

Neodesenvolvimentismo às avessas?

Uma análise do atual modelo de desenvolvimento brasileiro

Rodrigo S. P. Santos, UFF
Bruno Milanez, UFJF

Conteúdo

1	Introdução.....	1
2	Aspectos conceituais	3
2.1	Características gerais	3
2.1.1	O neodesenvolvimentismo	3
2.1.2	O neoextrativismo	5
2.2	Origens.....	7
2.3	Pressupostos comuns	11
2.3.1	Crença no crescimento	11
2.3.2	Inserção internacional.....	11
2.3.3	Parceria entre Estado e mercado.....	12
3	Aspectos empíricos.....	13
3.1	Algumas iniciativas do neodesenvolvimentismo brasileiro.....	13
3.1.1	Políticas de renda.....	13
3.1.2	Política monetária.....	15
3.1.3	Política de comércio exterior.....	17
3.1.4	Política industrial.....	20
3.1.5	Política de acesso aos recursos minerais	23
3.2	Consequências econômicas.....	25
4	Discussão.....	28
5	Considerações finais.....	32
	Referências	34

1 Introdução

O objetivo do artigo é debater até que ponto o neodesenvolvimentismo, atualmente propagado como “estratégia de desenvolvimento” no Brasil, difere da rota neoextrativista, identificada em outros países da América Latina. Essa análise é feita, baseada no entendimento de que, apesar de haver diferenças em algumas políticas características de cada uma dessas trajetórias, elas são baseadas nas mesmas premissas; tais como a crença no crescimento ilimitado como via única do bem-estar, a percepção do crescimento econômico como sinônimo de desenvolvimento, o foco no mercado internacional como estratégia de crescimento e a compreensão de Estado e mercado como instituições complementares. Além disso, a forma limitada como o neodesenvolvimentismo tem sido implementado no Brasil e as manifestações empíricas das políticas baseadas em suas premissas acabam por aproximá-lo ainda mais do neoextrativismo.

Em trabalho anterior (Doering & Santos, 2011), optou-se por definir o neodesenvolvimentismo como discurso e prática política emergentes no Brasil. De uma perspectiva empiricamente orientada, o termo permitia interpretar um conjunto de fenômenos relativos à transformação das relações entre Estado e capital no Brasil a partir do início dos anos 2000. No entanto, de uma perspectiva teórica, torna-se necessário refletir adequadamente sobre seus conteúdos e formas.

Em sua definição linguística, o discurso é a língua em ato, isto é, a operação concreta de um sistema de representação e expressão coletiva. Com base na linguagem, o discurso permite a grupos interpretarem pedaços de informação e colocá-los juntos, construindo uma estória coerente. Ele ainda apresenta termos para análises, acordos e conflitos. Desse modo, o discurso é uma ferramenta conceitual relacional, visto que integra agentes em contextos de comunicação e, principalmente, operacionaliza os vínculos entre sistemas de ação e de representação do mundo.

O discurso articula, portanto, ideias e práticas ao dotar de significado “realidades físicas e sociais” (Hajer, 1995, p. 264 apud Hannigan, 2009, p. 61) , de modo que estas adquirem inteligibilidade. E é exatamente ao fazê-lo que legitima determinadas formas e conteúdos da ação, em detrimento de outras alternativas, virtualmente infinitas. Essa perspectiva se inspira em aportes socio-construcionistas e, na sua aplicação sociológica aqui defendida pretende discutir a esfera de interseção ideal e prática de instituições sociais como o Estado e o mercado, a partir de discursos políticos-econômicos acerca do desenvolvimento historicamente enraizados na América Latina, em geral, e no Brasil, em particular.

Desse modo, a premissa orientadora chave desta reflexão consiste no tratamento equânime dos discursos político-econômicos do liberalismo e do desenvolvimentismo, e sobretudo, de seus equivalentes contemporâneos, a saber, o neoliberalismo e dois dos principais discursos definidos como pós-neoliberais (Yates & Bakker, 2013), os do neodesenvolvimentismo e do neoextrativismo.

Entendidos como narrativas, liberalismo e desenvolvimentismo, de um lado, e neoliberalismo, neodesenvolvimentismo e neoextrativismo, de outro, constituem concepções ideal-normativas acerca das relações entre política e economia e seus agentes-chave: o Estado e a empresa capitalista. Apresentam-se, assim, como representações relativamente independentes das condições econômicas e sociopolíticas

que as prefiguram. Consequentemente, podem assumir naturezas projetiva e/ou justificativa.

De outro lado, compreendidas como léxico político-econômico em ação, tais noções expressam processos de embate na sociedade e no Estado que se materializam efetivamente. Dessa forma, expressam vínculos dinâmicos entre representações e posições na estrutura social, isto é, organizadas em torno da apropriação diferencial do produto social e, portanto, operam como mecanismos organizadores daqueles vínculos, orientando os agentes em contextos de disputa em torno de interesses.

