

A ruptura da globalização: Implicações de ressentimentos econômicos e contradições geopolíticas para o futuro da ordem econômica global

THOMAS PALLEY
FEVEREIRO DE 2019

- Os últimos quarenta anos testemunharam a terceira onda da globalização que pode ser denominada “globalização neoliberal”. Agora, há indicações de que a era da globalização neoliberal pode estar chegando ao fim, como evidenciado pela guerra comercial entre os Estados Unidos e a China.
- Este artigo sustenta que a ruptura da globalização neoliberal reflete o impacto crescente de ressentimentos econômicos e contradições geopolíticas e apresenta um marco analítico simples que constrói a economia global em termos de um núcleo que compreende os Estados Unidos, a China e a União Europeia.
- A globalização cria ressentimentos econômicos e tensões geopolíticas dentro e entre os membros desse núcleo, causando assim a ruptura da globalização. A ascensão da competição geopolítica entre os Estados Unidos e a China promete alterar o caráter da ordem econômica global, que deverá ser moldada por integrações econômicas estrategicamente motivadas e recalibrações em lugar de uma integração econômica global generalizada.
- Os Estados Unidos estão ansiosos em comprometer a América Latina com a globalização neoliberal como forma de consolidar o domínio americano na região e de excluir a China. O artigo estende sua análise ao Brasil e aos países exportadores de *commodities* da América Latina, que são significativamente implicados pela competição geopolítica entre os Estados Unidos e a China.

Sumário

Introdução: a ruptura da globalização	3
Ressentimentos econômicos e contradições geopolíticas da globalização	3
Estados Unidos: ressentimentos econômicos, reação política e geopolítica	5
China: economia, política e geopolítica	7
União Europeia: economia, política e geopolítica	7
A ruptura da globalização: juntando os pedaços	8
Epílogo: expandindo o modelo para incluir o Brasil e outros países exportadores de <i>commodities</i> latino-americanos	10
Bibliografia	13



Este artigo baseia-se, sobretudo, em artigo publicado por mim anteriormente (Palley, 2018a). Aquele artigo enfatizava a economia da globalização neoliberal. O presente artigo estende a análise das implicações da economia política da disrupção da globalização para a ordem econômica global

Introdução: a ruptura da globalização

Os últimos quarenta anos testemunharam a terceira onda da globalização que pode ser denominada “globalização neoliberal” (Palley, 2018b). Durante esse período, houve um aumento contínuo do comércio exterior, mas também houve uma reconfiguração global da produção, que deslocou a fabricação das economias desenvolvidas “nortistas” para as economias em desenvolvimento “sulistas”. Como parte dessa reconfiguração, os Estados Unidos também passaram a apresentar enormes e persistentes déficits comerciais, dando origem ao problema dos assim chamados “desequilíbrios globais”.

Agora, há indicações de que a era da globalização neoliberal pode estar chegando ao fim, como evidenciado pela guerra comercial entre os Estados Unidos e a China; pelas ameaças de imposição de tarifas sobre as importações de bens pelos Estados Unidos da União Europeia; e pela imposição repetida e unilateral de sanções e multas por parte dos Estados Unidos contra os países, que atinge tanto cada país individualmente quanto seus parceiros comerciais. Esses eventos causaram a ruptura da globalização neoliberal e ameaçam congelá-la ou até mesmo fazê-la retroceder.

Este artigo sustenta que a ruptura da globalização neoliberal reflete o crescente impacto

de ressentimentos econômicos e de contradições geopolíticas. A economia internacional continuará a evoluir. No entanto, a perspectiva é de uma nova era caracterizada por recalibrações estratégicas da integração econômica internacional em lugar de mais integração econômica global generalizada.

Ressentimentos econômicos e contradições geopolíticas da globalização

A globalização neoliberal hoje enfrenta desafios severos vindos de “cima” e de “baixo”. De baixo, ela está sendo desafiada pela raiva e pelo ressentimento dos eleitores da classe trabalhadora das economias desenvolvidas. De cima, ela está sendo desafiada pela elite dos Estados Unidos, que percebe que a globalização criou desafios geopolíticos não previstos. À medida que a elite dos Estados Unidos tenta recalibrar estrategicamente a globalização, é bastante provável que isso desencadeará reações de outros países que aprofundarão ainda mais a ruptura da globalização.

Os economistas tradicionais falharam por completo em prever esses desdobramentos porque sua própria ideologia os cegou. Primeiro, equivocaram-se ao apresentar a globalização como comércio mutuamente benéfico, o que os cegou a seus impactos econômicos adversos mais profundos. Segundo, estão cegos ao papel da geopolítica na construção da ordem econômica global. Para os economistas, essa ordem é explicada como sendo puramente um projeto econômico, o resultado de uma associação econômica voluntária entre iguais visando a aumentar um comércio mutuamente benéfico. A realidade é que a ordem econômica internacional é uma construção política que reflete os interesses da potência hegemônica (i.e. os Estados Unidos). Isso era verdade no pós Segunda Grande Guerra, com



a criação do GATT e da OCDE, e é verdade com relação à globalização neoliberal.

