva – como no quadro dos foros BRICS e IBSA (Índia, Brasil e África do Sul) –, faltam atualmente tanto os recursos econômicos quanto os políticos. Com a queda de Dilma Rousseff e a volta da direita, a pressão por uma reforma na ordem internacional que amplie a representação do Sul perdeu uma de suas mais decididas protagonistas (Maihold, 2016). As mudanças de governo que ocorreram na Argentina e no Peru apontam a mesma direção. Como resultado, acentua-se um vazio de poder na América Latina. Nenhum país latino-americano dispõe dos recursos econômicos ou tem suficiente peso político para substituir o papel do Brasil na região, nem a Argentina, nem o México, nem a Colômbia e muito menos a Venezuela.

5. Quando Theresa May, primeira ministra britânica, avisou sobre seu plano para sair da UE em janeiro de 2017, promulgou uma nova política econômica exterior que incluiu a referida saída, para ser livre de negociar acordos de livre comércio por fora da UE, por exemplo, com a Austrália, a Nova Zelândia, a China, o Brasil e os países do Golfo Pérsico.

A crescente consciência de que os acordos comerciais devem ser vinculados a outras áreas políticas

Embora o tempo dos governos de esquerda e de centro-esquerda na maioria dos países da região esteja se acabando e ainda que a maioria dos novos governos passe a enfrentar majoritariamente seus problemas domésticos, parece improvável que a região retorne plenamente a uma política da introversão ou que ocorra uma volta ao neoliberalismo puro dos anos noventa, conforme denunciam algumas vozes da esquerda. Os novos governos de centro-direita na Argentina, no Brasil e no Peru, protagonistas da nova abertura, esperam que ela reanime e diversifique o comércio, atraindo novos investimentos que possam gerar progressos econômicos. Há, todavia, fortes dúvidas a respeito do sucesso desta estratégia, não apenas pela recessão mundial persistente, mas também porque nos encontramos diante de uma situação muito perigosa para a economia mundial, caracterizada pela tríade de baixo crescimento da produtividade, dívidas gigantescas e a política de juros zero dos bancos centrais[6]. A reanimada retórica do livre mercado não apenas entra em choque com o neoprotecionismo e com o mercantilismo de Donald Trump; seus defensores latino-americanos de centro-direita aparentemente esqueceram que tratados irrestritos de livre comércio, pregados na filosofia do famoso Consenso de Washington, têm poucos ganhadores e muitos perdedores, sendo uma das fontes da crescente desigualdade tanto no interior dos países quanto entre eles, como a experiência histórica demonstra. Isso impulsionará cada vez mais a resistência de camadas da sociedade que se sintam excluídas, como é o caso das pequenas e médias empresas não competitivas. Não é por acaso que

6. As dívidas totais no mundo são, de acordo com dados do FMI, de 152 trilhões de dólares, o que corresponde a 225% do produto social bruto do mundo (Giesen & Piper, 2016).

os novos mega-acordos transnacionais em especial – como o TTIP, o TPP e o Acordo Integral de Economia e Comércio (CETA, na sigla em inglês), também conhecido como Acordo Econômico e Comercial Global – tenham enfrentado uma forte resistência nos países do Norte, sobretudo na UE, em reação à maneira antidemocrática com que são negociados: em segredo, com pouca transparência e sem a participação do variado arco de atores sociais que poderia ser afetado por suas cláusulas. Esses protestos vão, porém, além de uma censura ao estilo de negociação; a crítica mais profunda. A evidência histórica mostra que o teorema das vantagens comparativas de David Ricardo deve ser ampliado para incluir as estruturas de poder e os interesses dos atores, e assim contribuir para conhecer realmente as vantagens do comércio. Por isso não é casual que, neste contexto, cresça cada vez mais a consciência de que os acordos comerciais devem ser mais compatíveis e vinculados a outros marcos normativos no âmbito internacional (Schillinger, 2016), isto é, a um debate mais amplo sobre estratégias de desenvolvimento. Podemos mencionar dois exemplos ilustrativos: partindo das mudanças recentes no mundo e respondendo aos desequilíbrios econômicos, distributivos e ambientais do estilo de desenvolvimento dominante, a ONU aprovou recentemente a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável; por sua vez, em seu 36º período de sessões, a CEPAL apresentou para os Estados membros o documento *Horizontes 2030: A igualdade no centro do desenvolvimento sustentável*, que "complementa analiticamente a Agenda 2030 e os [dezessete] Objetivos do Desenvolvimento Sustentável com base na perspectiva estruturalista do desenvolvimento e sob o ponto de vista dos países da América Latina e do Caribe" (CEPAL, 2016b, p. 10). Segundo esse documento inovador,

> "a combinação de avanços em direção a uma nova governança para a criação de bens públicos globais, a consolidação do aporte regional a esse esforço e a execução de estratégias e políticas nacionais para uma mudança estrutural progressiva serão a base de um novo estilo de desenvolvimento centrado na igualdade e em um grande impulso ambiental" (CEPAL, 2016b, p. 168).

Ainda que os ODS e o documento da CEPAL sejam instrumentos relevantes, sua viabilidade está limitada por dois fatores: primeiro, pela falta de alinhamento da governança global nas áreas onde predominam empresas transnacionais, e segundo, por seu predominante enfoque estatal e a escassa participação de atores sociais. Uma parte substancial da mudança progressiva anunciada pretende agregar mais conhecimento na produção, garantir a inclusão social e combater os efeitos negativos da mudança climática. O foco das reflexões e propostas para avançar a um novo estilo de desenvolvimento radica no impulso à igualdade e à sustentabilidade ambiental. A criação tanto de bens públicos globais e de seus correlatos a nível regional quanto de políticas nacionais é o núcleo do qual a visão estruturalista se expande para um keynesianismo global e uma estratégia de desenvolvimento centralizada em um grande impulso ambiental. O documento da CEPAL que citamos poderia ser uma diretriz para a política interna dos países da região, mas também poderia servir para orientar sua política externa e seu comportamento nos fóruns internacionais. Claramente existe uma série de pontos de contato e posições convergentes com a UE e seus países membros, o que poderia ensejar novos impulsos à associação estratégica entre ambas sub-regiões, reivindicada desde os anos noventa.

Em uma política comercial que considere as recomendações do *Horizontes 2030*, os interesses da economia de mercado devem ser balanceados com os padrões sociais e ambientais. Necessitamos, por conseguinte, tanto no Norte como no Sul, dar passos enérgicos em direção a um comércio mundial justo, que sirva ao bem-estar e priorize a proteção ambiental e do clima, respeitando também os direitos humanos e trabalhistas. Somente acordos assim podem ser sustentáveis. No entanto, os sinais de abertura irrestrita que os presidentes Temer e Macri vêm emitindo passam longe desse ensinamento. No que se refere à projeção internacional da integração regional, dois países despontam por contarem com recursos de poder duros e brandos (*hard power* e *soft power*): Brasil e México.

Brasil e México como líderes sub-regionais: Que lugar ocupam na integração regional e na projeção internacional da região?

As relações entre México e Brasil, os dois países mais poderosos da América Latina, mas muito distantes por muito tempo, foram "um encadeamento de conflitos e reconciliações" por mais de um século e meio, nas palavras do historiador Guillermo Palacios (2005). O interesse acadêmico e dos meios de comunicação, modesto durante décadas, experimentou um crescimento notável desde o começo deste século – mais concretamente, com a chamada "expansão do Brasil", durante o primeiro governo de Lula da Silva (2002-2006). Uma série de artigos destacaram a rivalidade e a competição existentes entre as duas potências, tanto em termos do modelo de desenvolvimento quanto em suas políticas exteriores e projeção internacional. O Brasil e o México apareceram como dois países democráticos, economicamente estáveis e dispostos a participarem ativamente nos assuntos internacionais, mas seguindo rotas diferentes em suas políticas econômicas e sua maneira de se inserirem na economia e na política regional e internacional (Covarrubias, 2016, p. 49). Seguem alguns títulos eloquentes sobre o tema: "México *vs.* Brasil" (Rubio, 2012); "A rivalidade México-Brasil" (Castañeda, 2012) e "México e Brasil: Caminhos opostos" (Ojeda Gómez, 2009), entre outros.

Analisando e comparando as dinâmicas na América do Sul, dominadas pelo Brasil, e as do norte da América Latina, construídas pelo México e pelo istmo centro-americano, podemos extrair as seguintes leituras sobre o posicionamento e o papel das duas potências no espaço latino-americano e além dele[7]:

7. O que vem em seguida resume um trabalho mais amplo do autor, atualmente publicado: *Diferentes espacios, diferentes dinámicas políticas: Una comparación de las políticas exteriores regionales y extra-regionales de Brasil y México*. Buenos Aires, Ediciones Imago Mundi, 2017.

1. Em ambas as regiões existe um poder dominante que, de acordo com os dados, ostenta o status de *middle power*: o Brasil e o México. Esse status é, no caso do México, muito menos marcado que para o Brasil. Ambos os países dispõem de recursos importantes de poder – no sentido de poder posicional – que podem ser verificados em suas cifras macroeconômicas e demográficas. Ambos dispõem, ademais, de abundantes recursos naturais.
2. Enquanto o Brasil aumentou seu poder de influência durante os dois períodos de Lula da Silva com uma variedade de políticas proativas, o México se manteve, durante longo tempo, bastante hesitante. Isso começou a mudar, ainda que em ritmo lento, durante os governos de Fox e Calderón e, mais decididamente, com Peña Nieto.
3. A margem de manobra da política externa mexicana sempre foi – e continua sendo – fortemente limitada pela proximidade geográfica e pela dependência histórica e estrutural de seu vizinho Estados Unidos, havendo ainda estreitos vínculos entre as duas economias. Não existe uma constelação comparável na América do Sul, proporcionando ao Brasil e a seus vizinhos uma margem de manobra muito maior em política externa. Porém, com o avanço da integração nas duas sub-regiões – no sul: Mercosul, Unasul e Alba; no norte: Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) e Tratado de Livre Comércio entre os Estados Unidos, Centro-América e a República Dominicana (CAFTA-DR); a Celac para toda a América Latina e o fracassado projeto hemisférico ALCA –, a dinâmica das relações interestatais mudou e a constelação de poder na região se tornou mais fluida.
4. Sob os dois governos de Lula da Silva, a integração sul-americana experimentou um novo impulso. Se o fortalecimento do Mercosul foi privilegiado no começo, as estruturas intergovernamentais de coordenação foram ampliadas depois, culminando com a criação da Unasul em 2008. Foi um período marcado de forma notável pela reinvenção da América do Sul separadamente da região ao norte, com o México (Gehre

Galvão, 2009, p. 63). Sob o governo de Calderón e, mais concretamente, com a visita de Lula da Silva ao México em agosto de 2007, os dois países se aproximaram, descobriram interesses comuns e dissiparam qualquer aparência de desentendimento ou competição aberta. Em 2008, o Brasil tomou outra vez a iniciativa com a primeira Reunião de Integração e Desenvolvimento dos Países da América Latina e do Caribe (CALC), realizada em Salvador. Com esta jogada, o Brasil começou a ampliar sua influência para além do Sul. Por outro lado, o crescente interesse do México no Sul se manifestou quando o país presidiu a continuação da primeira CALC em Cancun, em abril de 2010. Calderón aproveitou essa reunião para promover sua própria ideia de unidade latino-americana sem os Estados Unidos e o Canadá, contribuindo com a criação da Celac (Padgett, 2010). Contudo, seria exagerado argumentar que a criação da Celac se deve primordialmente ao impulso de Calderón. Confluem para sua criação muitos interesses, entre eles, o de contrapor a divisão da América Latina em dois espaços: o Norte, conformado por México, América Central e Caribe, e o Sul, dominado pelo gigante Brasil. Outro elemento foi o interesse da Argentina em incluir o México no novo regime de integração, sem Estados Unidos e Canadá, como contrapeso ao Brasil, seu rival.

5. Houve também concorrências não articuladas, como a pretensão dos dois países de ocupar uma cadeira no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Ainda que o Brasil tenha investido mais esforços nesse assunto, o país, com os demais que conformam o G4 (Japão, Alemanha e a Índia), foram bloqueados em 2005 pelo lobby do Uniting for Consensus (ou Coffee Club). A diplomacia mexicana adotou uma posição clara a respeito, favorecendo a expansão das cadeiras não permanentes no Conselho de Segurança. Outro exemplo de interesses divergentes foi quando o México presidiu a reunião do G20 em Los Cabos, em junho de 2012, sem a presença de Brasil e Argentina. A AP deu ao México a oportunidade de destacar mais uma vez seu papel de líder em uma integração

baseada nos atuais parâmetros do livre comércio, junto a outros membros da Aliança: Chile, Colômbia e Peru.

6. As diferentes dinâmicas na América do Sul e do Norte são outro fator explicativo. No Sul, existe uma distância entre o primeiro país (Brasil) e o segundo (Argentina), considerados concorrentes, pelo menos no discurso político. No Norte, não existe um país equivalente à Argentina, que possa disputar a posição dominante do México com recursos poder duros e brandos.
7. A alta dependência econômica do México para com os Estados Unidos, tendo uma fronteira comum de mais de três mil quilômetros, restringe a margem de manobra de sua política externa e coloca limites a seu dinamismo – o que também vale para o governo atual. Esse grau de dependência econômica não tem equivalência no Sul do continente. Por sua vez, o Brasil tem que enfrentar a contestação de sua liderança por dois poderes de segunda classe, a Argentina e a Venezuela – uma constelação de forças que não existe no Norte. No entanto, é sensato dizer que essa contestação diminuiu substancialmente depois da morte de Chávez, da queda dramática dos preços do petróleo cru e das mudanças de governo na Argentina e no Brasil.
8. Outro fenômeno que ultrapassa o regionalismo como o conhecemos é o recente transregionalismo (*cross-regionalism*). Desde 2006, seis países latino-americanos (sobretudo México, Panamá, Colômbia, Peru e Chile) abandonaram as zonas alfandegárias baseadas em território e, em seu lugar, optaram por uma estratégia radical de "transregionalismo bilateral", ou seja, a participação simultânea em diversos acordos bilaterais de comércio (Garzón & Nolte, 2017; Tovias, 2008). Globalmente, o transregionalismo (*cross-regionalism*) é o instrumento da diplomacia econômica que mais cresceu nos últimos anos, de acordo com a OMC (2011, pp. 58-61).
9. A consequência das diferentes constelações de poder e de dependência no Sul e no Norte da região se refletem no grau de dinamismo das políticas exteriores em ambas as sub-regiões, especialmente nos países mais fortes: Brasil e México.

Enquanto a diplomacia brasileira vem promovendo um crescente dinamismo desde o mandato de Color de Mello e seus sucessores, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, essa tendência experimentou um empurrão adicional durante os dois períodos do governo Lula da Silva e foi continuada por sua sucessora Dilma Rousseff, embora de maneira mais moderada. Entretanto, esse dinamismo foi dissipado após a chegada de Michel Temer à presidência, havendo uma estagnação na política externa enquanto o governo se concentrava nos graves problemas internos enfrentados.

10. A política externa mexicana foi dominada durante longo tempo por uma diplomacia tradicional, um alto grau de principismo (sob os lemas da autonomia, soberania e não intervenção) e a concentração na parte operativa do comércio exterior. Com exceção da política comercial, a diplomacia mexicana também foi caracterizada, até tempos recentes, pela inação e por uma presença mais modesta nos foros internacionais, em forte contraste com o dinamismo mostrado pelo Brasil. Ainda que em um ritmo lento, isso mudou desde a presidência de Vicente Fox, que colocou fim a setenta anos de governo do PRI e promoveu um *redescobrimento*, em certo sentido, do terreno da política externa e, nesse contexto, do Sul do continente. Enquanto a diplomacia brasileira buscou de forma proativa, desde o segundo mandato de Cardoso e paralelamente a suas relações bilaterais, uma concertação com seus vizinhos, a prática de uma liderança benevolente e a mediação em conflitos que não ofereçam maiores riscos nem confrontações agudas com outros Estados, o México, por sua vez, desenvolveu durante décadas uma política externa pouco chamativa. Sua chancelaria privilegiou as relações com o vizinho do Norte e descuidou das relações tanto com seu entorno imediato, isto é, a América Central, quanto com a América do Sul. Calderón e, de maneira mais notável, Peña Nieto redescobriram, ao menos no plano discursivo, tanto seus vizinhos do istmo quanto a América do Sul, e podemos dizer que perceberam o Brasil como um modelo a ser seguido

com respeito à política social e energética, bem como em seu protagonismo na política regional e internacional. A Colômbia, por outro lado, parece ter sido vista por Peña Nieto como um modelo para a política antidrogas.

11. Apesar do recente redescobrimento do Sul por parte do México, postura que fica evidente em uma respeitável gama de acordos bilaterais, o novo olhar da diplomacia mexicana para o Sul não se transformou, até agora, em uma estratégia sub-regional articulada.
12. Fica ainda como incógnita se, com a coexistência do regionalismo aberto e do regionalismo pós-neoliberal, surgirão novas iniciativas na política externa do México e do Brasil. Em um primeiro cenário, poderiam apontar uma aproximação entre ambas as nações, talvez uma liderança compartilhada; um segundo cenário seria de uma rivalidade crescente entre eles; um terceiro cenário, inclusive, poderia manifestar uma gradual fragmentação intrarregional que, como consequência, diluiria qualquer ambição de liderança na região. A recente virada para a direita na região faz deste último cenário o mais plausível. Nesse caso, o neoprotecionismo anunciado pelo novo presidente estadunidense Donald Trump acaba colocando em dúvida se o projeto de inserção indiscriminada da região no mercado mundial realmente poderá prosperar.

Além do neoextrativismo? Os imperativos estratégicos para um enfoque de transformação

As oportunidades que as novas relações com a China oferecem

Desde 2013, os países emergentes, ricos em recursos naturais, progressivamente perdem posições. Seu modelo de desenvolvimento, baseado nas vantagens comparativas tradicionais – recursos naturais sem transformação –, que possibilitou um *boom* econômico e uma política exterior pronunciada graças aos altos preços das matérias-primas, não parece mais servir para a região como fio condutor para o futuro. Também na China, a estratégia recente precisou ser corrigida, uma vez que os crescentes custos da mão de obra e a apreciação de sua moeda colocaram em risco a competitividade de sua indústria. O governo tenta, portanto, transformar o modelo de crescimento vigente até agora, sustentado por exportações e estimulado por grandes investimentos, com a adoção de uma estratégia que aponta para produtos com maior valor agregado, mais serviços e uma maior demanda interna. Essa mudança de rumo significa uma ameaça para outros países emergentes. Brasil e Rússia são os que mais sofrem pela queda da demanda chinesa. Além disso, as potências emergentes foram profundamente afetadas pelas pressões dos mercados financeiros. Com o fim do dinheiro fácil do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) e a alta dos juros nos Estados Unidos, investidores estrangeiros retiraram seu dinheiro dos mercados emergentes para colocá-lo nos Estados Unidos. Com baixas taxas cambiais, subiram as contas das importações. Em reação a isso, o Banco Central do Brasil, por exemplo, aumentou os juros, debilitando ainda mais seu baixo crescimento, no longo prazo.

A mudança de rumo na China se mostra sob o lema da *nova normalidade* (*new normal*) e circunscreve um processo de profunda

transformação socioeconômica, com o objetivo de implementar uma ambiciosa agenda de desenvolvimento para manter sua liderança na segunda fase de deslocamento da riqueza mundial. Essa estratégia pressupõe a transição de um crescimento para fora – traço que caracterizou sua rota desde o começo deste século – para um crescimento baseado em um maior consumo interno, no contexto do envelhecimento demográfico, da consolidação de uma classe média urbana e do deslocamento para o setor de serviços e indústrias intensivas em conhecimentos e tecnologia.

As novas prioridades de desenvolvimento interno também surtem efeito em suas relações exteriores e na cooperação com outras regiões do mundo, entre elas, a América Latina. Diante da ascensão do novo protecionismo estadunidense, os novos investimentos e projetos de infraestrutura da China são bem-vindos na América Latina, sempre e quando respondam a uma procura correspondente e fomentem um desenvolvimento econômico duradouro e sustentável (Myers, 2016). As oportunidades para isso não são insignificantes, pois o dragão chinês está se posicionando cada vez mais ativamente no contexto global. A China vem atuando, como recentemente aconteceu no Foro de Davos de 2017, como defensora do livre comércio, sendo apoiada pela maioria dos novos governos latino-americanos. Sua estratégia de *soft power* expõe interesses que vão muito além do campo econômico, ou seja, comércio, investimento e cooperação financeira.

Um exemplo chamativo a respeito é o Informe sobre Desenvolvimento Sustentável das Empresas Chinesas no Ultramar, de 2015 (Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation, 2015), que mostra que as autoridades chinesas estão cada vez mais conscientes dos impactos ambientais e sociais provocados por megaprojetos, por exemplo, no setor energético. Para tornar seus investimentos sustentáveis, o informe exorta as empresas chinesas a desenvolverem uma *responsabilidade social empresarial* nos países onde possuem investimentos. Como mencionou Margaret Myers, especialista em China do *think tank* Diálogo Interamericano, tanto ministérios quanto bancos e câmaras de comércio chineses avançaram ultimamente em reformas industriais e ambientais. Com esse propósito, mudaram suas estratégias na América Latina, apontando

para associações estratégicas e para uma maior integração das contrapartes nas cadeias de valor agregado. Essa nova orientação teria que ser aproveitada pelos governos e empresários latino-americanos. A recomposição do consumo chinês abrirá novas oportunidades para as exportações latino-americanas, especialmente de certos tipos de alimentos e nos setores de serviços, com destaque para o turismo. A nova conjuntura exigirá, por outro lado, grandes esforços nas áreas de inovação e tecnologia, em que a região está muito atrasada, em termos gerais. O sucesso das inovações requeridas dependerá, em grande parte, da *democratização* de todas as suas etapas e de que as linhas de financiamento se reorientem efetivamente para projetos sustentáveis, que forneçam benefícios concretos para as populações locais.

São numerosos os ensinamentos que a América Latina pode extrair das recentes mudanças estratégicas na China, incluindo sua política de relações exteriores. O recente estudo *Perspectivas Econômicas da América Latina 2016 – Rumo a uma nova associação com China*, conduzido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe e pela Corporação Andina de Fomento (OCDE / CEPAL / CAF, 2015), descreveu em detalhe as reformas e inovações que os países da região necessitam implementar para colocar em prática uma nova associação com a China. Assim, poderão enfrentar os desafios advindos do deslocamento do "centro de gravidade" mundial das economias desenvolvidas para as emergentes, um fenômeno conhecido como "deslocamento da riqueza mundial".

Da "maldição das matérias-primas" à benção das exportações com valor agregado

Com a queda dos preços em 2013, o modelo de crescimento baseado nas matérias-primas mostrou novamente seus limites. Trata-se de uma razão de peso para que a região diversifique e modernize sua

estrutura produtiva, buscando políticas inovadoras de desenvolvimento produtivo. A conjuntura é grave porque a transição na China poderia ter um impacto negativo nas exportações tradicionais de matérias-primas latino-americanas e nas exportações de manufaturas do Brasil para a região (Mouron, Urdinez & Schenoni, 2016, pp. 26 e ss.). Superar a matriz extrativista não é fácil porque a região viveu durante séculos sob o primado e a dependência de suas vantagens comparativas tradicionais: os recursos naturais. Somente uma minoria de países, como a Costa Rica e o Uruguai, já avançaram significativamente na descarbonização de suas economias. A maioria dos países exportadores de hidrocarbonetos, no entanto, não aproveitaram a queda dos preços de matérias-primas para mudar o rumo. Como indica um recente informe do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a estrutura das exportações latino-americanas para os Estados Unidos e para a UE continua sendo diferente da de outras regiões para esses dois mercados. Combustíveis, recursos naturais e produtos semiprocessados constituem a porcentagem mais alta na cesta de exportação, com exceção do México (Michalczewsky, 2017). Não há sinais de que isso mude a médio prazo, pelo contrário. A Bolívia, por exemplo, reagiu à queda da receita do gás com a ampliação das áreas de exploração de hidrocarbonetos, destinando até áreas naturais protegidas para esse fim, e com um generoso fundo de subsídios de 3,5 bilhões de dólares para as empresas petroleiras e de gás. O Equador, que perdeu cerca de 7% do PIB com a queda nas exportações petroleiras, iniciou a exploração de petróleo em um dos lugares mais frágeis do planeta, o Parque Nacional Yasuní, região que havia sido protegida pelo presidente Correa e que guarda reservas comprovadas equivalentes a 41,7% do total nacional. Na Venezuela, o caso mais dramático, a produção de petróleo caiu mais de 30% na última década e, como o produto representa mais de 90% de suas exportações, os efeitos desse declínio são desastrosos. Como Gerardo Honty (2016) destacou, o país "está entrando em um círculo vicioso, no qual as divisas minguam porque há menor produção de petróleo [pela deteriorada situação financeira da estatal PDVSA], e se produz menos petróleo precisamente por essa falta de divisas".

A mudança de rumo não será fácil para os países latino-americanos porque as matérias-primas deram origem à bonança latino-americana na "década dourada" (2003-2013). Contudo, mudar a matriz produtiva é, no longo prazo, o único caminho possível para que a região se insira mais ativamente no mercado mundial e aumente seu peso econômico e político no cenário internacional. Isso não significa renunciar por completo às vantagens comparativas tradicionais, mas será preciso levar em conta algo que o FMI argumentou em 2015: os recursos naturais podem ser uma benção para um país se as riquezas naturais facilitarem o financiamento de investimentos que visem a um crescimento sustentável e permitirem, ao mesmo tempo, que o governo preste serviços sociais básicos (citado por Núñez, 2016). Tradicionalmente, o modelo extrativista de exploração dos recursos naturais na América Latina esteve acompanhado por um modelo de governança de curto prazo, inclusive nos períodos de maior bonança pelo aumento dos preços das commodities. No entanto, isso entra em contradição com a própria natureza dos recursos que sustentam as atividades extrativistas, uma vez que são, por definição, bens não renováveis (Altomonte & Sánchez, 2016, pp. 10 e ss.). Em alguns casos, as rendas originadas por esses recursos foram canalizadas, por meio do investimento público, para projetos sociais, mas isso aconteceu em conjunturas específicas, sem o respaldo de estruturas sólidas que permitissem gerar condições mais sustentáveis para o desenvolvimento e o bem-estar das futuras gerações. A benção dos recursos, essa janela de oportunidade que foi aberta durante a "década dourada", foi fechada quando os preços caíram no mercado mundial. Os países da América Latina mostraram novamente sua dificuldade em converter os períodos de bonança exportadora de seus recursos naturais em processos de desenvolvimento econômico de longo prazo. A queda foi, como sabemos, dramática. Os protestos da população afetada pelas atividades extrativistas das grandes companhias multinacionais aumentaram em tempos recentes (Deonandan & Dougherty, 2016), como também aumentou a consciência de que a manutenção de um modelo de desenvolvimento baseado nas vantagens comparativas de recursos naturais, vigente durante séculos, é um beco sem saída. Ele perpetua a dependência e o subdesenvolvimento e, consequentemente, condena os países da região a uma inserção

internacional passiva. A conclusão é que a América Latina e o Caribe precisam de uma nova governança dos recursos naturais que possa apoiar a abertura de um processo de desenvolvimento sustentável, justo e equitativo. Novamente, tal estratégia não significa o abandono das vantagens comparativas tradicionais, mas os governos terão que investir as rendas em uma ampla gama de políticas públicas e terão que aumentar o valor agregado de suas exportações, inclusive o das matérias-primas. Dois grandes desafios para a economia mundial são prover alimento para uma população em ascensão e sustentar a produção intensiva de manufaturas, é muito provável que o consumo de matérias-primas relacionado ao crescimento dos países asiáticos continue se expandindo por algum tempo. Isso significa que os países latino-americanos ainda podem, portanto, aproveitar sua especialização histórica em recursos naturais, incluindo valor agregado. Anabel Marín (2016, pp. 247 e ss.) identificou recentemente três áreas de oportunidade para o desenvolvimento de novas tecnologias relacionadas aos recursos naturais: as condições locais específicas e flutuantes; áreas de desenvolvimento baseadas em novas tecnologias, como a biotecnologia; e, finalmente, oportunidades associadas à necessidade de desenvolver tecnologias ambientalmente corretas. Avanços nessa área podem contar com um amplo respaldo da população que, como mostra a pesquisa "As Américas e o Mundo: Opinião Pública e Política Externa, realizada em sete países da América Latina entre 2014 e 2015, qualifica a proteção do meio ambiente como um objetivo de política externa muito importante. Em uma lista de doze objetivos de política externa, 96% dos entrevistados marcou esse objetivo como importante ou muito importante, configurando a porcentagem mais alta entre todos (Centro de Investigação e Docência Econômicas [CIDE], 2014-2015). Segundo a CEPAL, o impacto da mudança climática na América Latina já é significativo e mostra uma tendência ascendente. O efeito principal pode ser observado no aumento da temperatura média entre 0,7 e 1 grau, desde meados dos anos setenta. Também se observa um aumento nas precipitações anuais da região sudeste da América do Sul. Tais fenômenos foram a causa de diversas alterações nas atividades agropecuárias, no regime da água, na biodiversidade, nas florestas, no turismo, na saúde e nas cidades (CEPAL, 2015).

O grande potencial energético como oportunidade

O grande potencial energético da região é uma fonte de riqueza e, sem sombra de dúvidas, uma vantagem comparativa que até agora foi aproveitada apenas parcialmente. De acordo com os dados do BID, esse potencial seria suficiente para cobrir mais de vinte e duas vezes a demanda elétrica da região em 2050. Esse exemplo mostra que as metas do Acordo de Paris (COP21) podem ser aproveitadas pelos governos da região para impulsionar um modelo de desenvolvimento que explore sua diversidade de recursos naturais sem comprometer o bem-estar social e ambiental da região. A respeito dos compromissos acordados por aproximadamente duzentos países na COP21 e em Marraquexe, em novembro de 2016, a América Latina está mais bem posicionada em vários aspectos do que outras regiões do mundo, por contar com setores elétricos de baixo carbono. A maioria dos países da região, entre eles os emissores de maior impacto, Brasil e México, ratificaram o acordo de Paris. Ainda que os países latino-americanos contribuam pouco para as emissões de CO2, em termos relativos, o consumo de energia aumentou com o crescimento econômico da região durante as últimas décadas. Como Christian Denzin realçou, uma resposta consistente à COP20 de Lima (2014) e à COP21 de Paris (2015) seria a diminuição das emissões de sete a duas toneladas por habitante até 2050. O Brasil e o México, que ocupam os lugares doze e treze, respectivamente, no ranking mundial de emissores, emitem mais de duas toneladas per capita, apesar de seus níveis altos de pobreza. Isso significa que se esses dois países mantiverem seu tradicional caminho de desenvolvimento e continuarem tentando, ao mesmo tempo, reduzir a pobreza, suas emissões continuarão aumentando (Friedrich-Ebert-Stiftung [FES], 2017).

Atualmente, a Costa Rica é o único país que realmente tem a capacidade para cumprir seus compromissos nacionais em direção ao objetivo global de evitar que a temperatura média aumente em dois graus. Para reduzir suas emissões per capita daqui até 2050, a América Latina tem que frear o desmatamento, diminuir as emissões

provocadas pela agricultura e reduzir o consumo de energia em 40%, objetivos que seriam alcançados com estratégias que conduzam a uma maior eficiência energética. De acordo com um relatório do BID, a região deveria, inclusive, descarbonizar 90% de seu setor energético e eletrificar por completo o setor do transporte. *Descarbonizar* significa substituir fontes energéticas com alto conteúdo de carbono, como o petróleo e o gás, por fontes de carvão zero, com destaque para a energia solar e a eólica. A probabilidade de sucesso desse caminho não é negligenciável, já que a região é líder em energia limpa. 48% da energia elétrica provém de fontes energéticas limpas e, entre estas, 96% corresponde à energia hídrica. As emissões pelo transporte, entretanto, estão crescendo rapidamente, porque a quantidade de carros nos países da região cresce, impulsionando também um aumento no consumo de gasolina e de diesel. Para alcançar os objetivos do Acordo de Paris, os países latino-americanos deveriam construir uma infraestrutura que ajude a instalar sistemas energéticos de baixo carbono, além de democratizar e descentralizar seus sistemas energéticos para obter economias mais justas e inclusivas. As duas últimas pretensões são importantes, porque se o foco dos esforços for exclusivamente a descarbonização, não haverá mudança nas estruturas mono ou oligopólicas, corruptas, clientelistas e pouco eficientes. Uma estratégia assim também atrairia novos investimentos diretos estrangeiros, e os novos compromissos com a China vão nessa direção. Grandes investimentos teriam que ser realizados para promover os veículos elétricos e o transporte público, sem descuidar das políticas de mudança cultural e de desincentivos para que os consumidores ajustem seus padrões de comportamento, uma vez que ainda se mostram pouco sensíveis à economia de energia (Viscidi & O'Connor, 2016). Os progressos nessa temática dependem também do volume de cortes na área ambiental do governo Trump, porque muitos governos latino-americanos condicionaram a implementação de seus planos próprios de redução de emissões ao cumprimento de compromissos financeiros e de transferência de tecnologia acordados com a administração Obama (Viscidi, 2017).

Ir além das estratégias de desenvolvimento até agora aplicadas não é fácil, porque os quatro modelos de desenvolvimento

historicamente implantados na região – o Modelo Primário Exportador (MPE), o Modelo de Substituição de Importações (MSI), o Modelo Neoliberal (MN) e o Enfoque Pós-neoliberal (EPN) – não apagaram uma característica prototípica das sociedades latino-americanas: a heterogeneidade estrutural. Ela foi, inclusive, reforçada (Cálix, 2016, p. 17). Para implementar um enfoque de transformação socialmente justo, economicamente produtivo e ecologicamente sustentável, é necessário, como primeiro passo, implementar políticas de Estado que fomentem a inovação em áreas em que os países já possuem maiores vantagens competitivas. Chile e Costa Rica são bons exemplos de como isso pode funcionar, mas ainda nesses países os avanços são ambivalentes. Por exemplo, o país andino exporta salmão e tem muita tecnologia associada à indústria do salmão. Enquanto isso, acumulam-se as denúncias sobre os impactos ambientais da sobrecarga da atividade do salmão, particularmente na região chilena de Chiloé. Vale mencionar também que a Costa Rica, que enfrenta conflitos ambientais por causa do cultivo do abacaxi e da orientação predatória de parte de seu setor turístico, é um dos poucos países do mundo com balança comercial positiva com a China, graças a suas importantes exportações tecnológicas, especialmente de microprocessadores (Núñez, 2016).

Os imperativos da inovação e da diversificação

Os lemas que caracterizam o debate atual sobre os caminhos para sair da armadilha da "maldição dos recursos naturais" e seu reflexo na inserção internacional da região são *inova*ção e *diversifica*ção. O argumento básico é que a capacidade de um país para participar no comércio e no crescimento mundial depende de sua capacidade para inovar nos campos tecnológico, social e organizacional. Neste sentido, o aspecto distintivo da nova economia do conhecimento é o papel central da inovação no jogo competitivo e na divisão internacional do trabalho. A inovação se materializa na criação de novos produtos,

processos, setores e atividades, impulsionando assim a transformação estrutural. Esta, por sua vez, reforça os estímulos para a inovação, em um processo virtuoso de produção no qual a geração de valor agregado baseado no conhecimento é cada vez mais valorizada. Porém, como a experiência histórica demostra, esse processo não é nem automático, nem espontâneo. As capacidades internas, as instituições e as políticas de apoio à inovação têm o papel de protagonista. Além disso, a inovação não é uma fórmula mágica e nem é suficiente para solucionar os problemas do atraso tecnológico-produtivo da região. Como Dani Rodrik (2016) destacou, o que melhora os níveis de vida é o efeito da inovação tecnológica na produtividade de toda a economia, não a inovação em si mesma. Embora vivamos em uma era de acelerados e revolucionários avanços tecnológicos como a inteligência artificial, a biotecnologia, a digitalização e a automação, não existe um consenso sobre o futuro a que eles nos destinam. Há tecno-otimistas, tecnopessimistas e um terceiro grupo, que pode ser chamado de tecnopreocupados. Este último grupo coincide com os otimistas, segundo Rodrik, quanto à escala e ao alcance da inovação, mas se inquietam pelas consequências adversas em matéria de emprego ou equidade. O que está em debate é, sobretudo, o tipo de difusão que terão as inovações[8].

