

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

O esgotamento das políticas neoliberais e estratégias de inserção da América Latina no capitalismo globalizado.

Francisco Luiz Corsi.

Cita:

Francisco Luiz Corsi (2009). *O esgotamento das políticas neoliberais e estratégias de inserção da América Latina no capitalismo globalizado. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/924>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

O esgotamento das políticas neoliberais e estratégias de inserção da América Latina no capitalismo globalizado

Francisco Luiz Corsi
Mestre em Economia
Doutor em Ciências Sociais,
Universidade Estadual de Campinas UNICAMP
Professor de Economia,
Faculdade de Filosofia e Ciências,
Universidade Estadual Paulista UNESP
Pesquisas concentradas na área de História Econômica,
política econômica brasileira no período 1930

Uma análise das políticas neoliberais na América Latina não é tarefa fácil, dada à diversidade e as peculiaridades nacionais. O risco de generalização é muito grande. Todavia, uma série de elementos históricos comuns pode justificar a empreitada. Como assinala Arceo (2006, p. 28):

“lo que hace pertinente a América Latina como objeto de análisis es la interacción entre sus procesos políticos e ideológicos, resultado de una experiencia histórica y cultural común que tiene como componente significativo una similar situación de dependencia (y a menudo de confrontación) respecto las potencias hegemónicas y sus políticas para la región”

Não pretendemos de forma alguma esgotar o tema, mas abordar apenas alguns aspectos relativos às conseqüências das políticas neoliberais, em particular no que se refere à inserção dos

países da região na economia mundial. Pretendemos discutir as estratégias de desenvolvimento seguidas pela América Latina após a crise do padrão desenvolvimentista. O texto está em certa medida pautado pelas experiências históricas do Brasil e da Argentina.

O balanço das políticas econômicas neoliberais na América Latina, implementadas a partir de fins da década de 1980, é negativo. De modo geral, a região entrou em uma fase de crise social, baixo desempenho e instabilidade econômica, caracterizada pela inserção passiva na economia mundial, não obstante a superação da crise inflacionária em alguns países. A crise argentina (2000-2003) expressa o fracasso das políticas baseadas no Consenso de Washington. Essa fase se estendeu até 2003, quando a região passou a apresentar taxas relativamente elevadas de crescimento. A reversão do quadro econômico se deu em um contexto de expansão acelerada da economia mundial, que teve forte influência benéfica para um grande número de países latino-americanos, e de uma guinada política para centro-esquerda e esquerda, representada pelos governos Lula, Correia, Chavez, Morales, Lungo e Kirchner. A vitória dessas forças denota, entre outros aspectos, o rechaço popular as políticas neoliberais e reflete a ascensão das lutas sociais na região, como o movimento dos sem-terra no Brasil, os movimentos indígenas no Equador e na Bolívia, dos piqueteiros na Argentina e dos zapatistas no México.

Esses governos romperam em graus variados com o neoliberalismo. Lula, por exemplo, adotou uma postura ambígua, manteve a política macroeconômica neoliberal, mas implementou medidas redistributivistas, como a bolsa família. Outros governos foram mais longe. Morales procurou reorganizar o Estado em bases plurinaconais e adotou uma política econômica nacionalista. Chavez implantou uma política distributivista, de segurança alimentar, de combate ao analfabetismo e de incentivos as pequenas e médias indústrias e as cooperativas, tendo o petróleo como o eixo do desenvolvimento do país.

Apesar da melhora da situação sócio-econômica, não parece que os países da região estejam alterando sua inserção na economia mundial, elemento importante para o almejado modelo de crescimento com equidade social e maior autonomia. Criar as bases para uma política distributivista sustentável requer bases de acumulação sustentável, o que exige, entre outros pontos, alterações na inserção internacional. Contudo, aparentemente observa-se um reforço da posição da América Latina como exportadora de produtos primários e de produtos manufaturados intensivos em recursos naturais e força de trabalho, com baixo valor agregado. Observa-se também a permanência da forte dependência financeira. A crise econômica mundial iniciada em agosto de 2007 pôs fim a fase de expansão e abriu um período de incertezas, trazendo novamente à tona as vulnerabilidades econômicas da região. A queda dos preços das commodities, a queda nas exportações a redução dos fluxos de capital estrangeiro acenam para a volta das crises nas contas externas. Os obstáculos

enfrentados para redefinir a inserção na economia mundial implicam discutir as estratégias de desenvolvimento perseguidas pela região nas últimas décadas.