A ordem econômica internacional sobre a qual a globalização neoliberal está assentada hoje enfrenta múltiplas contradições econômicas, políticas e geopolíticas. Essas contradições podem ser compreendidas com a ajuda do quadro analítico apresentado na Figura 1, que mostra a globalização em termos de três regiões – os Estados Unidos, a China e a União Europeia. Essas regiões constituem a parte do leão da economia global. Ao centro está o nexu dos arranjos que constituem a globalização econômica. A globalização econômica liga países e regiões e reordena os arranjos econômicos, gerando mudanças nas possibilidades e resultados econômicos. Dentro de cada bloco, essas mudanças acarretam ramificações políticas e geopolíticas (ver Figura 1)0.

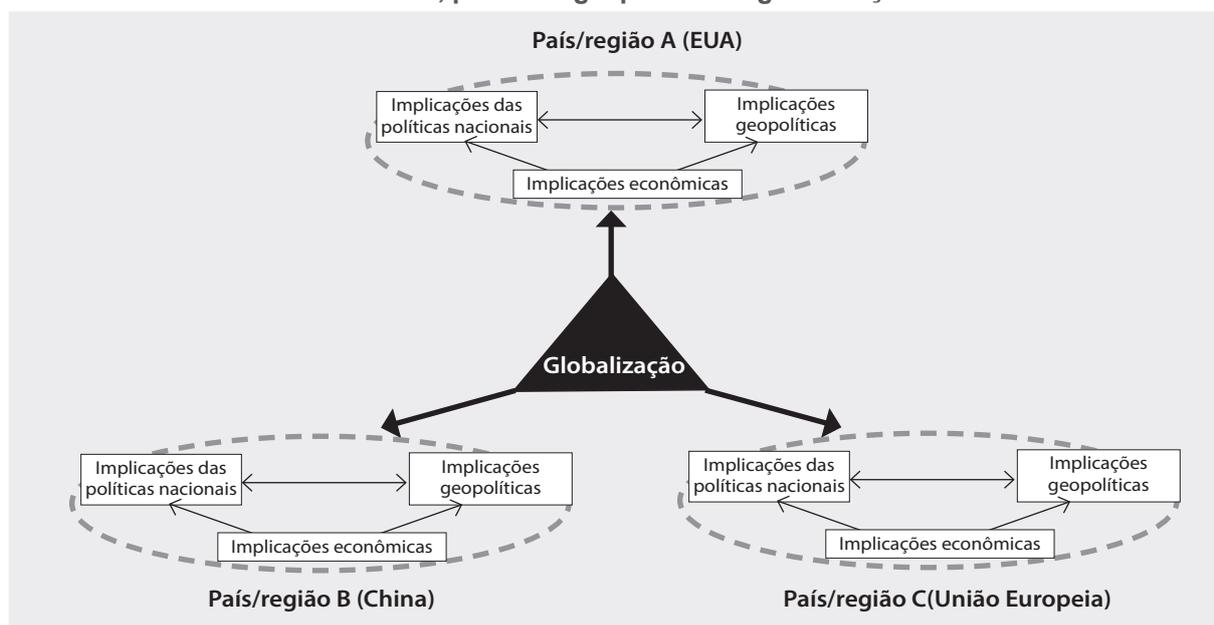
A visão tradicional interpreta a globalização através da lente da teoria comercial padrão, que sustenta que há ganhos para todos os países que dela participam. Eu, no entanto, argumentei (Palley, 2018b) que a globalização

neoliberal tem sido impulsionada por uma reorganização industrial motivada pela redistribuição da renda para o capital, afastando-a do trabalho.

A globalização neoliberal pode ser descrita como a “economia das barcaças”. A ideia está baseada em um comentário de Jack Welch, ex-presidente executivo da General Electric, que idealmente gostaria de ter “todas as plantas [industriais] que possuímos em uma barcaça”. Welch vislumbrava fábricas flutuando entre países buscando tirar proveito de custos menores, sejam eles decorrentes de taxas de câmbio desvalorizadas, baixos tributos, subsídios, ausência de regulamentação ou abundância de mão de obra barata para ser explorada.