A pergunta central é se essas inovações ficarão confinadas a uns poucos setores tecnointensivos, que contratam os empregados mais capacitados e produzem uma cota relativamente pequena do PIB, ou se serão estendidos para a economia em geral. A rapidez com que a inovação é transmitida aos mercados de trabalho e de produtos será decisiva. A respeito da difusão, Rodrik (2016) menciona uma série de restrições, tanto da demanda, quanto da oferta. No nível da demanda, os Estados Unidos, por exemplo, tiveram o crescimento mais rápido da produtividade nas áreas da tecnologia da informação e das comunicações, ao mesmo tempo em que os serviços públicos e

8. Esse é o grande erro de Trump: O que tem destruído milhares de postos de trabalho na cadeia industrial dos Estados Unidos não é o "comércio injusto", em primeiro lugar, mas a revolução tecnológica.

a atenção à saúde quase não mostraram aumento. Quanto à oferta, a questão-chave é a disponibilidade de capital e de talentos suficientes para o setor inovador se expandir de forma rápida e contínua. Este último fator, como sabemos, é um grande problema nos países do Sul, entre eles, a região da América Latina, cuja força de trabalho é primordialmente pouco capacitada. Essa escassez entra em jogo quando as operações fabris se automatizam e exigem trabalhadores muito capacitados, que costumam ser raros. Os países em desenvolvimento perdem suas vantagens comparativas em relação aos países industrializados. Nesse contexto de "desindustrialização prematura", fica complicado para os países de baixos ingressos obter um aumento de produtividade que alcance toda a economia. Rodrik (2016) cita o economista Tyler Cowen, que sugeriu que esses países poderiam ser beneficiados pelo disseminação de inovações a partir das economias avançadas, habilitando um fluxo de novos produtos baratos para consumir. A dúvida, entretanto, permanece: o que esses países produzirão e exportarão, além de produtos primários, para poder comprar os novos produtos (por exemplo, celulares) importados de economias avançadas?

Estatísticas mostram que a produtividade da economia em geral está estagnada na América Latina. Ao veloz crescimento da produtividade nos bolsões de inovação, se contrapôs a transferência de trabalhadores das áreas mais produtivas da economia para as menos produtivas, um fenômeno que Rodrik (e seus colegas) denominam "mudança estrutural redutora do crescimento". Ele comprova que a inovação pode coexistir com uma baixa produtividade e vice-versa, isto é, pode haver um aumento de produtividade sem inovação se houver transferência de recursos para setores mais produtivos (Rodrik, 2016). Um último elemento: sob o lema do desenvolvimento sustentável e inclusivo, o tema da inovação e do uso da tecnologia deve ser visto sob o princípio da *justiça tecnológica*, que focaliza o acesso e o uso da tecnologia, questionando como as inovações e as tecnologias contribuem para solucionar os urgentes problemas sociais e ambientais. Trata-se de uma relação pouco investigada até agora (Trace, 2016).

Ainda que todos os Estados do BRICS tenham investido consideravelmente em ciência e tecnologia durante as últimas duas

décadas, apenas a China e a Índia obtiveram êxito na exportação de produtos *high tech* em alguns setores. A China, que era a oficina do mundo até pouco tempo, pretende se transformar em uma economia de inovação. Com esse objetivo, se propôs, com sucesso, a atrair milhares de *startups* de todo o mundo, em uma iniciativa comparável ao que significou o nascimento do Silicon Valley. Em 2015, a China investiu massivamente em dez áreas econômicas prioritárias; a soma do investimento alcança 5,3 trilhões de iuanes (aproximadamente 319 bilhões de dólares), distribuídos em oitocentos fundos (Giesen, 2017). Além da China e da Índia, "o resto" dos países do Sul continua exportando majoritariamente produtos *low tech*. No Global Performance Index (GPI) de 2011[9], que compreende noventa e sete países, seis países latino-americanos encontram-se entre os primeiros cinquenta: Chile (5), Argentina (22), Brasil (23), México (37), Colômbia (40) e Peru (43) (Kappel & Pohl, 2013, p. 5). O crescimento da produtividade no Brasil foi, entre 2000 e 2008, só de 3,6% (por empregado, 1,3%); na China foi de 10,2% (9,2%) e na Índia, de 7,5% (5,4%) (Kappel & Pohl, 2013, p. 4). Essas cifras mostram que os esforços atuais não vêm sendo suficientes para diminuir a defasagem da América Latina.

A China pode substituir os Estados Unidos na América Latina?

Se o novo governo dos Estados Unidos realmente aprofundar sua estratégia de isolamento e distanciamento dos vizinhos do Sul, é possível que a China supra esse vazio e apoie a região para aumentar sua competitividade e melhorar sua inserção na economia internacional? Na nova estratégia chinesa, *new normal*, projetada sobre a base de um crescimento anual de aproximadamente 6%, as relações exteriores

9. O GPI é um instrumento para medir as capacidades de rendimento de cem países. Os indicadores mostram o desenvolvimento do comércio, das instituições, da educação e formação, da infraestrutura, do sistema financeiro e da renda per capita.

desempenham um papel importante, especialmente a adoção de novos tratados comerciais e inovações. Em um estudo recente, o BID indagou sobre o impacto na inovação de tratados comerciais entre a China e dez países, três deles latino-americanos (Chile, Costa Rica e Peru) (Chelala, 2016). A interconexão entre tratados de comércio e inovação se concretiza, principalmente, em quatro áreas: cooperação técnica; transferência de tecnologia; pesquisa, desenvolvimento e inovação; e patentes e propriedade intelectual. Para as quatro áreas, as cifras do BID indicam claramente um impacto modesto desses tratados de comércio nos dez países selecionados. Contudo, para obter resultados mais sólidos, mais tratados, países e indicadores são necessários. Se observarmos a região em conjunto, há evidência da participação de que a América Latina nas cadeias globais de valor é substancialmente inferior à de outras regiões. Dentro das regras de jogo atuais, essa participação é avaliada como muito importante, dado que as cadeias de valor agregado desempenham um papel crescente na economia global e são dominadas, majoritariamente, pelos *key players* entre os países da OCDE[10]. No entanto, empresas líderes de poderes emergentes do Sul também ocupam, muitas vezes, posições dominantes em cadeias semi-hierárquicas de valor agregado: determinam a governança nessas cadeias e desempenham uma função dirigente, seja por meio de subcontratos e de integração vertical para empresas de tecnologia líderes na região, ou por meio da transferência de tecnologia, de distribuição de receitas e de restrições de acesso às cadeias de valor. Essas empresas do Sul são, portanto, um indicador eloquente a respeito do posicionamento de um país na economia internacional (Kappel, 2014). Fechar a brecha tecnológica não será fácil, mas não parece haver outra alternativa. A respeito da diversificação comercial, apenas o Chile, a Colômbia e a Costa Rica estão à altura da China, e o capital de inovação na América Latina é muito menor que o da OCDE. De acordo com a Organização Mundial

10. Empresas transnacionais aproveitaram com força, nas últimas décadas, a política global de incentivos de investimento, de desconto de impostos e de tarifas aduaneiras, do fomento ao comércio e à desregulação dos mercados de trabalho. As cadeias globais de valor agregado da OCDE controlam hoje 80% do comércio mundial.

da Propriedade Intelectual (OMPI), de uma classificação integrada por cento e vinte e oito países e liderada pela Suíça, Suécia e Reino Unido, apenas um país latino-americano figurava, em 2016, entre os primeiros cinquenta: o Chile, na 46a posição, seguido pela Costa Rica (53ª), México (58ª), Panamá (63ª), Colômbia (65ª), Uruguai (67ª), Brasil (69ª), Peru (70ª) e Argentina (76ª). A Bolívia, último país latino-americano no *ranking*, localiza-se no 106º lugar (Agência EFE, 2017). Em contraste, a China tornou-se o primeiro país de receita média a entrar no seleto grupo de vinte e cinco países que lideravam a nona edição do Índice Mundial de Inovação, (Agência EFE, 2017).

A educação e a produção científica como áreas-chave

Como aponta o último relatório da OCDE, baseado nos dados dos sessenta e quatro países participantes do Programa para a Avaliação Internacional dos Alunos (PISA, em inglês), a região está abaixo dos padrões globais de rendimento escolar. Podemos objetar a concepção de medições como o PISA, mas é inegável que a avaliação oferece um panorama comparativo de competências que hoje parecem muito relevantes para o desempenho e a inserção dos países na globalização. Entre os países latino-americanos que participaram na avaliação das competências do relatório, apenas México e Argentina superam a média na relação entre situação econômica e rendimento escolar. Comparando a educação escolar da América Latina com a da China, as diferenças são notáveis em muitos aspectos, a favor do último. Segundo os dados do relatório do PISA, do total de setenta e dois países participantes, a China ocupa o sexto lugar em matemática, o décimo em ciências e o vigésimo sétimo em capacidades para a leitura. Por outro lado, os dez países latino-americanos participantes ficaram posicionados na metade inferior. A superioridade do sistema escolar chinês se reflete também em outros indicadores, por exemplo, na autonomia das escolas, a duração do ano escolar, a quantidade de horas diárias de ensino, a quantidade de greves de professores e suas

faltas, as exigências profissionais para ser contratado como professor e, em geral, o valor e a importância que a sociedade e os alunos atribuem à educação, com propósito de alcançar bons resultados e de ter crescimento professional (Vélez Bustillo, 2017). Para melhorar esta situação deplorável, o relatório sugere políticas públicas como a criação de entornos de aprendizagem exigentes, a participação dos pais e das comunidades locais, o incentivo aos alunos para que aproveitem ao máximo as oportunidades educativas e o oferecimento de apoio focalizado para os estudantes (OCDE/CEPAL/CAF, 2015).

Outro indicador que tem a ver com a questão da competitividade é a produção científica de um país. De acordo com o Scimago Institutions Rankings (SIR), que mede a produção científica, as taxas de colaboração internacional, o impacto e a porcentagem de documentos publicados em revistas de prestígio internacional das instituições de educação superior da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal, a produção científica continua crescendo na região, mas ainda atrasada em relação à média mundial. O relatório aponta que a pesquisa está concentrada em poucas universidades e, embora a produção científica esteja crescendo rapidamente – com o segundo crescimento mais rápido do mundo, depois da Ásia –, ainda contabiliza apenas 4% do total mundial. A taxa de impacto da maioria das pesquisas produzidas na região também está abaixo da média mundial, e a visibilidade de sua produção cientifica é muito modesta. Uma das razões para a escassez da produção científica na região é ter uma comunidade de pesquisadores ativos internacionalmente relativamente pequena, como também é baixa a porcentagem do PIB dedicado à pesquisa.

Para aproveitar ao máximo a transformação da China e suas ofertas de cooperação, além de ocupar-se do setor educativo, a região deveria investir substancialmente na qualidade e na adequação das competências, além de sanar as deficiências em infraestrutura e logística. Ademais, é necessário melhorar as regulações, instituições e capacidades de governo para desenvolver projetos rentáveis, sustentabilidade ambiental e um maior compromisso com a transparência e com a boa governança.

Conclusões: A transição para uma integração mais profunda, maiores investimentos em ciência e inovação e um desenvolvimento sustentável é o melhor caminho para ganhar mais peso internacional

Não há dúvida de que a emergência de uma nova ordem mundial, a globalização descentralizada, as mudanças na política econômica internacional – cuja característica fundamental é o boom da região Ásia-Pacífico – e o surgimento de uma série de mega-acordos de comércio terão impactos diretos na política de regionalização latino-americana e reconfigurarão as coalizões de política econômica em cada um desses países. É notório que a AP está seduzindo outros países, além dos quatro assinantes da América Latina (México, Colômbia, Peru e Chile), como parece ser o caso da Argentina e do Brasil sob os governos de Macri e Temer, muito interessados em rever sua inserção econômica internacional. Como nos primeiros anos da década de noventa, com o retorno dos governos de centro-direita na região, voltará a hegemonia de estratégias de inserção internacional que propagam a abertura econômica e se esforçam por conseguir investimentos estrangeiros e um melhor acesso aos mercados de capitais. Isso acontece, paradoxalmente, em um momento histórico de crescimento da facção antiglobalização na Europa e de um distanciamento cada vez maior da abertura e do multilateralismo por

parte dos Estados Unidos[11], colocando em dúvida seu papel como motor e avalista da ordem econômica multilateral. Nas palavras de Alejandro Frenkel (2017),

> "enquanto o consenso sobre o livre comércio e a globalização afunda como o Titanic no Ocidente, os governos liberais da América Latina transformaram-se na orquestra do mítico transatlântico. Desorientados por um cenário inesperado, resta ver se terminam nos botes salva-vidas lançados pela China ou se a negativa em recalibrar seus modelos de inserção econômica e suas alianças externas acabará por conduzi-los ao fundo do oceano."

Ainda é uma questão aberta se a China realmente colocará em prática uma maior abertura de seus mercados, ou seja, se pretende renunciar a direitos aduaneiros protecionistas e medidas de *dumping* no setor exportador no futuro. O gigante continua crescendo, ainda que "apenas" com taxas de 6,5% a 7%. Somas gigantescas foram investidas em grandes projetos de infraestrutura e o mercado imobiliário está aquecido, levando muitos chineses a colocar seu dinheiro no exterior. Por outro lado, o iuan, fraco se comparado ao dólar, continua perdendo valor. As exportações já não são mais o motor primordial do crescimento e a demanda por recursos naturais caiu, afetando, sobretudo, os países da América do Sul. O país asiático também enfrenta outros problemas. O endividamento cresceu de 150% a 260% em relação ao PIB durante a última década, o que equivale a duas vezes e meia sua capacidade econômica. As empresas, sobretudo as estatais, são as maiores devedoras. O país necessita cada vez mais de crédito para gerar crescimento, mas dois terços dos novos créditos são necessários para pagar juros. O setor imobiliário, que continua sendo até hoje o mais lucrativo – uma tentação permanente para investidores, inclusive o Estado –, está inundado e contaminado por uma corrupção

11. O distanciamento do governo norte-americano da crença liberal não é total, é reduzido apenas para aqueles casos que se trata, de acordo com a interpretação da administração Trump, de um "comércio injusto", isto é, um comércio que ameaça a economia norte-americana e destrói postos de trabalho.

endêmica. O crédito disponível é barato e a contaminação do meio ambiente nas megacidades é cada vez mais insuportável. O crescente deslocamento da produção intensiva de trabalho para outros países asiáticos fez crescer o já alto percentual de chineses à procura de emprego, que já não se encontra nos conglomerados industriais nem nas regiões rurais do interior. Como reação, a quantidade de protestos sociais cresceu exponencialmente, ameaçando a estabilidade do país, mesmo sem envolver (até agora) a discussão sobre o monopólio de poder do Partido Comunista. Os economistas recomendam como saída uma privatização agressiva das empresas em mãos do Estado, mas isso significaria uma perda de controle para o Partido Comunista e demissões em massa, que poderiam aumentar ainda mais os protestos sociais até se tornarem incontroláveis. Nada preocupa mais o governo que um aumento da instabilidade (Köckritz, 2016).

A reação dos governos latino-americanos à vitória de Trump e ao galanteio da China

A reação dos governos latino-americanos à vitória de Trump e à aproximação com a China é naturalmente heterogênea e reflete as diferenças entre eles em matéria econômica, política e ideológica. As diferenças que subjazem na região refletem os variados graus em que os países poderiam ser afetados tanto pelas medidas norte-americanas, quanto pelas ofertas do dragão asiático. Em primeiro lugar, os países do Cone Sul estão se vendo obrigados a recalcular sua política externa e estreitar laços com países como a China que, ao menos na retórica e em sua projeção internacional, transformou-se na grande defensora do livre comércio e da globalização (apesar de suas práticas protecionistas)[12]. Aproximam-se menos decididamente com a

12. De acordo com a OCDE, a economia chinesa é a mais fechada do mundo.

Europa, esperando também que essa virada não implique perda de seu vínculo privilegiado com Washington. Essa reformulação é mais fácil para países como Chile e Peru, que já têm acordos bilaterais de comércio com os Estados Unidos, do que para Brasil e Argentina, ligados ao Mercosul, cujas negociações com a UE estão estagnadas há mais de uma década e meia – embora aparentemente tenham sido desbloqueadas. Se agregarmos a fração de países do eixo bolivariano (Venezuela, Bolívia e Equador), que têm um profundo sentimento antiEUA (Venezuela) ou demandas por mais autonomia (Equador e Bolívia), é claro que não podemos esperar uma estratégia de inserção internacional coerente da região em uma ou outra direção no curto ou médio prazo – menos ainda se levarmos em conta as múltiplas dificuldades dos dois países protagonistas e mais poderosos da região, Brasil e México.

A unificação de posturas comuns continua brilhando por sua ausência. Como Alejandro Frenkel afirma, com toda razão, as declarações contrárias no contexto da Celac representam mais manifestações de desejos do que a articulação de uma política unificada (Frenkel, 2017). Tudo isso acontece em um contexto global em que o processo de acumulação se desloca para a região Ásia-Pacífico. Isso provocará mudanças na competitividade relativa dos elos das cadeias de produção, nos cálculos de rentabilidade dos diferentes setores da economia e nos padrões de inserção internacional das nações. A América Latina deverá decidir se a região, ou pelo menos alguns de seus membros, tirará proveito desse desenvolvimento e avançará tanto para uma inserção mais ativa na economia internacional quanto para um desenvolvimento sustentável. A outra opção seria ficar em seu papel tradicional de ofertante de matérias-primas. Para que a primeira opção se efetive, é necessário repensar a política comercial, buscando uma atitude menos ideológica e mais realista e pragmática, de modo a identificar os perdedores para compensá-los adequadamente. Finalmente, as políticas comerciais têm que ser compatíveis, como já apontamos acima, com outras normas e quadros de referência acordados em nível internacional, como a Agenda de Trabalho Decente da OIT, a Agenda de Desenvolvimento Sustentável e o Acordo

de Paris (Schillinger, 2016)[13]. O que falta do lado latino-americano é um amplo debate sobre os verdadeiros efeitos dos mega-acordos para o desenvolvimento da região, incluindo, além dos governos, a classe média, sindicatos, setores populares, as multinacionais latinas e a universidade. Para conciliar os acordos comerciais, sejam eles bilaterais, regionais ou megarregionais, com os ODS, seria preciso tomar em conta um fenômeno amplamente verificado: a confiança cega nos mercados globalizados produz o efeito de manter as camadas mais pobres desconectadas, ao mesmo tempo em que os custos dos danos ambientais são externalizados. Nessa direção, mais do que lamentar pela saída do governo Trump dos mega-acordos TTIP e TPP, deve-se aproveitar esta conjuntura para propiciar um novo impulso multilateral, inspirado, por exemplo, no espírito das velhas sessões da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). A meta seria buscar uma nova ordem econômica mundial que, entre outros propósitos, acabe com o bloqueio dos países ricos às importações do Sul global, estabeleça regras justas e transparentes para o comércio, cumpra os critérios de trabalho da OIT e promova a cooperação para o desenvolvimento.

A COP21 como fio condutor de um Sul global reconfigurado e de um desenvolvimento sustentável em nível global

Os resultados da COP21 em Paris marcam o caminho para um desenvolvimento mais sustentável em nível global. Entretanto, a realização

13. É, pelo menos, suspeitoso que a maior parte do debate sobre a AP e seus avanços e impactos nas economias participantes seja mais um monólogo latino-americano, enquanto sua contraparte asiática fica praticamente muda.

dos compromissos por um desenvolvimento alternativo será muito difícil por causa das contradições internas entre posições e interesses dos países assinantes e da influência de poderosos atores econômicos, que tentam limitar o impacto potencial da COP21. O lema principal é *descarbonizar* os sistemas energéticos. Em muitos países do Sul, não existe uma política nesse sentido ou as políticas implementadas não são suficientes (Lay & Renner, 2016). Tomando em conta as possibilidades da região e seus ricos recursos energéticos derivados de fontes renováveis, a América Latina está bem posicionada para transitar a um desenvolvimento mais sustentável[14]. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, apesar de seus déficits em termos de concretização dos dezessete ODS em subobjetivos e indicadores[15], é um progresso inegável. A agenda vislumbra não apenas diretrizes para as políticas nacionais, como também um novo caminho para a cooperação técnica internacional (CTI) na região, cujas características seriam a entrada de novos atores, novas modalidades e esquemas de financiamento, a interdependência entre as diversas agências de cooperação e o fortalecimento da cooperação Sul-Sul (CSS). Pretende-se, assim, explorar novas vias para os fluxos de investimento e a cooperação para o desenvolvimento em um Sul global reconfigurado (Aynaoui & Woertz, 2016). Todos os países latino-americanos manifestaram sua vontade em adaptar o contexto doméstico da cooperação às novas agendas de desenvolvimento, tais como a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a Agenda de Financiamento para o Desenvolvimento e a Declaração sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento. Os acordos da COP21 em

14. Segundo o relatório do BID intitulado *Repensemos nosso futuro energético* (Vergara, Alatorre & Alves, 2013), o potencial energético dos recursos naturais da América Latina seria suficiente para cobrir mais de 2,2 vezes a demanda elétrica da região em 2050.

15. A concretização dos dezessete ODS é, como Daniel Dückers destacou, muito deficiente, se consideramos a sério o objetivo central da agenda: um bem-estar sustentável para todos. Trata-se de uma omissão grave, sobretudo com relação a um dos objetivos-chave: uma distribuição mais justa dos bens materiais, que praticamente não é abordado na agenda. Sem um redirecionamento da dimensão da justiça distribucional, não podemos esperar progresso, e sim retrocesso (Dückers, 2017).

Paris marcaram, ao menos, um esboço do caminho para um desenvolvimento sustentável em nível global.

Graças a seu alto potencial energético derivado de fontes renováveis, a região latino-americana tem uma grande oportunidade de transitar a um modelo de desenvolvimento sustentável, ainda que não a tenha aproveitado suficientemente até agora. Um passo muito concreto para outro desenvolvimento seria redirecionar o sistema econômico para a busca de uma economia do bem comum, de modo a cumprir o objetivo da atividade econômica conforme sua definição em muitas constituições de Estados democráticos (Felber, 2016). A Agência Peruana de Cooperação Internacional (APCI) analisou recentemente, em um documento de trabalho, o papel da cooperação regional dentro do novo contexto da Aliança Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (AMDS) (Agência Peruana de Cooperação Internacional [APCI], 2016). Esse documento conclui que não se trata de aplicar os modelos tradicionais da divisão Norte-Sul,

> "mas de reconceitualizá-la sobre a base dos novos pontos de debate: o valor dos recursos domésticos, a interpretação da universalidade de responsabilidades em conjunção com o Princípio de Responsabilidades Comuns mas Diferenciadas (PRCD), a transferência de tecnologias verdes e a "economia verde"[16], o papel da empresa privada na CID [cooperação internacional para o desenvolvimento], a gestão de bens públicos, o papel da CSS [cooperação Sul-Sul] dentro do sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento (p. 39).

Apostar na cooperação internacional é importante, mas não é suficiente, porque não considera que só é possível alcançar um desenvolvimento alternativo sobre a base de um enfoque inclusivo, ou seja, com uma forte participação da sociedade civil. A mudança para

16. Merece ser mencionado que a "economia verde" é um conceito muito discutido. Seria necessário especificar detalhadamente, em cada caso, qual versão do conceito está sendo utilizada. Esse debate não pode ser recapitulado aqui por falta de espaço.

a sustentabilidade pode ter sucesso apenas com a criação de uma nova equação Estado-mercado-sociedade, como indica o relatório da CEPAL intitulado *Horizontes 2030: A igualdade no centro do desenvolvimento sustentável* (2016b). Os autores estão conscientes de que a transformação dos compromissos e das decisões em política ativa da região implica um longo caminho e exige responder a uma série de perguntas que se referem, entre outros assuntos, ao futuro da integração regional, à construção de visões e posições conjuntas, à construção de uma plataforma comum de inserção de sucesso nos processos globais, ao tipo de relação entre os Estados e outros atores, e, finalmente, às medidas a serem tomadas para compensar os desafios estruturais de desenvolvimento na região, como a desigualdade e a distribuição da riqueza (APCI, 2016, pp. 40 e ss.). Por fim, a sorte do desenvolvimento sob as diretrizes dos ODS será decidida em um "*unruled G-Zero world*" (Bremmer, 2012) em nível nacional e, recordando aqui a velha frase "toda política é política local", em nível local. Portanto, a Agenda 2030 é, em última instância, um encargo sociopolítico da comunidade internacional para o nível local.

Como foi dito em uma conferência recente, organizada pelo *think tank* espanhol Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB), existe um amplo consenso entre especialistas internacionais em que a transição para um sistema energético baixo em carbono é inevitável e que a mudança estrutural para economias respeitadoras do meio ambiente é uma necessidade imperativa hoje (Barcelona Centre for International Affairs, 2017). No entanto, a resistência rotunda da administração de Trump ao prosseguimento da política climática de seu antecessor Obama significa um passo atrás nesta direção.

Para uma integração reforçada sobre a base de um desenvolvimento sustentável

A integração da região como trampolim para o mercado mundial é um objetivo declarado desde os anos oitenta, mas a América Latina ainda precisa de mais integração, incluindo de maneira mais firme a abordagem das questões ambientais (Blanco Jiménez & González Blanch, 1999-2000) e os efeitos colaterais negativos do avanço socioeconômico dos últimos anos, perceptíveis em uma maior contaminação atmosférica nas áreas urbanas e na deterioração importante de diversos ativos naturais, como os recursos não renováveis, a água e as florestas. São problemas que podem chegar a corroer as próprias bases de sustentação do dinamismo econômico e exigem a mudança, nos próximos anos, para um desenvolvimento sustentável que preserve os ativos econômicos, sociais e naturais para as gerações futuras. Essa meta implica renunciar a um tipo de regionalismo que predominou até agora e reforça a soberania nacional e regional, baseado na autoridade presidencial, e foi projetado regionalmente pelo chamado *interpresidencialismo* (Malamud, 2010; Legler, 2013; Gómez Mera, 2013). É necessário construir um regionalismo que reforce a soberania além das capacidades nacionais isoladas. Ele exige, portanto, respostas regionais e globais, e, não menos importante, deverá ser obtido no contexto de um desenvolvimento econômico com maior igualdade e inclusão social, na rota para o crescimento com baixas emissões de carbono (CEPAL, 2016b). Uma maior integração que inclua esses desafios contribuiria para reduzir a vulnerabilidade da região diante de fenômenos externos e para reagir frente ao deslocamento do poder econômico para a Ásia-Pacífico, à aceleração das mudanças tecnológicas, à mudança climática, aos desafios da governabilidade global e às novas ameaças de segurança.

A resposta a um mundo sem rumo claro não pode ser isolada, o que equivaleria a seguir o caminho equivocado de Donald Trump, mas também não é possível acreditar que o mercado consertará as

coisas por si só. Para sair do beco sem saída da dependência extrema das vantagens comparativas tradicionais (recursos naturais), os países serão obrigados a implementar estratégias de especialização, a diversificar seus sócios econômicos externos e a procurar novas formas de financiamento e de inserção na economia mundial. Isso significa, segundo as propostas recentes de Sergio Bitar (2016):

1. Superar o esgotamento do Mercosul, flexibilizar e autorizar negociações individuais e chegar a um acordo de livre comércio com a UE.
2. Implementar projetos comuns entre o Mercosul e a AP: projetos de infraestrutura, corredores bioceânicos, integração elétrica e energética, instalação de escritórios conjuntos de comercialização na Ásia e na África, pesquisas conjuntas para incorporar mais tecnologia para as empresas.
3. Articular cadeias de valor em torno dos setores de tecnologia avançada.

Em primeiro de junho de 2017, Donald Trump cumpriu sua promessa eleitoral de retirar os Estados Unidos do Acordo de Paris. Esse processo, no entanto, não é rápido nem automático, porque o Pacto de Paris estabelece que os países não poderão abandoná-lo durante os primeiros três anos e, uma vez decidida a saída, não seria efetivada até um ano depois, isto é, em termos formais, os Estados Unidos seguirá formando parte do acordo do clima até 2020. Contudo, na prática, a situação é diferente, porque Trump já aprovou diversas normativas que desmantelaram a política de Obama para a luta contra a mudança climática, descontinuando os esforços mais decididos do país para reduzir suas emissões. Mesmo sem as políticas contraproducentes de Trump, estimava-se que os Estados Unidos não cumpririam totalmente seu compromisso com o Acordo de Paris. O que está acontecendo com este giro é que o país retrocede em sua capacidade de liderança e abandona um espaço privilegiado que a China, o maior emissor global, já deu sinais de querer ocupar. Apesar do fato indiscutível de que a decisão solitária de Trump é um sinal desastroso para a comunidade internacional, podendo provocar uma reação em cadeia, ela

também pode servir como alerta para que os outros 196 assinantes da COP21 (apenas Nicarágua e Síria não assinaram) cerrem fileiras e intensifiquem seus esforços para o cumprimento dos objetivos de Paris e os ODS. A propósito, ao menos as primeiras reações à decisão de Trump apontam nessa direção. A título de exemplo, a Coalizão de Alta Ambição (HAC, em inglês), que reúne o Chile, o Brasil, o México, a Alemanha, a Holanda, Luxemburgo e a Nova Zelândia, entre outros, manifestou sua "profunda decepção" e salientou que o pacto é indiscutível (Rocha, 2017).

***

Não há dúvidas, a América Latina, como o mundo inteiro, se encontra em uma fase de transição profunda. Recentes acontecimentos globais e regionais, como a brusca queda dos preços internacionais das matérias primas; o esgotamento do ciclo progressista na região[17]; a estagnação econômica; as novas coalizões regionais e inter-regionais, como o BRICS e o MIKTA (México, Indonésia, Coreia do Sul, Turquia e Austrália); o G20 e as negociações de novos mega-acordos comerciais são sinais de um novo período e dividem águas nos interesses regionais. São fatores que aumentam a fragmentação intrarregional e dificultam as estratégias comuns para fora, enfraquecendo a presença da América Latina no cenário internacional como um ator coletivo, coeso e de peso. Entretanto, essas mudanças também abrem novas oportunidades, como demonstra o documento *Horizontes 2030*, da CEPAL (2016b), e a publicação *Eco-Integration in Latin America*, do Instituto para a Integração da América Latina e o Caribe (2017), um trabalho coletivo de trinta especialistas internacionais apresentado em abril de 2017.

Se os governos da região estiverem dispostos a seguir diretrizes como as mencionadas, ou outras similares, e tomarem as medidas

17. Há um amplo debate sobre o que chegou a seu fim: um ciclo progressista, uma época, uma série de vitórias eleitorais da esquerda ou apenas uma narrativa progressista? Ainda é cedo demais para dar uma resposta séria a esta pergunta.

necessárias para favorecer uma mudança estrutural, isto é, uma transformação socialmente justa e ecologicamente sustentável, a região poderá dar um passo importante em direção a uma cultura de igualdade e ao desenvolvimento sustentável, além de ganhar mais peso no cenário internacional.

Referências

Agencia EFE. Evo reitera críticas a la Alianza del Pacífico. El Nuevo Heraldo, 24 de julho de 2015. Disponível em <http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/article28652875.html>.

Agencia EFE. *Chile y Costa Rica, países latinoamericanos más innovadores, pero retroceden*, 15 de junho de 2017. Disponível em <https://www.efe.com/efe/america/economia/chile-y-costa-rica-paises-latinoamericanos-mas-innovadores-pero-retroceden/20000011-3297789>.

Agência Peruana de Cooperação Internacional. América Latina y el Caribe en la nueva arquitectura de la cooperación internacional para el desarrollo: Implicancias frente a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (documento de trabalho), 2016. Disponível em <http://cepei.org/wp-content/uploads/ 2016/08/APCI-America-Latina-y-el-Caribe-en-la-Nueva-Arquitectura de-la-Cooperacion-Internacional-para-el-Desarrollo.pdf>.

Altomonte, H.; Sánchez, R. J. *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*. Santiago do Chile: CEPAL, 2016. Disponível em <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40157/1/S1600308_es.pdf>.

Aynaoui, K. E.; Woertz, E. Introducción: África, América Latina y el "siglo de Asia". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 114, pp. 7-15, 2016. Disponível em <https://www.cidob.org/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/114>.

Barcelona Centre For International Affairs. Climate Futures: *"La transición hacia un sistema energético bajo en carbono es imparable"*, 27 de fevereiro de 2017. Disponível em <https://www.cidob.org/noticias/temas/seguridad/climate_futures_la_transicion_hacia_un_sistema_energetico_bajo_en_carbono_es_imparable>.

Bitar, S. Por qué nos conviene una mayor integración latinoamericana. Estrategia, 1º de agosto de 2016. Disponível em <http://www. estrategia.cl/12074/Columna>.

Berggruen, N.; Gardels, N. *Gobernanza inteligente para el siglo XXI: Una vía intermedia entre Occidente y Oriente*. Madri: Taurus, 2012.

Blanco Jiménez, F. J.; González Blanch, M. Los procesos de integración económica y medio ambiente. *Boletín Económico de Información Comercial Española*, 2638, pp. 9-18, 1999-2000. Disponível em <http://www.revistasice.com/CachePDF/BICE_2638_9-18__7A94475050AAFCD726C7CBA482C57CD1.pdf>.

Bodemer, K. ¿Sur-Sur contra Norte-Sur? La política brasileña extrarregional bajo la presidencia de Lula da Silva (2002-2011). *Anuario Latinoamericano: Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 1, pp. 45-69, 2014.

Borbolla, M. H. "Sobrevendido", la Alianza del Pacífico: Jorge Castañeda. *Quadratín,* 18 de junho de 2014. Disponível em: <https:// mexico.quadratin.com.mx/%E2%80%9CSobrevendida%E2%80%9D-la-Alianza-del-Pacifico-Jorge-G-Castaneda/>.

Bremmer, I. *Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-Zero World*. Londres: Portfolio, 2012.

Bremmer, I. From G8 to G20 to G-Zero: Why no One Wants to Take Charge in the New Global Order. *The New Statesman,* 11 de junho de 2013. Disponível em <https://www.newstatesman.com/politics/politics/2013/06/g8-g20-g-zero-why-no-one-wants-take-charge-new-global-order>.

Buzan, B.; Lawson, G. The Global Transformation: The Nineteenth Century and the Making of Modern International Relations. *International Studies Quarterly*, 57 (3), pp. 620-634, 2013.

Buzan, B.; Lawson, G. Capitalism and the Emergent World Order. *International Affairs*, 90(1), pp. 71-91, 2014.

Buzan, B.; Lawson, G. The Global Transformation: History, Modernity and the Making of International Relations. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

Cálix, A. Los enfoques de desarrollo en América Latina: Hacia una transformación social-ecológica (Análise nº 01/2016). Friedrich-Ebert-Stiftung, Projeto Regional Transformação Social-Ecológica, Cidade do México, 2016.

Campodónico, H. ¿Está sobrevendida la Alianza del Pacífico? *La República,* 6 de julho de 2015. Disponível em <http://larepubli-ca.pe/politica/200680-esta-sobrevendida-la-alianza-del-pacifico>.

Castañeda, J. G. La rivalidad México-Brasil. *El País,* 1º de março de 2012. Disponível em <https://elpais.com/elpais/2012/02/28/opinion/1330453013_778328.html>.

Centro De Investigación Y Docencia Económicas. *Las Américas y el Mundo (2014-2015): Opinión Pública y Política Exterior,* 2014- 2015. Disponível em <https://www.lasamericasyelmundo.cide.edu/>.

Chelala, S. The Impact of Trade Agreements with China on Innovation. *Integration Ideas*, 243, 2016. Disponível em <http://conexionintal.iadb.org/2016/12/02/el-impacto-en-innovacion-de-los-acuerdos-comerciales-con-china/?lang=en>.

Chinese Academy Of International Trade And Economic Cooperation, Ministry of Commerce, Research Center of State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council y United Nations Development Programme China *2015 Report on the Sustainable Development of Chinese Enterprises Overseas,* 2015. Disponível em <http://www.cn.undp.org/content/china/en/home/library/south-south-cooperation/2015-report-on-the-sustainable-development-of-chi nese-enterprise.html>.

Comissão Econômica Para A América Latina E O Caribe. *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: Paradojas y desafíos del desarrollo sostenible*. Santiago do Chile, 2015. Disponível em <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37310/4/S1420656_es.pdf>.

Comissão Econômica Para A América Latina E O Caribe. *Ciencia, tecnología e innovación en la economía digital: La situación de América Latina y el Caribe*. Santiago do Chile, 2016a. Disponível em <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40530/3/S1600833_es.pdf>.

Comissão Econômica Para A América Latina E O Caribe. *Horizontes 2030: La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Santiago do Chile, 2016b. Disponível em <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40159/4/S1600653_es.pdf>.

Comissão Econômica Para A América Latina E O Caribe. *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe: La región frente a las tensiones de la globalización*. Santiago do Chile, 2016c. Disponível em <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40744/1/S1601274_es.pdf>.

Covarrubias, A. Containing Brazil: Mexico's Response to the Rise of Brazil. *Bulletin of Latin American Research*, *35* (1), pp. 49-63, 2016. Disponível em <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/blar.12412/pdf>.

Deonandan, k.; Dougherty, m. L. (Eds.). *Mining in Latin America: Critical Approaches to the New Extraction*. Nova York: Routledge, 2016.

Dieter, H. *The Return of Geopolitics: Trade Policy in the Era of TTIP and TPP*. Friedrich-Ebert-Stiftung, International Policy Analysis, Dialogue on Globalization, 2014. Disponível em <http:// library.fes.de/pdf-files/iez/global/11114.pdf>.

Dieter, H. Das Ende des handelspolitischen Multilateralismus. *IPG Internationale Politik und Gesellschaft,* 4 de maio de 2015. Disponível em <http://www.ipg-journal.de/schwerpunkt-des-monats/baustellen-der-globalen-oekonomie/artikel1/detail/das-ende-des-handelspolitischen-multilateralismus-908/>.