A crise do padrão de acumulação desenvolvimentista e as novas estratégias de desenvolvimento e inserção na economia mundial só podem ser entendidas a partir da compreensão da nova fase do capitalismo iniciada na década de 1980, denominada por Chesnais (1996) de mundialização do capital, aprofundamento do processo de internacionalização do capital, cuja característica central é a hegemonia do capital financeiro. Esse processo longe de gerar certa convergência e homogeneidade na economia mundial, reafirma a tendência do desenvolvimento desigual e combinado.

A reestruturação do sistema capitalista foi, em grande medida, uma resposta à crise de superprodução aberta nos anos 1970 e à crescente contestação social. A reestruturação seguiu duas linhas mestras. De um lado, buscou-se recompor a rentabilidade do capital em queda acentuada, reorganizando o processo produtivo, por meio da introdução da chamada “acumulação flexível”, acompanhadas da desregulamentação do mercado e da precarização das condições de trabalho. Mudanças que contribuíram para fragmentar a classe trabalhadora e enfraquecer os sindicatos. De outro lado, observa-se rápida e acentuada abertura das economias nacionais. Esse processo foi acompanhado pela realocação espacial de vários setores da indústria, que saíram do centro e dirigiram-se para a periferia, em particular para o Leste asiático. O incremento da concorrência, a reestruturação produtiva e as novas tecnologias têm condicionado profundas alterações nas classes sociais, na luta de classes e na posição dos países no capitalismo globalizado (Belluzzo, 2005). Nesse processo, os EUA conseguiram reafirmar sua hegemonia, embora tenha ela passado a enfrentar uma erosão crescente. Gestou-se, ao longo dessa fase, um novo pólo dinâmico de acumulação de capital no Leste asiático, enquanto o resto da periferia, apesar de inúmeras especificidades regionais, tendeu a inserir-se de forma passiva na nova fase do capitalismo. Para a periferia, um dos marcos desse processo foi à adoção de políticas inspiradas no chamado “Consenso de Washington”, que de maneira alguma se esgotavam nas propostas de estabilização da economia, mas consistiam, sobretudo, em propostas de reestruturação das economias periféricas com o objetivo de prepará-las e inseri-las na nova ordem global de acordo com os interesses financeiros (Arceo, 2006).

Na América Latina, vários países abraçaram o chamado “Consenso de Washington”, o que levou a uma fase de crescimento medíocre. Entre 1980 e 2003, a região cresceu em média 2,7% ao ano, sendo que o crescimento *per capita* foi de 1%. Entre 1980 e 2003, o crescimento do produto anual por habitante foi de apenas 0,1%. As expectativas dos neoliberais de crescimento acelerado e estável, com baixo desemprego, salários reais crescentes e incremento da produtividade, nem de longe se concretizaram (CEPAL, 2008, p. 63-64).

O contraste com o período desenvolvimentistas, quando vicejaram projetos voltados para completar o processo de industrialização e garantir maior autonomia, é grande. Observa-se uma tendência a perda de peso econômico da região no período neoliberal.

A participação da produção da América Latina na produção mundial, em 1913, era de 4,4%. Tendeu a crescer até 1980, atingindo 9,8%, quando passou a cair. Em 2006, era de 7,7%. Observa-se também crescente divergência na relação do produto per capita da América Latina e o da região mais desenvolvida do sistema. Em 1950, essa relação era de 27%, passou para 28,9%, em 1980, e caiu para 21,5%, em 2006 (CEPAL, 2008a). O retrocesso econômico relativo se manifestou mesmo depois que as economias da região voltaram a crescer em 2004. Os dados indicam que o período 1950-1980, no qual vigorou o padrão de acumulação desenvolvimentista, foi caracterizado por uma redução do fosso das economias latino-americanas em relação às economias desenvolvidas e pelo avanço da industrialização. Em termos de desenvolvimento econômico o padrão desenvolvimentista obteve relativo sucesso, embora não se possa dizer o mesmo em relação aos seus resultados sociais (Ver tabela 1).