A economia das barcaças produz ganhadores e perdedores. Nas economias desenvolvidas, a parcela do capital vem aumentando à custa da parcela do trabalho, enquanto os trabalhadores e todo o sistema econômico ficam sujeitos à pressão da arbitragem global do trabalho, regulatória, tributária e do salário social. Os países em desenvolvimento podem ganhar

Figura 1
Estrutura econômica, política e geopolítica da globalização econômica





com a chegada da barcaça na medida em que esta traga Investimento Externo Direto e tecnologia e promova investimento interno e crescimento via exportação. Esse tem sido o caso da China. Porém, os países também podem perder se o desenvolvimento for pouco profundo e se a produção industrial interna for esvaziada, como no caso do México.

A economia das barcaças é motivada pelo conflito distribucional. Uma vez que os investimentos e gastos realizados para a redistribuição são custosos para a economia, isso enfraquece as alegações de que a internacionalização das economias de mercado é melhor para todos os países. A economia das barcaças implica em que podem não haver ganhos líquidos do comércio e que a sociedade fique em situação pior. Os lucros aumentam tal que o capital ganha e o trabalho perde, mas as perdas do trabalho podem exceder os ganhos do capital.

Estados Unidos: ressentimentos econômicos, reação política e geopolítica

Com relação à economia, a globalização desencadeou uma reação popular contrária nos Estados Unidos devido às maciças perdas de empregos e salariais por ela causadas, juntamente com a devastação social a ela associada de comunidades fabris. O fracasso do Partido Democrata em reparar esse problema forneceu a abertura política para que Donald Trump pudesse usar a globalização e fundi-la com argumentos xenófobos racistas.

As táticas políticas de Trump transformaram o Partido Republicano, criando uma fórmula republicana populista que mistura política de globalização pró-empresas com retórica anti-comercial, uma política de imigração racista e nacionalismo agressivo. Essa fórmula também

confundiu o debate político. A globalização foi *made in USA* por empresas americanas para empresas americanas, e entregou exatamente o planejado. Trump a redefiniu como algo que os estrangeiros fizeram ao país, uma tática nacionalista autoritária comum.

Como resultado do sucesso político de Trump, os dois partidos políticos americanos hoje estão divididos com referência à globalização neoliberal. As bases dos dois partidos se opõem ao paradigma da globalização neoliberal existente, enquanto as elites de ambos partidos continuam majoritariamente a apoiá-lo.

Nos Estados Unidos, a questão da globalização também é bastante impactada por preocupações geopolíticas. Nos últimos quarenta anos, o pensamento político americano vem sendo cada vez mais dominado por uma construção neoconservadora de geopolítica. Essa construção sustenta que nunca mais deverá haver uma potência estrangeira que possa rivalizar com os Estados Unidos, como aconteceu com a União Soviética durante a Guerra Fria. Essa construção pode ser rotulada de a doutrina “Cheney-Rumsfeld”.

Originalmente, a visão neoconservadora representava o pensamento republicano ultra-conservador, mas evoluiu substancialmente até tornar-se o pensamento dominante, que é compartilhado pelos Democratas. Em grande medida, as bases políticas dos dois partidos apoiam essa construção neoconservadora da geopolítica. O cidadão americano médio está intoxicado de orgulho nacionalista pelos militares e apoia o vultoso orçamento militar.

No entanto, dentro da elite dos Estados Unidos há tensões com relação às táticas geopolíticas. A elite dos Republicanos é mais nacionalista e militarista, ao passo que a elite dos Democratas é menos contundente. Os De-



mocratas compensam isso suplementando a lógica neoconservadora de intervenção global com o argumento de que os Estados Unidos têm o direito de intervir em nome da proteção e do avanço da democracia.

A importância da ascensão da doutrina neoconservadora decorre do fato de que esta introduz uma contradição relevante entre as aspirações geopolíticas dos Estados Unidos e a globalização neoliberal. Essa contradição está centrada na China e sua aspiração de ser uma superpotência regional, o que quer dizer que ninguém pode desafiar a China em sua região de influência – o Leste Asiático e o Sudeste Asiático. Essa aspiração é incompatível com a aspiração neoconservadora americana de ser a única superpotência global, o que requer que ninguém possa desafiar os Estados Unidos em qualquer parte do mundo.

A globalização neoliberal é incompatível porque a China foi beneficiada e fortalecida pela globalização, algo que, implicitamente, dado que o poder é relativo, diminuiu o poder americano (Palley, 2013). Primeiro, a globalização diminuiu a base industrial dos Estados Unidos. Segundo, houve um enorme influxo tecnológico na China e a expansão de sua base industrial, ambos os fatores responsáveis pelo aprimoramento da capacidade militar da China. Terceiro, o desenho sinocêntrico de globalização deu à China um significativo controle estratégico sobre a cadeia global de suprimentos. Quarto, a globalização neoliberal foi estruturada para produzir grandes superávits comerciais para a China (Palley, 2015), que permitiu aos chineses acumular enormes reservas cambiais que lhes servem como escudo defensivo contra o poder financeiro americano e como recurso para atrair aliados.