Duarte Herrera, L. K.; González Parías, C. H.; Montoya Uribe, D. A. *Colombia de cara al nuevo regionalismo renovado: La Alianza del Pacífico. Punto* de Vista, 5 (9), pp. 137-162, 2014. Disponível em <http://journal.poligran.edu.co/index.php/puntode vista/article/view/568/501>.

Dückers, D. Die Agenda 2030: Weniger als das Noötigste. *GIGA Focus Global, 3,* 2017. Disponível em <https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/gf_global_1703.pdf>.

Durán Lima, J. E.; Cracau, D. The Pacific Alliance and Its Economic Impact on Regional Trade and Investment: Evaluation and Perspectives. *International Trade*, 128. Santiago do Chile: CEPAL, 2016. Disponível em <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40860/1/S1601207_en.pdf>.

Felber, C. Creando una economía para el bien común. In: DENZIN, C.; CABRERA, C. (eds.), *Nuevos enfoques para el desarrollo*

productivo: Estado, sustentabilidad y política industrial (pp. 297-316). Cidade do México: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2016. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/13 036.pdf>.

Frenkel, A. Y ahora, ¿quién podrá defendernos? *Nueva Sociedad*, fevereiro de 2017. Disponível em <http://nuso.org/articulo/y-ahora-quien-podra-defendernos/>.

Friedrich-Ebert-Stiftung. Opportunities and Challenges for a Coherent Climate Strategy for the Latin American Continent. *FES Connect,* 29 de maio de 2017. Disponível em <http://www.fes-connect.org/popular-posts/detail/opportunities-and-challenges-for-a-coherent-climate-strategy-for-the-latin-american- continent/>.

Fukuyama, P. *El fin de la Historia y el* último *hombre*. Buenos Aires: Planeta, 1992.

García Sierra, a. "La Alianza del Pacífico es el peor tratado comercial": presidente de la SAC. *El País,* 17 de fevereiro de 2014. Disponível em <http://www.elpais.com.co/economia/la-alianza-del-pacifico-es-el-peor-tratado-comercial-presidente-de-la-sac.html>.

Garzón, J. F.; Nolte, D. The New Minilateralism in Regio- nal Economic Governance: Cross Regionalism and the Pacific Alliance. In: RIGGIROZZI, P.; WYLDE, C. (eds.). *Handbook of South American Governance* [no prelo]. Nova York: Routledge, 2017.

Gehre Galvão, T. América do Sul: Construção pela reinvenção (2000-2008). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 52(2), pp. 63-80, 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v52n2/04.pdf>.

Giesen, C. China schläft nie. Süddeutsche Zeitung, 26 de maio de 2017. Disponível em <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/report-china-schlaeft-nie-1.3522320>.

Giesen, C.; Piper, N. Zwölf bedrohliche Nullen. Süddeutsche Zeitung, 6 de outubro de 2016. Disponível em <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/verschuldung-zwoelf-bedrohliche-nullen-1.3193085>.

Gómez Mera, L. *Power and Regionalism in Latin America: The Politics of Mercosur*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2013.

Heine, J. ¿El Mercosur está marcando el paso? La política de la integración regional en el Cono Sur. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 100, pp. 81-101, 2014. Disponível em <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n100/heine.pdf>.

Hobsbawm, E. *The Age of Revolution*: 1789-1848. Londres: Weidenfeld & Nicolson, 1962.

Honty, G. Economías con pies de petróleo. *Energía Sur*, 16 de setembro de 2016. Disponível em <http://energiasur.com/economias-con-pies-de-petroleo/>.

Ikenberry, G. J. The Myth of Post-Cold War Chaos. *Foreign Affairs*, 75(3), pp.79-91, 1996.

Ikenberry, G. J. The Illusion of Geopolitics: The Enduring Power of the Liberal Order. *Foreign Affairs*, *93*(3), pp. 80-90, 2014.

Instituto Para A Integração Da América Latina E O Caribe. *Eco-Integration in Latin America: Ideas Inspired by the Encyclical Laudato*. Santiago do Chile: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2017. Disponível em <https://publications.iadb.org/handle/11319/8225?locale-attribute=es&locale-attribute=en&>.

Kacef, O. Oportunidades y desafíos en las relaciones entre América Latina y Asia. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 114, pp. 41-62, 2016. Disponível em <http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/316644/406744>.

Kacef, O.; Ballesty, M. La competitividad más allá del tipo de cambio: La evidencia para América del Sur. Manuscrito não publicado. CEPAL: Buenos Aires, 2014.

Kappel, R. Aufstieg und Fall von Nationen. Warum manche Länder aufsteigen und zu Regional Powers werden. In: ZIAI, A. (ed.). *Im Westen nichts Neues? Stand und Perspektiven der Entwicklungstheorie* (pp.153-181). Baden-Baden: Nomos, 2014.

Kappel, R.; Pohl, B. Der wirtschaftliche Aufstieg der BRICS-Staaten. *GIGA Focus Global*, 1, pp. 1-8, 2013. Disponível em alemão em <https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/gf_global_1301.pdf>.

Köckritz, A. Chinas Große Chance. *Die Zeit*, 52, p. 23, 2016.

Lay, J.; Renner, S. Not on the "Paris Track": Climate Protection Efforts in Developing Countries. *GIGA Focus Global*, 8, 2016. Disponível

em <https://www.giga-hamburg.de/en/system/files/publications/gf_global_1608_en.pdf>.

Legler, T. Post-hegemonic Regionalism and Sovereignity in Latin America: Optimists, Skeptics, and an Emerging Research Agenda. *Contexto Internacional*, *35*(2), pp. 325-352, 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/cint/v35n2/a01v35n2.pdf>.

Maihold, G. Brasiliens Krise und die regionale Ordnung Lateinamerikas. *SWP-Aktuell, 36*. Berlim: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016. Disponível em <https://www.swp-berlin.org/publikation/brasiliens-krise-und-die-regionale-ordnung-lateina merikas/>.

Maihold, G. Die Pazifikallianz beginnt einen neuen Entwicklungsabschnitt, *SWP-Aktuell, 49*. Berlim: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017. Disponível em <https://www.swp-berlin.org/publikation/die-pazifikallianz-beginnt-einen-neuen-entwicklungsabschnitt/>.

Malamud, A. La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: Un examen empírico. *Relaciones Internac*ionales, 15, pp. 113-138, 2010. Disponível em <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/view/241/214.html>.

Marín, A. Las industrias de recursos naturales como plataforma para el desarrollo de América Latina. In: DENZIN, C.; CABRERA, C. (eds.). Nuevos enfoques para el desarrollo productivo: Estado, sustentabilidad y política industrial (pp. 237-254). Cidade do México: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2016. Disponível em <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/13036.pdf>.

Michalczewsky, K. How Latin American Exports Are Reacting as Advanced Economies Recover. *Integration Ideas, 250,* 2017. Disponível em <http://conexionintal.iadb.org/2017/07/11/las-exportaciones-latinoamericanas-frente-a-la-recuperacion-de-las-economias-avanzadas/?lang=en>.

Mouron, F.; Urdinez, F.; Schenoni, L. Sin espacio para todos: China y la competencia por el Sur. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 114, pp. 17-39, 2016. Disponível em <http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/316643/406743>.

Myers, M. Can China Make New Friends in LAC? *Latin Trade,* 7 de setembro de 2016. Disponível em <https://www.thedialogue.org/blogs/2016/09/can-china-make-new-friends-in-lac/>.

Nolte, D. Latin America's New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex? *EUI Working Papers*, RSCAS 2014/89. Florência: European University Institute, Robert Schumann Center for Advanced Studies, 2014. Disponível em <http://cadmus.eui.eu//handle/1814/32595>.

Núñez, R. De la "maldición de las materias primas" a la bendición de las exportaciones con valor añadido. *Informe21.com,* 25 de janeiro de 2016. Disponível em <https://informe21.com/blog/rogelio-nunez/de-la-maldicion-de-las-materias-primas-a-la-bendicion-de-las-exportaciones-con>.

Ojeda Gómez, M. México y Brasil: Caminos opuestos. Milenio Diario, 17 de novembro de 2009. Disponível em <http://eurolat.blogspot.mx/2009/11/opinion-mexico-y-brasil-caminos.html>.

Organização Mundial Do Comércio. Informe sobre el Comercio Mundial 2011: *La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales*. De la coexistencia a la coherencia. Genebra, 2011. Disponível em <https://wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report11_s.pdf>.

Organização Para A Cooperação E Desenvolvimento Econômico, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe e Corporação Andina de Fomento. *Perspectivas económicas de América Latina 2016: Hacia una nueva asociación con China*. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39535/S1501061_es.pdf?sequence=1>

Padgett, T. As Brazil Rises, Mexico Tries to Amp Up Its Own Clout. Time, 20 de março de 2010. Disponível em <http://content.time.com/time/world/article/0,8599,1973921,00.html>.

Palacios, G. Brasil y México: Sus relaciones 1822-1992. In: ORTIZ MENA L. N., A., AMORIM NETO, O.; FERNÁNDEZ DE CASTRO, R. (eds.). Brasil y México: Encuentros y desencuentros (pp. 23-109). Cidade do México: Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005.

Peña, F. Mercosur as a Regional and Global Protagonist. *RSCAS Policy Papers*, 2012/01. Florência: European University Institute, Robert Schumann Center for Advanced Studies, 2012. Disponível em <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/20074>.

Phillips, N. *Reconfiguring Subregionalism: The Political Economy of Hemispheric Regionalism in the Americas*. Coventry: University of Warwick, Department of Politics and International Studies. Mercosur Study Group, Chatham House, 25 de abril de 2002. Disponível em <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2007/00552.pdf>.

Preciado Coronado, J. A. Paradigma social en debate; aportaciones del enfoque geopolítico crítico. La CELAC en la integración autónoma de América Latina. In: RUIZ URIBE, M. N. (coord.). América Latina en la crisis global: Problemas y desafíos (pp. 27-49). Cidade do México: Instituto Universitario Internacional de Toluca (IUIT) / Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso) / Asociación Latinoamericana de Sociología (Alas) / Universidad de Tijuana (UDT), 2013. Disponível em <http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/libro_detalle.php?id_libro=880>.

Rachman, G. *Easternization. Asia's Rise and America's Decline from Obama to Trump and Beyond*. Nova York: Other Press, 2017.

Rocha, L. *El gobierno argentino, con una "profunda decepción" por la medida. La* Nación, 2 de junho de 2017. Disponível em <http://www.lanacion.com.ar/2029716-el-gobierno-argentino-con-una-profunda-decepcion-por-la-medida>.

Rodrik, D. La innovación no es suficiente. *Nueva Sociedad,* junho de 2016. Disponível em <http://nuso.org/articulo/la-innovacion-no-es-suficiente/>.

Rubio, L. ¿México vs. Brasil? Zócalo, 11 de março de 2012. Disponível em <http://www.zocalo.com.mx/seccion/opinion-articulo/mexico-vs.-brasil>.

Schillinger, H. R. *In Need of Rethinking: Trade Policies in Times of De-Globalisation*. Friedrich-Ebert-Stiftung: Dialogue on Globalization, 2016. Disponível em <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/12761.pdf>.

Stewart, P. The Unruled World: The Case for Good Enough Global Governance. *Foreign Affairs, 93* (1), pp. 58-73, 2014. Disponível em <https://www.foreignaffairs.com/articles/2013-12-06/unruled-world>.

Svampa, M. Cuatro claves para leer América Latina. *Nueva Sociedad*, 268, pp. 50-64, 2017. Disponível em <http://nuso.org/media/articles/downloads/2.TC_Svampa_268.pdf>.

Tassara, C.; Cecchini, S. Agenda 2030 de desarrollo sostenible: Retos de igualdad para América Latina y el Caribe. *Pensamiento Propio, 44*, pp. 107-144, 2016. Disponível em <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/02/009-tassara.pdf>.

Torre, C. Alianza del Pacífico: gato por liebre. *El Espectador*, 17 de fevereiro de 2014. Disponível em <https://www.elespectador.com/opinion/alianza-del-pacifico-gato-liebre-columna-475650>.

Tovias, A. The Brave New World of Cross-Regionalism. Working Paper, 2008-03. Centre d'Études Prospectives et d'In- formations Internationales, 2008. Disponível em <http://www.cepii.fr/PDF_PUB/wp/2008/wp2008-03.pdf>.

Trace, S. Reiniciando nuestra relación con la tecnología. In: DENZIN, C.; CABRERA, C. (eds.). *Nuevos enfoques para el desarrollo productivo: Estado, sustentabilidad y política industrial* (pp. 261-293). Cidade do México: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2016. Disponível em <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/13036.pdf>.

Vélez Bustillo, E. What Makes Good Schools? The Case of China and LAC [Entrada do PREAL Blog], 27 de janeiro de 2017. Disponível em https://www.thedialogue.org/blogs/2017/01/what-makes-good-schools-the-case-of-china-and-lac/>.

Vergara, W.; Alatorre, C.; ALVES, L. *Repensemos nuestro futuro energético: Un documento de discusión sobre energía renovable para el Foro Regional 3GFLAC*. Documento nº. IDB-DP-292. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2013. Disponível em <https://publications.iadb.org/handle/11319/5744?locale-attribute=es&locale-attribute=en>.

Viscidi, L. Trump's Withdrawal From the Paris Agreement Challenges Latin America. *The New York Times,* 23 de junho de 2017.

Disponível em <https://www.nytimes.com/2017/06/23/opinion/paris-agreement-climate-change-latin-america.html>.

Viscidi, L.; O'connor, R. How can Latin America Move to Low-Carbon Energy? *The New York Times,* 24 de novembro de 2016. Disponível em <https://www.nytimes.com/2016/11/24/opinion/how-can-latin-america-move-to-low-carbon-energy.html>.

Wilson, J. D. Mega-Regional Trade Deals in the Asia-Pacific: Choosing Between the TPP and RCEP? JOURNAL OF CONTEMPORARY ASIA, 45(2), pp. 345-353, 2015.

Werner, A. Latest Outlook for The Americas: Back on Cruise Control, But Stuck in Low Gear. *IMF Blog,* 25 de julho de 2017. Disponível em <https://blogs.imf.org/2017/07/25/latest-outlook-for-the-americas-back-on-cruise-control-but-stuck-in-low-gear/>.

Woertz, E. (Ed.*). Reconfiguration* of the Global South: Africa and Latin America and the 'Asian Century'. Nova York: Routledge, 2016.

CAPÍTULO III

Contexto econômico na América Latina:

Perspectivas e tendências para a transformação socioecológica

ROBERTO KREIMERMAN
Uruguai

Introdução

O presente ensaio explora o contexto econômico em meio ao qual será preciso reformular, discutir e instrumentalizar as propostas para uma transformação socioecológica que permita superar o injusto e insustentável sistema econômico e social atual. Por isso mesmo, a palavra *contexto* não se refere a uma análise conjuntural da situação econômica global e da América Latina em particular. Trata-se do significado literal do termo, em referência a tudo aquilo que rodeia um acontecimento, a fim de entendê-lo e interpretá-lo. A transformação socioecológica, como resposta para a crise econômica, social e ambiental em que se encontra a América Latina e todo o planeta, requer necessariamente o estudo da evolução e das tendências futuras das condições materiais de produção decorrentes

das mudanças econômicas que descreveremos aqui, além de suas consequências mais pontuais, mas não menos importantes, em termos de crescimento econômico (ou sua ausência), distribuição da riqueza, comércio e investimento.

Por essa razão, o ensaio está organizado em duas partes. Na primeira, discutiremos as mudanças do sistema global de produção, começando, na primeira seção, por detalhar o surgimento de uma nova dinâmica mundial de produção, comércio e investimento sob o domínio de poucas e grandes empresas transnacionais, na forma de cadeias globais de valor. A segunda seção realiza uma breve, porém completa, descrição dessas cadeias e seu funcionamento interno e no mercado. A terceira seção descreve as mudanças mais significativas que este novo sistema global de produção trouxe consigo para outras esferas da atividade econômica e social. Especificamente, nos referimos às finanças, aos serviços, às relações trabalhistas e aos impactos sociais e ambientais. Na quarta seção, abordaremos o papel da tecnologia nas cadeias globais de valor, enquanto a quinta seção tratará da atual divisão internacional do trabalho, criada pelo o novo sistema mundial de produção, e dos papéis dos países nela.

A segunda parte do ensaio se concentra nas mudanças que ocorreram na América Latina durante as três últimas décadas e analisa o que pode ser esperado em um futuro próximo. Foram mudanças causadas pelas políticas aplicadas pelos governos da região, muitas vezes em consonância com as pressões das empresas transnacionais, dos governos dos países desenvolvidos e dos organismos internacionais de crédito. A sexta seção descreve a evolução econômica e produtiva da América Latina desde os anos noventa e sua inserção atual nas cadeias de valor globais e regionais, analisando separadamente as três principais sub-regiões do subcontinente (América Central, Cone Sul e países andinos). A sétima seção examina a conjuntura econômica dos últimos anos, após o fim do ciclo das *commodities,* com uma breve síntese em nível global e das principais potências mundiais, para depois aprofundar a análise interna da região latino-americana. A última seção do ensaio, além de avaliar as políticas negativas empreendidas pela maioria dos atuais governos da região ante o panorama descrito nas seções prévias, resume os desafios

que enfrentamos e sintetiza possíveis estratégias e linhas de ação econômicas, produtivas e sociais para a transformação socioecológica da região.

Uma nova dinâmica mundial: O capitalismo reformula a si mesmo

No começo do século XXI, o capitalismo concluiu sua tarefa de abranger todo o planeta. A estrutura econômica mundial mudou consideravelmente desde o início da década de oitenta, após a queda do sistema Bretton Woods e as crises do petróleo, impulsionada pelo objetivo de recuperar a rentabilidade das grandes empresas multinacionais e o crescimento econômico nos países centrais do sistema. Duas mudanças profundas e inter-relacionadas caracterizam a evolução das últimas décadas até a atualidade: o desenvolvimento de um novo sistema global de produção e a crescente assimetria entre a realidade econômica e financeira, com predominância desta última.

O novo modelo global de produção implicou a fragmentação dos processos de produção e sua relocalização em elos situados em diferentes países e regiões, conformando cadeias globais de valor (CGV). A finalidade de tais cadeias é aproveitar as vantagens da localização de acordo com as características produtivas de cada elo: mão de obra barata, acesso a recursos naturais abundantes, financiamento, disponibilidade de tecnologia com recursos técnicos capacitados e proximidade dos mercados de consumo, segundo o caso. Ademais, a divisão do trabalho nas empresas foi refinada e multiplicada em âmbito local, nacional, mas especialmente em âmbito internacional, aproveitando as economias de especialização e escala a um ponto inimaginável para economistas clássicos como Smith, Ricardo e Marx, que, desde as fases iniciais do desenvolvimento do sistema capitalista, predisseram a tendência para a subdivisão do trabalho como forma de aumentar a produtividade.

Por um lado, os avanços científicos e tecnológicos em áreas como a química, o transporte e as tecnologias da informação e da comunicação possibilitaram a fragmentação dos processos e sua reconfiguração nas cadeias globais de valor. O crescimento no número de transnacionais que investem no exterior ou subcontratam produtores estrangeiros buscando reduções de custos, maior flexibilidade ou mais atenção a mercados locais, sem dúvida recebeu um importante impulso com os avanços nas comunicações e na integração dos computadores à produção em massa em áreas como design de produtos, administração da cadeia logística de abastecimento e monitoração de vendas e distribuição. Essas inovações reduziram o custo de coordenação de operações internacionalmente e permitiram uma crescente sofisticação na fragmentação da cadeia de valor, com tarefas muito específicas de produção de bens ou serviços realizadas em uma localidade, enquanto outros componentes da produção são realizados em diferentes lugares.

Por outro lado, a abertura comercial, a liberalização financeira, o enfraquecimento das organizações dos trabalhadores, as privatizações, o *outsourcing*, o *offshoring* e as terceirizações foram as ferramentas utilizadas pelos governos e pelas empresas transnacionais. Politicamente, um desenvolvimento importante neste período foi a entrada na economia capitalista mundial dos antigos países comunistas de outras economias fechadas. O colapso da União Soviética e dos governos afins a ela na Europa oriental, o giro do plano econômico da China e a liberalização e a abertura da economia da Índia serviram para expandir a capacidade produtiva global, o comércio internacional, o investimento estrangeiro e a subcontratação internacional.

A coordenação dessa produção globalizada e suas consequências para o desenvolvimento econômico em geral, e para os trabalhadores em particular, são determinantes. Dependendo da empresa que lidere uma cadeia de valor específica e a conformação e localização dos elos de cada uma das CGV, a composição, o volume e a natureza do comércio internacional são afetados. A configuração da produção em cadeias de valor implicou um forte incremento do comércio internacional intrafirma e intraindustrial. Grande parte do comércio e da produção mundial é realizado dentro das cadeias de valor de alcance regional ou mundial. A crescente importância das CGV na

economia mundial se reflete no aumento da relação entre o comércio e o produto interno bruto, uma vez que os bens intermediários podem ser transferidos várias vezes entre países antes de serem montados em um bem final. Entre 1980 e 2011, o comércio mundial (soma de exportações e importações) cresceu a uma taxa média anual duas vezes maior que a taxa de crescimento médio do produto interno bruto global (5,7% contra 2,8%), fazendo com que a relação entre as variáveis passasse de 27% a 65% no período (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe [CEPAL], 2014a).

Os atores principais deste processo são as empresas transnacionais, caracterizadas por serem corporações de grande tamanho – por conseguinte, com um forte poder de negociação perante empresas privadas e governos, tanto de países desenvolvidos quanto de países em desenvolvimento –, com atividades produtivas de bens e serviços em vários países. Assim, o crescimento quantitativo das cadeias de valor lideradas por elas nestas últimas décadas significou uma mudança qualitativa para um sistema global de produção, dando uma direção centralizada e perspectiva global a suas operações (Amador & Cabral, 2014). No entanto, a esmagadora maioria das companhias transnacionais que hoje controlam o grosso da economia globalizada tem sua origem e sua casa matriz nos países desenvolvidos, com alta predominância de empresas estadunidenses. Nesse contexto, as empresas transnacionais se beneficiaram enormemente de subsídios para o investimento, incentivos fiscais e mercados de trabalho desregulamentados. Hoje em dia, dominam a economia global, controlando cerca de 80% do comércio mundial por meio de operações próprias ou de parceiros de negócios, organizadas em cadeias globais de valor (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento [UNCTAD], 2013; Serfati, 2008).

Contrariando análises que enfatizam a marginalização do Estado nesse processo, a realidade demonstra que os Estados estão no centro da explicação do funcionamento do capitalismo global. O papel dos Estados em manter a reprodução das relações de classe, os direitos de propriedade, o cumprimento dos contratos, a estabilização da moeda e a contenção das crises foi sempre central na operação do capitalismo. As corporações transnacionais, longe de preferirem a ausência

de Estado, dependem de seu papel e o direcionam – como também o dos organismos internacionais – para seus próprios fins.

Cadeias globais de valor: A terceirização em sua máxima expressão

No período entre o término da Segunda Guerra Mundial e o final dos anos sessenta, o comércio e as finanças internacionais tiveram uma grande expansão. Entretanto, as economias centrais e as de alguns países subdesenvolvidos cresceram protegendo sua produção interna: o mercado interno era o mais importante para as empresas. A produção industrial se estruturou segundo o modelo chamado taylorista-fordista de organização e gestão do trabalho e da produção. As empresas trabalhavam para um mercado que crescia regularmente e era previsível. Os aumentos da produtividade eram obtidos não apenas pela introdução de novas tecnologias, mas também, em parte, operando em escalas de produção cada vez maiores. As empresas tendiam a se transformarem em gigantes. Uma de suas estratégias de expansão era a verticalização, porém as empresas não recorreram apenas a ela, mas também ao autoabastecimento de todo tipo de serviços conexos a suas atividades produtivas principais ou necessárias para o funcionamento da produção e da administração: transporte, armazenamento, manutenção, etc. As empresas transformaram-se, assim, em grandes organizações autossuficientes em vários aspectos, realizando em seu interior uma diversidade de atividades, além de sua linha principal de produção. Em alguns casos, essa autossuficiência se devia ao fato de que as organizações não encontravam em seu mercado interno outras empresas que assegurassem seu abastecimento em condições de qualidade, prazos e quantidades adequadas às suas necessidades. A existência de economias relativamente fechadas e as dificuldades do transporte e das comunicações não favoreciam a procura de abastecimentos em outros países. No caso dos serviços, mediante a internalização de atividades podia-se

controlar de forma direta a realização de tudo que era importante para a empresa funcionar (Stolovich, 1994).

O tipo de empresa constituída dessa maneira começou a ser questionado quando as condições econômicas se transformaram. A longa expansão econômica nos países desenvolvidos que começou no pós-guerra e sustentou-se institucionalmente com os acordos de Bretton Woods, chegou a seu fim em 1973. A situação se agravou com as crises geradas em torno do petróleo. A mobilidade internacional do capital desempenhou um papel importante na queda do sistema monetário. Uma crescente inflação atuou como mecanismo de redistribuição de renda ao superar os aumentos salariais nominais estagnados, diminuindo o salário real, enquanto os lucros das empresas com relação aos investimentos realizados se reduziam. As crises do petróleo aprofundaram os problemas e significaram o ponto sem retorno para as classes capitalistas dominantes.

As grandes empresas descobriram que os mercados internos eram insuficientes para absorver a produção própria de suas grandes escalas produtivas. O mercado internacional tornou-se o objetivo da produção. Em todo caso, devemos levar em conta que as crises capitalistas modificaram os mercados, que deixaram de ser estáveis, crescentes e previsíveis para se tornarem incertos e erráticos. A rentabilidade das empresas foi diminuindo, e era preciso conseguir menos rigidez e mais flexibilidade para enfrentar um ambiente econômico incerto, com mercados imprevisíveis e cada vez mais competitivos. As empresas deviam se concentrar no que melhor sabiam fazer e deixar de lado o que não era fundamental. Se antes verticalizavam, agora deviam se desverticalizar para serem mais flexíveis; se antes internalizavam atividades, agora deviam externalizá-las. A empresa ideal devia ser baseada em unidades produtivas menores, que produzissem de forma harmônica e integrada, com maior capacidade tanto para absorver e distribuir os reveses das crises quanto para se adequar às oscilações da demanda. Surgiu, assim, a estratégia da focalização, complementar à terceirização, à subcontratação e à deslocalização. Dessa forma, a partir do impulso inicial da terceirização para reduzir custos, em poucas décadas conformou-se uma complexa rede de relações produtivas, empresariais e institucionais.

Criou-se, assim, uma nova divisão do trabalho, com um maior número de empresas especializadas, ligadas por uma densa rede de relações interempresariais entre compradores e fornecedores. A flexibilidade é a tônica desse tecido industrial, tornando-o mais apto e eficaz para enfrentar as rápidas transformações das economias contemporâneas. Os nexos interempresariais já não operam apenas dentro dos mercados domésticos, mas se projetam internacionalmente. As revoluções tecnológicas nas comunicações e no transporte, como também a maior abertura das economias, possibilitam a construção de redes de abastecimento além das fronteiras nacionais. Desse modo, a nova divisão do trabalho e a criação de redes que ligam as empresas são construídas a partir de duas variantes: uma é o chamado *outsourcing* nacional (mais conhecido como terceirização), que implica a contratação de produtos e serviços de empresas instaladas dentro do país; a outra é o *global sourcing* (ou *suprimento mundial),* que corresponde ao entrelaçamento dessa rede de fornecedores com as de outros países ou com a própria empresa, trasladando total ou parcialmente sua produção para países terceiros *(offshoring).* Se o mercado de vendas das empresas já é o mundo inteiro, e não só o nacional, o mercado de compras também passa a ser universal. Na integração mundial da economia capitalista, a cadeia global de valor é uma estrutura em rede dinâmica que inter-relaciona o conjunto de firmas, instituições, insumos, bens e serviços, cujas atividades são requeridas para gerar um produto ou serviço desde sua concepção até sua venda final. Desta forma, criam-se novas condições que caracterizam o capitalismo atual (Peña Castellanos, 2012).

As mudanças na forma de gestão ocorreram em diversas áreas das grandes empresas:

- Na área administrativa e estratégica, *core competence.*
- No desenvolvimento de produtos, *mass customization.*
- No financeiro, *shareholder value.*
- Nas relações industriais, *especialização flexível.*

A mudança foi diferente em cada um dos setores industriais, mas a deslocalização e a terceirização tiveram um papel fundamental

nas estratégias corporativas de todos eles, havendo uma combinação de mudanças tecnológicas, mudanças políticas e capacidades globais. Uma cadeia de valor específica sustenta-se em dois tipos de competitividade: a) a competitividade sistêmica – competitividade integral da cadeia global de valor na concorrência mundial; e b) a competitividade de cada um dos elos que a conformam – baseada na especialização ou no aproveitamento de um recurso escasso ou mais barato na localização escolhida. Esse último ponto é crítico, pois além das vantagens dos custos preexistentes para a localização de elos específicos de uma cadeia, é produzido um fenômeno de aglomeração de empresas que participam nesse elo, também para a concorrência dos bens finais. Assim, terminam-se formando, em muitos casos, polos e cidades industriais ou de serviços dedicados a uma tarefa específica. As economias de aglomeração obtidas ao situar as empresas em localizações próximas umas das outras são importantes devido à escala e à rede. Seus custos podem cair significativamente ao quando existe a possibilidade de produzir e concorrer entre fornecedores, recursos humanos, desenvolvimento e inovação, entre outros, com uma maior divisão e especialização do trabalho. Essas reduções são muito significativas e se somam às obtidas pela instalação em um local com mão de obra de menor custo.

Para permanecer em uma cadeia de valor, as empresas devem realizar um processo de aprendizagem que lhes permita uma capacidade de resposta à volatilidade dos mercados. Pode ser de forma direta, por alterações na oferta e na procura, ou de forma indireta, pelo planejamento da empresa matriz, que leva em conta não apenas a variável da rentabilidade da empresa filial ou fornecedora local, mas também a otimização do conjunto conformado pela transnacional (e não a capacidade máxima de um lugar específico). Por outro lado, a empresa precisa ter flexibilidade diante das mudanças e das formas de investimento estrangeiro direto, que estão em constante evolução, para atingir resultados econômicos, cumprir padrões de qualidade ou diminuir tempos de entrega. São primordiais: a capacidade para participar em processos de colaboração e concorrência no interior da cadeia de valor; a habilidade nas difíceis negociações de preços e condições de entrega e financeiras, que determinarão a parcela

do valor gerado que será apropriada; a capacidade de adaptação às transformações organizacionais da empresa cliente ou da casa matriz, sendo uma filial; e, não menos importante, a habilidade da empresa para empreender a localização e relocalização de recursos de maneira eficiente e rápida, em resposta ou em antecedência a mudanças impelidas pela concorrência (Gereffi & Fernandez-Stark, 2016).

O controle da cadeia global de valor por parte das empresas transnacionais tem três grandes eixos: a) mecanismos de controle interno da cadeia, seja por filiais ou por relações de poder com os fornecedores, mantidos com base no poder de negociação; b) mecanismos de controle dos mercados finais, mediante o incremento da participação no mercado, na pesquisa e desenvolvimento, na marca e na escala; e c) mecanismos de controle do sistema institucional global (os papéis do Estado e de organismos internacionais, plurinacionais e multilaterais).

O controle interno da cadeia é fundamental tanto na competitividade do produto final (preço, qualidade, entrega) quanto na apropriação de valor por parte de cada um dos participantes. A governança da cadeia inclui a natureza do contrato com os fornecedores, o grau de compartilhamento da tecnologia e a capacidade da empresa de melhorar seu papel na cadeia de valor (escalamento ou *upgrading)*, desenvolvendo atividades que gerem maior valor por trabalhador. As relações entre a firma líder e seus fornecedores podem tomar uma variedade de formas entre os extremos da relação de filiais até compras em relações de mercado, envolvendo formas intermediárias nas quais se compartilha conhecimento ou relações extracontratuais regulares, com certificações de produtos, técnicas de inventários, controles através de métricas, auditorias de pessoal e políticas de livros abertos, entre outras. No interior da cadeia de valor, o poder negociador das empresas que a constituem difere, mas é variável ao longo do tempo. Com o aperfeiçoamento do sistema por parte das grandes companhias multinacionais em suas variadas dimensões (tecnológica, de gestão, de fluxo de informação, trabalhista, de localização, etc.), a tendência crescente é de assimetria de poder entre a empresa multinacional líder, cada vez mais concentrada nas etapas iniciais e finais da cadeia (ou seja, no desenvolvimento e design e na

comercialização), e o resto dos integrantes da cadeia (que podem ser outras empresas multinacionais ou, muitas vezes, empresas nacionais grandes e pequenas) com foco em etapas intermediárias (produção e logística, por exemplo).

Assim, o que a corporação multinacional que governa a cadeia está conseguindo é o controle de duas variáveis que, há décadas, são determinantes para conseguir uma maior rentabilidade para a empresa: a) a integração vertical (na maior parte dos casos sem fazer investimentos importantes ou até, pelo contrário, desinvestindo ao externalizar e deslocalizar as operações) e b) uma alta participação de mercado, em que a competitividade sistêmica da cadeia, como veremos, é fundamental.

Com relação ao controle dos mercados, as barreiras de entrada são grandes nas etapas de alta gama da cadeia de valor e baixas ou inexistentes nas etapas de baixa gama. Em todos os níveis da cadeia, as economias por escala obtidas pelas transnacionais globalizadas são um eficaz impedimento para a entrada de concorrentes, especialmente nos elos ocupados pelas empresas líderes e por fornecedores de primeiro nível. Nas empresas que controlam a cadeia de valor, ou as chamadas *fabless* (sem fabricação própria), que não realizam etapas de produção, o limite ao acesso a mercados é conquistado por meio de *branding,* design de produtos e atividades de marketing.

O processo de construção e fortalecimento da marca *(branding) é* uma estratégia de vendas e domínio de mercado, mas também uma barreira de entrada no segmento ocupado pela corporação multinacional líder da cadeia, seja para novos concorrentes ou para a expansão de algum integrante da cadeia – expressamente, os fornecedores mais próximos do final da cadeia, denominados Tier 1 (nível um) em algumas delas. O *branding* faz com que o poder de negociação no processo de produção se incline em direção da empresa que possui o design de marca. O processo de *branding é caro* e pode estar associado, em alguns casos, com o conteúdo tecnológico do produto ou serviço e, em outros, a um esforço considerável de design, comercialização e promoção. A aparição, particularmente na China, de grandes produtores por contrato, que produzem diversas marcas em suas indústrias, ainda não reduziu significativamente o poder do

branding nas negociações no interior da cadeia. Na atualidade, como veremos mais adiante, o surgimento de plataformas de comércio eletrônico potencializou a barreira de entrada e está concentrando a governança das cadeias em um número ainda menor de empresas.

A atual centralidade e internalização da produção das empresas transnacionais é resultado de um processo longo e competitivo. O investimento estrangeiro direto nas primeiras décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial foi primariamente motivado pelas decisões estratégicas das companhias multinacionais, principalmente estadunidenses, de ter acesso a mercados estrangeiros protegidos por altas tarifas. A motivação e a natureza dos investimentos começam a mudar ao final da década de sessenta, uma transformação que se aprofundou no final do século passado e início do presente. Isso aconteceu com a mudança estratégica para a focalização, a terceirização, a subcontratação e a deslocalização, no contexto de uma intensa concorrência entre as transnacionais europeias (principalmente alemãs) e asiáticas (japonesas, na maior parte do período, com o surgimento mais recente de algumas corporações chinesas).

Uma das características fundamentais do atual sistema global é o estreito vínculo entre o comércio internacional e o investimento estrangeiro direto (IED), cujo valor total se quadruplicou nas últimas duas décadas, passando a uma média anual de 1,05 trilhão de dólares entre 2001 e 2010. As corporações transnacionais com origem nos países desenvolvidos destinaram uma porcentagem crescente desse IED para os países subdesenvolvidos, passando de 23 bilhões de dólares (21,6% do total) na década de oitenta, a 394 bilhões de dólares na primeira década deste século (34,7% do total). As vantagens são claras: enquanto o retorno sobre ativos estrangeiros alcançou 12,5% em 2007, um valor alto em si mesmo, na China, que foi o principal receptor do investimento estrangeiro, o retorno sobre ativos estrangeiros alcançou 21% (Milberg & Winkler, 2013).

Para entender as causas desses altos níveis de IED, é útil fazer uma distinção entre IED horizontal e vertical:

- O *investimento estrangeiro direto horizontal* se apresenta quando a empresa tem plantas em vários países porque os custos

de transporte, tarifas e barreiras comerciais são significativos (IED horizontal com produto homogêneo), ou quando há uma economia de escala no nível da produção de uma variedade de produtos (IED horizontal com produto heterogêneo). Em ambos os casos, o IED horizontal está associado à busca de mercados, envolvendo a replicação da capacidade produtiva em uma localização estrangeira, presumivelmente para promover melhores vendas nesse lugar.