Um dos resultados da adoção das políticas neoliberais na América Latina foi uma involução estrutural. Isto também está vinculado às dificuldades da região se inserir na nova divisão internacional do trabalho a partir das estruturas pré-existentes. Essa involução aparece claramente no Brasil e na Argentina, que tinham conseguido alcançar uma estrutura industrial relativamente complexa. No caso do México, a expansão das indústrias maquiladoras não representou um salto qualitativo em seu setor industrial. O modelo seguido desde pelo menos o pós-guerra tinha assegurado altas taxas de crescimento no contexto de uma acumulação de capital centrada no mercado interno, mas não gestou as condições e os atores sociais necessários para enfrentar o novo contexto. A estratégia neoliberal também se mostrou incapaz de resolver essas questões.

A América Latina no novo contexto do capitalismo globalizado apresentava custos salariais maiores que o Leste Asiático, o que dificultava a competição com os produtos dessa região. Também não tinha condições de competir com os produtos do centro, que incorporavam alta tecnologia e trabalho altamente qualificado. As plantas das empresas nacionais e transnacionais foram construídas para atender o mercado interno e geralmente utilizavam tecnologia obsoleta. Durante a fase anterior não tinham sido feitos esforços relevantes para um desenvolvimento tecnológico autônomo, em parte devido ao próprio peso das empresas estrangeiras na economia. A partir de 1980 nenhuma classe tinha condições de rearticular um novo projeto de desenvolvimento, o que abriu espaço para as facções rentistas. Nas circunstâncias de crise de endividamento externo e crise inflacionária as economias da região estavam sobremaneira vulneráveis a uma abertura rápida da economia,

justamente o que propunha a estratégia neoliberal vencedora nos embates políticos do período (Basualdo e Arceo, 2006).

A participação do setor industrial no PIB da América Latina caiu 30% entre 1975 e 2000, acompanhando a queda da participação da região na produção industrial da periferia, que foi de 37% para 26% no mesmo período. As exportações em relação ao PIB da região subiram de 11,6% para 23,7% entre 1975 e 2003. Se excluirmos o México, dado o grande peso que as maquiladoras têm em sua indústria, 67,5% das exportações da América Latina, em 2003, consistiam de produtos primários e manufaturas básicas que utilizam recursos agropecuários, florestais e minerais. (Basualdo e Arceo, 2006).

As exportações da América Latina, sem contar o México, concentram-se nos setores menos dinâmicos, que têm auferido, com uma exceção, um crescimento abaixo da média mundial. Esses setores representaram em média, entre 1994 e 2003, 92% das exportações totais, cabendo destacar as exportações de bens primários com 40,9% do total. A participação nos setores de alta tecnologia, que têm alcançado as mais altas taxas de crescimento, é modesta, cerca 4,6% do total em média entre 1994 e 2003 (Arceo, 2006, p. 54) (ver tabela 2). O México tem um forte desempenho exportador em virtude da chamada indústria maquiladora, mas que não se traduz em termos de crescimento do PIB. O tratado de livre comércio com os EUA e o Canadá (o NAFTA), criou as condições para as grandes corporações norte-americanas transferirem a parte final de suas cadeias produtivas para os Estados fronteiriços com os EUA, buscando mão-de-obra barata, controles frouxos sobre o meio ambiente e infra estrutura. O nível de valor adicionado as cadeias produtivas no México é bastante reduzido¹ (Palma, 2004). A forte expansão das exportações da América Latina dos últimos anos se deve, em parte, as exportações de commodities para Ásia, em especial para China². A região tende a se inserir na economia mundial como produtora de produtos primários e manufaturados de baixo valor agregado.