O caráter do futuro desdobramento político a prevalecer nos Estados Unidos dependerá

de qual grupo de interesse sairá ganhando. O público em geral é neoconservador e tem uma inclinação por uma política econômica nacionalista. A elite do Partido Republicano é militantemente neoconservadora e apoia uma globalização recalibrada que diminua o lugar da China, mas continue favorecendo os interesses das corporações empresariais. A elite do Partido Democrata, embora menos militante, é também favorável à diminuição do lugar da China, mas tem uma inclinação econômica cosmopolita mais branda pela qual busca atrair as elites de países estrangeiros ao projeto de globalização dos Estados Unidos, ainda que como parceiros menores.

Uma vez que o país como um todo tem uma disposição geopolítica neoconservadora, a inclinação pela política neoconservadora persistirá. A questão em aberto é se as elites políticas dos Estados Unidos conseguiram manter o controle político sobre a agenda da globalização pró-empresarial. O presidente Trump quer fazer isso por meio de um engodo em que finge reformar a globalização enquanto, de fato, incentiva novas políticas que beneficiam o capital americano. A elite do Partido Democrata espera fazer isso tornando Trump o problema, falseando, portanto, o debate sobre a globalização.

Até agora, a elite política dos Estados Unidos tem tido sucesso em manter o controle da agenda política da globalização, controle esse que, no entanto, vem sendo mais e mais contestado pelo crescente ressentimento econômico popular contra essa mesma globalização. Em ambos os casos, a globalização neoliberal será contestada. Se a elite política vencer, os Estados Unidos buscarão reconfigurar a globalização de forma a diminuir o papel da China ao mesmo tempo em que mantêm o viés pró-empresarial da globalização. Se o sentimento popular prevalecer, a



reestruturação também diminuirá o papel da China, mas a reestruturação será de caráter mais nacionalista e progressista.

China: economia, política e geopolítica

A China é o segundo bloco no quadro da Figura 1. A China é um estado autoritário de partido único sobre cuja política interna é muito difícil falar. Não obstante, podemos avaliar a posição da China sobre a globalização em termos do projeto de desenvolvimento da China e de seu projeto geopolítico.

Com relação ao desenvolvimento econômico, a China tem sido uma grande vencedora com a globalização neoliberal. Isso é autoevidente no espetacular crescimento econômico de que desfrutou nos últimos trinta anos. Como grande vencedora e com seu projeto de desenvolvimento ainda inacabado, a China gostaria de manter o status quo existente com relação à globalização neoliberal.

No tocante à geopolítica, o objetivo da China é estabelecer-se como superpotência regional. Isso significa que nenhuma outra potência, inclusive os Estados Unidos, deveria poder rivalizar com ela em sua esfera regional. Nesse sentido, como observado acima, a globalização contribuiu claramente de forma construtiva para o projeto geopolítico da China.

Em suma, tanto o projeto de desenvolvimento econômico da China quanto seu projeto geopolítico foram beneficiados pela globalização neoliberal. Consequentemente, para a China, o objetivo é manter o status quo, já que este lhe é altamente satisfatório. Assim sendo, ela resistirá a uma mudança de regras que venha a beneficiar os interesses americanos e continuará com sua aplicação pouco rígida das regras existentes.

União Europeia: economia, política e geopolítica

A União Europeia (UE) é o terceiro bloco na Figura 1. Relativamente à economia, a situação da União Europeia é complicada porque os efeitos da globalização se misturam com os efeitos da expansão da União Europeia e da criação do euro.

A expansão da União Europeia para o leste causou alguma desindustrialização em seu núcleo e também criou um problema migratório nos países centrais da União Europeia. O fraco projeto do euro e a adoção de austeridade fiscal pelos formuladores de políticas europeus têm contribuído para o enfraquecimento macroeconômico. Esses efeitos econômicos adversos decorrentes da expansão da União Europeia e a introdução do euro deram lugar a ressentimentos sobre a globalização, que trouxe prejuízos às economias do Mediterrâneo, em especial, à Itália. Por outro lado, a Alemanha foi beneficiada pela crescente demanda dos mercados de países emergentes e da China por seus bens de capital e seus automóveis. A conclusão é que a União Europeia é uma mistura pouco transparente de prejuízos econômicos autoinfligidos, dor causada por desindustrialização induzida pela globalização e ganhos de exportações induzidas pela globalização.

Ambas a expansão da União Europeia e a globalização foram projetos da elite. Resultados econômicos ruins implicam em que, atualmente, não há apoio político popular a nenhuma das duas e que todo o projeto da União Europeia está sendo questionado.