- O *investimento estrangeiro direto vertical* procura otimizar uma cadeia na qual os processos produtivos da empresa se separaram em elos. Podemos diferenciar, em primeiro lugar, o IED vertical para a busca de eficiência, que supõe o movimento de recursos produtivos para o exterior com o objetivo de reduzir os custos com base em menores salários (causa principal), menor carga tributária e baixos ou negligentes padrões trabalhistas e ambientais. Essas vantagens necessitam compensar amplamente os custos de transporte e tarifas em que se incorre como resultado do movimento internacional de matérias-primas, seções, componentes ou bens finais. Em segundo lugar, temos o IED vertical para a busca de recursos, motivado pela estratégia das empresas de controlar o fornecimento de recursos naturais ou *commodities* utilizados na produção de outros bens.

O IED insere e conecta as empresas que se integram à cadeia de produção e serviços de acordo com critérios de competitividade sistêmica e de acordo com as potencialidades competitivas específicas que tais empresas possam oferecer para a cadeia. O IED é parte do capital financeiro, sua distribuição geográfica e mobilidade contribuiem eficazmente para a conformação da cadeia global de valor e para a distribuição polarizada do faturamento global. Se surgir algum problema na dinâmica competitiva de um elo da cadeia ou no funcionamento geral da cadeia, a mobilidade do IED pode, quase sempre, solucioná-lo ou corrigi-lo. Isso implica um forte poder de negociação das transnacionais sobre governos, empresas e organizações de trabalhadores de cada país, particularmente nos de menor tamanho. A mobilidade do capital afeta em maior medida os elos de menor valor

que os de alto valor, criando assim uma forte concorrência entre empresas e localizações de baixo salário (Peña Castellanos, 2012).

As mudanças relacionadas ao novo sistema: a concentração do poder

Desde a presidência de Reagan, na década de oitenta, a redução do papel do Estado na atividade econômica foi enfatizada, tanto nos Estados Unidos quanto no resto do mundo, sob sua influência. Contudo, isso não significou a retirada do Estado da regulação da atividade econômica, nem de seu papel ativo em lidar e intervir nas relações de classe e nos conflitos sociais. Em lugar disso, houve um aumento de seu papel-chave na definição de políticas públicas e regulamentações estatais dirigidas a incrementar o poder das companhias industriais e financeiras dominantes, determinando, portanto, a distribuição de renda entre trabalhadores e capitalistas. A chamada *financeirização* da economia implica não apenas que os mercados de crédito tenham um papel mais transcendental na economia capitalista, mas também que a atividade econômica esteja crescentemente determinada pelas decisões das grandes corporações, cuja estratégia tem um forte componente financeiro: maximizar o valor para o acionista. Dessa forma, a nova conformação do sistema de produção em cadeias de valor interage e se entrelaça com o setor financeiro, reforçando a aliança política do capital e sua influência na estrutura de poder do Estado – a nível nacional, em países desenvolvidos ou em desenvolvimento, e a nível internacional, mediante os organismos desse âmbito que influem em cada um dos Estados nacionais –, intervindo decisivamente na definição da política governamental (Albo, Gindin, Panitch, 2010).

A relação fundamental entre o Estado e o mercado financeiro não é a regulatória, mas a de assegurar que o Estado forneça garantias para o capital. Podemos constatá-lo pelas as enormes contribuições

estatais (financiadas pelo conjunto da sociedade e, em especial, pelos trabalhadores) para o socorro privado diante das recorrentes crises do sistema em diferentes países. Citamos como exemplo os recentes desembolsos nos Estados Unidos e na Europa na crise iniciada em 2008, mas há diversos casos de resgate em países subdesenvolvidos, muitos deles pressionados por organismos internacionais de crédito e pelo próprio governo estadunidense. O papel de liderança assumido pelas finanças no sistema capitalista, incluindo a financeirização das corporações industriais e o importante crescimento da tomada de lucros (*profit taking*) no setor financeiro, é visto muitas das vezes como o triunfo do capital especulativo sobre o capital produtivo (com o objetivo de dissimular a realidade do funcionamento do sistema capitalista). A verdade é que a inter-relação entre finanças e produção na atualidade é tão grande, que é impossível que o novo sistema global de produção capitalista se desenvolva sem a atual intermediação financeira e seus sofisticados instrumentos para mitigar os riscos derivados de tipos de câmbio flexíveis, variações de taxas de juros, mobilidade de capitais, capitais de risco, etc.

Uma importante característica da conformação de CGVs é que elas diminuem custos ao mesmo tempo em que reduzem a necessidade de reinvestimento dos lucros na firma líder, uma vez que segmenta seus processos produtivos (antes integrados) e boa parte desses segmentos são empresas terceiras que integram a cadeia governada pela firma líder. Isso libera uma maior parcela dos lucros para distribuir aos acionistas ou para intervir nos mercados financeiros. O canal mais importante neste começo de século foi a recompra de suas próprias ações por parte das corporações, sem deixar de mencionar que o aumento no pagamento de dividendos e as fusões com pagamento em dinheiro tiveram um papel importante. Em muitos países desenvolvidos, a parcela de lucros destinada ao investimento declinou, quebrando a conexão do movimento dos preços das ações com o investimento real, produtivo, na expansão e inovação das empresas (Lazonick, 2015; Milberg & Winkler, 2013).

O aumento da interdependência do setor financeiro com a esfera da economia produtiva tornou a relação entre atividade real e atividade financeira mais complexa. Parte do comportamento das atividades e

variáveis que seriam determinadas por fatores reais se deve também a fatores financeiros e, em determinadas circunstâncias, a esfera do financeiro tende a prevalecer sobre a esfera do real. Nas últimas três décadas, o setor financeiro registrou uma expansão sem precedentes. Entre 1980 e 2014, os ativos se expandiram globalmente de 12 a 294 trilhões de dólares (1,1 e 3,7 vezes o PIB mundial, respectivamente). Ao mesmo tempo, no mesmo período, o valor dos contratos de derivados passou de 1 a 692 trilhões de dólares, ou seja, de um valor que era próximo do PIB mundial em 1980, passaram a representar mais de dez vezes o valor do PIB mundial a partir da segunda década do presente século.

A chamada *servicificaç*ão da economia é outra mudança significativa que acompanhou, complementou e potencializou o novo sistema global de produção. Essa tendência é evidente em todos os países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) tanto no nível macroeconômico como no nível micro, especificamente nas indústrias manufatureiras (a proporção dos serviços no total de produtos dobrou entre 1975 e 2005) (Boddin & Henze, 2014). Excluindo os serviços logísticos, que serão comentados depois, é possível distinguir três grupos de serviços:

- Em primeiro lugar, os serviços tradicionais: o comércio atacadista e varejista, como também a administração pública, que diminuíram sua participação no produto interno bruto ao longo do tempo.
- O segundo grupo inclui a educação, a saúde e o turismo, que cresceram lentamente com o tempo, mantendo sua participação no PIB.
- O terceiro grupo é o que se relaciona mais diretamente com as mudanças no sistema global de produção: serviços de tecnologia da informação e comunicação, financeiros, de negócios, de engenharia e design, ambientais e legais, entre outros. Esses tipos de serviços apresentam o maior valor agregado e cresceram com grande rapidez nas últimas décadas, incrementando também o conteúdo de serviços nas exportações e, com isso, seu valor agregado (Elms & Low, 2013; Lanz & Maurer, 2015).

A fragmentação da produção e a conformação de CGVs geraram um forte aumento no volume de cargas, em particular, e na logística em geral, merecendo uma atenção especial. O número de empresas logísticas no mundo cresceu aceleradamente desde os anos setenta. Entre 1970 e 2011, as empresas de gestão de cadeias de produção e as empresas transportadoras multiplicaram-se por três e por oito, respectivamente. Essas empresas logísticas oferecem uma ampla gama de serviços, desde a preparação de documentos, como notas fiscais comerciais e conhecimentos de carga, até atividades de apoio, como consolidação de carga, armazenamento, transporte marítimo e distribuição. Todos esses serviços facilitam o movimento dos bens de um país para outro. A ascensão das empresas logísticas foi acompanhada por suas tentativas de adotar um verdadeiro aspecto global. O surgimento dessas companhias logísticas globais e a rede de cobertura de países cada vez mais extensa em todo o mundo ajudaram as empresas a impulsionar suas cadeias de produção global. O surgimento de serviços e plataformas logísticas especializadas cresceu nos últimos anos para satisfazer a demanda de numerosas empresas na criação de cadeias de produção sincronizadas.

No terreno trabalhista, a difusão das cadeias globais de valor implicou a realocação, a subcontratação e a deslocalização geográfica, aumentando o emprego precário e diminuindo o poder de negociação sindical local e nacional. Ao mesmo tempo, a globalização dos mercados de trabalho combinada com a comunicação instantânea e o transporte de baixo custo melhorou a flexibilidade das corporações para tomar decisões de curto prazo, solapar os níveis salariais e condições de trabalho, e aumentar a utilização de trabalhadores mediante contratos flexíveis e empresas que fornecem mão de obra terceirizada. A terceirização, subcontratação e deslocalização, sejam elas de serviços ou de setores produtivos, têm um componente adicional para a diminuição dos custos para as empresas. Com a fragmentação da produção, pulveriza-se o mercado de trabalhadores, seja em áreas produtivas ou de serviços, debilitando a organização sindical. A partir daí, dificulta-se a defesa das conquistas dos trabalhadores em termos de salários e de direitos, e torna-se ainda mais difícil a obtenção de novas conquistas. Inversamente, fica mais fácil para as

empresas imporem seus objetivos. A externalização de atividades está ligada, em muitos casos, à tentativa de evitar conquistas sindicais.

Um fator-chave e persistente no tempo é o crescimento global da capacidade excedentária em muitas indústrias. A entrada da China, da Índia e da Europa oriental na economia capitalista mundial duplicou a força de trabalho do mundo, incrementando, por um lado, o exército de reserva globalizado pelo sistema (não por sua mobilidade) e diminuindo, por outro, a relação capital-trabalho. Os dois fatores implicam diretamente o aumento da rentabilidade das transnacionais, ao mesmo tempo em que os trabalhadores sofrem as consequências descritas anteriormente. A pressão competitiva sobre os fornecedores é trasladada para uma pressão sobre os custos trabalhistas diretos e indiretos (salários e benefícios sociais) e sobre os padrões laborais. A empresa líder da cadeia diminui sua responsabilidade no cumprimento dos padrões quando o fornecedor é independente da firma principal.

Assim, a evolução da porção de riqueza apropriada pelo capital e a da desigualdade caminharam paralelamente. Essa evolução passou por um período de relativa estabilidade de 1947 até 1980, mas seguiu em constante aumento a partir de então, como consequência da mudança nos sistemas globais de produção, com seu correlato na tecnologia, no comércio, nas finanças e na redução do salário direto e indireto (Giovannoni, 2014). O crescimento econômico se manifesta no aumento da riqueza dos setores de rendas mais altas, na diminuição da proporção da receita do trabalho e no aumento da desigualdade nas sociedades atuais. A desigualdade econômica não se expressa apenas pela parcela de riqueza apropriada por cada uma das classes sociais, embora esta seja sua base explicativa fundamental. Na atualidade, 1% da população mais rica do planeta possui mais riqueza que o resto da população mundial em seu conjunto. Desde o começo do século, a metade mais pobre da população do mundo recebeu apenas 1% do total do aumento da riqueza mundial, enquanto a metade do aumento teve como destino o 1% superior.

Porém, a crise do atual modelo de desenvolvimento não é apenas social. O impacto ambiental do novo sistema de produção e de seu correlato, o estilo dominante de sociedade, coloca em perigo a sobrevivência da humanidade e de outras espécies. A crise ambiental se

alimenta do tipo de relação que o capitalismo constrói com o sistema ecológico, sob um enfoque funcionalista e tecnocrático que o atual sistema global de produção reforça e estende para todos os âmbitos. A natureza é privatizada, comercializada e monetizada, e sua utilização é direcionada para a obtenção de lucros, com um uso intensivo de capital e energia e com baixo uso de mão de obra. A utilização dos recursos naturais por parte das cadeias de valor tende à monocultura, à extração intensiva, à expansão das fronteiras geográficas de exploração agrícola e mineira e à predominância sobre outros usos da terra. Na urbanização, o estilo de vida potencializa o consumo excessivo de bens materiais, de uma maneira assombrosamente esbanjadora e com efeitos sociais isolantes e individualistas.

O sistema globalizado de produção se estende a diversos âmbitos (todos as esferas da vida humana e de todas as espécies animais e vegetais que habitam o planeta), com um impacto exponencial jamais visto antes na pressão sobre os limites ambientais do planeta, dando vazão a dramáticas consequências presentes e futuras. Cabe ressaltar, especialmente neste momento, os graves efeitos da mudança climática: a perda da biodiversidade, a erosão dos solos e as mudanças nos oceanos.

O papel da ciência e da tecnologia: novas áreas de negócio

Assim como o capitalismo concluiu sua tarefa de englobar todo o planeta no começo do século XXI, não é de hoje que a comunidade científica se tornou, objetivamente, um setor assalariado, completando a transformação dos produtos da atividade dos cientistas em mercadoria. O contínuo processo de divisão do trabalho se transferiu para a área intelectual, formalizando a abertura de especializações e classificações dos cientistas em áreas separadas e hierarquizadas de acordo com o nível de desenvolvimento histórico das ciências. Nas condições capitalistas de produção do conhecimento, a ciência e a tecnologia representam uma formidável força social produtiva

que foi determinada e controlada, em grande parte, pela economia e pela política, com crescente influência das empresas de maior porte (Cheroni, 1994).

Com o atual sistema de produção global, as cadeias determinam a transferência de tecnologia para os fornecedores locais apenas em função dos vínculos produtivos, comerciais e tecnológicos entre as empresas que integram a CGV, a partir da complexidade inerente às transações, ao grau de codificação nas especificações de produtos e processos, e às capacidades tecnológicas dos fornecedores. Entretanto, o elemento vital dessa forma de transferência é que os centros de decisão produtiva e tecnológica, geralmente as únicas fontes de tecnologia empregada pelas filiais e pelos fornecedores, são determinados pelas casas matrizes das empresas transnacionais. Isto implica que as decisões tecnológicas com que as redes globais funcionam se adaptam em função da estratégia de produção, comercialização e rentabilidade da empresa transnacional. Essas decisões não provêm de considerações relacionadas às necessidades produtivas e sociais do país onde se realiza o IED, o que pode significar que as indústrias nacionais acabem tecnologicamente estagnadas. A inserção de bens de alta tecnologia nos sistemas de produção global, associada à chegada de fluxos de investimento estrangeiro direto para essas atividades produtivas, tem um efeito de retroalimentação tecnológica negativa para os países em desenvolvimento, porque inibe a pesquisa, o desenvolvimento e a produção local de bens que a empresa investidora prefere importar por ter relações de conhecimento com seus fornecedores ou para uniformizar seu equipamento nas plantas localizadas em diferentes países. Além disso, na maioria dos países latino-americanos concede-se a exoneração de impostos para a importação de bens de capital, entre outros benefícios para os investidores.

A heterogeneidade das estruturas produtivas no interior dos países e as diferenças entre países desenvolvidos e em desenvolvimento são magnificadas pela dinâmica da inovação e difusão da tecnologia. No contexto das atuais tendências tecnológicas, a distância entre os países centrais e as economias subdesenvolvidas tende a ser ampliada. A combinação de condições tecnológicas (automação e digitalização) com formas de organização da produção (terceirização, subcontratação

e *offshoring*) geram, ao mesmo tempo, fragmentação e concentração empresarial. Por um lado, existem numerosas micro e pequenas empresas que acedem a nichos de mercado atendendo requerimentos locais ou de personalização de produtos e serviços. Por outro lado, aumenta a concentração dos mercados caracterizados por economias de escala em mãos de grandes empresas dos países desenvolvidos e, em menor grau, de alguns países asiáticos emergentes com presença mundial. Particularmente, as empresas que desenvolvem modelos de negócios baseados em plataformas cresceram dramaticamente na última década, englobando variados campos de negócios – de livros e viagens, até transporte, finanças, saúde e energia. As plataformas utilizam as cadeias de valor constituídas por elos de produção e serviços, onde a logística desempenha um papel fundamental, aprofundando o novo sistema global de produção. As plataformas podem ser de diferentes tipos: transacionais, de inovação, de investimento e integradas – estas últimas são as menos numerosas, porém dominantes. Um elemento central de seu funcionamento e explosão recente é o efeito de rede que cria um ciclo que reforça seu próprio crescimento (mais usuários atraem mais usuários), gerando escalas que aumentam a concentração (CEPAL, 2016b; Evans & Gawer, 2016).

Por um lado, o processo de mudança tecnológica sob o capitalismo mantém suas características básicas de aumento de intensidade no uso de capital e da tendência à economia de mão de obra. Entre 2010 e 2013, foram perdidos 5,1 milhões de postos de trabalho produtivos e estima-se que a perda de trabalhos se acelerará passo a passo com a automação e a digitalização (Vega, 2017). Por outro lado, o processo adquiriu características distintivas nas recentes décadas com o sistema globalizado de produção. A tecnologia passou a ser um campo especial de negócios, principalmente de grandes corporações. Isso não impede que tanto o Estado quanto as pequenas e médias empresas inovadoras tenham um papel crucial no desenvolvimento tecnológico, mas trata-se de um papel complementar e, em muitos países, subordinado aos interesses das companhias transnacionais. As grandes empresas não foram, nem são, as únicas organizações envolvidas na busca de novas tecnologias. A colaboração em pesquisa e desenvolvimento com diferentes ramos do Estado nos países avançados do sistema

capitalista foi permanente. Como um exemplo significativo, a maior parte do setor corporativo de tecnologia intensiva nos Estados Unidos tem diminuído o investimento em tecnologias básicas, com a finalidade de se concentrar na "extração de valor" e na tecnologia aplicada, fazendo com que a pesquisa básica recaia sobre as agências públicas. Além da documentada utilização das compras públicas por parte do Departamento de Defesa para o desenvolvimento de tecnologia de guerra (que em muitos casos encontrou importantes aplicações civis), em décadas recentes muitos organismos governamentais, em nível nacional, estatal e local, somaram-se ao financiamento de pesquisa e desenvolvimento em setores selecionados, utilizando o controle do custeio para criar e manter vínculos entre as empresas, universidades e investidores de capital de risco (Wade, 2014).

Os tratados de livre comércio de nova geração, assim como as negociações para megatratados regionais e de serviços, caso prosperem, procuram gerar mudanças relevantes nas regras do jogo globais, com especial importância aos setores de tecnologia avançada. Estimulam a criação de espaços econômicos integrados de vasto alcance, à margem dos organismos multilaterais onde todos os países estão representados, com uma agenda muito mais ampla e complexa do que a que estava sendo negociada nesses organismos. Dessa maneira, para atingir um custo mínimo em operações e um acesso máximo a mercados para as corporações transnacionais, buscam compatibilizar as regras sob as que operam as cadeias de valor. Esses acordos têm como base a liberalização, privatização e desregulação de atividades essenciais para o ser humano e para as sociedades. Além de seu impacto sobre os fluxos comerciais e de investimento, os tratados resultantes destas negociações incidirão nos graus de liberdade dos países para implementar políticas públicas em diversos âmbitos. Assim, acabam sendo afetados setores tão importantes e diversos como a educação, a saúde, a regulação financeira, as compras públicas, as telecomunicações, os direitos trabalhistas e a proteção do meio ambiente, entre outros.

Os novos acordos comerciais incorporam normas sobre a propriedade intelectual, os fluxos de capital e a proteção de investimentos. Elas foram concebidas, antes de mais nada, para gerar e preservar os lucros das instituições financeiras e das empresas transnacionais,

em detrimento de outros objetivos políticos legítimos. Essas normas estabelecem medidas especiais de proteção para os investidores estrangeiros, que frequentemente entram em conflito com a saúde pública ou com regulações ambientais. Eles dificultam para os países o acesso à tecnologia, à gestão dos fluxos voláteis de capital em desenvolvimento e à diversificação de suas economias.

Caso as regras de jogo propostas pelos megatratados se confirmem, as possibilidades de agendas de desenvolvimento nacional serão inibidas, exceto para as potências dominantes do sistema. Elas podem institucionalizar, em nível global, a tática de "derrubar a escada" para os países atrasados, conseguindo evitar que eles, eventualmente, cheguem a competir no nível tecnológico que os países ricos alcançaram. Essa foi uma tática historicamente utilizada por alguns países desenvolvidos e está se repetindo na atualidade com a finalidade de expandir o domínio dos mercados. Por conseguinte, poderão assegurar uma divisão internacional do trabalho que responda aos interesses de suas empresas transnacionais (Chang, 2002).

O papel dos países: uma nova divisão internacional do trabalho

A fragmentação geográfica dos processos produtivos e sua organização como cadeias globais de valor determinam a existência de uma divisão internacional de tarefas entre os países segundo seu estado de desenvolvimento, refletindo a assimetria tecnológica existente entre eles. Essa forma de organização da produção e da comercialização dá características peculiares à globalização contemporânea e a diferencia de outros períodos de expansão internacional do capital, quando o objetivo era replicar nos países periféricos as unidades produtivas e infraestruturas das metrópoles. Ao modificar radicalmente a organização das estruturas de produção nacionais e as formas de intercâmbio comercial, a dinâmica da cadeia modifica as condições

de competitividade dos mercados e, consequentemente, o modo de inserção das economias nacionais na economia global. É o que permite redefinir a divisão internacional do trabalho.

Enquanto atividades com maior valor agregado relativo (concepção, design, pesquisa e desenvolvimento, marketing e serviço de pós-venda) se mantêm nas economias avançadas, os processos manufatureiros são externalizados para países em desenvolvimento com baixos salários relativos. Dessa forma, os benefícios que a participação nas CGV pode propiciar aos países em desenvolvimento dependem de sua localização dentro da cadeia, da etapa de produção realizada no país e da tecnologia e capacitação da mão de obra requerida para as tarefas de produção.

A divisão internacional do trabalho já não responde à tradicional dicotomia entre países industrializados e países subdesenvolvidos; atualmente ela reflete uma verdadeira taxonomia de papéis complementares de acordo com o grau crescente de intensidade tecnológica da estrutura produtiva e das capacidades adquiridas por cada país – da produção de bens primários, sem incorporação de valor agregado, até o domínio de tecnologias avançadas, com inovação permanente de produtos e modelos de negócios, passando por uma industrialização baseada em investimento estrangeiro, em forma de enclaves exportadores, e pela etapa mais avançada, onde, ao lado da produção com tecnologia estrangeira, formam-se indústrias e serviços de suporte nacionais que adensam o tecido industrial.

De acordo com dados de 2013, 67% do valor mundial total criado em virtude das cadeias globais de valor é revertido aos países da OCDE, enquanto a cota dos países recentemente industrializados (NIC, na sigla em inglês) e dos BRICS é de 25%. Apenas 8% do valor acrescentado total é compartilhado entre todos os demais países em desenvolvimento e os países menos desenvolvidos. Especificamente no setor de serviços, a contribuição nas exportações com valor agregado é de quase 50% para os países da OCDE. Um panorama similar surge da análise do valor agregado por setores industriais. As indústrias de alta tecnologia têm uma maior fragmentação dos processos de produção porque correspondem a uma maior proporção de cadeias globais de valor em comparação com indústrias de baixa tecnologia.

O valor agregado nas indústrias de alta tecnologia nos países em desenvolvimento costuma ser baixo. Nas indústrias de baixa tecnologia, como as têxteis e do couro, apesar da vantagem competitiva dos países em desenvolvimento ser maior, pois envolvem o emprego de baixos salários em grande escala, eles respondem apenas pelas matérias primas e pela produção, enquanto o design e a comercialização são realizados por países desenvolvidos. Portanto, os lucros das exportações são fragmentados por meio das cadeias globais de valor, com um equilíbrio de poder que favorece os países desenvolvidos e permite que captem a maior parte do valor gerado.

Os processos de inserção e melhoria são, geralmente, muito limitados na cadeia, razão pela qual o sistema de produção global tende à polarização do crescimento e à ampliação da desigualdade social no contexto mundial. Nas condições atuais de concorrência global, o controle dos mercados constitui uma das fortalezas essenciais das cadeias globais. Empresas e países que pretendam estabelecer uma inserção internacional competitiva são obrigados a acatar as condições impostas pela concorrência sistêmica das cadeias globais. Houve raras exceções, mas, normalmente, devido a questões geopolíticas específicas e temporárias. Para alguns países, regiões e localidades, a globalização é uma oportunidade, embora quase sempre altamente cara em termos de justiça social e degradação ambiental (Peña Castellanos, 2012).

Com a expansão das cadeias de valor, a inserção dos países e o papel que suas empresas ocupam nelas passaram a ser o foco das estratégias de desenvolvimento econômico contemporâneas (Cattaneo, Gereffi, Staritz, 2010). Muitas das instituições e forças que afetam o desenvolvimento não são determinadas no nível das CGV, mas os canais para alcançar mais valor e empregos, assim como para gerar inovação em produtos e processos, ocorrem cada vez mais dentro das CGV. Ainda que a presença de elos de CGV produza comércio internacional e, portanto, maiores exportações para um país, devido à grande especialização vertical e à importação de insumos próprias do novo sistema de produção, esta presença, por si só, não garante melhoras na geração de valor e, menos ainda, se traduz automaticamente em mais empregos. A dupla "comércio internacional e investimento

estrangeiro direto" também expressa uma relação hegemônica, altamente contraditória, discricionária e mutante, inerente ao paradoxo exclusão-inserção. Corresponde a grupos específicos de empresas e países emergentes, dentro de um universo de firmas e territórios, que não se inserem nas CGV ou integram apenas elos de menor valor e mais *commoditizados*, enfrentando enormes restrições produtivas e comerciais.

A América Latina na nova dinâmica global: avanços e retrocessos

A partir dos anos noventa, os setores nacionais dominantes e os organismos multilaterais impulsionaram a liberalização comercial da economia como um passo necessário para viabilizar a mudança para o novo sistema global de produção. Isso implicou a reestruturação do aparelho produtivo nos países da América Latina, aprofundando sua trajetória econômica baseada em recursos naturais e mão de obra de baixa qualificação. Nas décadas prévias, sob a política de substituição de importações, fora desenvolvido um fraco processo de industrialização baseado em têxteis, calçados, máquinas, ferramentas e automóveis. Quando esses ramos produtivos começaram a perder competitividade nos mercados mundiais devido à nova concorrência de países como Coreia e Taiwan, primeiro, e China, depois, foram sendo eliminadas proteções e, ao mesmo tempo, indústrias baseadas em recursos naturais, alimentos e óleos de soja ou palma, mineração, gás e petróleo, aquicultura, carnes e laticínios e indústrias florestais foram crescendo, alcançando novos mercados e ampliando os existentes.

Como mencionamos, entre 1980 e 2011 o comércio mundial cresceu a uma taxa média anual duas vezes maior que a taxa de crescimento médio do PIB (5,7% X 2,8%), fazendo com que a relação entre o comércio internacional e a produção mundial passasse de 27% a 65% nesse

período. A América Latina também experimentou um aumento dessa relação nas últimas décadas, mas o nível alcançado está longe do que observamos na União Europeia ou no leste da Ásia, onde supera 80%. Dentro da região, a situação é desigual: destaca-se o Mercado Comum Centro-americano (MCCA), com valores superiores a 80%, enquanto a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul) apresentam valores inferiores à média mundial. O México, integrado à América do Norte por meio do NAFTA, experimentou um forte aumento da relação entre comércio e PIB, que foi de 24%, antes da entrada em vigor do acordo, a 65% em 2011, principalmente devido ao novo sistema de produção, que eleva a importação de insumos e a exportação de produtos montados (CEPAL, 2014c).

Quando analisamos a estrutura das exportações por destino, observa-se que quase 80% das vendas de bens intermediários realizadas pela América Latina na primeira década do século foram dirigidas para fora da região. Em particular, cerca de 70% tiveram como destino as cadeias de valor da América do Norte, Europa e Ásia, proporção reduzida para cerca de 60% quando se exclui México.

Com referência às exportações extrarregionais, destaca a expansão sem precedentes do comércio entre a China e a América Latina no período entre 2001 e 2010, crescimento que se mantém com menores taxas nos últimos anos. A China é, ao mesmo tempo, uma potência industrial e um forte consumidor de produtos. Por isso, a procura chinesa por *commodities,* característica desta etapa, constituiu uma fonte de fundos externos para os exportadores primários. Somam-se a esse fator os fortes investimentos do gigante asiático em vários países da região, com o objetivo de assegurar o fornecimento de minerais, energia e produtos agrícolas (especialmente alimentos), e de baratear seus custos de logística. Na primeira década do século, as exportações de minerais e combustíveis da América Latina para a China cresceram a um ritmo de 16% ao ano, enquanto as de produtos agrícolas subiam 12% em média. Esses laços comerciais resultaram em fortes, porém assimétricos, encadeamentos em CGV entre a China e a América Latina. No período 2000-2011, a participação total da América Latina nas CGV cresceu, mas se manteve abaixo da média global, enquanto a China teve uma participação similar à

média global. Agora veja, o encadeamento de elos da China com a América Latina, para trás nas cadeias, cresceu de 1% a 11% em participação. No sentido inverso, o crescimento de vínculos para frente também subiu fortemente, de 5% a 16%. Em outras palavras, o papel da China para as CGV na América Latina passou a ser ainda mais importante que os encadeamentos intrarregionais. A assimetria no comércio revela o papel diferente dos países nas CGV: em 2013, as *commodities* representaram 73% das exportações da região para a China (principalmente ferro, cobre, petróleo e soja), enquanto as importações da China foram em 91% bens industriais de baixa, média e alta tecnologia (OCDE, CEPAL e CAF, 2015).

Existe uma considerável diversidade na América Latina com relação à participação em redes regionais e globais de produção. Podemos distinguir entre México e América Central, por um lado, e América do Sul, por outro, deixando em um terceiro grupo, por suas características particulares, alguns países que se encontram entre as duas zonas e que serão analisados mais adiante. O primeiro grupo de países participa amplamente em diversas cadeias de valor centralizadas nos Estados Unidos, tanto de bens (setores automotivo, de eletrônica e vestuário, entre outros) quanto de serviços (*call centers*, tecnologia da informação e das comunicações, e outros serviços remotos). No segundo grupo de países, por outro lado, a gestação de redes de produção é ainda incipiente, com algumas exceções onde o setor automotivo é o mais significativo. Nesse grupo de países, a inserção em CGVs mais importante é no fornecimento de matérias-primas, minerais, alimentos e energéticos. O que ambas as situações compartilham é que a renda para os trabalhadores é baixa e as desigualdades, altas, em consequência do baixo valor gerado e apropriado pela pobre estrutura produtiva (Blyde, 2014).

A presença relativamente significativa do México e da América Central nas cadeias internacionais de valor se deve a vários fatores, entre eles, sua proximidade com os Estados Unidos e os menores custos de trabalho, o que foi um incentivo para empresas multinacionais estadunidenses se deslocarem para essas localizações ou subcontratarem nelas processos manufatureiros e atividades que requerem o uso intensivo da mão de obra. Esse padrão foi sendo reforçado por

diversos regimes de incentivos implementados por esses países, como as zonas maquiladoras e as zonas francas de exportação. Os acordos comerciais que vinculam o México e a América Central aos Estados Unidos (o NAFTA e o Tratado de Livre Comércio entre Estados Unidos, América Central e República Dominicana [DR-CAFTA], respectivamente) aprofundaram e consolidaram essa modalidade de integração produtiva. No caso do México, observa-se uma maior especialização vertical e, consequentemente, um menor conteúdo de valor agregado doméstico nas exportações, em comparação com o Brasil ou outros países da sub-região do Cone Sul. Esse dado reflete a maior integração do México nos elos da cadeia produtiva que envolvem atividades de montagem de bens finais uma etapa que incorpora escasso valor agregado.

Se uma determinada relação de comércio bilateral de bens intermediários é principalmente intraindustrial, interpreta-se como evidência de um maior grau de encadeamento produtivo entre os países envolvidos. As relações mais intensas de comércio intraindustrial de bens intermediários são observadas nos casos do México, Brasil e Costa Rica com os Estados Unidos. O grosso das vendas desses bens intermediários industriais corresponde a indústrias caracterizadas por um comércio de tipo intraindustrial (94% contra 59% para os bens semielaborados). Dos vinte grupos de produtos intermediários com maior vínculo intraindustrial exportados pelo México para os Estados Unidos, dezenove correspondem a bens industriais, especialmente produtos de tecnologia média e baixa (CEPAL, 2014a).

Na análise setorial, observa-se que as principais cadeias de exportação mexicanas para os Estados Unidos são as vinculadas à indústria automotiva, especialmente a de peças e acessórios de veículos automotores, que representou 19% das exportações totais de bens intermediários para esse destino no período 2011-2012. Em seguida, por ordem de importância, vêm os grupos de material de distribuição de eletricidade, aparelhos elétricos para conexão e motores de combustão interna. Essas quatro indústrias constituíram, em conjunto, 43% do total das exportações de bens intermediários realizadas pelo México para os Estados Unidos no período. Também têm destaque as indústrias produtoras de bens de capital, como maquinário não

elétrico, equipamento médico, equipamento de calefação e refrigeração, bombas e compressores, maquinário e equipamentos de engenharia civil, entre outros, que fornecem fundamentalmente peças e partes para empresas da América do Norte, sobretudo dos Estados Unidos. Merecem ser mencionados os grupos de produtos intermediários correspondentes a indústrias de bens de capital de alta tecnologia, como os de equipamentos de telecomunicações, maquinário e aparelhos elétricos, instrumentos e aparelhos de medição e aparelhos elétricos e de eletricidade, também integrados nas cadeias de valor norte-americanas.

Depois do México, a Costa Rica é o país latino-americano com maior integração comercial com os Estados Unidos, destino de 38% de suas exportações em 2012. O padrão exportador da Costa Rica para os Estados Unidos, conformado em 46% por bens intermediários, é caracterizado por uma grande proporção de comércio intraindustrial no segmento de bens intermediários industriais. Entre os vinte principais grupos de produtos intermediários com maior intensidade intraindustrial exportados pela Costa Rica para os Estados Unidos, destacam-se as industrias fornecedoras de instrumentos e dispositivos de equipamento médico, elétricos e eletrônicos, peças e acessórios de veículos, química e farmácia, agroindústria e outras indústrias transversais, como a de artigos plásticos. Em 65% dos casos, os produtos associados correspondem a bens industriais de média e alta tecnologia (CEPAL, 2014a).

O vínculo dos demais países do MCCA com os Estados Unidos é mais forte em setores como o de fios e confecções, em que El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua, em menor medida, estão inseridos. A discriminação das exportações desses países para o mercado estadunidense por categorias de bens mostra que 60% corresponde a produtos de consumo final, seguidos dos produtos básicos, com cerca de 30%, enquanto bens intermediários representam menos de 10%. Quando analisamos o padrão exportador de bens intermediários, observa-se que 57% dos bens industriais vendidos por esses países para os Estados Unidos estão inscritos em uma relação intraindustrial. No caso dos bens intermediários semielaborados, a proporção de comércio intraindustrial é significativamente menor. A reduzida

presença de bens intermediários no total exportado pelo conjunto de países de referência determina uma relação predominantemente interindustrial com os Estados Unidos (CEPAL, 2016b).

Na América do Sul, as redes de produção são menos desenvolvidas. A sub-região possui abundantes reservas de recursos naturais, o que se reflete em uma forte especialização exportadora primária de todas as economias sul-americanas. Essa especialização se acentuou durante a última década, em grande parte devido à forte demanda desses produtos por parte da China e aos altos preços de matérias-primas como o minério de ferro, o cobre, o petróleo e a soja. Por outro lado, trata-se de uma sub-região extensa, com grandes barreiras geográficas (como a Amazônia e a Cordilheira dos Andes) que dificultam a comunicação e uma distribuição espacialmente equilibrada da população e da atividade econômica. São elementos que, somados a importantes carências de infraestrutura, dificultam a possibilidade de reproduzir na América do Sul o tipo de integração produtiva observado em certas regiões da Ásia, caracterizada por redes de produção industriais densas. A principal exceção é a integração entre a Argentina e o Brasil no setor automotivo, que gera um intenso comércio de peças e componentes. Os esquemas sul-americanos de integração tenderam a se concentrar na eliminação de tarifas e outros obstáculos aduaneiros ao comercio de bens, com um menor desenvolvimento em temas como comércio de serviços, investimento, política de concorrência e compras públicas.

No caso do Brasil, ainda que o tamanho da economia seja um fator explicativo para o maior conteúdo de valor agregado doméstico de suas exportações, a crescente concentração da cesta exportadora em bens primários também é significativa, na medida em que a produção desses bens é menos suscetível à fragmentação geográfica. O maior peso relativo do valor agregado doméstico indireto nas exportações do Brasil reflete uma maior integração dos setores exportadores com o resto da economia, embora a intensificação da especialização exportadora primária esteja levando a uma queda da participação deste componente do valor agregado por causa dos menores vínculos intersetoriais domésticos que caracterizam os setores primários. Dessa maneira, a participação do Brasil em redes internacionais de

produção está sendo, principalmente, como fornecedor de suprimentos e matérias-primas utilizados na produção de outros bens e serviços no exterior, gerando assim vínculos para frente na cadeia (Castillo & Martins, 2016).