Para os principais países da região, com exceção do México, verificou-se uma queda do peso do setor manufatureiro na economia entre o início da década de 1970 e o período 2002-2006. O caso mais grave foi o argentino, sendo que a produção manufatureira em relação ao valor agregado total caiu de cerca de 45% para 25% (CEPAL,2008a). Note-se que economia estava crescendo a taxas mais elevadas em parte desse segundo período, o que pode sugerir que a fase de crescimento 2004-2008

¹ Em 2002, o México foi um dos nove maiores exportadores de produtos manufaturados entre os países em desenvolvimento, com 12% do total, o que representou cerca de 150 bilhões de dólares. Mas o crescimento do PIB foi de 0,8%. O exemplo da produção de aparelhos de TV é ilustrativo. O México produziu, em 2001, 30 milhões de aparelhos, sendo que 90% foram exportados para os EUA. “98% dos insumos da indústria de televisores eram importações diretas ou indiretas [...] Na verdade, as empresas mexicanas só fornecem 2% restante dos insumos (essencialmente embalagens de papelão e de plástico, e manuais de uso)” (Palma, 2004, p. 210-215)

² As exportações da América Latina para a região Ásia-Pacífico para os 30 principais produtos da pauta de exportações cresceram de 8,959 bilhões de dólares, em 1990, para 10,765 bilhões em 2000, atingindo 30,891 bilhões de dólares em 2006 (CEPAL, 2008b, p. 59).

não implicou mudanças na estrutura do modelo de crescimento implantado a partir da década de 1990 (Ver gráfico 1). Em 2006, 61,3% das exportações da América Latina e Caribe consistiam de bens primários e bens manufaturados baseados em produtos naturais de produtos de baixa tecnologia. Para China, que cada vez mais aparece como um dos eixos mais dinâmicos da economia mundial, esse número alcança 88,21% (CEPAL, 2008b, p. 57). Estes números indicam uma reprimarização das economias da região no contexto da nova divisão internacional do trabalho no capitalismo globalizado.

No que se refere às questões sociais, o desempenho do modelo neoliberal também foi sofrível, como indicam os dados a seguir. Em 1980, 40,5% da população da América Latina era constituída de pobres, sendo que destes 18,6% viviam em situação de pobreza extrema. Em 1990, esses números tinham saltado para 48,3% e 22,5% respectivamente. Em 2002, a situação melhorou. Os pobres representavam 44,% e os miseráveis 19,2% da população total. Melhora significativa observa-se entre essa data e 2007, justamente quando da ascensão de governos críticos do neoliberalismo na região, que adotaram medidas mais abrangentes contra a pobreza, e da retomada de taxas mais elevadas de crescimento econômico. Nesse último ano, os pobres perfaziam 34,1% e os miseráveis 12,6% da população. O desemprego apresentou evolução semelhante. Em 1990, representava 6,2% da PEA, passando para 10,5%, em 2002, e caindo para 8,6%, em 2006 (CEPAL, 2008d, p. 16 e 24).

A América Latina concomitantemente aprofundou a inserção financeira no processo de globalização. A reprimarização e o avanço da inserção financeira se complementam. A região passou a receber a partir de 1992 fluxos crescentes de capitais, principalmente de investimento de portfólio e Investimentos Externos Diretos (IED) voltados à participação nos processos de privatização das empresas estatais. Esses IED não acarretaram substantivos incrementos na capacidade produtiva, na inovação tecnológica e no emprego, tinham sobretudo um caráter de valorização patrimonial. Os fluxos foram positivos até 1999, superiores as necessidades de financiar os crescentes déficits nas contas de transação corrente, o que resultou na elevação das reservas. A entrada vultosa de capitais era fundamental para fechar os graves desequilíbrios das contas externas decorrentes das políticas de estabilização inspiradas no Consenso de Washington, que engendram severas crises nas contas públicas e externas. A necessidade de atrair capitais obrigou a forte majoração da taxas de juros, levando ao baixo crescimento, ao crescente desemprego e ao agravamento da situação das dívidas públicas. O resultado foi o crônico problema de vulnerabilidade externa, instabilidade e crise social. A forte ampliação da dívida pública, a abertura dos mercados de captais e a reforma dos sistemas de previdência social criaram um espaço privilegiado de valorização do capital financeiro na região. A partir da crise asiática, observa-se acentuada reversão desses fluxos de capitais. Depois de 2003,

observa-se a redução da vulnerabilidade externa em virtude da melhora do desempenho das exportações e dos preços das commodities, o que acarretou superávits crescentes em transações correntes (Carneiro, 2007). Isso não significou, todavia, a superação da vulnerabilidade externa.