Com relação à geopolítica, a situação da União Europeia é igualmente ruim. Sendo direto, a União Europeia carece de um projeto geopolítico e tem, em geral, desempenha-



do o papel de ajudante de campo dos Estados Unidos. A falta de clareza geopolítica da União Europeia reflete uma combinação de incompetência política com uma continuada predominância de motivos ultrapassados do pós Segunda Guerra mundial.

Isso está provando ser desastroso. Primeiro, a União Europeia sofreu as consequências desagradáveis das guerras dos Estados Unidos no Oriente Médio na forma de refugiados e de aumento do risco de terrorismo, agravando o problema da imigração interna legal criado pela expansão da União Europeia. Segundo, ficar ao lado dos Estados Unidos e de seu conflito fabricado e agressivo contra a Rússia traz riscos de mais danos colaterais e de prejuízos econômicos. Terceiro, vem tornando-se claro que os neoconservadores americanos veem a Europa como um parceiro muito inferior, um parceiro, portanto, que obedece a ordens. A administração Trump impôs sanções, está ameaçando com mais sanções por causa do Irã e ainda outras por conta do gasoduto alemão Nord Stream 2 com a Rússia. Para a União Europeia, a geopolítica americana hoje está alimentando a desintegração da UE, o que deveria servir de alerta geral para a Europa.

Na era da Guerra Fria posterior à Segunda Guerra Mundial, os interesses econômicos e geopolíticos de europeus e americanos estavam proxivamente alinhados, mas hoje isso é uma característica do passado.¹ A União Europeia está sendo negativamente afetada pelo projeto neoconservador americano e seu amplo relacionamento econômico com os Estados Unidos torna-a vulnerável às punições

1. Os interesses europeus e americanos alinharam-se geopoliticamente contra a ameaça da União Soviética e economicamente através de um crescente comércio transatlântico intrasectorial. Esse alinhamento hoje está fraturado pelo colapso da União Soviética, pela globalização neoliberal que promove um padrão de comércio diferente (Palley, 2018b) e pelo triunfo da doutrina geopolítica neoconservadora nos Estados Unidos.

dos Estados Unidos. Ao mesmo tempo, a UE não tem a mesma hostilidade em relação à China por duas razões. A primeira se deve a que, uma vez que a União Europeia não está buscando ser uma superpotência global, ela evita um conflito automático com o desejo da China de ser uma superpotência regional. E a segunda é que a economia alemã tem sido enormemente beneficiada pela exportação de seu maquinário para a China, assim como o setor automobilístico alemão, que também foi beneficiado pelas exportações para a China e as perspectivas de produção naquele país. Para a União Europeia, a única desvantagem de seu relacionamento com a China é o impacto adverso que esta provoca na produção industrial da periferia da União Europeia.

Essa configuração de condições econômicas e geopolíticas torna improvável que a União Europeia siga as tentativas dos Estados Unidos de reconfigurar a globalização para diminuir a China. Além disso, o dano à União Europeia ocasionado pela política externa dos neoconservadores estadunidenses poderia levar a uma política europeia mais e mais distanciada dos EUA. Dado que os Estados Unidos e a União Europeia têm sido os principais motores da globalização neoliberal, a crescente divisão entre os interesses da União Europeia e dos Estados Unidos fomenta a ruptura da globalização.

A ruptura da globalização: juntando os pedaços

A Figura 1 mostra como a globalização é um sistema com muitas partes móveis. Para que o sistema funcione, a economia tem que ser construtiva, e a política interna de cada bloco e a geopolítica entre os blocos têm que dar suporte a esse sistema.

Economistas tradicionais assumem a globalização como sendo um jogo de soma positiva



para os países. Quaisquer questões adversas de distribuição de renda em um dado país podem, portanto, ser prontamente resolvidas por transferências, ao mesmo tempo em que as questões geopolíticas são ignoradas como problema. Sendo assim, as partes do sistema podem ser facilmente sincronizadas, razão pela qual os economistas tendem a ver a globalização como o inevitável fim da história.

A realidade, no entanto, é bastante diferente. A economia das barcaças significa que a globalização pode ser uma soma negativa porque a realocação da produção é motivada pela busca por uma fatia mais alta de lucro e não por maior produtividade. Ao mesmo tempo, a globalização desencadeia contradições políticas e geoeconômicas intra e interblocos, o que pode levar à interrupção ou mesmo à reversão do processo.

A globalização neoliberal é um projeto da elite em benefício do capital dos países desenvolvidos. Quanto mais isso for compreendido pelos eleitorados nacionais dos países desenvolvidos, mais profunda será a oposição política popular nesses países.

A contradição geopolítica mais clara é entre a China e os Estados Unidos. A China busca ser uma superpotência regional que ninguém possa desafiar em sua esfera regional de influência. Os Estados Unidos buscam ser uma superpotência global que ninguém possa desafiar em qualquer parte do mundo. Essa é a contradição.