O artigo foi estruturado em três seções, além desta Introdução e de suas Considerações Finais. Primeiramente, são destacados os aspectos teórico-conceituais que permitem posicionar e comparar fenômenos complexos – dotados de dimensões econômicas, políticas e ideológicas – em um único enquadramento, discursivo. Nesse sentido, marcam-se as linhas de desenvolvimento institucional que relacionam os discursos neodesenvolvimentista e neoextrativista ao neoliberalismo, mas também a suas matrizes discursivas originárias. Por sua vez, são apresentadas sinteticamente algumas das características mais evidentes dos discursos político-econômicos contemporâneos na América Latina. E, finalmente, procede-se à discussão das similaridades estruturais desses discursos, a partir de crenças compartilhadas no crescimento econômico como via privilegiada de promoção do bem-estar, da possibilidade de redefinição da inserção na divisão internacional do trabalho e das funções desenvolvimentistas complementares de mercados e Estados.

A terceira seção propõe um modelo de análise incipiente da efetivação da política econômica associada ao discurso neodesenvolvimentista no Brasil a partir de 2003, tendo como parâmetro comparativo a efetivação do discurso neoextrativista em países selecionados da América Latina. Dessa forma, se define uma abordagem descritiva do modelo econômico nacional, centrada em suas políticas de renda, monetária, de comércio exterior, industrial e de recursos naturais, como alternativa crítica analítica capaz de explicitar a articulação das dimensões ideal-normativa e material-realista do discurso neodesenvolvimentista e evidenciar seus principais limites e problemas. É, portanto, em sentido analítico que se propõe a comparação entre os discursos neodesenvolvimentista e neoextrativista na América Latina, com ênfase nos resultados econômicos produzidos por cerca de uma década de experiências concretas associadas às duas formas discursivas.

A seção de discussão aprofunda a ideia de que os discursos de política econômica acerca do desenvolvimento na América Latina a partir do séc. XXI são estruturalmente similares e, no que respeita ao caso brasileiro, cuja estrutura econômica se distanciou, com sucesso relativo, progressiva e intencionalmente, das dos demais países latino-americanos, o que se estaria produzindo seria um ‘neodesenvolvimentismo às avessas’. Assim, projetam-se explicações tentativas desse processo, ressaltando a dependência de trajetória institucional vinculada ao discurso neoliberal, a incongruência da formulação e execução das diversas políticas econômicas, assim como os limites estruturais impostos pela reordenação global da economia. Finalmente, o texto aponta algumas conexões necessárias, ainda que bastante rudimentares, entre os discursos político-econômicos analisados e a ampliação de impactos sociais e ambientais negativos derivados, remetendo, consequentemente, a conflitos ecológicos distributivos. Estes tendem, por sua vez, a ser continuamente deslegitimados pelas premissas-chave dos discursos hegemônicos, a saber, as do crescimento ilimitado e do interesse nacional.

2 Aspectos conceituais

2.1 Características gerais

2.1.1 O neodesenvolvimentismo

A literatura recente vem acompanhando a emergência do neodesenvolvimentismo como fenômeno multifacetado, enfatizando suas dimensões econômicas, ideológicas, políticas e sociais. Grosso modo, a parcela desta literatura que ‘promove’ a noção (Bresser-Pereira, 2004, 2012; Sicsú, Paula, & Michel, 2007) compartilha uma perspectiva normativa, ao concebê-lo como “estratégia nacional de desenvolvimento” (Bresser-Pereira, 2008, p. 73) ou como “programa alternativo ao projeto neoliberal” (Sicsú, Paula, & Michel, 2007, p. 508).

A premissa-chave é a de que o fenômeno representaria uma descontinuidade fundamental em relação ao discurso neoliberal e um retorno seletivo, sob um contexto econômico global alterado, a formas de coordenação econômicas inspiradas no desenvolvimentismo. “O Brasil precisa de um novo desenvolvimentismo não porque o antigo fosse equivocado, mas porque encontra-se em um estágio diferente de desenvolvimento, vive uma nova realidade, e enfrenta novos desafios” (Bresser-Pereira, 2004).

De outro lado, a literatura crítica acerca do fenômeno (Almeida, 2012; Castelo, 2012; Gonçalves, 2012; Sampaio Jr., 2012) problematiza, dentre outros, fatores, o caráter de ruptura pretendido, buscando, ao contrário, explicitar os elementos de continuidade entre neoliberalismo e neodesenvolvimentismo. A definição de neodesenvolvimentismo como versão do liberalismo enraizado ou compromisso liberal-mercantilista aponta nessa direção: “Nesse modelo procura-se o compromisso entre, de um lado, as diretrizes estratégicas do liberalismo (na realidade, o Modelo Liberal Periférico) e, de outro, a atuação ativa do Estado com foco na função estabilizadora” (Gonçalves, 2012, p. 662).