Tendo em conta o tamanho de sua economia e de seu mercado interno, assim como suas importantes capacidades tecnológicas, o Brasil tem potencial para desempenhar um papel crucial em qualquer iniciativa que pretenda desenvolver as cadeias de valor sul-americanas. Na atualidade, os encadeamentos produtivos entre o Brasil e as demais economias sul-americanas, salvo no caso da Argentina, são relativamente fracas. Em 2011, 30% das exportações totais de bens intermediários industriais do Brasil foi dirigida para a América do Sul, principalmente para a Argentina, mas apenas 5% de suas importações desse tipo de bem proveio da sub-região, e unicamente 1%, excluindo o Mercosul. Essa diferença entre o padrão exportador e o padrão importador de bens intermediários industriais reflete a baixa regionalização das importações do Brasil.

O comércio entre Argentina e Brasil representa 64% do total dos intercâmbios comerciais do Mercosul. São os dois países de maior tamanho do grupo e apresentam um grau superior de integração produtiva. Esse comércio é caracterizado por uma alta proporção de produtos intermediários (cerca de 30% das exportações da Argentina para o Brasil e de 50% das do Brasil para a Argentina), com um padrão marcadamente intraindustrial. Existe uma grande integração no caso dos produtos automotivos, veículos e autopeças. Outras indústrias destacáveis são a química e a petroquímica, que compreendem derivados do petróleo, produtos de perfumaria, cosméticos, desinfetantes, inseticidas, fungicidas, produtos químicos diversos e artigos de plástico. A indústria petroquímica é atualmente uma das maiores do mundo e boa parte do impulso de outras indústrias do Mercosul (agroindústria, têxtil, automotiva, plásticos) tem base nos produtos dessa cadeia regional. Entre as principais indústrias, também figuram a siderúrgica e metalúrgica, com produtos como alumínio, barras, hastes, ângulos, perfis e manufaturas de metais comuns. Na cadeia, os produtos argentinos são majoritariamente bens intermediários semielaborados, enquanto predominam os bens

intermediários industriais entre os produtos brasileiros (CEPAL, 2016b; Giordano, 2016).

Outro importante núcleo de relações comerciais com vínculos industriais desenvolvidos encontra-se nos intercâmbios entre Colômbia, Equador e Peru, países cujo comércio de manufaturas cresceu nos últimos quinze anos. Isso se traduziu em uma intensificação do comércio intraindustrial, ainda que sempre sobre o eixo colombiano. 40% das exportações da Colômbia dirigidas para a CAN se concentra em produtos intermediários, especialmente bens intermediários industriais. São seguidos, em importância, por bens de consumo e produtos básicos. 50% das exportações de bens intermediários industriais da Colômbia é realizado sob a modalidade de comércio intraindustrial, enquanto predomina o comércio interindustrial nas exportações de bens intermediários semielaborados. Entre os vinte principais grupos de produtos com elevada intensidade intraindustrial exportados pela Colômbia para a CAN, sete indústrias se destacam: petroquímica, química, papel e papelão, agroindústria, têxtil e vestuário, veículos e metalúrgica. Combinadas, essas indústrias geram um pouco mais de 70% do valor agregado manufatureiro total da economia colombiana, incluindo manufaturas de baixa, média e alta tecnologia, e algumas manufaturas baseadas em recursos naturais.

A conjuntura global e regional: consequências da mudança de ciclo econômico

A análise da evolução do comércio mundial nos últimos anos produz duas visões diferentes. Em termos reais, o crescimento do comércio mundial foi desacelerado desde o final de 2011. Em termos nominais, em dólares americanos, o crescimento desabou desde a segunda metade de 2014: o valor do comércio de bens e serviços caiu 10,5% em 2015. Para as economias avançadas, a desaceleração foi nítida no período posterior às crises da dívida da zona do Euro. As economias chamadas

emergentes e para as economias em desenvolvimento, por sua vez, vivenciaram uma desaceleração mais suave inicialmente, que se agravou nos últimos dois anos. Como ocorreu durante a crise financeira mundial, o comércio de serviços foi mais resiliente que o comércio de bens. Por exemplo, enquanto o comércio de serviços passou de uma taxa anual de crescimento de 9,5%, na primeira década do século, para 5,5%, durante 2012-2015, o comércio internacional de bens passou de 9% para 3% nos mesmos períodos. A gravidade da desaceleração do crescimento do comércio variou de acordo com os tipos de produtos. O comércio em bens de consumo não duradouro se manteve relativamente estável, enquanto a maior redução foi observada no crescimento do comércio de bens de capital, seguida dos bens intermediários primários, bens de consumo duradouros e produtos intermediários processados (Constantinescu, Mattoo, Ruta, 2015).

Já a taxa de crescimento global parece estar se estabilizando em um valor baixo, da ordem de 3%, embora com diferenças entre as regiões. A recuperação experimentada pelas economias desenvolvidas ainda é frágil, enquanto a maioria das economias emergentes continua sofrendo desaceleração. No entanto, os mercados emergentes ainda representam a maior parte do crescimento global. A tendência à desaceleração da economia mundial está associada, em primeira instância, à diminuição da taxa de crescimento da formação bruta do capital fixo (FBCF). A taxa de crescimento do investimento mundial passou de 4%, no início da década de setenta, para 3,2% nos anos oitenta e noventa. Sua recuperação no começo da primeira década deste século foi transitória e, a partir da crise financeira mundial, sua taxa de crescimento foi inferior a 3%. Um fator-chave nas decisões de investimento são as estratégias corporativas das empresas transnacionais. Desde o ano 2000, o IED em valor absoluto foi estimulado, como vimos, mudando também sua composição entre países desenvolvidos e em desenvolvimento e seus objetivos, com o aumento do peso do investimento vertical em vez de horizontal. Em outras palavras, nas duas décadas prévias ao ano de 2012, a conformação e expansão das cadeias de valor globais implicou um forte incremento do IED e do investimento local, multiplicando, ao mesmo tempo, o comércio internacional. A evidência disponível

sugere que a explicação para a lentidão do crescimento do comércio pode ser encontrada no ritmo de desaceleração da especialização nas cadeias de valor, como veremos a seguir (Evenett & Fritz, 2016; CEPAL, 2016a e UNCTAD, 2016).

A partir de 2012, as CGV alcançaram um estado de maturidade, abrangendo 80% do comércio mundial. Com isso, sobram poucas cadeias a conformar e poucas sub-regiões ou países a integrar ao novo sistema de produção. O ritmo mais lento da expansão das cadeias globais é um fator determinante da desaceleração do comércio. A maturidade das CGV implica a abertura de uma fase de ajuste estrutural, onde a luta competitiva entre as grandes companhias passa da prioridade na conformação de redes de produção, que caracterizou as décadas passadas, para a otimização de sua operação, signo dos tempos atuais. Nas duas etapas, busca-se a maior rentabilidade possível. A otimização implica também mudanças, mas menos representativas que na etapa anterior, diminuindo o IED ao mínimo necessário para conseguir maior competitividade (menores custos e maior flexibilidade) em algum elo da cadeia ao mover operações entre os próprios países em desenvolvimento, em alguns casos, e, em menor medida até agora, voltando para sua localização original em um país desenvolvido, de modo a aproveitar a robotização e digitalização das operações industriais.

Nesse contexto, a economia dos Estados Unidos continua crescendo em ritmo moderado, apoiada em uma maior demanda de mão de obra, na recuperação do setor imobiliário e no crédito para o setor privado. Espera-se que o crescimento chegue a aproximadamente 2% em 2017. Apesar da recente volatilidade do mercado, a Reserva Federal (Fed) deverá continuar com seu ciclo de ajuste gradual por meio do aumento dos tipos de juros de referência durante os próximos dois anos. A nova administração, com seus anúncios após a posse e as promessas da campanha eleitoral, introduziu um fator de incerteza nas projeções (OCDE, CEPAL e CAF, 2016).

Também é previsto que a atividade na União Europeia continue em um lento ritmo de recuperação, enquanto as condições de crédito continuam se suavizando e alguns mercados de trabalho fortalecidos apoiam a demanda interna, compensando parcialmente a demanda

externa debilitada. A incerteza criada pela decisão do Reino Unido de abandonar a União Europeia (Brexit) desalentou as perspectivas de crescimento tanto para o Reino Unido quanto para a União Europeia, além de alimentar a aversão ao risco nos mercados globais.

No Japão, o fortalecimento do iene, combinado com um enfraquecimento das exportações, delineia um panorama de crescimento moderado. A demanda interna será encarregada de sustentar a atividade econômica graças aos estímulos monetários e fiscais e aos baixos preços da energia.

De acordo com as projeções oficiais, a atividade na China diminuiu, situando o crescimento anual do PIB na ordem de 6% após décadas de resultados próximos a 10%. A produção industrial e as vendas no varejo retomaram impulso depois de alguns anos de queda no crescimento, sinalizando uma certa estabilização da atividade. Com a gradual melhora da confiança na economia, o ritmo das saídas de capital começou a diminuir em 2016, embora ainda se mantenha em valores relevantes. A reativação do mercado imobiliário na China desempenhou um papel importante na recuperação do país. O investimento total também está se estabilizando com o estímulo de fortes investimentos do setor público, já que o investimento privado continua em queda (UNCTAD, 2016).

A situação de outras economias emergentes varia. A expansão econômica da Índia está retomando impulso, enquanto a Federação Russa e o Brasil atravessaram recessões profundas e persistentes, piorando as perspectivas da Europa emergente e da América Latina, respectivamente. Em termos gerais, os países exportadores líquidos de matérias-primas estão mostrando resultados inferiores de crescimento no PIB em comparação a exportadores de produtos manufaturados. A estabilização da China deveria proporcionar uma base para os preços das matérias-primas, mas ainda tendo em conta as últimas tendências, a perda de receitas associada à queda dos preços das matérias-primas desde seus níveis máximos continuará afetando o gasto público e privado e enfraquecendo as possibilidades de uma recuperação global sólida. As entradas de capital em mercados emergentes continuam diminuindo, tendo atingido um mínimo plurianual em 2015.

O comportamento da oferta e da procura, a diminuição da rentabilidade dos ativos e as dúvidas sobre a economia chinesa explicam a forte queda nos preços das *commodities* nos últimos anos. Em um contexto de frágil crescimento econômico, os preços das matérias-primas também declinaram por causa do aumento da produção de gás de xisto nos Estados Unidos, o incremento da produção de petróleo proveniente do Irã e do Iraque, e a decisão dos países da Organização de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de não respaldar um aumento nos preços do petróleo. O aumento da produção, somado à procura reduzida, gerou um excedente de aproximadamente 3,5 milhões de barris diários em 2015, de acordo com os dados da Agência Internacional de Energia (AIE), derrubando os preços ao menor nível em doze anos. As matérias-primas têm uma crescente presença nos mercados de futuros (incluindo seus derivados), criando uma maior sincronicidade dos movimentos de preços entre as *commodities* e entre seus preços e as bolsas do mercado de valores – o que pode aumentar a volatilidade dos preços de produtos e matérias-primas. À medida que o excesso de oferta se liquide, os preços das matérias-primas poderiam começar a se estabilizar. Espera-se que o preço do petróleo se situe entre 45 e 55 dólares por barril em 2017.

Os preços das matérias-primas não energéticas também caíram em 2016, mas com um ritmo bastante mais moderado. Houve queda nos preços dos metais devido ao excesso de oferta com a entrada de nova capacidade produtiva e a menor demanda por parte das economias emergentes, especialmente de metais industriais. Além disso, colheitas favoráveis e os efeitos relacionados com El Niño, menos danosos que o esperado, abateram os preços dos produtos agrícolas. Por outro lado, os preços dos metais preciosos aumentaram em resposta a uma maior demanda por investimentos-refúgio, capazes de oferecer segurança durante os episódios de volatilidade nos mercados financeiros.

O período de forte crescimento que a América Latina teve desde o início do século até praticamente a metade da presente década foi impulsionado primordialmente pela conformação das CGVs, que envolveu a incorporação e a expansão da China, da Índia e de outros países asiáticos no sistema de produção global e que chegou a seu fim. Apesar de conseguir alguns avanços em países específicos,

as expectativas de que os países da região pudessem melhorar sua estrutura produtiva e alcançar um desenvolvimento significativo da capacidade tecnológica doméstica não foram cumpridas. A deterioração ambiental, por sua vez, foi significativa de diversas maneiras.

Atualmente, a América Latina está experimentando uma forte desaceleração de sua atividade, enquanto o crescimento global se estabiliza com taxas mais baixas. Embora em 2016 apenas quatro países tenham registrado crescimento negativo do PIB (Argentina, Brasil, Equador e Venezuela), os demais países, com raras exceções, tiveram uma diminuição geral da atividade. A redução teria estado entre -0,5% e -1% em 2016, com a expectativa de uma pequena recuperação em 2017, mas de forma bastante heterogênea na região. A previsão é de que as economias latino-americanas com maiores vínculos com os Estados Unidos e uma maior integração nas cadeias globais de valor superem os exportadores líquidos de matérias-primas da América do Sul. Estima-se que o México e as economias centro-americanas tenham crescido entre 2,3% e 6%, de acordo com o país, em 2016. Por sua vez, o crescimento dos países andinos seria de 0,5 a 4,5%, salvo o Equador (em recessão) e a Venezuela (cuja economia ainda está sofrendo uma aguda contração). Na Argentina, a atividade se contraiu fortemente em 2016, enquanto o Brasil continua estagnado em sua pior recessão das últimas três décadas. Para o ano de 2017, espera-se uma recuperação na maioria das economias, com exceção da Venezuela, que seguiria em contração (CEPAL, 2016a; Giordano, 2016).

O lento crescimento e a contração econômica geram impactos aos mercados de trabalho latino-americanos, revertendo algumas das tendências positivas da última década. Durante os anos do auge das matérias-primas, os altos níveis de crescimento econômico melhoraram o mercado de trabalho, reduzindo os níveis de desemprego, aumentando a taxa de participação e obtendo níveis mais altos de formalidade e de emprego entre os jovens e as mulheres. Porém, desde o início da desaceleração, os progressos obtidos no mercado de trabalho foram interrompidos e, em alguns casos, quase totalmente revertidos. As taxas de desemprego aumentaram pela primeira vez desde a crise financeira, ainda que ainda com níveis relativamente baixos. Em 2015, o desemprego urbano representou 6,5% do total

da força de trabalho, 0,5 ponto porcentual acima da cifra de 2014. Apesar da subida, essa taxa continua abaixo dos níveis registrados em meados da primeira década deste século, quando o desemprego atingia uma média de 8,2% entre 2005 e 2008. A média regional de desemprego oculta a grande diversidade existente entre os países da região. Na América Latina, a escala vai de 9,8%, na Colômbia, até 4,3%, no México. De forma similar, o impacto do revés econômico de 2015 foi variado dentro da região, com o resultado de aumento do desemprego no Brasil, Costa Rica, Equador, Honduras, Peru, Panamá e Uruguai. As economias com taxas de crescimento superiores à média da região, como México e Chile, experimentaram quedas em suas taxas de desemprego (CEPAL, 2016b; Giordano, 2016).

O rápido incremento das exportações a partir dos primeiros anos do século, tanto em volume físico quanto em preços, com os melhores termos de comércio em quase um século (recuperação de 20% no melhor momento de 2012, após uma grande deterioração e antes da queda que veio em seguida). Esse resultado foi complementado pela recepção de crescentes fluxos de capital estrangeiro induzidos por taxas de juros muito baixas ou nulas nos mercados de capital dos países desenvolvidos e pelas condições muito favoráveis criadas pela realidade econômica ou pelas decisões políticas dos governos de muitos países em desenvolvimento. Assim, gerou-se uma situação que viabilizou alguns anos de possibilidades fiscais para reduzir, via subsídios públicos, a pobreza extrema e a indigência prevalentes na sociedade. Isso ocorreu no Brasil, no Chile, na Argentina e em muitos outros países da região. Na atualidade, em vários países da região, com destaque para Argentina e Brasil, a pobreza voltou a aumentar com cifras significativas.

Os anúncios da nova administração estadunidense implicam riscos importantes emanados das possíveis políticas para a América Latina, que podem agravar a situação descrita (The Economist Intelligence Unit, 2017). Em geral, a América Central e o Caribe são as duas sub-regiões mais vulneráveis da América Latina, particularmente em comércio, remessas e imigração. As remessas dos Estados Unidos em 2015 representaram mais de 15% do PIB em El Salvador, Honduras e Haiti, e a dependência comercial também foi

alta, com exportações para os Estados Unidos que somam mais de 10% do PIB em El Salvador, Haiti e Nicarágua. O equivalente a cerca de 1% da mão de obra de Guatemala e Honduras, e quase 2% de El Salvador, emigrou ilegalmente para os Estados Unidos em 2015. Com referência ao México, a dependência comercial dos Estados Unidos é muito alta, com exportações que representaram 26,9% do PIB em 2015. São menores em importância, embora ainda significativas, as remessas, que representaram 2,1% do PIB em 2015, e a imigração, que diminuiu drasticamente na última década. Na área macroeconômica, toda a região latino-americana é suscetível às políticas do novo governo, em particular aos direitos aduaneiros, aos impostos de importação, à apreciação do dólar e a taxas de juros mais altas para o financiamento.

Conclusão: o ponto de partida e os desafios de uma transformação socioecológica

As primeiras décadas do século XXI configuram um período histórico para a região, quando os governos dos países que a constituem realizaram uma adequação de suas estruturas produtivas para as novas realidades do sistema de produção global, dominado por um reduzido número de empresas transnacionais baseadas nos países desenvolvidos. Essa inserção, impulsionada pelos Estados e dominada pelos mercados, foi realizada respeitando o papel assumido por esses países desde a época da colônia, com base (ainda que não exclusivamente) no setor primário da economia. A maioria dos Estados aproveitou o crescimento econômico conquistado para diminuir o nível de pobreza e marginalização, mas não exatamente a desigualdade, dado que a maior porcentagem da riqueza gerada ficou em mãos das companhias investidoras em economias que se externalizaram fortemente e dos poderes econômicos locais, que se associaram em grande escala a esses investimentos, de forma explicita ou implícita.

As políticas econômicas dos países da região retornaram à ortodoxia, se é a abandonaram em algum momento, apesar de algumas medidas heterodoxas experimentadas por determinados governos da região – mais no discurso do que na ação. Com receitas similares, embora não idênticas, os países da região direcionaram a política macroeconômica à correção do déficit fiscal e da inflação. Argumenta-se que a prioridade é atacar o déficit fiscal para não perder o grau de investimento ou rebaixar a nota do país, dadas as pressões das agências de classificação de risco que representam os interesses dos credores financeiros. Salienta-se que é especialmente importante enfrentar a inflação para assegurar o cálculo econômico dos futuros investidores, apesar da brusca diminuição do fluxo de investimentos para a região, produto da mudança de ciclo e da maior atração para investimentos em países desenvolvidos. No discurso, aparece a liberdade de comércio, a abertura da economia, a eliminação de todo tipo de protecionismo e a assinatura de novos tratados comerciais bilaterais e plurilaterais. Outro elemento central é a promoção de investimentos estrangeiros diretos através de zonas francas e exonerações tributárias para as rendas empresariais. Na ação concreta, o uso de políticas ortodoxas se manifesta nitidamente na política monetária, cuja restrição procura enfrentar a inflação, embora, na realidade, focalize mais as expectativas do que a própria subida de preços. Em vários países da região, a inflação é enfrentada com a política cambial, apreciando a moeda nacional e mantendo um elevado atraso cambial. Dessa forma, os programas que estão sendo estruturados por vários governos da região, e que são promovidos por organismos internacionais, têm poucas inovações. Significam a recuperação e o aprofundamento das políticas que foram generalizadas em consequência da globalização financeira dos anos noventa (Couriel, 2016; Gomes & Silva, 2016).

Cinco pilares sustentam esses programas: em primeiro lugar, a redução dos custos de mão de obra como mecanismo de aumento das margens de lucro e competitividade. É vista como atrativo para o capital estrangeiro e acompanhada, em muitos casos, da "modernização" do mercado de trabalho por meio de reformas da legislação e das relações trabalhistas, cujo objetivo é reduzir o poder de negociação dos trabalhadores e diminuir os mecanismos de proteção do emprego.

Em segundo lugar, a reversão da tendência expansiva do gasto público social, de grande importância nos últimos anos, como parte da redução das políticas de combate à desigualdade social. Pratica-se a institucionalização de uma política de austeridade fiscal seletiva: o congelamento e a eventual redução do gasto em saúde e educação; a "racionalização" do gasto em programas de transferência de renda para os setores mais vulneráveis da população; a redução da oferta pública de serviços básicos em educação, saúde e saneamento, que cria condições para o aprofundamento e ampliação da privatização destes segmentos; a reforma da previdência, compreendendo, entre outras mudanças, cortes nos benefícios dos pensionistas, desvinculação do salário mínimo e o aumento da contribuição dos beneficiários e aposentados com a elevação de requisitos de idade e tempo de contribuição para aceder à aposentadoria.

Terceiro: o fortalecimento da hegemonia das autoridades monetárias e das políticas pró-mercado, acompanhado da redução do papel do Estado na coordenação econômica e na promoção do desenvolvimento, limitando sua função de atenuador dos desequilíbrios e assimetrias na distribuição da renda e da riqueza. Isso implica, além da redução do gasto social e da oferta estatal de bens e serviços essenciais para a população, o aprofundamento do caráter regressivo dos sistemas tributários nacionais; a reversão dos avanços (em muitos casos, escassos) das políticas de compras públicas, de conteúdo local e do financiamento público, abandonando a centralidade do desenvolvimento e do emprego no planejamento da política econômica; o desmantelamento das empresas estatais e, em vários países, a privatização do que resta da propriedade pública; e a permanência reforçada da exploração dos recursos naturais.

Quarto: nas últimas duas décadas, a reinserção da região na divisão internacional do trabalho e sua adequação ao novo sistema global de produção significou o aprofundamento de um modelo latino-americano fornecedor de matérias-primas energéticas, minerais e de alimentos, com muitas consequências ecológicas negativas nos diferentes países (a tal nível que, conforme comentamos, a América Latina passou a exceder ao menos dois dos limites ambientais do planeta). Como isso aconteceu durante a fase de preços altos do ciclo das

matérias-primas (e devido, em boa parte, a ela), os países obtiveram receitas extraordinárias, que aumentaram amplamente os lucros dos capitalistas nacionais e das corporações transnacionais que operam na região e, em menor proporção, o salário real dos trabalhadores, diminuindo a pobreza e a marginalização. Porém, na fase atual de preços baixos, o paliativo contra a queda das receitas empresariais é manter, e inclusive incrementar, a intensificação agrícola e extrativa da fase anterior, aprofundando os nefastos efeitos ecológicos sem acarretar uma melhora na situação das classes sociais populares. Ocorre justamente o contrário.

Por último – e isto é fundamental –, o aprofundamento do processo de integração passiva da região na ordem mundial, em geral, e no sistema de produção globalizado, em particular, com a intensificação da abertura comercial e financeira da economia, a adesão aos acordos internacionais de investimento projetados para priorizar os interesses das empresas transnacionais e a adequação dos contextos jurídicos nacionais na matéria à lei dos Estados Unidos. A intensificação da integração passiva no processo de globalização expõe os países às tendências predominantes na economia mundial, como já comentamos, e mantém a concentração do progresso técnico no interior das fronteiras dos núcleos de desenvolvimento científico e tecnológico, como Estados Unidos e Alemanha. São os núcleos que darão forma à economia do futuro: à desindustrialização dos países de menor desenvolvimento tecnológico, causada pelos efeitos sobre os preços e as escalas de produção obtidas com a deslocalização da base industrial dos países centrais; ao conseguinte fortalecimento da capacidade de produção e da competitividade da economia chinesa; e ao desmantelamento da capacidade dos Estados da região latino-americana de realizar políticas autônomas de desenvolvimento econômico e social em nível nacional.

A necessária transformação socioecológica se encontra face a um cenário bastante complexo para sua implementação. Na base dessa complexidade identificamos a interação de três fatores concorrentes: a) as próprias leis internas que o sistema gera e reproduz, como a concentração de capitais e o aumento da desigualdade; b) a notável dificuldade para desafiar os poderes econômicos e políticos que se

beneficiam do *status quo* historicamente dominante na América Latina – é evidente que os grupos no poder aproveitaram as mudanças recentes, descritas nesta análise e em outros documentos, para incrementar substantivamente seus lucros e sua riqueza. Para isso, aliaram-se às transnacionais respaldadas por organismos multilaterais de créditos e aos países centrais, onde residem as matrizes das empresas transnacionais –; e c) os recentes acontecimentos políticos (de profunda base econômica) que sacudiram o mundo desenvolvido e que podem ter um profundo impacto na economia e nas relações internacionais, como a posse da nova administração estadunidense e a saída do Reino Unido da União Europeia.

Aos três fatores antes citados acima, devemos agregar a não menos preocupante constatação de que os países da região latino-americana se encontram na fase baixa do ciclo econômico, com governos que implementam programas contra os trabalhadores, diminuem o gasto público social, reduzem o papel do Estado e aprofundam a primarização da economia – intensificando a exploração dos recursos naturais, promovendo a inserção nos elos de baixo valor das CGV e agravando o dano ambiental até se aproximar ou ultrapassar os limites do planeta. Trata-se de um processo de integração passiva da região que implica perda de autonomia e o reforço da dependência econômica e tecnológica.

Diante desses desafios, cabe uma breve exposição dos programas alternativos da transformação socioecológica que necessitam ser colocados em prática, embora reconheçamos que a concretização de trajetórias alternativas demanda períodos prolongados de tempo e que a viabilidade de qualquer estratégia de desenvolvimento alternativo deve ter em conta o novo sistema global de produção e o contexto econômico que foi descrito neste ensaio. Os programas expostos a seguir se contrapõem claramente aos aplicados atualmente pelos governos da região, que estão ancorados em políticas ortodoxas, promovidas por organismos internacionais e pelas potências dominantes da nova ordem mundial.

1. *É necessário outro tipo de integração da região na ordem mundial e no sistema de produção globalizado.* A região

não deve ser o último vagão do trem nas cadeias de valor, abraçando o papel de produtor de matérias-primas ou fornecedor de mão de obra barata, e nem deve transitar pelos degraus mais baixos do desenvolvimento tecnológico, como na atualidade. Como condição inicial para isso, não se deve continuar com a adesão a tratados e megatratados de livre comércio ou de investimento que, além de reproduzirem o papel histórico da região, extraem cada vez mais a riqueza gerada nestes países, gerando ainda consequências para toda a humanidade por seus impactos na saúde, na educação, no ambiente e nas normas de trabalho. Também é preciso interromper a adequação das leis nacionais nos países da América Latina às normas ditadas pelas corporações e instituições do capitalismo central. Daí a importância do fortalecimento, transformação e aprofundamento da integração entre os países das sub-regiões da América Latina, em primeiro lugar, e da região como um todo, posteriormente. A integração não pode ser meramente comercial, como defendem os setores conservadores, mas deve abranger aspectos políticos, produtivos, sociais, científicos e tecnológicos, com o objetivo de suprir as variáveis determinantes da etapa atual: poder de negociação, economia de escala, controle de seus mercados e geração de conhecimentos.

2. *A transformação da estrutura produtiva para formar economias diversificadas, com baixas emissões de carbono e com consequências ecológicas mínimas e controladas.* Esta transformação implica o surgimento de novos setores industriais limpos, como também de uma variedade de empresas de serviços, apoiados por um modelo energético sustentável e inclusivo, com energias limpas. Assim, além de setores de produção de bens e serviços baseados nas novas tecnologias, é preciso transformar os setores tradicionais existentes, porque o objetivo já não seria constituir enclaves produtivos de exportação, mas sim um denso tecido produtivo. Um ponto que não pode ser negligenciado é a transformação radical da agricultura, hoje dominada tecnologicamente por grandes

corporações que superexploram o recurso da terra, trazendo nefastas consequências para os ecossistemas, o solo e a água. Também concorrendo para esses efeitos, devemos mencionar a transformação dos modos de transporte da região, já que a crescente importância da logística nos sistemas produtivos pressupõe maiores níveis de contaminação ambiental. Contudo, no sistema estruturado por cadeias globais de valor, é cada vez mais difícil para os países subdesenvolvidos promover no nível nacional a mudança para uma estrutura produtiva com maiores graus de intensidade tecnológica, associada à aquisição de capacidades próprias e à criação de atividades de maior valor, socialmente mais justa e não destrutiva do meio ambiente. Daí a importância do ponto anterior: a integração sub-regional e regional da América Latina.

3. *A mudança da estrutura produtiva não é resultado automático de uma inserção internacional com base na busca do investimento estrangeiro e de uma abertura indiscriminada a qualquer preço.* A melhora social também não é resultado automático da evolução da estrutura produtiva, embora seja um passo indispensável. Menos ainda haveria uma fórmula para atingir a sustentabilidade ambiental. A recuperação e o fortalecimento do papel do Estado são os pontos-chave para a coordenação e promoção do desenvolvimento, assim como o Estado não pode funcionar como gabinete executivo da classe capitalista e nem ser fonte de rendas clientelistas para alguns funcionários e políticos. Na atual etapa capitalista dos sistemas globais de produção, com a integração da produção com os serviços e as finanças, o poder econômico é enorme e concentrado. Por isso, é fundamental definir políticas de forma proativa e concertada entre distintos grupos sociais, especialmente os trabalhadores, com o propósito de proteger e ampliar o contexto democrático, e também para impulsionar a transformação socioecológica. A *política produtiva é* a peça fundamental para dar direção, coordenação e ações para essa transformação. Em cada país, a política produtiva tem dimensões nacionais e regionais, complementando as

diferenças básicas entre as sub-regiões, tal como analisamos em seções anteriores deste ensaio. A *política comercial* é complementar à política produtiva e deve ser utilizada para conseguir a transferência de tecnologia e a criação de instalações de pesquisa e desenvolvimento, além de incrementar o conteúdo local, aumentando, simultaneamente, a quantidade de firmas nacionais que participam dos processos produtivos. Ademais, como o papel da tecnologia está conectado com a política produtiva, cabe assignar um papel fundamental para a *política de ciência e tecnologia,* cujo objetivo é a geração de capacidades tecnológicas que sejam próprias e, ao mesmo tempo, alternativas ao modelo atual de produção, por meio da pesquisa, desenvolvimento, inovação e transferência de tecnologia. A política produtiva deve ter ferramentas específicas para reduzir a heterogeneidade estrutural dos países da região, recuperar o papel do setor público, promover o desenvolvimento local e impulsionar a economia social e solidária como uma alternativa real – em quantidade e qualidade de empresas – aos empreendimentos de caráter capitalista.

4. *O financiamento da transformação socioecológica deve contemplar dois aspectos: o produtivo e o social*. A respeito do produtivo, os países latino-americanos têm um baixo investimento em ciência e tecnologia, em cifras absolutas e relativas ao PIB. Isso não apenas os mantêm em uma situação de dependência tecnológica do exterior, mas também faz com que aumente a defasagem de desenvolvimento em relação aos países centrais. Lembremos que não se trata de conservar o atual modelo de desenvolvimento, que está gerando as funestas consequências já analisadas, mas de implementar um modelo de desenvolvimento alternativo e transformador. Ao mesmo tempo, é preciso gerar conhecimento e apoiar novos setores de produção de bens e serviços, além de promover a transformação limpa dos setores tradicionais em paralelo a uma mudança nos padrões de consumo atuais, que são inadequados para uma sociedade transformada social e ecologicamente. Também é necessário que o financiamento público viabilize

novas infraestruturas, tanto nacionais quanto regionais. Com respeito aos gastos sociais, como já comentamos anteriormente, houve melhoras significativas em alguns países nas últimas décadas, e de menor relevância em outros, no tocante à diminuição da pobreza e da marginalidade, e do acesso aos serviços essenciais para a população, entre outros. Uma boa parte dos governos atuais está revertendo essa tendência para a expansão, enquanto outros mantêm em seus discursos a intenção de "efetuar ajustes" sem afetar o gasto público social (que também é reduzido, na realidade, mas em menor medida). Entretanto, considerando os índices sociais da América Latina e as mudanças tecnológicas e produtivas analisadas neste ensaio, é cada vez mais necessário incrementar o gasto público em saúde, educação e na atenção aos setores mais vulneráveis. O financiamento das duas vertentes da transformação socioecológica requer uma reforma fiscal que, além de captar os recursos necessários para esse objetivo, introduza sistemas tributários mais justos e progressivos: lembremos que a América Latina ostenta os mais altos índices de desigualdade do planeta e que os sistemas fiscais vigentes não modificam a distribuição da riqueza de maneira significativa, como ocorre em países de outras regiões.

5. *Finalmente, a transformação socioecológica na América Latina tem como objetivos o aumento da qualidade de vida dos setores populares e a eliminação das desigualdades sociais, da pobreza e da marginalidade.* O alicerce para isso é o necessário e substantivo aumento da parcela apropriada pelos trabalhadores por meio do aumento do salário real, dos benefícios sociais, da diminuição do desemprego e do reforço dos mecanismos de proteção do emprego. Esses também são requisitos para ampliar os mercados internos nacionais e regionais, condição necessária, embora não suficiente, para o desenvolvimento em um novo sistema de produção em que a economia de escala e de controle dos mercados são variáveis determinantes que devem ser acompanhadas por um maior poder de negociação da região e pela geração de

conhecimento local, nacional e regional, como analisamos no ensaio. Todavia, estas mudanças não podem ser obtidas sobre uma estrutura produtiva primarizada e dependente, fazendo com que a transição para a nova estrutura produtiva limpa, inclusiva e diversificada seja central. Como já expressamos, a melhora da estrutura produtiva não implica automaticamente as mudanças sociais necessárias, ainda que as condicione; elas serão possíveis unicamente com o fortalecimento da organização e ação das classes populares como atores da transformação, aliando aqueles que sofrem os impactos negativos do atual modelo de desenvolvimento pela consciência da crise econômica, social e ecológica em que a humanidade se encontra.

Referências

Albo, g.; Gindin, s.; Panitch, L. *In and Out of Crisis: The Global Financial: Meltdown and Left Alternatives.* Oakland: PM Press, 2010.

Amador, J.; Cabral, S. *Global Value Chains: Surveying Drivers and Measures.* Documento de trabalho nº. 1739. Frankfurt: Banco Central Europeu, 2014. Disponível em <https://www.ecb. europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1739.en.pdf>.

Banga, R. *Measuring Value in Global Value Chains.* Background paper No. RVC-8. Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, 2013. Disponível em <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ecidc2013misc1_bp8.pdf>.

Blyde, J. S. (coord.). F*ábricas sincronizadas: América Latina y el Caribe en la era de las cadenas globales de valor.* Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2014. Disponível em <https://publications.iadb.org/handle/11319/6668>.

Boddin, D.; Henze, P. *International Trade and Servitization of Manufacturing: Evidence from German Micro Data*. European Trade Study Group, 2014. Disponível em <http://www.etsg.org/ETSG2014/Papers/186.pdf>.

Castillo, M.; MARTINS, A. *Premature deindustralization in Latin America*. Santiago do Chile: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2016. Disponível em <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40241/1/S1600503_en.pdf>.

Cattaneo, O.; Gereffi, G.; Staritz, C. (eds.). *Global Value Chains in a Postcrisis World: A Development Perspective.* Washington: The World Bank, 2010. Disponível em <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2509>.

Chang, H. J. *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective.* Londres: Anthem Press, 2002.

Cheroni, A. *La ciencia enmascarada*. Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 1994.

Comissão Econômica Para A América Latina E O Caribe. *América Latina y el Caribe en las cadenas internacionales de valor.*

Santiago do Chile, 2014a. Disponível em <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35879/1/LCL3767.pdf>.

Comissão Econômica Para A América Latina E O Caribe. *Integración regional: Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*. Santiago do Chile, 2014b. Disponível em <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/36733>.

Comissão Econômica Para A América Latina E O Caribe. *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe: Integración regional y cadenas de valor en un escenario externo desafiante*. Santiago do Chile, 2014c. Disponível em <https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/141009_presentacion_paninsal-2014_final.pdf>.

Comissão Econômica Para A América Latina E O Caribe. *Horizontes 2030: La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Santiago do Chile, 2016a. Disponível em <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40159/4/S1600653_es.pdf>.

Comissão Econômica Para A América Latina E O Caribe. *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe: La región frente a las tensiones de la globalización*. Santiago do Chile, 2016b. Disponível em <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40744/1/S1601274_es.pdf>

Conferência Das Nações Unidas Sobre Comércio E Desenvolvimento. *Global Value Chains and Development: Investment and Value Added Trade in the Global Economy*. Genebra: Organização das Nações Unidas, 2013. Disponível em <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diae2013d1_en.pdf>.

Conferência Das Nações Unidas Sobre Comércio E Desenvolvimento. *Trade and Development Report 2016*. Genebra: Organização das Nações Unidas, 2016. Disponível em <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2016_en.pdf>.