A China está consciente das contradições que foram surgindo, mas continua interessada em jogar para manter o sistema que lhe tem sido vantajoso econômica e politicamente (Palley, 2013). A guerra comercial do presidente Trump com a China trouxe essas contradições à tona, tornando a China mais consciente das

vulnerabilidades de depender de vendas para o mercado norte-americano e de importação de componentes e licenças tecnológicas dos EUA. Ainda mais importante, as ameaças feitas pelo presidente Trump de aplicar tarifas e sanções à União Europeia forçaram os europeus a reconhecer a realidade das aspirações neoconservadoras dos americanos e os perigos de depender economicamente de exportações para os Estados Unidos.²

No estágio atual, é provável que o brinquedo tenha se partido e não tenha mais conserto. Nos Estados Unidos, o aprofundamento da globalização neoliberal está sendo frustrado por ressentimentos econômicos internos. A União Europeia e a China sabem o que aconteceu e esse conhecimento não pode ser apagado. As tentativas de aplicar as atuais regras da globalização à China enfrentarão a resistência chinesa como sendo uma violação de sua soberania e um desafio geopolítico. Isso sugere que atualmente a globalização neoliberal está sendo reprimida por ressentimentos econômicos e contradições geopolíticas que ela mesma criou.

Reformistas progressistas têm defendido refazer a globalização de modo a que ela inclua medidas como o cumprimento de normas laborais e ambientais, bem como salvaguardas cambiais e controles de capital. Essas medidas, no entanto, enfrentam uma profunda oposição do *Big Business* dos países desenvolvidos. Assim, nos Estados Unidos, uma re-

2. Esse reconhecimento fica evidente nos comentários feitos pela primeira-ministra alemã Angela Merkel em 2017 sobre a necessidade de a Europa se defender e não mais depender dos Estados Unidos (<https://www.politico.eu/article/angela-merkel-europe-cdu-must-take-its-fate-into-its-own-hands-elections-2017/>). E também fica evidente na crítica feita pelo presidente francês Macron em 2018 contra a decisão belga de comprar jatos F-35 fabricados nos Estados Unidos e não aeronaves fabricadas na Europa (<https://www.france24.com/en/20181026-france-belgium-aviation-macron-purchase-usa-f35-jets-eurofighter>).



forma progressista é impedida pelas elites dos dois partidos, o Republicano e o Democrata. Uma reforma assim também enfrentará a oposição da China e de outras economias de mercado emergentes, que argumentarão que isso é uma tentativa de exigir o cumprimento de normas inapropriadas para economias em desenvolvimento. A China também verá esse programa como uma violação de sua soberania. Isso sugere a improbabilidade de uma remodelagem progressista da globalização neoliberal. E se essa remodelagem porventura acontecesse, ela também constituiria uma ruptura fundamental e a reversão do sistema neoliberal existente.

Epílogo: expandindo o modelo para incluir o Brasil e outros países exportadores de *commodities* latino-americanos

Os Estados Unidos, a China e a União Europeia constituem o núcleo da economia global e, juntos, moldarão o curso futuro da globalização. Outros países e blocos fora desse núcleo podem ser adicionados ao quadro mostrado na Figura 1, e assim também podem ser examinados quanto a como a globalização os impactou econômica, política e geopoliticamente.

O Brasil e outros exportadores de *commodities* latino-americanos constituem um bloco fora do núcleo para o qual a globalização é parte importante de sua economia política. Isso, no entanto, decorre de razões completamente diversas daquelas relacionadas aos Estados Unidos e à Europa.

Enquanto a globalização tem sido causa de ressentimentos econômicos nos Estados Unidos e na Europa, na América Latina ela serve como símbolo do neoliberalismo. Nos países latino-americanos, o conflito político in-

terno se dá em torno do neoliberalismo (às vezes referido como o Consenso de Washington). A globalização é parte relevante do modelo neoliberal e diz respeito à natureza da integração na economia internacional. As elites latino-americanas querem enraizar o modelo neoliberal e a globalização neoliberal é uma maneira particularmente eficaz para assegurar a continuidade (*lock-in*) das políticas (Palley, 2017/18).³ Isso coloca a globalização neoliberal no centro do debate político e econômico, mas por razões diferentes daquelas dos Estados Unidos e da Europa.

Com relação aos impactos econômicos sobre os exportadores latino-americanos de *commodities*, a globalização e a ascensão econômica da China aumentaram a demanda por *commodities*, elevando-lhes os preços e as exportações. Isso também facilitou o acesso à tecnologia e aumentou a competição de importação. O aumento do acesso à tecnologia ajuda o crescimento da indústria e da produtividade, enquanto o aumento da competição de importação prejudica a produção industrial e promove desindustrialização prematura. Juntando as peças, a globalização neoliberal é um 'saco de gatos' para a América Latina, com coisas boas e ruins.