Na fase de expansão da economia mundial aberta em 2003, a América Latina acompanhou a tendência geral de crescimento. No entanto, a recuperação das economias latino-americanas não parece ter alterado a tendência de especialização na produção de produtos primários e manufaturados de baixo valor agregado delineada com as estratégias neoliberais, o que reafirma a inserção passiva e subordinada na economia mundial, apesar das políticas alternativas adotadas por alguns governos. Isto sugere que as forças que alçaram ao poder como resposta ao neoliberalismo e que têm buscado reorganizar a economia a partir de estratégias alternativas não têm conseguido superar as condições herdadas do passado.

Contudo, a melhora da situação econômica nos últimos anos deveu-se ao quadro favorável da economia mundial e a adoção de medidas alternativas as políticas neoliberais. A superação das heranças do modelo neoliberal parece requerer o aprofundamento das experiências vividas por alguns países de construção de novas formas de organização social e estatal, o que implica colocar a economia sob novas bases.

Bibliografia

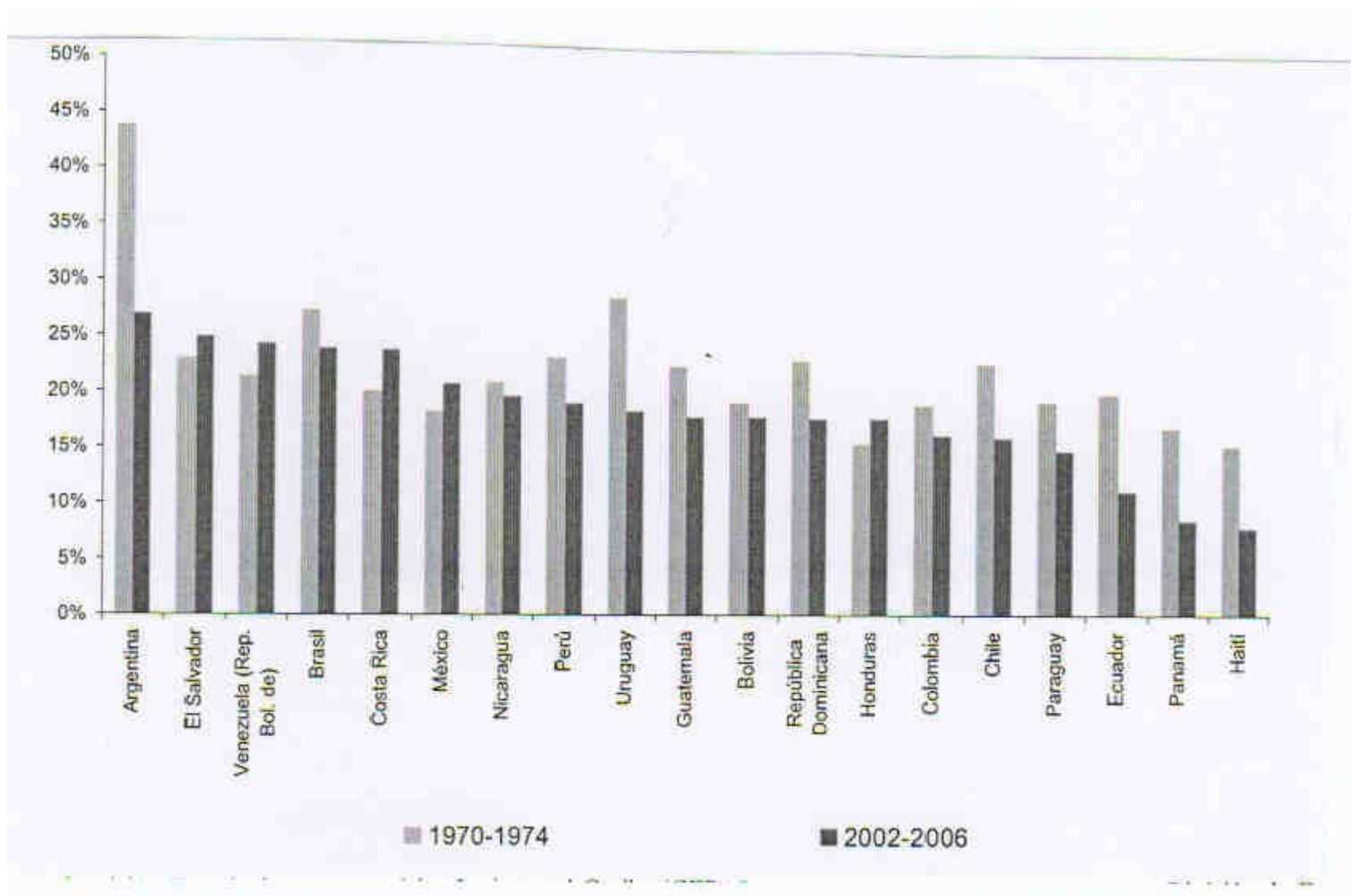
- ARCEO, E. — “El fracaso de la reestructuración neoliberal en América Latina: estrategias de los sectores dominantes y alternativas populares”. In: BASUALDO, E. M. e ARCEO, E. orgs.. Neoliberalismo y sectores dominantes. Buenos Aires: CLACSO, 2006.
- BASUALDO, E. M. e ARCEO, E. orgs.. Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: CLACSO, 2006. 360p.
- BELLUZZO, Luís. G. M. “O dólar e os desequilíbrios globais”. Revista de Economia Política, 2005, v. 25, n. 3, jul-set.
- CARNEIRO, Ricardo. “Globalização e integração periférica”. Textos para Discussão —IE/UNICAMP/126. 2007, julho, p. 2-45. www.econ.unicamp.br/publicacoes/texto_dese.html
- CEPAL. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL, 2004-2008 — www.eclac.cl/estadisticas/
- CEPAL — La transformación productiva 20 años después. Santiago: CEPAL, 2008a — www.eclac.cl/estadisticas/
- CEPAL — Las relaciones económicas y comerciales entre América Latina y Asia-Pacífico. Santiago: CEPAL, 2008b — www.eclac.cl/estadisticas/
- CEPAL — Balance preliminar de las economías de América latina y Caribe. Santiago: CEPAL, -2008c — www.eclac.cl/estadisticas/
- CEPAL — Panorama social de América Latina. Santiago: CEPAL, 2008d - www.eclac.cl.
- CHESNAIS, François. A mundialização do capital. São Paulo: Xamã, 1996.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI) - Perspectivas de La economía mundial. 2005-2008. www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2007/01/estsums.pdf
- GONÇALVES, Reinaldo. O vagão descarrilhado. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- PALMA, G. — “Gansos voadores e patos vulneráveis: a diferença da liderança do Japão e dos Estados Unidos, no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina”. In FIORI, J. L. (org). O poder Americano. Petrópolis, Vozes, 2005