Constantinescu, C.; MATTOO, A.; RUTA, M. *The Global Trade Slowdown: Cyclical or Structural?* Documento de trabalho nº. 15/6. Washington: Fundo Monetário Internacional, 2015. Disponível em <http:/www.imf.org/en/publications/wp/issues/2016/12/31/the-global-trade-slowdown-cyclical-or-structural-42609>.

Couriel, A. Ortodoxia y heterodoxia en la política económica. *La República*, 7 de dezembro de 2016. Disponível em <http://www.republica.com.uy/ortodoxia-y-heterodoxia-en-la-politica-economica/590790/>.

Elms, D. K.; Low, P. (eds.). *Global Value Chains in a Changing World*. Genebra: World Trade Organization, 2013. Disponível em <https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/aid4tradeglobalvalue13_e.pdf>.

Evans, P. C.; GAWER, A. *The Rise of the Platform Enterprise: A Global Survey*. Nova York: The Center for Global Enterprise, 2016. Disponível em <https://www.thecge.net/wp-content/uploads/2016/01/PDF-WEB-Platform-Survey_01_12.pdf>.

Evenett, S. J.; Fritz, J. *Global Trade Plateaus: The 19th Global Trade Alert Report*. Londres: Centre for Economic Policy Research, 2016. Disponível em <http://www.globaltradealert.org/reports/15>.

Gereffi, G.; Fernandez-Stark, K. *Global Value Chain Analysis: A Primer*. Durham: Duke University Global Value Chains Center, 2016. Disponível em <https://gvcc.duke.edu/cggclisting/global-value-chain-analysis-a-primer-2nd-edition/>.

Giordano, P. (coord.). *Cambio de marcha: América Latina y el Caribe en la nueva normalidad del comercio global*. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2016. Disponível em <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7942/Monitor-de-Comercio-e-Integracion-2016-Cambio-de-marcha-America-Latina-y-el-Caribe-en-la-nueva-normalidad-del-comercio-global.pdf>.

Giovannoni, O. *What Do We Know About the Labor Share and the Profit Share?: Part I. Theories*. Documento de trabalho nº. 803. Annandale-on-Hudson, Levy Economics Institute of Bard College, 2014. Disponível em <http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_803.pdf>.

Gomes, G.; Silva, C. A. *Vinte Anos de Economia Brasileira: 1995/2014*. Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI, 2016. Disponível em <http://www.altosestudosbrasilxxi.org.br/documentos/view-download/7/1454>.

Lanz, R.; Maurer, A. *Services and Global Value Chains: Some Evidence on Servicification of Manufacturing and Services Networks*. Documento de trabalho nº. ERSD- 2015-03. Genebra: World Trade Organization, 2015. Disponível em <https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201503_ e.pdf>.

Lazonick, W. *Stock Buybacks: From Retain-and-Reinvest to Downsize-and-Distribute*. Washington: The Brookings Institution, 2015. Disponível em <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/lazonick.pdf>.

Milberg, W.; Winkler, D. *Outsourcing Economics: Global Value Chains in Capitalist Development*. Nova York: Cambridge University Press, 2013.

Organização Para A Cooperação E Desenvolvimento Econômico; Comissão Econômica Para A América Latina E O Caribe; Corporação Andina De Fomento. *Latin American Economic Outlook 2016: Towards a New Partnership with China*. Paris: OCDE, 2015. Disponível em <http://repositorio.cepal.org/bitstream/ handle/11362/39663/S1501060_en.pdf>.

Organização Para A Cooperação E Desenvolvimento Econômico; Comissão Econômica Para A América Latina E O Caribe; Corporação Andina De Fomento. *Latin American Economic Outlook 2017: Youth, Skills and Entrepreneurship*. Paris: OCDE, 2016. Disponível em <http://www.oecd.org/dev/americas/E-Book_ LEO2017.pdf>.

Peña Castellanos, L. El modelo de acumulación global y la inserción externa: Experiencias para Cuba. *Economía y Desarrollo, 148*(2), pp. 13-27, 2012. Disponível em <http://www.redalyc.org/pdf/4255/425541206002.pdf>.

Serfati, C. Financial Dimensions of Transnational Corporations, Global Value Chain and Technological Innovation. *Journal of Innovation Economics & Management, 2*(2), pp. 35-61, 2008. Disponível em <http://www.cairn.info/revue-journal-of-innovation-economics-2008-2-page-35.htm>.

Stolovich, L. *La tercerización: ¿Con qué se come?* Montevideo: Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, 1994.

Disponível em <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/uruguay/ciedur/stolovich.rtf>.

The Economist Intelligence Unit. *Good Neighbour Gone Bad: Policy Risks for Mexico and Latin America Under Trump*. Londres / Nova York / Hong Kong, 2017. Disponível em <https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=TrumpLatAm2017>.

Vega, M. L. *Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo: El futuro del trabajo*. Montevideo, 2017.

Wade, R. H. The Paradox of us Industrial Policy: The Developmental State in Disguise. In: SALAZAR-XIRINACHS, J. M.; NÜBLER, I.; KOZUL-WRIGHT, R. (eds.), *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development* (pp. 379-400). Genebra: Organização Internacional do Trabalho, 2014. Disponível em <http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_242878/lang--en/index.htm>.

CAPÍTULO IV

Mudança Política na América Latina:

Restrições e Possibilidades para a Transformação Social-Ecológica

ÁLVARO CÁLIX
Honduras

Introdução

A transformação socioecológica da América Latina é um ideal que não vai se concretizar por geração espontânea. Ela requer condições de viabilidade política no plano nacional, sub-regional e regional. As transições para uma mudança virtuosa na especialização produtiva e na justiça social e ambiental têm como condições *sine qua non* a construção de amplos acordos sociais e a capacidade institucional para geri-los. A democratização vivenciada pela região nas duas últimas décadas do século XX instaurou, como regra geral, cenários de maior estabilidade política, mas sem lançar as bases para superar atrasos históricos e a exclusão.

Durante o século atual, o chamado *ciclo de governos progressistas,* com todos os contrastes, tensões e ambiguidades inerentes

ao termo, permitiu o avanço em alguns desafios sociais, econômicos e políticos, graças a uma combinação de fatores externos e internos, proporcionando conquistas notáveis em prol de amplas faixas da população. No entanto, com a mudança das condições econômicas externas, as limitações e contradições do ciclo não tardaram em aflorar. Agora é um momento oportuno para repensar o alcance e as limitações das gestões progressistas, também chamadas *pós-neoliberais*. Estamos, então, diante de um novo contexto que, com os acertos e erros daqueles governos, exige um ponto de inflexão para minimizar o risco de regressões sociais – como as que começam a despontar no Brasil e na Argentina – e, sobretudo, para ajustar e consertar as áreas em que o atual ciclo de governos mostra suas principais fraquezas.

A partir de uma análise geral do ciclo progressista, este ensaio pretende contribuir com a reflexão e o debate sobre as condições políticas para a transformação das sociedades latino-americanas, contando com quatro seções principais. Na primeira, analisamos alguns aspectos da conjuntura geopolítica global e sua relação com o desempenho da região. A segunda aborda as mutações políticas na América Latina, com ênfase nas condições sociais e nas eleições que permitiram a emergência e permanência de governos que confrontaram, em maior ou menor medida, a racionalidade neoliberal. A terceira seção destaca as estratégias e orientações políticas dos mencionados governos, e a quarta esboça cinco reflexões estratégicas a partir da síntese das seções anteriores.

Cabe mencionar que o texto não pretende fazer uma análise exaustiva de casos nacionais, muito menos estabelecer juízos de valor sobre a gestão dos governos examinados. Buscamos uma visão panorâmica para agrupar traços e tendências com a finalidade de obter uma perspectiva regional, com todas as limitações que isso supõe. A premissa subjacente deste ensaio propõe que apenas com determinados atributos democráticos é possível alcançar bases sustentáveis para um equilíbrio sociometabólico que, antes de qualquer outro propósito, possibilite a reprodução da vida digna da população.

Aspectos geopolíticos de alcance global

Da bipolaridade que caracterizou o período da Guerra Fria, passamos para uma etapa de transição com sinal unipolar, hegemonizada pelos Estados Unidos. Durante a segunda metade do século XX, observamos fortes pressões em defesa de um mundo multipolar, apesar das resistências do *statu quo* global (Dierckxsens, 2015; Palacios, 2011). No entanto, essa tendência ainda não foi concretizada com a institucionalização de um multilateralismo capaz de lidar de melhor maneira com os novos conflitos mundiais.

Sem dúvida, a criação do G20 em 1999, como um espaço de encontro entre as potências tradicionais e as emergentes, foi um indício notável de como poderiam ser os futuros cursos de ação da governança global em contextos dinâmicos de reconfiguração hegemônica. Os Estados Unidos mantêm a condição de superpotência, embora enfrentem um adversário com alto potencial de disputa: a China. A Rússia também parece recuperar seu selo de importante ator global, ainda que sem a magnitude do século passado, depois dos impactos que sofreu com a fragmentação da antiga URSS.

Poderíamos supor que, na atual encruzilhada global, o papel da União Europeia seria o de marcar a diferença, já que foi reconhecida como uma potência normativa. Esse reconhecimento foi muito relevante nos últimos vinte e cinco anos do século passado, pela liderança nas ideias, instituições e normas favoráveis ao multilateralismo. Hoje, na segunda década do século XXI, a influência da União Europeia decresceu, e o bloco vivencia uma crise interna precisamente quando o mundo apresenta sinais inegáveis de uma transição de poderes globais (Barbé, 2014). De qualquer maneira, a Europa deve passar por uma reconfiguração, particularmente a União Europeia, e isso será um fator-chave para depurar o rumo da nova ordem global.

Enquanto isso, grande parte do *establishment* dos Estados Unidos continua acreditando de pés juntos na excepcionalidade desse país, uma tese que defende que a liderança mundial estadunidense permanece indispensável e insubstituível. Essa postura vai de encontro

às tendências que apontam a uma geopolítica mais paritária, que busque novos equilíbrios para os atuais conflitos intercapitalistas. O relativo declive passado pelos Estados Unidos durante o século XXI obrigou seus governos a repensarem as estratégias. Podemos observar com clareza o interesse mostrado em confrontar a Rússia, no Leste Europeu, e, ao mesmo tempo, concentrar esforços na Ásia para contrapor o iminente avanço da China como potência regional e futura superpotência global. A eleição de Donald Trump, em novembro de 2016, produziu desde o início um sinuoso debate sobre a estratégia mais apropriada para a conservação da hegemonia do país. Seu discurso de campanha enfatizou a intenção de evitar a intervenção em conflitos e guerras que impliquem altos custos para o governo estadunidense, mas os primeiros meses de seu mandato continuaram ou aprofundaram as ações de administrações precedentes. Se não houver mediações para firmar acordos razoáveis em curto prazo, a hipótese do risco de escalamento de conflitos regionais para conflagrações globais continua sendo plausível. Os casos da Coreia do Norte e da Síria são, até o momento, os pilares mais robustos dessa hipótese.

Embora possam ficar mais claras, as posturas que o novo governo dos Estados Unidos vem sustentando face aos tratados multilaterais de comércio e investimento – já retirou o país da Parceria Transpacífica (TPP, em inglês) – e quanto ao tipo de relações diplomáticas que manterá com a Rússia e a China, já dão a entender que Trump será um obstáculo para avançar nos acordos globais sobre direitos humanos, mudança climática e a questão migratória.

A crise econômica de 2008 debilitou ainda mais a supremacia americana, arrastando também seus maiores aliados até o momento: a União Europeia e o Japão. Mas apesar da crise, não podemos ignorar que os Estados Unidos continuam preservando o status de única superpotência global. Possuem, ainda, a maior economia do planeta – em termos de PIB, sem ajuste por paridade de poder de compra –, concentra o maior número de patentes de inovação em tecnologias estratégicas de ponta – pelo alto potencial de agregação de valor e de cadeias produtivas – e, se tudo isso fosse pouco, seu poderio militar é o mais contundente, até pelo fato de que seu orçamento para o setor supera de longe os demais países (Dierckxsens, 2015). Quando

mencionamos seu declive relativo, isso significa que o país já não conta com o poder de impor sua vontade, como aconteceu no estágio unipolar dos anos noventa. Seus adversários globais e regionais alcançaram maior espaço de resistência e ação. Os impasses atingidos em suas recentes intervenções bélicas no Oriente Médio e as expectativas econômicas geradas pela Iniciativa do Cinturão e Rota *(Belt and Road Initiative),* impulsionada pela China, são dois indícios fiáveis de sua perda de centralidade na arena mundial.

O conflito de interesses entre quem deseja preservar a unipolaridade e as pressões de outros Estados por uma ordem multipolar explica, em boa medida, o núcleo de conflitos da geopolítica mundial (Kucharz, 2016). Mas não se trata de um simples jogo de soma zero. Além dos interesses nacionais, os interesses corporativos transnacionais implicam complexas interações econômicas que, por vezes, tendem a dissolver o peso dos Estados-nação para subordiná-los às necessidades do capitalismo global.

A sobreposição dos interesses nacionais com a dinâmica expansiva do capital ficou exacerbada por causa da crise econômica em andamento. Esse fenômeno explica, em boa parte, a emergência de partidos políticos e candidaturas com propostas conservadoras na Europa e nos Estados Unidos. Eles dizem se opor ao regionalismo aberto, questionam a deslocalização massiva das fábricas e os excessos na especulação financeira, além de estigmatizar as correntes migratórias dos países mais pobres para as regiões mais desenvolvidas[1]. Aliás, o panorama econômico não dá sinais de que possa melhorar de maneira significativa, ao menos durante esta década, algo que possibilitaria que os fatores provocando as novas tensões e conflitos fossem mantidos em latência.

1. O surgimento de expressões conservadoras e xenófobas na Europa foi exacerbado pelas próprias contradições e sequelas do capitalismo global. É uma boa notícia que, entre 2016 e 2017, os partidos de extrema direita foram barrados nas urnas na Áustria, na Holanda e na França, como também se espera que sejam detidos nas eleições parlamentares alemãs em setembro de 2017. Entretanto, se as condições sociais que dão lugar a estas formações políticas continuarem latentes, e enquanto o bloco progressista continuar sem articular uma proposta crível de profunda mudança, será errôneo considerar que os rebentos contemporâneos de extrema direita foram extintos.

Nesse contexto, temos que voltar nosso olhar para o desempenho sociopolítico da América Latina. O processo de negociações diplomáticas entre os Estados Unidos e Cuba – que agora parece truncado pelo governo Trump –, como também os acordos de cessar fogo entre o governo da Colômbia e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), mostram que a região está vivendo importantes reorganizações, tanto nas relações continentais quanto nas dinâmicas nacionais (Serbin, 2016). Porém, o mais relevante durante o século XXI foi que boa parte dos países da região aproveitou uma maior margem de manobra para impulsionar medidas de política nacional, sub-regional e regional que lhe permitissem algum grau de autonomia.

Não obstante, é evidente que os Estados Unidos continuam considerando a região como uma zona de resguardo e provisão de recursos estratégicos e, por isso, tentam recuperar o terreno que foi perdido durante o auge dos chamados governos pós-neoliberais. Em contraste, a perda relativa da hegemonia norte-americana na região também foi vista por outras potências extracontinentais, particularmente a China, como uma oportunidade para aumentar sua influência econômica por meio de importações de matérias-primas, investimentos e linhas de crédito para as cambaleantes economias sul-americanas que, altamente dependentes da exportação de *commodities*, foram atingidas pela queda dos preços.

As restrições e oportunidades externas pressionam o contexto político da região e explicam, em parte, as mudanças na orientação política em vários de seus Estados, com especial ênfase nas regressões sociais ocorridas na Argentina e no Brasil em 2015 e 2016[2]. Apesar de certas iniciativas, a América Latina continua à deriva neste momento de agitação mundial. Os sistemas de integração

2. Os retrocessos nesses países aludem a que, após as medidas de ajuste dos governos de Macri e Temer, a pobreza, a desigualdade e a transferência da riqueza para os setores mais ricos aumentaram consideravelmente. Para superar a estagnação econômica, o governo brasileiro privilegiou a flexibilização do trabalho, o ajuste do gasto social e o prejuízo ao sistema de pensões (Consultar Salvia, Bonfiglio, Vera, 2017; Peres, 2017; Schuster, 2017).

regional e sub-regional criados neste século são fracos tanto perante a inércia de fatores extrarregionais quanto diante das mudanças de orientação política nos países latino-americanos. Recentes modelos de cooperação e diálogo político multilateral – como a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), de 2008, e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), de 2010 –, apesar de serem a evidência de esforços para uma maior autonomia regional, acusam uma considerável dependência das cúpulas presidenciais, com o escasso desenvolvimento de uma institucionalidade supranacional robusta que as protegessem das mudanças de governo nos países membros (Celi, 2016).

Na América Latina, não há Estados com o interesse e a capacidade suficientes para exercer uma liderança orientada a formar esquemas de integração regional e sub-regional mais sólidos, menos retóricos ou que, no outro extremo, superem a redução da cooperação a questões comerciais. O peso dos interesses nacionais e extrarregionais boicota esquemas multilaterais mais sólidos. A fragmentação da ação conjunta dos países contribui para que sejam vistos como *terra de conquista*, em vez de pares em busca de acordos mais simétricos.

Essa limitação da região agrava sua dependência econômica de regiões terceiras e a torna mais suscetível à ingerência geopolítica das principais potências do mundo, tanto das tradicionais quanto das emergentes (Schnake, 2010). Certamente, seria conveniente para a América Latina consolidar-se como região em temas estratégicos, respaldando também as iniciativas globais que promovam um multilateralismo democrático.

As mutações políticas na América Latina

A crise econômica global e as limitações da democracia procedimental exigem que repensemos os sistemas de interpretação para promover uma mudança social inclusiva, sobretudo em sociedades como as latino-americanas, que continuam sendo, apesar da onda de governos

de tom progressista, as mais desiguais do planeta na distribuição da riqueza (Cálix, 2016; OXFAM, 2016)[3].

A meados dos anos noventa do século XX, o panorama para a esquerda parecia desolador em todo o mundo, e a América Latina não foi exceção: o desmoronamento do chamado *socialismo real* na URSS e no Leste Europeu, a posição defensiva dos Estados de bem-estar de tendência socialdemocrata, as crises que a Revolução Cubana atravessava e o atropelado final da Revolução sandinista foram marcos que evidenciaram a necessidade de repensar a ação política das esquerdas. Sem um nítido estabelecimento de novos enfoques, a América Latina mostrou, até agora, ideias e práticas que, com seus altos e baixos, acertos e contradições, serviram para vislumbrar projetos emancipadores em um mundo esgotado pela inércia do capitalismo em sua fase neoliberal.

Claro que o esgotamento do projeto neoliberal não assegura *per se* o triunfo de um projeto alternativo. Em primeiro lugar, ter acesso a cotas de poder dentro dos Estados não pressupõe uma reversão automática do poder que as elites tradicionais controlam sobre os processos econômicos, sociais, jurídicos e culturais (Stolowicz, 2004). Na América Latina, especialmente em seu quadrante sul, durante a primeira década do século em curso, um espectro misto de forças autoidentificadas como de esquerda chegou ao governo pela via eleitoral. Houve uma aceitação básica das regras de jogo da democracia liberal, mas nas experiências da região andina em especial, os alcances da democracia procedimental foram questionados por suas limitações

3. É comum referir-se à desigualdade em termos de distribuição de renda e da riqueza. A defasagem na distribuição de terras também teria que ser considerada. Em ambas as dimensões, a América Latina acaba sendo a região mais desigual do planeta. Segundo a OXFAM (2016, pp. 21-23), com dados da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, em inglês), a América Latina detém a distribuição da terra mais desigual do mundo. Seu coeficiente de Gini aplicado à posse de terra alcança 0,79, em contraste com o da Europa (0,57), da África (0,56) e da Ásia (0,55). Na América do Sul, a cifra supera a média regional, ao alcançar um valor de 0,85, enquanto a América Central registra um valor um pouco abaixo da média (0,75). Ainda, estima-se que 1% das unidades produtivas da América Latina possui a metade das terras agrícolas.

na capacidade de avançar em direção a uma democracia inclusiva no plano político, social, cultural e econômico.

No entanto, a crítica à democracia liberal não significou um avanço inequívoco para formas qualitativamente superiores. Em países com escassa tradição democrática, existe o risco de que as queixas contra o minimalismo desemboquem na criação de estruturas participativas de ordem clientelista, com reduzidos campos de ação para o dissenso e o questionamento dos líderes. Essa observação não contesta a ampliação ou redefinição do sistema redistributivo que ocorreu em alguns países, nem a maior politização dos setores populares, mas o *ethos* democrático parece ser ainda escasso na América Latina.

Por outro lado, as correntes neoliberais apostaram totalmente pela desregulação econômica, a privatização, a flexibilidade extrema do trabalho, a renúncia ao princípio de progressividade fiscal e, não menos importante, esmeraram-se em moldar o regime democrático à rotação e alternância própria do elitismo competitivo, sem se importarem com a quantidade de pessoas excluídas da participação política efetiva. As forças progressistas se depararam (e continuam se deparando) com o dilema entre administrar temporariamente a crise do capitalismo neoliberal ou dar um passo à frente – e não um salto de fé – para oferecer propostas que representassem um ponto de inflexão na compreensão e gestão dos desafios das sociedades latino-americanas.

A política contestadora está ligada à denúncia das injustiças e à mobilização dos sujeitos excluídos. Na ação política, a correlação de forças tem um peso substancial. Porém, é necessário enfatizar que a política, sob qualquer perspectiva, é também geração de ideias e capacidades para ajustar, mudar e aplicar políticas públicas com sucesso. Talvez seja esse o principal desafio das esquerdas: como avançar na capacidade de conceber e desenvolver uma proposta realmente alternativa, tendo em vista a correlação de forças refletida no tabuleiro do poder material e simbólico. Superar esse desafio não compete de maneira exclusiva às velhas elites ou às denominadas vanguardas de esquerda. É preciso recorrer às experiências – infelizmente isoladas e que não estudamos o suficiente – de redes, grupos e movimentos sociais que conseguiram gerar esquemas e respostas criativas para superar algumas condições de subordinação.

Ora, é contraproducente avaliar um projeto de esquerda a partir de uma conjuntura isolada. Na verdade, é preciso observar de perto o tipo de acumulação de forças que está sendo gestado com a finalidade de consolidar, no longo prazo, as metas de um projeto político. Isso implica analisar o desempenho histórico das variáveis contextuais, a correlação de forças e o grau de maturidade da população para avançar para sociedades mais coesas. Lamentavelmente, temos pouco tempo. Se a onda progressista que hoje embala a região não mostrar resultados e nem persuadir a população com horizontes de futuro mais justos, viáveis e sustentáveis, as forças políticas reacionárias, que já parecem unificadas em vários países, poderão reverter o tabuleiro político da região – seja pela via eleitoral, como na Argentina, ou com manobras políticas que encobrem verdadeiros golpes de Estado, como aconteceu no Brasil, com o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff.

O declínio do *boom* das matérias-primas que sustentou a amplitude das políticas sociais dos governos progressistas ameaça a eficácia e a legitimidade de seus mandatos. A lição que fica é que a região deve priorizar, diversificar e qualificar suas fontes de crescimento e afinar gradualmente sistemas tributários progressivos, ao mesmo tempo em que fortalece e amplia os mercados sub-regionais e regionais, para não depender tanto dos vaivéns dos preços das *commodities*. Outra lição que se resgata é uma advertência: o aumento do consumo de vários milhões de latino-americanos, principalmente no Brasil e na Argentina, não é um indicador de lealdade eleitoral desses novos segmentos sociais. Sem um enfrentamento contra a alienação consumista e a modificação das demandas dos novos estratos médios, essa mesma população pode mudar suas preferências políticas para quem a seduza com a promessa de aumentar seu espectro de consumo e segurança, embora o custo seja sacrificar as estruturas de redistribuição renovadas a partir da década anterior.

Não é momento de idealizar um sujeito único emancipador. A política já não tem um referente singular. Nenhum movimento, partido ou espaço político organizado pode aspirar a representar verticalmente a complexidade de todas as subjetividades sociais. Porém, aceitar a ausência desse sujeito único não significa renunciar aos esforços de

articulação dos sujeitos excluídos. Estamos em um tempo propício para delinear estratégias democráticas de acumulação de forças, processando demandas comuns de modo horizontal, pactuando o respeito quanto a discrepâncias secundárias e impulsionando acordos para reverter as contradições fundamentais do sistema. Uma política de esquerdas é uma política de inclusão e debate permanente, como prelúdio para a ação coletiva transformadora.

Em pleno auge do neoliberalismo, a América Latina foi uma região na qual a oposição de movimentos sociais, urbanos e rurais às medidas mais drásticas do enfoque neoliberal se destacou[4]. Essas lutas, de maneira direta ou indireta, concorreram para que partidos e candidaturas que questionavam os impactos da liberalização extrema e da redução acrítica do papel estatal para a maioria da população começassem a governar no final dos anos noventa.

O ciclo de resistência das forças progressistas serviu de catapulta para um conjunto de partidos que, uma vez no governo, contaram com o notável aumento dos preços das matérias-primas estratégicas – minerais e metais, combustíveis fósseis e algumas monoculturas – devido, em grande parte, à expansão da demanda da China e de outros países asiáticos. Essa vantagem lhes permitiu concretizar mudanças nas políticas públicas que melhoraram os programas de proteção social e ampliaram a infraestrutura pública. Podemos objetar diversas decisões dos chamados governos progressistas da América Latina, mas seria um erro deixar de reconhecer as palpáveis as reduções na incidência da pobreza, os estímulos ao mercado interno, os ajustes salariais e a melhora no acesso aos bens públicos que haviam sido comprometidos pelas políticas neoliberais (Sierra, 2011).

4. O ciclo de protestos que rechaçou o modelo neoliberal registra, entre seus principais episódios, a irrupção do zapatismo no México (1994), os protestos e levantamentos liderados pela Confederação das Nacionalidades Indígenas do Equador (Conaie), entre 1998 e 2000, o movimento popular na Costa Rica contra o Combo Energético (pacote de leis que planejava a privatização do Instituto Costarricense de Electricidad), em 2000, o movimento Piqueteros e outras ações coletivas na Argentina (2001-2002) e os levantamentos populares na Bolívia, durante as chamadas "guerra da água" e "guerra do gás" (2000-2003).

Contudo, também é verdade que a conjuntura favorável não foi aproveitada para avançar na transformação da matriz produtiva. Ao contrário, a primarização das economias latino-americanas foi reforçada (Cypher, 2014; Gudynas, 2011). A região continuou evitando o desafio de migrar de uma economia com base na produção de matérias-primas para outro patamar, com uma maior e mais sustentável agregação de valor a seus bens e serviços. Além disso, devido principalmente aos delicados equilíbrios políticos, os governos progressistas não puderam ou não pretenderam evitar que uma parte das oligarquias continuasse se enriquecendo graças à estratégia de busca de renda (*rent seeking*). Também não devemos pensar que a modificação do padrão de especialização produtiva depende da mera vontade dos governos nacionais e nem que essa mudança pode ocorrer da noite para o dia. Na verdade, trata-se de um processo no qual intervêm diversas variáveis internas e externas à região. Mas é justamente por essa complexidade que surgem as críticas a esses governos por não haver impulsionado contundentemente políticas que assentassem as bases para uma mudança produtiva.

Por outro lado, a estratégia de crescimento a base de matérias-primas implicou graves impactos negativos à sociedade e à natureza. Prova disso é a proliferação de conflitos socioambientais que, por falta de um processamento democrático adequado, despojaram comunidades campesinas e indígenas em todos os países da América Latina de seus meios de vida.

As recentes mudanças no tabuleiro político-regional

O ciclo eleitoral favorável às diversas forças progressistas ou de esquerda, também denominadas governos pós-neoliberais, dominou o mapa político da Venezuela, Brasil, Argentina, Uruguai, Bolívia, Chile, Equador, Nicarágua, Paraguai, Honduras e El Salvador. De fato, em 2008, a onda de governos eleitos democraticamente – que em maior ou menor medida tentaram desafiar os pressupostos do

cânone neoliberal – chegou a contabilizar onze presidências que conformavam um amplo arco progressista no conjunto de dezoito Estados latino-americanos (Stokes, 2009). Não avaliaremos aqui o grau de consistência e coerência de cada um dos governos que adotaram, com diferentes matizes, medidas antineoliberais, mas resgataremos sua predisposição para levantar políticas, nem sempre isentas de contradições, que visavam a reposicionar o papel do Estado, a integração latino-americana e o aumento do investimento social, entre outros aspectos.

O ascensão dos chamados governos pós-neoliberais teve início em 1998, com a vitória presidencial de Hugo Chávez na Venezuela (e suas posteriores reeleições em 2002, 2006 e 2012), seguido pela vitória no Brasil de Lula da Silva, candidato do Partido dos Trabalhadores, em 2002 e reeleito em 2006, e depois sucedido por Dilma Rousseff, eleita também para dois mandatos, 2010 e 2014. Por sua vez, a Argentina iniciou o período kirchnerista com Néstor Kirchner, eleito em 2003, e continuou com o duplo mandato presidencial de sua esposa Cristina Fernández (2006-2010 e 2011-2015). No Uruguai, depois de várias tentativas, a Frente Ampla ganhou de forma consecutiva três eleições presidenciais, primeiro em 2004, iniciando o exercício presidencial de Tabaré Vázquez, depois, José Mujica em 2009, seguido pela reeleição de Tabaré Vázquez em 2015. Na Bolívia, o Movimiento al Socialismo (MAS) disputou as eleições presidenciais de 2005 com o candidato Evo Morales, reeleito para mais dois mandatos, em 2009 e 2014. No Equador, Rafael Correa, do Partido Alianza País, chegou à presidência em 2006 e foi reeleito em 2009 e 2013. Seu partido voltou a ganhar nas acirradas eleições de 2017, que levaram Lenín Moreno à presidência no segundo turno. A Frente Sandinista para a Libertação Nacional (FSLN) ganhou as eleições presidenciais na Nicarágua em 2006, com Daniel Ortega como candidato, que foi reeleito em 2011 e 2016. No Paraguai, o bispo católico Fernando Lugo, apoiado por uma coalisão de esquerda, aliou-se ao tradicional Partido Liberal e obteve uma maioria eleitoral que lhe permitiu chegar à presidência, colocando fim a seis décadas de governo do Partido Colorado, entre ditaduras e governos eleitos. Enquanto isso, em El Salvador, após quatro eleições presidenciais dominadas pelo partido conservador

Aliança Republicana Nacionalista (Arena), a Frente Farabundo Martí para a Libertação Nacional (FMLN) venceu as eleições presidenciais em 2009 e 2014, instaurando a presidência dos candidatos Mauricio Funes e Salvador Sánchez Cerén, respectivamente (Bringel & Falero, 2016; Rho, 2016; Stoessel, 2014; Stokes, 2009).

Podemos mencionar também o caso chileno, apesar das dificuldades para enquadrar as alianças políticas que emergiram no plano eleitoral contra a ditadura de Pinochet e da rígida demarcação política e econômica que seu regime deixou. No entanto, é relevante destacar o peso dos partidos de centro-esquerda na Concertación de Partidos por la Democracia que, com a alternância de candidatos democrata-cristãos e socialistas, ganharam de maneira consecutiva quatro eleições presidenciais. Essas forças políticas governaram de 1990 até 2010, ano em que perderam as eleições no segundo turno para a oposição de centro-direita do candidato Sebastián Piñera. Depois da derrota de 2010, a Concertación ampliou sua aliança e incluiu partidos de esquerda, como o Partido Comunista, conformando a Nueva Mayoría que venceu as eleições de 2013, levando Michelle Bachelet à presidência pela segunda vez. Atualmente, a coalisão de centro-esquerda apresenta graves fissuras que colocam em risco sua continuidade e abrem espaços para novas reconfigurações progressistas no Chile.

A democracia, entre outros atributos, implica a possibilidade de alternância no poder político, de modo que as mudanças de partido no governo são parte do jogo democrático. O problema surge quando os processos de mudança em sociedades tão desiguais como as latino-americanas não conseguem garantir e concretizar os pactos sociais mais ou menos estáveis. Sem a institucionalização das mudanças inclusivas, a alternância em favor das elites tradicionais é, claramente, uma ameaça de retrocesso para os incipientes processos de transformação. Aqui reside um dos principais desafios para as democracias latino-americanas: conseguir uma alternância de governos sem rupturas nem regressões no acúmulo de direitos e garantias cidadãs.

É evidente que as dificuldades na renovação partidária progressista, tanto de partidos quanto de quadros políticos, facilitam o desgaste dos projetos pós-neoliberais. Essa situação se viu exacerbada pelas conjunturas econômicas adversas nos últimos anos, pela atualização

estratégica das elites e pela reincidência em certos erros e desvios na gestão de governos que defendem as opções de mudança social. Assim, não é de se estranhar que o ciclo eleitoral favorável perdesse força, enfrentando, hoje, riscos consideráveis[5].

Os golpes de Estado em Honduras e no Paraguai em 2009 e 2012, respectivamente, foram os primeiros sintomas visíveis do refluxo conservador na região latino-americana. É certo que nem Manuel Zelaya (Honduras), nem Fernando Lugo (Paraguai) representavam um giro decidido para políticas de esquerda, mas impulsionaram iniciativas de inclusão que alarmaram as oligarquias de ambos os países. Isso, em associação ao apoio das direitas continentais, permitiu o término abrupto dos dois governos. A partir daí, encontramos outros sinais de esgotamento do ciclo eleitoral progressista. Nas eleições regionais de 2014 no Equador, o Partido Alianza País só conseguiu ganhar em uma das dez cidades mais povoadas, apesar de continuar sendo a força política com o maior número de prefeitos e governadores e melhorar, em termos gerais, sua presença eleitoral no país (Le Quang, 2015).

No final de 2015, Mauricio Macri ganhou as eleições na Argentina, fechando um ciclo de doze anos do peronismo kirchnerista (2003-2015) e, quase simultaneamente, o Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) perdeu por ampla margem as eleições parlamentares da Venezuela em dezembro daquele ano. Três meses mais tarde, em fevereiro de 2016, Evo Morales perdeu o referendo que determinaria a possibilidade de uma nova reeleição de seu mandato[6]. Ainda em 2016, por meio de um artificioso *impeachment*, as forças políticas reacionárias do parlamento brasileiro conseguiram, no final de agosto, destituir a presidenta Dilma Rousseff. Nesse contexto, a

5. Alguns autores apontam que o enfraquecimento do arco progressista responde, sobretudo, ao desgaste das elites no poder, o impacto da corrupção e o término ou estancamento dos ciclos econômicos favoráveis (Marín & Muñoz, 2016).

6. Em 2015 foi a primeira vez que a eleição presidencial argentina foi levada a segundo turno. Macri obteve 51,34% dos votos e Daniel Scioli, candidato oficial do governo, chegou a 48,66%. Além disso, a Mesa de Unidad Democrática (MUD) obteve 112 dos 167 assentos legislativos, suficientes para contar com maioria qualificada na Assembleia Nacional.

eleição de Lenín Moreno como presidente do Equador em 2017 ganhou um importante papel simbólico, servindo como contenção à aparente debandada dos governos progressistas na região.

Como já mencionamos, essas mudanças representaram, em geral, um retorno, aberto ou encoberto, a políticas que visam a reduzir tanto o papel redistributivo do Estado quanto as iniciativas de uma integração latino-americana mais solidária. O desafio é a construção de coalisões de oposição política que corrijam com firmeza os desvios dos progressismos em exercício, se eles não quiserem fazer sua autocrítica, porém impulsionando e melhorando a ação redistributiva observada neste período.

Existem indícios de que não estamos necessariamente diante do fim do ciclo político progressista, mas sim de ameaças e refluxos que levantam desafios analíticos sobre o caminho transitado. As complicações econômicas, causadas sobretudo pela diminuição drástica da receita gerada pelas exportações de matérias-primas, não apenas mostraram os limites do potencial de transformação das políticas destes governos, mas também afetaram sua base eleitoral e o espectro de alianças conjunturais (Ospina, 2016).

Também não será fácil para os governos conservadores e neoliberais gerirem os delicados equilíbrios sociais que foram obtidos durante o domínio dos governos autodenominados de esquerda. As condições econômicas externas continuam sendo complicadas e, de alguma maneira, alguns grupos da sociedade civil, apesar do déficit de formação de consciência social emancipadora, poderiam alertar para as diferenças entre um e outro tipo de gestão política. Ora, se os partidos políticos que hoje são retirados dos governos insistirem em atribuir suas derrotas unicamente a fatores exógenos a sua gestão, não farão mais do que fortalecer a incerteza dos cidadãos quanto a alternativas de mudança.

É tempo de repensar as estratégias, especialmente aquelas que dizem respeito a: a) relação com os movimentos sociais, as organizações de base e a sociedade civil em geral; b) transição da matriz produtiva; c) formação de consciência e opinião pública crítica e solidária; e d) relação com o meio ambiente, tão deteriorado pela maneira de habitar e ocupar o território.