Ironicamente, muito embora a globalização neoliberal não tenha sido particularmente ruim para a América Latina, ela tem ocupado o centro do debate político. Isso se deve ao fato de que a globalização neoliberal é uma representação do debate maior em torno do neoliberalismo.

As elites latino-americanas gostariam de estabelecer de forma permanente o modelo neo-

3. O estabelecimento permanente (*lock-in*) de políticas opera pela imposição de altos custos de reversão de uma dada política ou pela mudança permanente da estrutura da economia tal que políticas alternativas tornam-se inviáveis.



liberal, e a globalização neoliberal contribui sobremaneira para isso via acordos e reestruturações comerciais de difícil reversão. O modelo comercial da OMC limita o espaço para políticas estratégicas de desenvolvimento industrial impulsionadas pelo estado. Soma-se a isso o fato de que a OMC fortalece e distorce os direitos de propriedade ao impor custos excessivamente altos sobre direitos de propriedade intelectual e ao submeter os países a procedimentos extrajudiciais de resolução de disputas com investidores estrangeiros. Além disso, a abertura financeira internacional e a inserção no sistema financeiro global submetem os governos a pressões e punições adicionais, em que a política é submetida a uma severa disciplina via taxa de câmbio, vendas maciças no mercado financeiro e evasão de capital.

Em lugar disso, os partidos socialdemocratas latino-americanos prefeririam um modelo de desenvolvimento em que houvesse mais espaço para a política econômica. Em particular, deveria haver espaço para a política industrial estratégica, para políticas que reduzam a desigualdade de renda e para políticas de gestão da demanda agregada de cunho keynesiano.⁴ Nesse tocante, tanto o regime da OMC quanto a abertura financeira internacional são problemáticos. Aquela proíbe expressamente

4. Para os produtores de *commodities* latino-americanos o ponto principal é reconhecerem que não irão replicar o milagre do crescimento via exportações ao estilo do Leste da Ásia. Esse espaço foi ocupado e fechado pela China. Em vez disso, o desafio para esses países é implementar um crescimento eficiente baseado na demanda interna, tal que as exportações de *commodities* paguem pelas importações e que uma taxa de câmbio relativamente valorizada limite as importações e assegure uma produção industrial doméstica eficiente. Nesse quadro, as economias latino-americanas importarão tecnologia e bens de capital sofisticados dos Estados Unidos e da União Europeia, e em menor grau da China. Elas também importarão bens manufaturados de menor valor da China, e essas importações serão pagas com exportações de *commodities*.

algumas dessas políticas, enquanto esta torna algumas delas, de fato, impossíveis.

A divisão política interna da América Latina com relação aos aspectos econômicos da globalização corre em paralelo com as diferenças em relação ao alinhamento geopolítico. As elites latino-americanas estão inclinadas a se alinharem com os Estados Unidos, que têm sido o principal arquiteto da globalização neoliberal. Os Estados Unidos foram o principal patrocinador do modelo comercial e de investimento da OMC, e são grandes defensores da abertura internacional dos mercados financeiros dos países. Para as elites latino-americanas, o alinhamento geopolítico com os Estados Unidos também assegura cooperação econômica pelos americanos na forma de acesso facilitado a financiamento em dólares, crucial em razão das grandes dívidas em dólar dos países latino-americanos.⁵ Além disso, aumenta a atratividade das economias latino-americanas como destinos para investimento estrangeiro direto (IED) americano.

Os socialdemocratas latino-americanos estão mais inclinados a se alinharem com a China. Isso se explica, em parte, por sua oposição ao modelo neoliberal de inspiração estadunidense, embora isso não seja tudo. A China tem uma população enorme e atualmente é a fábrica do mundo. Isso cria as bases para um relacionamento comercial natural entre a China e a América Latina, pelo qual a China importa *commodities* e alimentos e exporta manufaturados.

Isso dito, os dois lados do sistema político da América Latina são levados a harmonizar suas

5. Essa característica ficou patente na Argentina. O governo do presidente Macri conseguiu garantir uma vultosa assistência financeira por parte do FMI que muito provavelmente não seria disponibilizada fosse o governo menos alinhado com os Estados Unidos.



visões sobre a China. As elites latino-americanas são forçadas a reconhecer que a China é agora seu parceiro comercial natural, como evidenciado pela corte feita pela Argentina à China na recente (2018) reunião do G-20. Por outro lado, os socialdemocratas latino-americanos veem-se obrigados a reconhecer que a China é uma ameaça à indústria doméstica. Isso ocorre porque a competição chinesa pode causar desindustrialização prematura, grandes déficits comerciais decorrentes da dependência de bens manufaturados importados e desvio de investimento estrangeiro direto.