Tabela 2

Estrutura por nível de tecnologia das exportações do mundo, da periferia, da América Latina e América Latina sem México (2003).
Taxa de crescimento anual dos distintos grupos para 94 países (1994-2003). Fonte: Arceo, 2006, p. 54

	Mundo	Periferia	A Latina	A Latina Sem Mex.	Cres. Exp. Mundiais (1994-2003)
Alta Tecnologia Elétrica e Eletrônica	17%	24,8%	11,2%	3,7%	8,5%
Alta Tecnologia (outros)	6,5%	2,2%	2,2%	1,9%	9,8%
Baixa Tecnologia Têxtil, Vestimenta e calçados	6,4%	11,5%	6,7%	7,2%	3,9%
Baixa tecnologia (outros)	9,6%	10,3%	5,8%	4,2%	6,1%
Tecnologia intermediária Automotor	9,8%	4,3%	9,4%	3,4%	7,1%
Tecnologia intermediária Processos	7,3%	5,2%	4,7%	5,8%	5,3%
Produtos primários	10,7%	15,1%	29,4%	40,9%	5,4%
Manufaturas básicas de Recursos agropecuários E florestais	6,9%	5,1%	8,1%	11,8%	4,3%
Manufaturas básicas de Outras fontes primárias	9,3%	9,3%	9,8%	14,8%	6,5%
Produtos não Classificados Tecnologicamente	2,4%	15%	2,6%	1,8%	5,8%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	6,3%

Gráfico 1
 América Latina e Caribe: participação do setor manufatureiro no valor agregado total. (a)
 (Em%)



Fonte: CEPAL, 2008a, p. 79