Uma das principais reflexões seria assumir que o campo de ação da esquerda não pode ser circunscrito ao plano eleitoral (Stolowicz, 2004). Concretizar os avanços eleitorais em processos de transformação socioecológica demanda, sem exceção, uma luta permanente em cada espaço da vida social onde existem relações assimétricas de poder.

As estratégias e as orientações políticas das gestões progressistas

Além de descrever o comportamento do campo dos governos progressistas ou de esquerda na região, devemos analisar as estratégias políticas que utilizaram para ter acesso e se manter no poder durante vários mandatos consecutivos. Do mesmo modo, é importante identificar, ainda que de modo geral, as orientações políticas que estes governos exerceram durante o período em que predominaram no século XXI. Novamente, aqui fazemos a ressalva da heterogeneidade entre as dinâmicas de acesso e exercício governamental.

As estratégias políticas para o acesso e manutenção no poder de governo

As condições de possibilidade e os imaginários de luta social variaram substancialmente nas últimas décadas do século passado, na medida em que a via da insurreição armada parecia cada vez menos factível e desejável (Stoessel, 2014). A queda paulatina das ditaduras militares reacionárias na região, que culmina com a saída do poder de Stroessner no Paraguai (1989) e Pinochet no Chile (1990), abriu caminho para a instauração de governos eleitos sob as regras básicas da democracia

liberal. Isso não significou, em geral, um aprofundamento substancial de direitos, nem muito menos da arena democrática, mas ao menos inaugurou uma época com maior respeito a certos direitos civis ou políticos, que nos anos posteriores representaram um campo de oportunidade para as forças de esquerda na maioria dos países latino-americanos.

Poderíamos mencionar que na região conviviam dois fenômenos aparentemente contraditórios. Por um lado, a promessa de um processo de democratização que alterasse a distribuição desigual do poder político e, por outro, as sequelas do enfoque neoliberal que provocou a diminuição dos direitos sociais e econômicos e, consequentemente, a diminuição da ação estatal para tentar corrigir as desigualdades sociais. Assim, a democracia que ficou restrita a uma concorrência entre elites para hegemonizar o processo de dominação, rapidamente encontrou limites e resistências. Após diversos episódios de mobilização popular, a legitimidade dos governos neoliberais foi debilitada no final dos anos noventa. Essa combinação de fenômenos gerou condições propícias para que partidos com um discurso critico sobre a orientação econômica e social dos mandatos em exercício chegassem ao governo pela via eleitoral.

Independentemente da matriz ideológica, diversas forças políticas denominadas progressistas acederam aos governos nacionais. Aqui encontramos uma característica comum a todas elas: *chegaram ao governo pela via eleitoral,* com as regras preestabelecidas pelas elites tradicionais. Isso aconteceu inclusive com forças políticas que antes estavam constituídas como frentes de guerrilha, como nos casos da FMLN e da FSLN, em El Salvador e na Nicarágua, respectivamente. Também cabe mencionar que Dilma Rousseff, José Mujica, Salvador Sánchez Cerén e Daniel Ortega, antes de chegar às presidências de seus países, em alguma época fizeram parte de forças guerrilheiras.

A aposta pela opção eleitoral manifestava duas circunstâncias concorrentes: a) a existência de uma maior tolerância para a participação dos partidos de esquerda em processos eleitorais, e b) um horizonte de mudança mais estreito do que os processos pela via da revolução armada, uma vez que as regras da democracia eleitoral e a arquitetura prevalecente nos Estados latino-americanos condicionam *a priori,* e em maior medida, os projetos políticos alternativos.

Além da característica comum de terem chegado à presidência pela via eleitoral, os governos progressistas demonstraram importantes diferenças de acordo com o tipo de partidos e alianças políticas que permitiram sua ascensão. Sem pretender esgotar a descrição de cada variante observada na região, podemos diferenciar ao menos três formatos utilizados pelo progressismo para chegar ao governo:

1. *Por meio de partidos políticos já estabelecidos e com certa força acumulada. É o caso do Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil, do Partido Justicialista na Argentina e da Frente Ampla (FA) no Uruguai.*
2. *Por meio de partidos políticos de formação recente que aproveitaram a ruptura do sistema tradicional de partidos para se erguerem como majoritários. É o caso do Movimento Quinta República (MVR) na Venezuela, depois transformado no atual Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV), do Partido Aliança País (AP) no Equador e do Movimento ao Socialismo na Bolívia (MAS).*
3. *Por meio de partidos que surgiram diretamente das forças guerrilheiras, os quais, após os acordos de paz em seus respectivos países, passaram a participar na disputa eleitoral. É o caso da Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN) na Nicarágua e da Frente Farabundo Martí para a Libertação Nacional (FMLN) em El Salvador.*

Na primeira situação, os partidos progressistas desses países, localizados na região meridional do continente, tiveram em geral as margens de manobra mais restritas para a introdução de mudanças nas políticas públicas. Isso ocorreu pela existência de um aparelho estatal até certo ponto mais institucionalizado, com regras do jogo mais consolidadas, em paralelo a um complexo equilíbrio de forças políticas parlamentares, inclusive nos anos em que triunfaram com maiorias mais contundentes. Uma manifestação notável do tipo de restrições e negociações políticas que estes partidos enfrentaram são as alianças do PT do Brasil com o Partido do Movimento Democrático

Brasileiro (PMDB)[7]. Se, por um lado, essa relação permitiu ao PT exercer o governo, por outro, foi uma associação que neutralizou ainda mais a agenda reivindicatória do PT, facilitou o aperfeiçoamento das redes de corrupção que hoje respingam nos governos desse partido e, pior ainda, o PMDB foi o cavalo de Troia que desatou os acontecimentos que, mais tarde, se consumaram no *impeachment* contra Rousseff. No sentido contrário, destaca-se a experiência uruguaia, onde a Frente Ampla conseguiu encaminhar um processo de reformas progressistas incrementais em um contexto institucional mais sólido e com um equilíbrio de forças mais simétrico.

Na segunda situação, focada em três países andinos, as debilidades do Estado e o colapso do sistema tradicional de partidos permitiram a irrupção de novas forças políticas que, em pouco tempo, tornaram-se hegemônicas ante uma oposição deslegitimada e dispersa (Moreira, 2017). Estes novos partidos da Venezuela, Bolívia e Equador se apoiaram, ademais, em fortes lideranças carismáticas que conseguiram colocar em prática um conjunto de processos constituintes com o propósito de criar um imaginário de refundação em cada uma dessas repúblicas. Deve ser considerado o fato de que, embora estes partidos contassem com uma maior margem de decisão do que seus pares no

7. O PMDB é um partido de centro-direita do Brasil, criado em 1980 – provém do Movimento Democrático Brasileiro (1966) -, que desempenhou um papel importante contra a ditadura militar dessa época. Conta com uma ampla presença territorial em nível regional e local, baseada em notáveis redes clientelistas e de caciques locais e regionais. É considerado o partido com maior afiliação no Brasil, mas nunca conseguiu ganhar uma eleição presidencial. De fato, desde sua criação, foi cabeça de chapa em apenas duas, em 1989 e 1994, tendo obtido resultados pouco expressivos. Contudo, sua base territorial lhe permitiu, desde 1995, formar coalisões com todos os partidos, triunfando nas eleições presidenciais e permitindo obter maiorias funcionais para exercer o governo (Infobae, 2015; Mainwaring, 1996). Como resultado dessas alianças, o PMDB já teve três vice-presidentes que, por diferentes circunstâncias, substituíram presidentes eleitos de outros partidos que não puderam terminar seu mandato: o vicepresidente José Sarney (presidente de 1985 a 1990) sucedeu Tancredo Neves (falecido antes de tomar posse), o vice-presidente Itamar Franco (presidente de 1992 a 1994) sucedeu Fernando Collor de Mello, que se viu obrigado a renunciar ao cargo por sonoros escândalos de corrupção, e o vice-presidente Michel Temer (presidente de 2016 a 2018) sucedeu Dilma Rousseff após sua destituição. (No final de 2017, o PMDB aprovou uma mudança de nome e passou a ser chamado MDB, como na época de sua fundação – N.T.).

Cone Sul, sempre confrontaram os poderosos interesses econômicos e midiáticos que recusam, por diversas razões, a orientação e a práxis destes governos. Dos três países, o partido que hoje enfrenta maiores problemas para governar é o PSUV da Venezuela, que enfrenta uma gravíssima crise econômica e política por vários fatores, tanto internos quanto externos à gestão governamental. Os resultados adversos nas eleições legislativas de 2015 são uma das maiores mostras do enfraquecimento do PSUV.

No que concerne à terceira situação, ainda que a FSLN e a FMLN provenham do antecedente imediato das guerras civis e dos acordos de paz em seus respectivos países, as trajetórias de suas experiências nos governos diferem de forma substancial. Por um lado, a FSLN teve a oportunidade de exercer o governo na Nicarágua durante o período de 1979 a 1990 como força guerrilheira. Desde que perdeu as eleições de 1990 para a Aliança Nacional Opositora, a FSLN tornou-se um partido da oposição até a vitória no pleito de 2006, quando Daniel Ortega chega à presidência e é posteriormente reeleito em 2011 e 2016. Por outro lado, após os acordos de paz de 1992, a FMLN participou em quatro eleições presidenciais nas quais, por vinte anos, sempre se opôs ao partido conservador Aliança Republicana Nacional (Arena). Durante esse tempo, a FMLN acumulou uma base eleitoral e consolidou importantes resultados nos pleitos municipais e legislativos para, finalmente, conseguir a presidência nas urnas em 2009 e 2014. Enquanto a FSLN, liderada por Daniel Ortega, conseguiu hegemonizar o sistema de partidos e controlar o Estado da Nicarágua sem maiores inconvenientes por meio de estratégias de diversas índoles, a FMLN teve que atuar em um sistema de partidos mais equilibrado e com um desenho institucional estatal menos propício à concentração de poder do que o oficialismo sandinista na Nicarágua. É chamativo que a FSLN, apesar de seu vasto poder, não tenha promovido um processo constituinte ao estilo dos países andinos. Em vez disso, optou por aplicar tanto sua maioria parlamentária quanto a promulgação de decretos presidenciais para ir adequando normas que reforcem seu poder político.

Além das três modalidades levantadas, podemos mencionar a singularidade do caso chileno, onde uma coalisão de partidos de

orientação democrata-cristã e social-democrata surgiu após a vitória da Concertação de Partidos pelo Não, no plebiscito que colocava fim à ditadura de Pinochet. Assim, em outubro de 1988, nasceu a Concertación de Partidos por la Democracia, que agrupava um amplo espectro político opositor ao regime ditatorial. Essa coalisão terminou na frente nas eleições convocadas para 1989. Desde 1990, a Concertación exerceu quatro presidências consecutivas, as primeiras duas com um candidato democrata-cristão (1990-1999) e as duas seguintes com candidaturas de centro-esquerda (2000-2010). Depois de sua derrota nas eleições de 2009, que levaram Sebastián Piñera à presidência (2010-2014), a Concertación ampliou sua formação e integrou outros partidos de esquerda, passando a se chamar Nueva Mayoría (Nova Maioria). Com essa denominação, venceu no segundo turno das eleições de 2013, o que permitiu que Michelle Bachelet conseguisse seu segundo mandato presidencial (2014-2018).

Entre 2006 e 2012, também foram observados dois casos atípicos de presidentes que, sendo respaldados em boa medida pelo voto de partidos tradicionais, exibiram posturas próximas ao arco progressista latino-americano ao chegarem ao poder. Ambos exerceram a presidência com uma base social muito fraca, impedindo qualquer tentativa de desafiar alguns privilégios do *status quo*. O primeiro caso é o de Manuel Zelaya, em Honduras, eleito pelo tradicional Partido Liberal para o período 2006-2010. O mandatário, após uma série de decisões e circunstâncias confluentes, tomou certa distância das cúpulas hegemônicas de seu partido e aproximou-se da iniciativa Petrocaribe, promovida pelo governo da Venezuela. Depois, fez com que o país ingressasse na Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (Alba), ao mesmo tempo em que seu governo fortalecia várias alianças com movimentos sociais e, em um contexto de maior crescimento econômico, reajustou substancialmente o salário mínimo para reduzir sua defasagem com relação à cesta básica de alimentos. Com uma inédita correlação de forças, muito diferente da que existia quando começou seu mandato, promoveu a ideia de que o país precisava de um processo nacional constituinte, pluralmente integrado, que serviria para redefinir o quadro institucional democrático.

A oligarquia, preocupada pelo futuro desenlace dessas mudanças que se anunciavam em detrimento de seus privilégios, decidiu dar um golpe de Estado em junho de 2009, a sete meses do término d o mandato de Zelaya. A partir de 2010, o conservador Partido Nacional governou em Honduras com uma agressiva agenda neoliberal, aliado ao diminuído Partido Liberal. De fato, após o golpe de Estado, esse partido se enfraqueceu e uma significativa parcela de seus membros passou a fazer parte do Partido Liberdade e Refundação (Libre), criado em 2012, que aglutinou a maioria dos setores que se opuseram à destituição de Zelaya.

O outro caso é o do ex-bispo Fernando Lugo, eleito presidente no Paraguai para o período de 2009 a 2013. Concorreu como candidato de uma ampla coalisão de partidos, a Aliança Patriótica para a Mudança. Lugo representava, inicialmente, uma coalisão de partidos progressistas que, para contar com possibilidades de triunfo eleitoral, aliou-se ao tradicional Partido Liberal Radical Autêntico. Esse partido designou Federico Franco como vice-presidente. Pouco antes de completar quatro dos cinco anos do período presidencial, uma manobra política na Câmara de Deputados, na qual a conspiração do Partido Liberal se destacou, abriu um arbitrário julgamento político que culminou com a destituição de Lugo, sendo substituído pelo vice-presidente Franco.

Na análise das estratégias políticas dos partidos progressistas que chegaram aos governos nacionais, outro aspecto bastante relevante é a relação com os movimentos sociais que questionaram a ordem neoliberal, o sistema capitalista ou, em uma crítica ainda mais profunda, a própria racionalidade da modernidade. Como mencionamos anteriormente, as mobilizações antineoliberais dos anos noventa e princípios da primeira década do século XXI foram uma reação que, com diversos graus de intensidade, repercutiu em toda a região, destacando-se na Bolívia, Venezuela, Equador e Argentina por sua magnitude e prolongamento dos episódios de protesto social. Esses protestos enfraqueceram muito os acordos de governabilidade das elites. Nesse cenário de insatisfação e resistência, foram criadas condições favoráveis para que partidos políticos críticos ao neoliberalismo chegassem ao governo (Fernández, 2016). Na verdade, não se tratava de ações coletivas de protesto que

respondessem a uma sólida agrupação de atores excluídos. O que prevalecia era a heterogeneidade e, muitas vezes, a espontaneidade.

A diversidade de atores opostos à lógica de acumulação, especulação e dominação sobre os sujeitos e os territórios continha um alto potencial para viabilizar um processo de transformação na região. No entanto, no longo prazo, a rota eleitoral foi imposta. Como sabemos, ela pressionou as forças políticas a acumularem forças e capacidades para obterem, no curto prazo, taxas de voto suficientes. Isto é, o caminho eleitoral tornou-se a rota principal de aplicação dos esforços para desafiar o poder das elites tradicionais. É claro que a participação em eleições com possibilidades de triunfo não é um caminho que possa ser desprezado, longe disso, era necessário fazê-lo. Entretanto, não foi colocada a devida atenção ao apoio a processos políticos que articulassem de modo virtuoso a via institucional partidária com a enorme tarefa de continuar fortalecendo a formação de consciência, organização e empoderamento dos sujeitos populares.

A própria relação com os movimentos sociais e com as organizações de base mostra os limites da perspectiva de mudança dos governos progressistas, tanto dos que empreenderam projetos de refundação quanto dos que tiveram que optar por reformas e pactos contínuos com outros partidos políticos. Como era de se esperar, os principais conflitos ocorreram com os movimentos que questionam a continuidade e aprofundamento do modelo extrativista. Esse modelo, embora tenha aportado consideráveis recursos para os governos, especialmente entre 2003 e 2013, era insustentável sem modificar a matriz produtiva. Não menos importante, a expansão da fronteira extrativa significou o deslocamento, espoliação e, consequentemente, uma maior vulnerabilidade de populações indígenas e rurais, que testemunhavam impotentes a imposição da razão de Estado e dos interesses das corporações multinacionais.

Como regra geral, as atuais experiências progressistas na América Latina não conduziram adequadamente as relações com os movimentos sociais que propiciaram as condições para uma mudança no tabuleiro político. A Bolívia é, talvez, o melhor exemplo de articulação dos movimentos sociais, sobretudo os de base indígena e *cocalera*, com a poderosa força política em que se converteu o MAS, ainda que

com a consolidação gradual do governo de Evo Morales começassem a aparecer tensões, até certo ponto previsíveis, entre a racionalidade dos quadros de governo e alguns coletivos pertencentes ao bloco social que permitiu a mudança política na Bolívia.

Isso dito, não devemos considerar que o ponto de vista dos movimentos sociais é a única perspectiva válida, pois ignorar as pressões e desafios que desafiam os governos também é contraproducente. O que vale enfatizar é que não foram assentadas as bases para uma plataforma social de articulação com o bloco político, processando acordos sobre a orientação e práxis dos projetos alternativos.

Um olhar sobre a orientação programática dos governos progressistas

A heterogeneidade dos governos progressistas é um fato incontestável, mas é pertinente identificar alguns eixos transversais que caracterizam suas gestões. Devemos ter em conta que esses traços comuns diferem em intensidade, segundo o contexto de cada país. *A priori,* podemos levantar três eixos de ação que, em maior ou menor medida, são encontrados ao analisar a práxis destes governos: a) os esforços por melhorar a captação dos Estados nas atividades econômicas consideradas estratégicas, b) os esforços para fortalecer o papel do Estado em prol da justiça social, e c) as tentativas por avançar para uma integração política mais autônoma com respeito aos Estados Unidos e mais conforme à visão de um mundo multipolar.

Essas iniciativas tiveram como consequência ao menos dois tipos de medidas políticas: a) tomar certa distância do núcleo duro de políticas exigidas pelos organismos financeiros internacionais, especialmente o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), e b) a criação de instâncias e foros regionais para o diálogo e a formação de consensos em prol de uma integração alternativa, com destaque à Unasul e à Celac.

Em termos concretos, a ação política progressista ficou concentrada em readequar o papel dos Estados aos processos de mudança social promovidos em cada país. Essa orientação implicou tomar decisões para aumentar o montante disponível de recursos financeiros, adequar o quadro jurídico institucional para ampliar as competências estatais, com ênfase no setor social, e ajustar as relações internacionais de acordo com a margem de manobra.

Para captar mais recursos financeiros, a estratégia se baseou em garantir uma maior captação das rendas dos produtos primários de exportação e, salvo poucas exceções, não se superou o legado neoliberal das estruturas tributárias apoiadas em impostos indiretos. Entre 2000 e 2011, podemos destacar que a maioria dos países da região mostrou um aumento na captação tributária em porcentagem do PIB, em um contexto de maior crescimento e de aumento do consumo dos estratos mais pobres. De fato, durante esse período, a carga tributária da região latino-americana passou de 19,3% a 23,6% do PIB, incluindo os aportes à seguridade social e sem incluir os royalties da renda petroleira. Os países que mais aumentaram a pressão tributária foram a Argentina e o Equador, enquanto no México e na Venezuela houve diminuição. Vale destacar que em 2012, incluindo os aportes à seguridade social, sete países (a maioria regidos por governos progressistas) situavam-se acima da carga tributária média da região: Argentina, Brasil, Uruguai, Bolívia, Costa Rica, Chile e Equador (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe [CEPAL], 2013)[8].

Os avanços na arrecadação tributária são um traço positivo na América Latina, mas é preciso mencionar que, à exceção de Brasil e Argentina, a proporção de rendas tributárias com relação ao PIB está defasada com respeito ao que apresentam, por exemplo, os países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Além disso, a regressividade na cobrança dos impostos

8. Entre 2005 e 2012, é notável o aumento da pressão tributária na Argentina (de 26,9% a 37,3%), no Equador (de 11,7% a 20,2%) e na Bolívia (de 19,1% a 26%) (Gómez & Morán, 2016; CEPAL, 2013).

continua sendo um lastro na região, algo que a gestão política do arco progressista esteve longe de reverter[9]. Desde os anos noventa, a reforma tributária concentrou-se em aumentar a arrecadação por meio de impostos indiretos, especialmente o IVA[10], ao ponto de torná-lo o principal elemento do conjunto de impostos considerados nas rendas tributárias. Apesar de alguns avanços no aumento da participação dos impostos diretos, eles ainda necessitam ganhar mais peso, sobretudo com a taxação dos lucros de capital e a redução de exonerações fiscais sem justificativa, considerando também o potencial redistributivo de uma melhor captação dos impostos patrimoniais (CEPAL, 2013 e 2014; Gómez & Morán, 2016; Jiménez, 2015; Martner, 2016).

A região também sofre de um mal tributário de difícil solução, sem que se construa uma nova correlação de forças em nível supranacional. A erosão fiscal provocada por uma inserção subordinada na economia global é notória, gerando, entre outros problemas, massivas fugas de capital. Por diferentes vias, essas retiradas minam a base de captação que as atividades mais dinâmicas da economia deveriam produzir. Esse problema está relacionado a incentivos fiscais excessivos ao investimento estrangeiro direto, mas também às parcas regulações ao comércio interno das empresas transnacionais e à fuga de divisas por atividades ilícitas, com a colocação de fundos em paraísos financeiros (Nueva Sociedad, 2016).

Onde os governos progressistas se posicionaram com maior eficiência na obtenção de recursos foi na participação estatal das rendas econômicas, especialmente de produtos naturais não renováveis – hidrocarbonetos e, em menor medida, mineração –, seja pelo controle direto da receita ou pela cobrança de royalties. As opções privilegiadas para melhorar essa participação foram desde a nacionalização de ramos estratégicos até a coparticipação acionária, ou seja,

9. Uma evidência da regressividade é mencionada por Bárcena (2016), ao apontar que, na América Latina, a carga tributária média efetiva paga pelos dez por cento mais ricos não supera 5% de sua renda disponivel. Segundo o autor, os sistemas tributários da América Latina são seis vezes menos eficazes que os europeus no tocante à redistribuição da riqueza e à redução da desigualdade.

10. Imposto sobre Valor Agregado (N.T.)

por meio da renegociação dos contratos de concessão. O crescimento da arrecadação é evidente ao comparar os indicadores dos períodos 1990-2002 e 2003-2010. Por exemplo, no Equador, entre 1999 a 2001 e 2009 a 2011, a renda obtida com a exploração de produtos primários cresceram 7,2% em proporção ao PIB, aumento também observado na Bolívia (3%), na Argentina (2,9%) e no Chile (2,2%) (Gómez & Morán, 2016; CEPAL, 2013).

A região havia vivenciado momentos de boom nos preços internacionais de suas matérias-primas em outras épocas, mas eles nem sempre foram aproveitados pelos Estados. Por isso destacamos que a maior vontade e capacidade dos Estados para acederem aos excedentes e poderem destiná-los para o investimento em infraestrutura e serviços sociais foi um traço positivo no último momento de expansão, com um maior alcance do que observamos durante o apogeu neoliberal dos anos noventa.

No entanto, além das valiosas receitas recebidas pelos Estados, o enfoque extrativista provocou efeitos negativos, que temos que ponderar na gestão dos governos progressistas. Podemos mencionar, entre outras, as seguintes sequelas: a) o setor primário exportador, especialmente o de hidrocarbonetos e a mineração, gera poucos ou nulos encadeamentos com as economias nacionais e regionais, não induz *per se* processos de industrialização e é intensivo em capital, porém não na geração de emprego (Gudynas, Guevara, Roque, 2008); b) a ampliação das fronteiras extrativas provoca impactos e conflitos socioambientais que precarizam os meios de vida de comunidades rurais (especialmente indígenas) e comprometem a sustentabilidade dos entornos naturais; c) a maior dependência das exportações extrativistas torna as economias nacionais mais vulneráveis, por causa da alta volatilidade dos preços destes produtos; d) a receita gerada pelos ramos extrativistas tendem a relaxar a responsabilidade dos Estados de conceber e consolidar regimes tributários progressivos e suficientes para dar sustentabilidade às receitas fiscais (CEPAL, 2013); e e) a afluência massiva de divisas nas épocas de bonança das *commodities,* em ausência de políticas corretoras, aumenta o risco de excesso de liquidez monetária (doença holandesa), com seus consequentes efeitos na inflação e o desincentivo à oferta exportadora de bens industriais.

Convém agora fazermos a pergunta sobre o tipo de políticas públicas que foram privilegiadas com os recursos captados durante o favorável ciclo das matérias-primas. Não houve uma ruptura abrupta com as políticas dos governos precedentes, mas foram criados e melhorados programas para reduzir os déficits de inclusão social que as falhas do mercado haviam ampliado. De qualquer modo, os notáveis avanços na redução da pobreza e na melhora do acesso dos grupos mais vulneráveis a alguns serviços públicos não bastaram para reverter os fatores determinantes da exclusão social. Para isso, é necessário haver intervenções mais estruturais relacionadas às características do modelo econômico.

Durante os anos de maior predomínio dos governos progressistas na região, a conquista mais destacada foi a redução da pobreza, que passou de 43,8%, em 2002, para 28,1% em 2013, ou seja, uma redução de aproximadamente 16 pontos porcentuais. Em comparação, entre 1990 e 2002, a redução havia sido de apenas 4,6 pontos: de 48,4% para 43,8%. Essa diminuição não foi produto do mero crescimento econômico, pois a região já havia gozado de outros ciclos favoráveis que não se traduziram em bem-estar social para os mais pobres. Deve-se reconhecer, portanto, o esforço dos governos em captar maiores receitas e aumentar o gasto público social. No segundo aspecto, esse aumento é verificado tanto em termos de prioridade macroeconômica quanto de prioridade orçamentária[11]. O gasto social teve incrementos substanciais, inclusive em momentos de crise ou de alteração das condições econômicas vantajosas que as primeiras duas décadas do século em curso apresentaram[12]. Ao contrário do que aconteceu nos anos de hegemonia neoliberal, os governos resistiram em favorecer

11. O gasto público social, como porcentagem do gasto público total, passou de 60,9%, no período 2001-2002, a 66,4%, no período 2013-2014 (CEPAL, 2015).

12. Esta tendência acíclica, ou inclusive anticíclica, foi observada, por exemplo, durante o aumento dos preços dos alimentos e combustíveis em 2008 (especialmente para os países que não contam com fontes de petróleo), durante a maior expressão das crises financeiras (2009) e inclusive nos últimos anos, com a desaceleração das economias emergentes e dos principais mercados de exportação de que a região latino-americana depende (China, especialmente, para a América do Sul e Estados Unidos e Europa para o México, América Central e o Caribe).

um comportamento pró-cíclico do gasto social, tendendo a manter ou reforçar os programas de redução da pobreza (CEPAL, 2015).

É importante destacar que, em plena crise financeira mundial, em 2009, os governos priorizaram medidas para estabilizar a demanda interna por meio do aumento do gasto público não social, destinando recursos a investimentos em infraestrutura rodoviária, educativa, sanitária e de moradia, conectando-os também com programas de criação de emprego e programas de fomento produtivo, com a abertura de crédito para o setor das microempresas. Entretanto, esse eixo de políticas – infraestrutura e fomento produtivo –, teve uma capacidade de execução menos satisfatória do que a dos programas sociais de assistência e proteção social (CEPAL, 2015).

Não se pode negar a ênfase dos governos progressistas em mitigar os efeitos mais visíveis da exclusão social, por isso reforçaram e ampliaram as políticas de focalização herdadas dos governos neoliberais. Com isso, conseguiram melhorar o nível de coordenação e obtiveram impactos positivos com os programas de transferências condicionadas e, em geral, com programas para reduzir a pobreza, a indigência, a desnutrição e a mortalidade materno-infantil, além dos programas para garantir uma renda básica para os idosos, entre outros (Mirza, 2014).

De acordo com o contexto de cada país, houve a busca de um melhor equilíbrio e articulação entre a focalização assistencialista e a universalização do acesso aos direitos sociais, mas neste último campo os avanços foram menos contundentes, porque a universalização de certos benefícios requer não apenas maior dotação de recursos financeiros, mas também melhores capacidades de execução de políticas públicas. Essa condição só pode ser cumprida com a melhora dos critérios de atribuição do gasto social e com a redução dos níveis de inoperância e corrupção na administração pública.

Com base nisso, e independentemente do nível de eficiência ou de profundidade atingido por cada governo, podemos dizer, de acordo com Christian Mirza (2014), que existem certas características comuns na maioria dos governos progressistas com respeito à concepção da política social e ao tipo de esforços implantados, a saber: a) promover a ideia de um Estado protetor e promotor de direitos; b)

buscar uma maior integralidade das políticas públicas; c) considerar a universalidade e não só a focalização; d) aumentar o investimento social (inclusive com tendência anticíclica); e) aplicar reformas sociais, especialmente na educação e na saúde; e f) priorizar a articulação intersetorial e as inovações institucionais.

No entanto, apesar dos benefícios em áreas específicas, no balanço, as intervenções se concentraram mais nos sintomas do que nas diversas causas da pobreza. Como afirma Gudynas (2008), os programas implementados tendem a se concentrar em medidas de emergência para atender a pobreza extrema e a pobreza em geral, por isso se esforçaram para que as famílias mais vulneráveis tenham acesso a uma renda básica e melhoraram o acesso aos sistemas de saúde e educação (sobretudo no ensino fundamental I, ainda que com sérias limitações para diminuir a evasão escolar e o acesso à educação secundária e à ciência e tecnologia em geral). O ponto é que essas medidas, louváveis em si mesmas, estão longe de serem suficientes. Uma mostra de sua limitação é que, na realidade, a desigualdade não foi reduzida a fundo na América Latina durante o século XXI, tendo continuado a ser a região mais desigual do planeta[13]. Gudynas também menciona que os próprios programas considerados exitosos apresentam o desafio de superar a tendência de clientelismo eleitoral.

Uma das principais conclusões a serem extraídas dos enfoques de política pública dos governos progressistas é reconhecer que alcançaram importantes níveis de inclusão para amplas faixas populacionais;

13. Em relação a isso, Jiménez (2015) afirma que as instituições na região não conseguem limitar (*ex ante*) as dinâmicas de mercado que a concentração da renda gera e a capacidade que têm de corrigi-la (*ex post*) por meio das transferências monetárias e impostos é limitada, sobretudo se for comparada com as experiências de outros países ou regiões. Essa menor capacidade tem a ver com os baixos níveis de arrecadação tributária e seu menor impacto distributivo, como também com os níveis menores e menos progressivos de transferências, incluídas as contributivas. Por outro lado, também é necessário reconhecer que a crescente incorporação de pensões não contributivas, especialmente as transferências de renda condicionadas dirigidas a lares com crianças, ampliou de maneira considerável a cobertura deste tipo de benefícios, que apresentam alta progressividade. Assim, a redistribuição secundária através do gasto melhorou consideravelmente na região. Os impostos, no entanto, não seguiram o mesmo caminho e sua função redistributiva foi muito pouco amplificada em termos gerais (pp. 26-27).

contudo, a inclusão foi precária, uma vez que não foi atingiram maiores avanços em duas direções: a) a reorientação do atual sistema econômico de produção, distribuição e consumo, baseado em maximizar lucros privados e externalizar os impactos socioambientais, e b) no empoderamento crítico, autônomo e solidário da sociedade civil e grupos sociais que apresentam maior vulnerabilidade na região.

Considerações finais

O objetivo das seções anteriores foi relacionar o desempenho dos governos progressistas na América Latina com as tendências globais e regionais. Embora não se trate de uma análise exaustiva por país, nos permite ao menos apresentar características cruciais para problematizar a gestão destes governos e observar suas conquistas, limites e desafios. A pergunta que surge agora é como o comportamento dos fenômenos abordados obstrui ou possibilita um salto qualitativo da gestão pública para a transformação socioecológica na América Latina.

A análise dos governos que foram considerados como alternativas em relação aos que prevaleceram nas décadas anteriores requer que tomemos, por um lado, uma postura empática, para compreender melhor as limitações e desafios concretos que foram enfrentados e, por outro lado, uma postura crítica, que permita um exame sem esquemas dogmáticos ou de defesa a qualquer custo de uma ou outra experiência política. O que está realmente em jogo é a possibilidade de viabilizar projetos emancipadores que articulem, de forma responsável, a procura do bem-estar social com os limites e possibilidades dos ecossistemas.

Sem perder de vista as dificuldades para catalogar os partidos que conduziram a onda de mudança política, é notável que a maioria deles se autodenominasse de esquerda ou progressista, o que permitiu à sociedade civil identificar opções que ampliavam a gama política que prevaleceu na região. Todavia, a autodenominação não basta para assegurar que um determinado partido ou governo seja progressista; é preciso analisar suas trajetórias, contextualizá-las e extrair lições. Muito se comenta sobre o retrocesso representado pela

nova ascensão de partidos neoliberais ou conservadores, mas também se deve reconhecer que, na ausência de autocrítica e pluralidade, as experiências de governos progressistas podem se tornar, elas mesmas, o caminho da regressão.

A seguir, sintetizamos as principais considerações a respeito dos temas levantados neste ensaio:

1. *As mudanças ocorridas na América Latina durante o século XXI estão estreitamente vinculadas à crise do capitalismo global e às novas tensões e articulações geopolíticas geradas por ela, mas não devemos subestimar a margem de manobra que poderia ser aproveitada pela região e por seus países.* A transferência do dinamismo econômico do eixo atlântico americano-europeu para o Pacífico asiático é um fato inegável, com diferentes interesses e dinâmicas que entram em jogo para recompor equilíbrios de poder político e econômico. O contexto global tem uma influência pesada, mas n*ão* determina por completo as trajetórias seguidas pelos governos latino-americanos. Existe sempre uma margem de manobra regional, sub-regional e nacional que responde a outros fatores, como as capacidades institucionais, os esforços pela reorientaç*ão* do sistema econômico, os graus de coes*ão* e equidade social, e o reforço da democracia. Isto é, os pactos sociais, tácita ou expressamente existentes em cada país, configuram uma atmosfera particular que pode propiciar melhores ou piores condições de adaptaç*ão* às circunstâncias globais e hemisféricas.

   Acontecimentos recentes, como os fatores que favoreceram o Brexit, a expans*ão* eleitoral dos partidos neofascistas na Europa e a presidência de Trump, entre outros, demonstram cabalmente que a crise econômica e ecológica n*ão* será favorecida por equilíbrios multilaterais que redefinam um processo globalizador mais responsável. É possível também, se nada for feito a respeito, que ocorra um novo cercamento no mundo. As tentativas de recompor a hegemonia por parte das forças hoje debilitadas pelas dinâmicas globais podem provocar enormes

problemas à convivência mundial e, n*ão* menos importante, à superaç*ão* dos desafios biofísicos do planeta.

Apesar de tudo isso, a América Latina poderia, em meio à crise, aproveitar as oportunidades para avançar para um tipo de integraç*ão* que lhe permitisse n*ão* apenas ter mais coes*ão* interna, mas também consolidar uma maior autonomia – e não isolamento – com relação a outras regiões e continentes. Contudo, o panorama interno da regi*ão* n*ão* é muito alentador: os interesses particulares costumam ser impostos na maioria das vezes e as capacidades de integraç*ão* avançam de forma lenta e descontínua.

Além das vantagens conjunturais que a emergência de novas potências ou mercados oferece, a regi*ão* latino-americana seria favorecida por um mundo multipolar mais articulado e simétrico, em vez da unipolaridade, multipolaridade assimétrica ou até de uma reedi*ção* do mundo bipolar. Como regi*ão*, a América Latina poderia ter um peso importante na nova ordem global, mas enquanto permanecer desagregada, como de costume, será sempre terreno de conquista para as potências e interesses da vez, e continuará apoiando sua inser*ção* econômica na especializa*ção* produtiva primária.

2. *A mudança política observada na América Latina durante o século XXI é um acontecimento que está longe de ser explicado unicamente pelo resultado de condições e contexto favoráveis; temos que reconhecer os méritos dos partidos progressistas.* Nunca antes as elites tradicionais da regi*ão* haviam tido que ceder tantos espaços dentro do poder público institucional. Isto n*ão* significou a morte do neoliberalismo, longe disso, mas sim um giro na gest*ão*, que abriu a possibilidade de novos equilíbrios de poder e práticas alternativas nas políticas públicas e na relaç*ão* entre governos.

Podemos apontar a presença de três fatores que viabilizaram o acesso e a permanência no poder dos chamados governos progressistas: a) as intensas mobilizações sociais

de protesto diante das sequelas dos regimes neoliberais, que aconteceram ao longo dos anos noventa e primeiros anos do século XXI; b) os altos preços das matérias-primas estratégicas que a maioria dos países da região exporta, especialmente a América do Sul; e c) a concentração de esforços dos Estados Unidos em outras regiões do planeta, em sua tentativa de controlar o Oriente Médio, consolidar seus bastiões no Leste Europeu e na Ásia Central, e criar as condições na Ásia-Pacífico para conter a irrupção da China.