Em suma, a posição política da América Latina sobre a globalização ainda é uma incógnita. Se as elites latino-americanas prevalecerem, a região se inclinará em favor da globalização neoliberal e também se inclinará por apoiar os Estados Unidos geopoliticamente. Se os socialdemocratas latino-americanos prevalecerem, a região tenderá a ser contrária à globalização neoliberal e tenderá a apoiar a China geopoliticamente. Esse conflito está sendo disputado atualmente de modo visível no Brasil e na Argentina.⁶

Um corolário dessa conclusão é que a América Latina estará sujeita a pressões americanas para alinhar-se geopoliticamente com os Estados Unidos, como aconteceu durante a Guerra Fria. Isso ocorre porque os Estados Unidos estão ansiosos em comprometer a América Latina com a globalização neoliberal como forma de consolidar o domínio americano na região e de excluir a China. Isso coloca os Estados Unidos do lado das elites dominantes da América Latina. Infelizmente, o histórico mostra que quando os Estados Unidos interessam-se pela América Latina, há uma tendência à repressão política. Isso ocorre porque as elites latino-americanas têm tido uma inclinação histórica para tal comportamento, e o apoio dos Estados Unidos as empodera e tacitamente as incentiva a seguir sua inclinação. O Brasil, sob o presidente Jair Bolsonaro, oferece um teste de caso dessas tendências históricas.

6. O Brasil e a Argentina são as duas maiores economias latino-americanas e ambas estão bem posicionadas para perseguirem um modelo de desenvolvimento alternativo. Juntas, elas constituem um grande mercado doméstico e estão-se relativamente desvinculadas da globalização devido a decisões passadas de preservar o espaço de suas políticas. Suas exportações de *commodities* são vendidas em mercados globais, tornando-as menos expostas ao desagrado e às sanções dos Estados Unidos. Entretanto, ambas enfrentam reações políticas de suas respectivas elites. A situação é particularmente grave no Brasil, onde a reação começou por um golpe contra a presidente Dilma Rousseff e avançou com a eleição de Jair Bolsonaro. A eleição de Bolsonaro ameaça não somente a democracia brasileira, mas também ameaça entrincheirar (*lock in*) o paradigma econômico neoliberal que serve tanto ao capital brasileiro quanto ao americano. Esse *lock-in* é simbolicamente capturado pela proposta de aquisição da Embraer pela Boeing. Como forma de proteger seu privilégio econômico, a elite brasileira está feliz em render-se aos neoconservadores americanos e servir como parceira menor do capital estadunidense.



Referências

Palley, T.I (2018a), “Globalization checkmated? Political and geopolitical contradictions coming home to roost,” *Real World Economics Review*, 85 (Setembro), 2-14.

----- (2018b), “Three Globalizations, Not Two: Rethinking the History and Economics of Trade and Globalization,” *European Journal of Economics and Economic Policy*, 15(2), 174-192.

----- (2017/18), “A Theory of Economic Policy Lock-in and Lock-out via Hysteresis: Rethinking Economists’ Approach to Economic Policy,” *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 11, 1 – 18.

----- (2015), “The theory of global imbalances: mainstream economics vs. structural Keynesianism,” *Review of Keynesian Economics*, 3(1) (Primavera), 45 - 62.

----- (2013) “The perils of China-centric globalization,” *Journal of International Security Affairs*, 25 (Outono/Inverno), 11 – 18.



Autor

Dr. Thomas Palley é economista e iniciou recentemente o projeto “Economics for Democratic & Open Societies”. Mestre em Relações Internacionais e Ph.D. em Economia, ambos pela Universidade de Yale. Foi Economista-Chefe da “Comissão de Revisão Econômica e de Segurança EUA-China”, foi diretor do Projeto de Reforma da Globalização do Open Society Institute e Diretor Adjunto de Políticas Públicas da AFL-CIO.

Responsável

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil
Av. Paulista, 2001 - 13º andar, conj. 1313
01311-931 | São Paulo | SP | Brasil
www.fes.org.br

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

A Fundação Friedrich Ebert é uma instituição alemã sem fins lucrativos, fundada em 1925. Leva o nome de Friedrich Ebert, primeiro presidente democraticamente eleito da Alemanha, e está comprometida com o ideário da Democracia Social. No Brasil a FES atua desde 1976. Os objetivos de sua atuação são a consolidação e o aprofundamento da democracia, o fomento de uma economia ambientalmente e socialmente sustentável, o fortalecimento de políticas orientadas na inclusão e justiça social e o apoio de políticas de paz e segurança democrática.

As opiniões expressas nesta publicação não necessariamente refletem as da Friedrich-Ebert-Stiftung.

O uso comercial de material publicado pela Friedrich-Ebert-Stiftung não é permitido sem a autorização por escrito.

ISBN 978-85-99138-81-6



9 788599 138816