A priori, esses fatores parecem externos aos partidos políticos que aproveitaram esse entorno para ganhar as eleições de forma consecutiva, principalmente durante o período entre 2003 e 2013, mas uma análise mais profunda demonstra que seu auge político não se explica somente por essas condições favoráveis. É preciso reconhecer que os partidos tiveram o mérito de aproveitá-las e capitalizá-las de uma forma ou de outra, uma vez que: a) conseguiram ser identificados como opções críveis perante o eleitorado em um contexto adverso representado, por exemplo, pela concentração midiática a favor dos principais grupos econômicos; b) ajustaram o quadro jurídico-institucional para captar uma maior porção dos excedentes do ciclo econômico e canalizá-la para programas de proteção social e infraestrutura estratégica; e c) criaram condições, ainda que elementares, para articular uma posição nacional e regional menos subordinada aos Estados Unidos e com mais abertura às relações Sul-Sul.

3. *Os partidos progressistas otimizaram as estratégias eleitorais para chegar ao governo e repetir mandatos ao mesmo tempo em que descuidaram e desperdiçaram a oportunidade de conformar um bloco político histórico com os movimentos sociais que resistiram aos governos neoliberais.* Distante dos imaginários de luta de outras épocas, o processo eleitoral se converteu, para a maioria das forças de esquerda, na via privilegiada para chegar ao governo. A estrutura de oportunidades

políticas se fortaleceu com o fim das ditaduras militares e com a criação inédita de um espaço básico de liberdades civis e políticas. Partidos como o PT do Brasil, o MAS da Bolívia, a Frente Ampla do Uruguai, a FMLN de El Salvador, a Alianza País do Equador e o PSUV da Venezuela, entre outros, souberam adequar suas estratégias para participar com protagonismo no campo eleitoral. Além disso, quando alguns partidos julgaram necessário, ao não contar com maiorias políticas suficientes, realizaram alianças com outros partidos para formar coalisões pré-eleitorais ou alianças e acordos parlamentares que pudessem romper potenciais bloqueios políticos. Porém, o fortalecimento de sua capacidade política eleitoral se desenvolveu de forma inversamente proporcional a sua capacidade de articulação horizontal com movimentos sociais que reivindicavam mudanças mais profundas.

Não é surpreendente que tenha havido conflitos entre a visão das novas burocracias e as demandas mais radicais de certos movimentos sociais. Na verdade, esse tipo de tensão é inevitável e, em muitos casos, desejável, para fins dialéticos. O problema reside na forma de processar os conflitos. Por um lado, os atores políticos e o corpo de funcionários públicos tendem a ignorar ou estigmatizar aqueles que levantam demandas que não correspondem à gama de políticas que seus governos definiram, classificando-os *a priori* como iludidos ou colaboracionistas com as forças reacionárias. Isso aconteceu, por exemplo, contra sujeitos que questionam a orientação do modelo econômico, o deterioro ambiental e as práticas autocráticas e de escassa transparência na gestão pública.

Por outro lado, a relação do governo com a sociedade civil e com os coletivos sociais tende a se reduzir a instâncias que, embora sejam populares, limitam os espaços para a crítica e o dissenso, tornando-se meros redutos de apoio eleitoral. Não é desaconselhável que os governos progressistas contem com trincheiras assim, mas é reprovável que tais espaços substituam ou sejam confundidos com aqueles que deveriam ser criados para forjar acordos plurais e alianças de amplo

alcance para permitir a expansão do bloco histórico que viabilizaria a transformação[14].

Não poucas vezes, os atores sociais que questionam as limitações reivindicativas dos governos progressistas exibem uma incompreensão básica quanto às pressões e a relação adversa de poder enfrentadas pelos governos diante de determinados impasses na política pública. Pior ainda, alguns desses atores não vacilam em estabelecer alianças com forças políticas e sociais, nacionais ou internacionais, cujo objetivo principal é reverter medidas que lhes tiraram privilégios ou influência na estrutura de poder.

Os caminhos viáveis para resolver esse dilema de articulação são complexos, mas temos que empreender essa construção. As formas atuais de canalizar os conflitos enfraquecem a oportunidade de construir uma plataforma social que sustente a transformação socioecológica na América Latina. O campo progressista se estende para além dos partidos políticos e de suas bases eleitorais mais leais. Superar tanto a fragmentação e a autorreferência dos movimentos sociais quanto a burocratização dos partidos progressistas é um desafio estratégico na região.

Confiar nas alianças entre movimentos sociais e atores políticos reacionários é um ato irresponsável. Pressupor que a simples convergência de ambos em se oporem a um determinado governo basta para estabelecer alianças, é uma opção arriscada. No outro extremo, também é questionável

14. A alusão ao bloco histórico provém da distinção gramsciana sobre a articulação da sociedade política com a sociedade civil. Essa articulação seria capaz de gerar uma nova consciência e organização política para substituir a velha hegemonia e dar lugar a uma nova ordem e concepção sobre a sociedade (c.f. Portelli, 1977). Com relação à transformação socioecológica, o desafio consiste em compactar um conjunto de ideias mobilizadoras capazes de superar a mobilização reativa que o medo e a perda de certezas elementares sobre o devir das sociedades estão exercendo. Essa consciência e identificação com ideias de transformação – de acordo com os desafios atuais da região - é uma condição de possibilidade para a conformação de sucesso de um novo bloco histórico.

que os governos dependam excessivamente de pactos com algumas elites tradicionais para desestimulá-las a sabotar o tabuleiro político progressista. Essa opção já demonstrou suas consequências funestas. Da mesma maneira, é um erro confiar demais no desempenho de alianças parlamentares com partidos que perseguem estruturalmente outros interesses, ainda que pactuem com os progressistas em conjunturas específicas. Esses pactos contingentes só teriam sentido se estivessem demarcados e baseados em uma articulação diversa dos sujeitos populares. Essa plataforma teria a função de âncora ou centro de gravidade para minimizar contradições e regressões em projetos que, em sua época, foram considerados como uma das melhores oportunidades históricas na região.

4. *A gestão dos governos progressistas mostrou avanços em: a) reconfigurar as funções do Estado para captar uma parcela dos excedentes econômicos, b) reorientar as receitas públicas para a inclusão social, e c) buscar formatos de integração regional mais autônomos e horizontais. Por outro lado, devemos reconhecer seus erros e limitações em: a) reforçar a democracia e o Estado de direito, b) enfrentar as causas da exclusão social, c) reorientar a inserção econômica da região, e d) reverter a degradação dos ecossistemas naturais.* As conquistas alcançadas comprovam que quem chega ao governo de um país pode fazer a diferença. Contra a ideia de que "não importa quem governe, porque todos são iguais" – um pensamento desmobilizador –, é melhor analisar minuciosamente e ponderar as medidas adotadas por um ou outro tipo de governantes. É por isso que convém analisar as iniciativas e resultados à luz do contexto em que aconteceram e tendo um horizonte de transformação como referência.

Os três avanços levantados no parágrafo anterior não podem ser vistos como fatos isolados, porque representam os pilares da estratégia que, com maior ou menor intensidade, foi e continua sendo utilizada pelos governos progressistas.

Essa tríade modificou a matriz redistributiva regional, não tanto quanto era requerido para superar os déficits a fundo, mas o suficiente para mostrar que outras trajetórias de gestão estatal são possíveis. Em cada uma dessas três áreas, é necessário dar um salto qualitativo para aprofundar os impactos. É verdade que as novas condições de contexto estão longe de serem favoráveis, mas não é por isso que podemos postergar os desafios.

Sobre o financiamento estatal. O desafio é concretizar uma reforma tributária que enfrente a volatilidade das receitas públicas e a regressividade dos impostos, como também a sonegação e evasão, sobretudo dos grandes capitais. Também é preciso contabilizar fiscalmente os custos ambientais do extrativismo e da degradação ambiental em seu conjunto.

Sobre o destino e execução das receitas públicas. É urgente melhorar tanto os critérios de atribuição quanto as capacidades de coordenação, execução eficiente e demonstração do gasto público. É especialmente importante reduzir o peso da focalização assistencialista e torná-la um instrumento complementar das políticas de universalização, que são tomadas como direitos e não como prebendas.

Sobre a integração regional. A criação de várias entidades regionais e sub-regionais é um avanço que precisa ser consolidado com uma maior capacidade de priorização e cumprimento das agendas multilaterais. Um desafio crucial é melhorar o alinhamento dos esquemas de integração regional e sub-regional, se o objetivo for reverter a fragmentação econômica e a ausência de uma postura regional, quando necessária, nas distintas arenas globais.

Solucionar os desafios acima poderia otimizar a atual trajetória do arco progressista na região. No entanto, seria ainda insuficiente para assentar as bases de projetos de mudança social sustentáveis no tempo. Uma análise mais profunda das

gestões progressistas deve levantar novas dimensões, que seriam incorporadas à agenda de transformação.

Sobre a democracia e o Estado de direito. Uma das principais promessas no começo do ciclo progressista era o fortalecimento da democracia, com debates sobre o reforço e a ampliação da dimensão participativa. O que vimos até agora foi uma maior politização dos setores populares, com sua participação em algumas iniciativas e programas dos governos, configurando um fator positivo na região. Em países como a Venezuela, o Equador e a Bolívia também foram estabelecidos e aplicados, sobretudo no início do ciclo, mecanismos de participação direta, como o referendo e o plebiscito. O problema é que houve muito pouco avanço na criação de instâncias de participação que confiram aos sujeitos maiores níveis de autonomia, deliberação e influência na tomada de decisões transcendentes. As características próprias dos ciclos eleitorais pressionam os governos a utilizar cada vez mais, de maneira instrumental, as instâncias criadas, exercendo uma tutela excessiva que reduz a construção do poder popular de baixo. Essa modalidade, que parece atuar em favor dos governos em exercício no curto prazo, a médio e longo prazo enfraquece a construção de projetos alternativos socialmente sustentáveis, sobretudo com o apelo a mecanismos que parecem recorrer mais a relações clientelistas do que à formação de consciência e de organização para a mudança social.

O fortalecimento dos Estados de direito é também uma dívida pendente. Contudo, devemos distanciar-nos do conceito limitado de Estado de direito que se concentra em proteger a propriedade privada e os contratos, como defende o enfoque liberal, e que em termos concretos significa um Estado de leis seletivo para defender os privilégios dos poderosos. Portanto, o desafio é fortalecer os tímidos e intermitentes esforços para reconfigurar a institucionalidade estatal, com o propósito de reduzir o peso dos interesses privados nas decisões do governo. Isto é, os avanços em reduzir as assimetrias na representação

política formal não caminharam lado a lado com o fortalecimento de um sistema de freios e contrapesos para garantir que as conquistas obtidas não serão revertidas por interesses particulares. Essa avaliação parece adequada tanto para as experiências de refundação, que vimos nos países andinos, quanto para as democracias e Estados historicamente mais institucionalizados do Cone Sul.

Também podemos observar que, por causa da frágil base de apoios, somado às pressões dos motores do poder econômico e midiático, e também de órgãos estatais em poder das elites tradicionais, boa parte dos governos progressistas se viu obrigada a empregar manobras institucionais que contradizem o equilíbrio de poderes e tendem a concentrá-lo na figura presidencial. Como também foi mencionado antes sobre a instrumentalização da participação cidadã, a excessiva discricionariedade e impunidade na administração do aparelho estatal pode trazer "benefícios" no curto prazo, mas, com o tempo, coloca em questão a credibilidade dos governos.

Não podemos fugir de um fato óbvio: é complicado desenvolver projetos alternativos em Estados criados justamente para bloquear a inclusão substancial. A própria arquitetura da globalização enfraquece os Estados e reduz a margem de ação da mobilização cidadã e do sistema institucional para abordar os desafios prioritários. No entanto, o que pode terminar deslegitimando os governos progressistas não é tanto a dificuldade para superar esses obstáculos, mas sua acomodação ou até o reforço de vícios de entidades estatais que favorecem a corrupção, promovem o enriquecimento ilícito de novos grupos de poder, esquivam a prestação de contas e impedem a participação plena da sociedade civil e dos sujeitos coletivos.

Sobre os determinantes da exclusão social. Os governos progressistas enfrentam graves dificuldades para superar a exclusão social da população. Seus esforços, até agora, poderiam ser qualificados como próprios de uma inclusão

precária. Ainda que tenham ampliado e reorientado os programas focalizados, herança das reformas neoliberais de segunda geração, não foi suficiente para a transformação das sociedades latino-americanas. As iniciativas mostram limitações em evoluir para uma inclusão substancial, que dissolva as assimetrias estruturais. Na América Latina, a exclusão se reflete em duas dimensões estreitamente ligadas: pobreza e desigualdade; sem uma intervenção política que considere ambas, há pouca probabilidade de revertê-las de forma sustentável.

Com diferentes graus de magnitude, na América Latina predominam amplas brechas entre os estratos sociais, mas não se trata apenas de grupos sociais em abstrato: as assimetrias ficam reforçadas de acordo com as características particulares de uma pessoa ou grupo. Daí a importância em considerar a interação das desigualdades de gênero, intergeracionais, geográficas e étnicas. As medidas que hoje estão sendo utilizadas para enfrentar essas distinções não podem reverter sozinhas as condições estruturais que as geram porque têm bases excessivamente setoriais e temporais, tornando-as insustentáveis como respostas.

O desafio passa por revisar e redefinir a matriz de criação e distribuição das oportunidades, capacidades e benefícios sociais que as sociedades latino-americanas geram. Isso implica examinar os fundamentos: a) da distribuição primária (a posse de meios de produção e a relação entre renda e salários, principalmente); b) da distribuição secundária (sistema tributário); e c) da distribuição terciária (critérios de atribuição do investimento social e sua capacidade de execução). Até agora, foi muito trabalhoso ir além da distribuição terciária para os governos progressistas, mas sabemos que as possibilidades de um projeto alternativo não têm vida longa sem a devida atenção às outras formas de distribuição.

Enquanto as políticas econômicas e as sociais continuarem desconectadas, não é factível gerar condições de bem-estar geral. A solução desse dilema não responde apenas

às capacidades técnicas no processo das políticas públicas, é também uma questão de balanço de forças, da obtenção de acordos sociais que permitam contar com um Estado apto para fornecer e garantir direitos e bens públicos ao mesmo tempo em que estimula e regula o funcionamento dos mercados.

Sobre a inserção econômica global. O debate sobre a deterioração dos termos de intercâmbio e seu impacto no tipo de inserção econômica foi soterrado pelo enfoque neoliberal. Durante o ciclo de governos progressistas, ele também não foi recuperado como deveria devido à zona de conforto gerada pelo auge dos preços das matérias-primas, já que o aumento na captação da receita extrativista foi muito útil para ampliar e reforçar o investimento público dos governos. Todavia, após o colapso dos preços, as limitações desse boom começaram a aparecer nitidamente: a) a volatilidade dos preços destes produtos é um fato constante, com implicações imediatas no dinamismo econômico e nas receitas fiscais dos Estados; b) os desincentivos que a economia extrativista exerce direta ou indiretamente com relação a um desenvolvimento mais articulado das economias nacionais, sub-regionais e regionais; e c) a pressão por estender a fronteira extrativa para aumentar em volume o que se perde em preço, provocando mais sequelas sociais e ambientais.

Ainda que quase todos os governos progressistas tenham declarado a necessidade de superar a reprimarização das economias, as iniciativas empreendidas ou são escassas, ou chocam com a própria dinâmica da economia extrativista. Também é preciso lembrar que o problema da inserção econômica das economias latino-americanas não se explica apenas pela alta dependência da exportação de matérias-primas. Existe ainda a atração de um certo tipo de indústria – sob a forma da montagem – pela oferta de mão de obra barata, algo observado com mais frequência no México e na América Central. As duas modalidades de inserção são contraproducentes por seu escasso encadeamento com os demais ramos produtivos.

Tal como ocorre com os desafios para superar os determinantes da exclusão social, também aqui as respostas não se resumem a propostas técnicas de gestão econômica. Elas são importantes, mas também é preciso contar com um bloco social integrado por industriais, trabalhadores, movimentos sociais, partidos políticos e governos que, sem cair na tentação de reeditar o círculo vicioso dos mercados cativos e do protecionismo parasitário, ofereça apoio e direção para uma transformação da matriz produtiva que, entre outros objetivos, deve reorientar a inserção das economias latino-americanas.

Sobre a gestão ambiental. As dinâmicas de produção, consumo e de ocupação em geral do território exacerbaram pressões sobre os sistemas naturais e deixam a região cada vez mais vulnerável. Esses nocivos padrões não respondem a circunstâncias fortuitas; são o resultado de um enfoque economicista, que estimula o uso intensivo dos bens naturais ao mesmo tempo em que favorece a manutenção da heterogeneidade estrutural, fenômeno que está por trás da degradação dos meios de vida no âmbito rural e da consequente explosão de manchas urbanas sem critérios inteligentes de ordenamento territorial ou coesão social.

As urgências econômicas remediadas com receitas extrativistas, a falta de capacidades de gestão e a atenção aos conflitos políticos imediatos, entre outros fatores, fazem com que o arco progressista continue sem dar a devida ênfase à gestão ambiental. É certo que houve reformulação de políticas e a criação de marcos jurídicos e institucionais para atender a problemática, mas seu cumprimento é insuficiente. A tarefa de incorporar em sua justa medida a dimensão ambiental aos projetos de transformação continua sendo um desafio de primeira ordem na América Latina.

A degradação provocada pela expansão das fronteiras extrativistas – incluindo as monoculturas intensivas, que extraem, de modo insustentável, a fertilidade dos solos –, como também a própria dinâmica, por si mesma contaminante e

geradora de riscos, dos assentamentos urbanos, constituem um coquetel letal que não apenas está aumentando a pegada ecológica, mas ainda nos torna mais vulneráveis aos efeitos da mudança climática. O desmatamento, a perda de biodiversidade e fertilidade por causa dos padrões na mudança do uso do solo, a contaminação das fontes hídricas (também sua diminuição), as emissões de gases dos sistemas de transporte à base de combustíveis fósseis e a inadequada gestão dos resíduos e dejetos são só algumas das graves ameaças que afetam o meio ambiente latino-americano. O problema é que esses danos não podem ser abordados isoladamente. Uma abordagem de sucesso se condiciona à integração das dimensões econômica, social, cultural e ambiental em uma estratégia de transformação sensível aos impactos das atividades humanas sobre os ecossistemas.

A exigência de aplicar medidas de adaptação à mudança climática e à conjuntura de preços menos favoráveis para as matérias-primas deveria ser vista como uma oportunidade para mudar os padrões de ocupação do território, em geral, e para reconfigurar a matriz produtiva, em particular. As forças progressistas fingem que esse dilema não existe.

Em contrapartida, a atenção a esses desafios requer uma colaboração intergovernamental, na medida em que estamos diante de fenômenos que não se limitam às fronteiras nacionais. A reorientação da integração regional e sub-regional precisa, entre outros ajustes, fortalecer a gestão ambiental transnacional com critérios de sustentabilidade ambiental e proteção dos grupos sociais mais vulneráveis.

5. *O atual refluxo conservador na região não significa, forçosamente, o fim de um ciclo político de longo fôlego. Aceitar a via eleitoral implica, também, aceitar a possibilidade latente da alternância de governos. O problema continua sendo que não foram criadas bases culturais e institucionais para minimizar os riscos de regressão.* Podemos cair facilmente

no pessimismo de afirmar que, devido aos mais recentes movimentos no tabuleiro eleitoral, as possibilidades que foram abertas com o ciclo progressista já foram sepultadas. Seria imprudente pretender ignorar as várias condições econômicas e políticas adversas no entorno latino-americano, mas é um erro equiparar o freio de um ciclo político eleitoral com o fim de um período em que subjazem condições menos voláteis que a série de triunfos de determinados partidos e figuras políticas.

O que deixou de ser viável hoje é apelar para a fórmula: *altos preços das commodities + maior captura dessa receita pelos Estados para programas sociais = vitórias eleitorais*. Ao ficarem estreitas as margens de redistribuição pela via desses excedentes, dois problemas previsíveis aparecem em cena: a) as elites, que na época tiveram que aceitar um maior papel redistributivo do Estado, estão menos dispostas a tolerar governos dessa índole, agora que suas próprias rendas podem diminuir pelo contexto macroeconômico; e b) aumentam as expectativas de consumo dos novos estratos médios, que emergiram com a fórmula progressista, apesar do momento econômico desfavorável que a maioria dos países da região vivem. Diante da impossibilidade dos governos em satisfazê-las, tornam-se um potencial terreno de descontentamento, passível de cooptação por forças políticas a serviço dos grupos de poder tradicionais.

As novas ascensões da direita aos governos da Argentina e do Brasil, e seu avanço eleitoral na Venezuela, entre outros sinais de recuperação do protagonismo em países onde suas oportunidades de governar haviam sido reduzidas drasticamente, são explicadas tanto pelos problemas enfrentados e pelos erros cometidos pelos governos progressistas quanto pelas mudanças nas estratégias das elites para recuperar o terreno perdido nos anos anteriores.

A nova estratégia inclui: a) a utilização de dispositivos atualizados para enfraquecer ou derrocar os governos eleitos; b) a irrupção de figuras políticas que procuram representar a imagem de uma nova direita, aparentemente menos ideologizada

e conservadora que a precedente; e c) tirar vantagem de seu sucesso na construção de imaginários sociais em que a sociedade, ao ver-se insatisfeita, é propensa à despolitização, à fragmentação do tecido social e ao refúgio no espaço privado e na alienação consumista. É certamente provável que essas forças políticas continuem obtendo resultados favoráveis, embora não seja claro se conseguirão varrer completamente o arco progressista.

Entretanto, os novos governos de direita não estão com todas as cartas. Eles precisam lidar com, ao menos, quatro fatores contrários: a) a falta de uma proposta consistente e atrativa que seja percebida como uma alternativa fiável à gestão progressista à qual se opõem; b) a crise econômica global, cujo impacto na região continuará, ao menos, no que resta da década, complicando o desempenho dos governos; c) a potencial mobilização das bases partidárias progressistas e de movimentos sociais inconformados com as medidas de regressão; e d) existe um arcabouço que, por mais básico que seja, serve como referência de benefícios sociais ampliados e que se fortaleceu neste século. Na medida em que os novos governos tentem desmontar os avanços conseguidos, apesar de contar com importantes apoios midiáticos e geopolíticos, sua capacidade de governabilidade se verá restringida, como já é observado no Brasil e na Argentina.

É indesejável que os bons preços das matérias-primas voltassem em um passo de mágica, para que os governos de cunho progressista pudessem, então, revitalizar sua "fórmula". Tampouco é conveniente que os partidos neoliberais voltem a restaurar sua visão de sociedade altamente excludente, nem que os partidos denominados progressistas, aproveitando a fragmentação da oposição, conseguissem enfrentar a tempestade sem modificar e corrigir o rumo. O melhor é refletir, com um pleno sentido autocrítico, sobre os acertos, erros e desafios do campo progressista, e sobre essa base redefinir e impulsionar um projeto de transformação socioecológica. No entanto, esse impulso nunca virá por geração espontânea,

nem muito menos pela boa vontade dos grupos poderosos. Só pode ser o resultado de uma plataforma popular heterogênea que, com capacidade de planejamento, organização e ação política, acumule forças para forjar acordos sociais inéditos na América Latina. Essa é a tarefa da política, e nada melhor que realizá-la na democracia, em uma democracia que supere as falências do plano meramente eleitoral e as falácias da representação sem participação, mas também que supere as armadilhas da participação convertida em tutela autoritária.

O refluxo político na região não pode ser traduzido como um passo para uma nova etapa com traços claramente definidos. Não existe uma via expressa para o passado imediato, nem tampouco um caminho inexorável para a restauração neoliberal. Estamos diante de um campo em disputa, onde o nível de articulação estratégica dos sujeitos que promovem projetos alternativos e emancipadores será decisivo. A opção política eleitoral e a participação no jogo institucional formal ganham sentido na medida em que se construa um novo bloco de poder desde a base social para legitimar os novos acordos nacionais. Com eles, é preciso que a sociedade de privilégios, que até agora caracteriza a maior parte dos países da região, transite para uma sociedade de direitos e de compromissos institucionalizados para reduzir as assimetrias e deter a destruição dos ecossistemas. É necessário, portanto, assentar as bases de novos Estados que funcionem para a coesão social, a transformação produtiva inteligente e sustentável e, não menos importante, que propiciem o respeito de liberdades e garantias democráticas.

Referências

Barbé, E. Introducción: Cambio en el sistema internacional, adversidad para la UE. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals,* 108, pp. 7-21, 2014. Disponível em <https://www.cidob.org/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/108/introduccion_cambio_en_el_sistema_internacional_adversidad_para_la_ue>.

Bárcena, A. América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo: ¿Cómo solucionarlo? *Columna de Opinión,* CEPAL, 25 de janeiro de 2016. Disponível em <http://www.cepal.org/es/articulos/2016-america-latina-caribe-es-la-region-mas-desigual-mundo-como-solucionarlo>.

Bringel, B.; FALERO, A. Movimientos sociales, Gobiernos progresistas y Estado en América Latina: Transiciones, conflictos y mediaciones. *Caderno CRH, 29*(3), pp.27-45, 2016. Disponível em <https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/20009/12682>.

Cálix, J. A. *Los enfoques de desarrollo en América Latina: Hacia una transformación social-ecológica*. Cidade do México: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2016. Disponível em <http://nuso.org/media/documents/12549.pdf>.

Celi, P. *Tensiones y continuidades en la proyección regional suramericana*. Equador: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2016. Disponível em <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/12946.pdf>.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe: Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*. Santiago do Chile, 2013. Disponível em <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3097/1/S2013105_es.pdf>.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile, 2014. Disponível em <http://www.cepal.org/es/publicaciones/37626-panorama-social-america-latina-2014>.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *Panorama social de América Latina*. Santiago do Chile,

2015. Disponível em <http://www.cepal.org/es/publicaciones/panorama-social-america-latina-2015-documento-informativo>.

Cypher, J. Neoextraccionismo y primarización: Términos de intercambio en América del Sur. In: GIRÓN, A. (coord.). *Democracia, financiarización y neoextraccionismo ante los desafíos de la industrialización y el mercado de trabajo* (pp. 117-141). Cidade do México: UNAM, 2014. Disponível em <http://www.probdes.iiec.unam.mx/coleccion_de_libros/indice_democracia.html>.

Dierckxsens, W. El futuro de la humanidad ante la situación geopolítica actual: El rol de la integración latinoamericana. Observatorio Internacional de la Crisis, 18 de janeiro de 2015. Disponível em <http://www.observatoriodelacrisis.org/2015/01/ el-futuro-de-la-humanidad-ante-la-situacion-geopolitica-actual-el-rol-de-la-integracion-latinoamericana/>.

Fernández, H. *Reflexiones para un balance de los Gobiernos progresistas en América Latina*. Buenos Aires: Instituto Pensamiento y Políticas Públicas, 2016. Disponível em <http://www.ipypp.org.ar/descargas/2016/Gobiernos%20Progresistas%20en%20America%20Latina.pdf>.

Gómez, J. C.; MORÁN, D. La situación tributaria en América Latina: Raíces y hechos estilizados. *Cuadernos de Economía, 35*(67), pp.1-37, 2016. Disponível em <http://www.redalyc.org/pdf/2821/282142131002.pdf>.

Gudynas, E. El nuevo extractivismo progresista en América del Sur: Tesis sobre un viejo problema bajo nuevas expresiones. In.: ACOSTA, A. et alli. *Colonialismos del siglo XXI: Negocios extractivos y defensa del territorio en América Latina* (pp. 75-92). Barcelona: Icaria Acosta, 2011. <http://www.gudynas.com/publicaciones/capitulos/GudynasExtractivismoTesisColonialismo11.pdf>.

Gudynas, E.; GUEVARA, R.; ROQUE, F. (coords.). *Heterodoxos: Tensiones y posibilidades de las políticas sociales en los Gobiernos progresistas de América del Sur*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Ecología Social, 2008. Disponível em <http://www.democraciasur.com/heterodoxos/>.

Infobae Qué es el PMDB, el partido que tiene en sus manos a Dilma Rousseff. *Infobae*, 17 de outubro de 2015. Disponível em <http://

www.infobae.com/2015/10/18/1763024-que-es-el-pmdb-el-partido-que-tiene-sus-manos-dilma-rousseff/>.

Jiménez, J. P. (ed.). *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Santiago do Chile: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 2015. Disponível em <http://www.cepal.org/es/publicaciones/37881-desigualdad-concentracion-ingreso-tributacion-altas-rentas-america-latina>.

Kucharz, T. Los megatratados comerciales en clave geoestratégica. *Viento Sur*, 144, pp. 79-88, 2016. Disponível em <http://vientosur.info/spip.php?article11084>.

Le Quang, M. Un año después: Una nueva lectura territorial de las elecciones seccionales 2014. Instituto de Pensamiento Político, 2015. Disponível em <http://www.alianzapais.com.ec/images/documentos/ipp/05-03-2015-analisis_electoral_para_la_ militancia.pdf>.

Mainwaring, S. Brasil: Partidos débiles, democracia indolente. In.: MAINWARING, S. (ed.). *La construcción de instituciones democráticas: Sistema de partidos en América Latina* (pp. 289-325). Santiago do Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan), 1996. Disponível em <http://www.cieplan.org/biblioteca/detalle.tpl?id=19>.

Marín, G.; MUÑOZ, R. La encrucijada de la izquierda latinoamericana: Tres dimensiones de una crisis. *Nueva Sociedad*, dezembro de 2016. Disponível em <http://nuso.org/articulo/la- encrucijada-de-la-izquierda-latinoamericana-tres-dimensiones- de-una-crisis/>.

Martner, G. *Reforma tributaria en la transformación social-ecológica*. Cidade do México: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2016.

Mirza, C. A. Políticas sociales "progresistas" en el Cono Sur: Discursos y prácticas desde los Estados. *Revista Katálysis, 17*(1), pp. 130-137, 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rk/v17n1/ a14v17n1.pdf>.

Moreira, C. El largo ciclo del progresismo latinoamericano y su freno: Los cambios políticos en América Latina de la última década (2003-2015). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, *32*

(93), 2017. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v32n93/0102-6909-rbcsoc-3293112017.pdf>.

Nueva Sociedad. De la captura corporativa a la captura de las corporaciones: Apuntes de la Conferencia de Buenos Aires. Buenos Aires: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2016. Disponível em <http://nuso.org/media/documents/211a2bb1-8352-4665-9d1c- 3d62e-a7a0477.pdf>.

Ospina, P. El final del progresismo. *Nueva Sociedad,* agosto de 2016. Disponível em <http://nuso.org/articulo/el-fin-del-progresismo/>.

oxfam. *Desterrados: Tierra, poder y desigualdad en América Latina,* 2016. Disponível em <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/desterrados-full-es-29nov-web_0.pdf>.

PALACIOS, J. J. El orden mundial a inicios del siglo XXI: Orígenes, caracterización y perspectivas futuras. *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad, XVIII*(52), pp. 225-265, 2011. Disponível em <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/espiral/espiralpdf/espiral52/sociedad2.pdf>.

Peres, J. Brasil: La vuelta al siglo xix. *Nueva Sociedad,* abril de 2017. Disponível em <http://nuso.org/articulo/brasil-la-vuelta-al-siglo-xix/>.

Portelli, H. *Gramsci y el bloque histórico.* Cidade do México: Siglo XXI Editores, 1977.

Rho, M. G. ¿Ciclo pos-neoliberal? Una aproximación histórico-conceptual a la crisis del neoliberalismo en Sudamérica. *Revista de la Red Intercátedras de Historia de América Latina Contemporánea*, *3*(5), pp.122-132, 2016. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5769541>.

Salvia, A.; BONFIGLIO, J. I.; VERA, J. *La pobreza multidimensional en la Argentina urbana 2010-2016: Un ejercicio de aplicación de los métodos OPHI y Coneval al caso argentino.* Buenos Aires: Universidad Católica Argentina, 2017. Disponível em <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/2017-Observatorio-Pobreza-Multidimensional-Argentina-Urbana.pdf>.

Schnake, A. Orden multipolar en el siglo XXI: Efectos globales y regionales. *Revista Encrucijada Americana, 4*(1), pp.19-41, 2010.

Disponível em <http://www.encrucijadaamericana.cl/articulos/n1_2010/2Schnake_Orden_multipolar_en_el_siglo_XXI.pdf>.

Schuster, M. "El Gobierno de Temer está aplicando fuertes recortes al gasto público y social": Entrevista a Roberto Véras de Oliveira. *Nueva Sociedad,* janeiro de 2017. Disponível em <http://nuso.org/articulo/roberto-veras-de-oliveira-el-gobierno-de-temer-esta-aplicando-fuertes-recortes-al-gasto-publico-y-social/>.

Serbin, A. Fin de ciclo y reconfiguración regional: Miradas sobre América Latina y las relaciones Cuba-Estados Unidos. In.: SERBIN, A. (coord.). *¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos* (pp. 7-13). Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2016. Disponível em <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2016/03/anuario-especial- web.pdf>.

Sierra, N. Los "Gobiernos progresistas" de América Latina: La avanzada del pos-neoliberalismo. *Aportes Andinos,* 29, 2011. Disponível em <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2800/1/RAA-29%20Natalia%20Sierra%2c%20Los%20gobiernos%20progresistas.pdf>.

Stoessel, S. Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI: Revisitando los debates académicos. *Polis*, 39, 2014. Disponível em <https://polis.revues.org/10453>.

Stokes, S. C. *Globalization and the Left in Latin America,* 2009. Disponível em <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.464.4640&rep=rep1&type=pdf>.

Stolowicz, B. *La izquierda latinoamericana: Gobierno y proyecto de cambio.* Amsterdã: Transnational Institute, 2004. Disponível em <https://www.tni.org/files/download/left-s.pdf>.

MINICURRÍCULOS

VIVIANNE VENTURA-DIAS

É pesquisadora *senior* na rede LATN desde 1997. Foi diretora da Área de Comércio e Integração da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe das Nações Unidas. Tem um mestrado em Planejamento Urbano e um doutorado em Economia Agrícola e Recursos Naturais pela Universidade de Berkeley. Durante anos, ocupou cargos importantes em organizações internacionais, tais como as Nações Unidas e a Organização Internacional do Trabalho, entre outras.

KLAUS BODEMER

É professor associado do Instituto de Estudos Latino-americanos do GIGA, em Hamburgo. Foi diretor do Instituto de Estudos Ibero-Americanos em Hamburgo e professor convidado na Argentina, Brasil, México, Colômbia, Costa Rica e Espanha. Também foi representante da Friedrich-Ebert-Stiftung em Montevideo, Uruguai. Suas áreas de pesquisa englobam as relações exteriores dos países do Cone Sul, as relações triangulares Europa-América Latina-Estados Unidos, e as teorias e estratégias de desenvolvimento, reformas do Estado, integração regional e violência e segurança pública na América Latina.

ROBERTO KREIMERMAN

Foi ministro da Indústria do Uruguai de 2010 a 2014. É bacharel em Engenharia Química pela Universidad de la República. Tem uma pós-graduação em Economia e Comércio Internacional e um mestrado em Finanças e Comércio Internacional pela Universidad de Barcelona. Também foi subsecretário do Ministério da Indústria, Energia e Mineração. Pertence à Frente Ampla do Partido Socialista Uruguaio.

ÁLVARO CÁLIX

É escritor e pesquisador social. Doutor em Ciências Sociais, com especialização em gestão do desenvolvimento, pela Universidade Nacional Autônoma de Honduras. Atualmente forma parte da equipe de trabalho do Projeto Transformação Sociaecológica da Friedrich-Ebert-Stiftung na América Latina. Foi coordenador do Relatório Nacional sobre Desenvolvimento Humano em Honduras em 2004, financiado pelo PNUD. É membro do Conselho Consultivo do Informe Estado da Região na América Central, elaborado pelo Programa Estado de la Nación, da Costa Rica. Publicou diversos artigos e livros de análise política e obras literárias por editoras e publicações jornalísticas na América Latina.

As águas em que a América Latina navega: Oportunidades e desafios para a transformação socioecológica

BIBLIOTECA TRANSFORMAÇÃO

O Projeto Transformação Socioecológica da Friedrich-Ebert-Stiftung na América Latina formou um grupo de trabalho regional que reúne notáveis especialistas em América Latina com o objetivo de debater propostas factíveis e realizar intercâmbios de ideias e experiências sobre os desafios comuns. A Biblioteca Transformação é um aporte dessa rede que procura contribuir com análises e propostas para o debate sobre como impulsionar trajetórias de desenvolvimento que sejam socialmente justas e ecologicamente sustentáveis.

***

"A transformação da economia em uma região que conta com uma das mais pródigas riquezas naturais do mundo apenas pode ser feita reconhecendo os limites ecológicos do planeta e o imperativo de erradicar a pobreza e a desigualdade social, enquanto novas formas de entender o bem-estar são exploradas. Essa é a principal preocupação dos artigos deste volume."

Manuel Rodríguez Becerra
Ex-ministro do Meio Ambiente da Colômbia

FES TRANSFORMACIÓN