Apesar da identificação deste trabalho com argumentos selecionados da abordagem crítica (ver especialmente Almeida, 2012), acredita-se ser necessário introduzir uma abordagem propriamente analítica – subdesenvolvida na vertente crítica –, ainda que incipiente, do neodesenvolvimentismo. Sendo assim, a análise objetiva produzir uma crítica empiricamente sustentada do discurso neodesenvolvimentista, contraposta, grosso modo, à vertente normativa da literatura, e apoiada em dados secundários estruturados em torno da política econômica no Brasil.

Importa, ainda, posicioná-lo duplamente: em perspectiva diacrônica, em relação aos discursos político-econômicos que o precedem e que condicionam sua trajetória institucional; e, sobretudo, comparativamente, em relação ao discurso neoextrativista prevalente no subcontinente latino-americano – articulando dois ramos de literatura mutuamente desconhecidos.

Antes disso – da comparação com o fenômeno do neoextrativismo e de sua apreciação analítica, é necessário representar de modo esquemático a narrativa normativa que permeia o discurso neodesenvolvimentista, e o recobre duplamente, como justificativa e como projeção.

Em primeiro lugar, sua pretensão justificativa de ruptura com o discurso neoliberal se assenta, de modo crucial, na incorporação de um elemento propriamente redistributivo, ainda que restrito, no modelo de desenvolvimento econômico que representa. Nesse sentido, em certas formulações, uma variante importante desse discurso seria

adequadamente conceituada como social-desenvolvimentista (P. P. Z. Bastos, 2012). Entretanto, como se procurará demonstrar adiante, ao se efetivar o processo de redistribuição, emerge um questionamento no próprio âmbito da defesa normativa do discurso.

Particularmente, a redistribuição via elevação de salários reais – que, no limite lógico, poderia induzir processos de crescimento do tipo *wage-led* (Marconi & Rocha, 2012, p. 864-5) – tem sido problematizada a partir de sua “baixa produtividade” e do impacto sobre a estrutura de custos do setor secundário e, particularmente, de seu segmento exportador (Bresser-Pereira, 2008), associando o discurso neodesenvolvimentista a um modelo de crescimento *profit-led* (Idem), em que o aumento dos salários só se justificaria em face da obtenção de ganhos de produtividade.

De outro lado, a função desenvolvimentista do Estado (Evans, 2004) é redefinida em complementaridade à da empresa privada, de modo que as dimensões da política econômica – neste *paper* entendidas como de renda, monetária, de comércio exterior, industrial e de recursos naturais – operadas no âmbito do discurso neodesenvolvimentista, são definidas como ferramentas de superação de “falhas de mercado” (Bresser-Pereira, 2008, p. 56), restritas, portanto, a um padrão institucional de mercado, auto-regulável.

No eixo mais especificamente projetivo desta narrativa, o discurso neodesenvolvimentista se apresenta e se representa, ainda, como industrialista. Desse modo, funda-se na pretensão de disjunção substantiva entre as formas financeira e industrial do capital¹, posicionando-se em favor da dominância deste último como esteio do crescimento econômico. Todavia, o confronto da retórica anti-especulativa e favorável ao rebaixamento da taxa de juros de curto prazo – com mandato ampliado do Banco Central para variáveis como câmbio e emprego – à política monetária nacional a partir de 2003 vem apenas evidenciando sua inviabilidade prática.

Ainda nesse eixo, o discurso neodesenvolvimentista se funda em uma estratégia de crescimento econômico de tipo *export-led* ou exportadora, posicionando a política de comércio exterior, em geral, e a taxa de câmbio, em particular, “no centro da teoria do desenvolvimento” (Bresser-Pereira, 2012). A própria noção de “taxa de câmbio de equilíbrio industrial” (idem) se define normativamente, apresentando forte conteúdo projetivo em um contexto de sobreapreciação regular – e limitada, em âmbito latino-americano – e, nesse sentido, incapaz de promover a expansão sustentada do investimento no segmento exportador do setor secundário.

Desse modo, em que medida a política de comércio exterior brasileira pode ser definida, claramente, como *export-* ou *resource-led*? À medida que as taxas de juros e de câmbio se complementam na reprodução de um padrão de acumulação de capital centrado em investimentos de carteira e diretos externos, o potencial exportador tende a centrar-se, conjunturalmente, na exploração de rendas ricardianas ou vantagens comparativas, colocando o setor secundário em posição defensiva e comprometendo as possibilidades de redistribuição potencial dos resultados de um processo de crescimento econômico dinâmico e sustentado no tempo.

¹ Gonçalves adverte acerca de suposição errônea da independência entre os setores financeiro e industrial como frações de classes distintas e identificáveis (Gonçalves, 2012, p. 662).

Finalmente, a conjugação dos elementos justificativo e projetivo do discurso neodesenvolvimentista recupera, ainda, uma narrativa acerca da questão nacional, fundamentalmente, como problema da formação de unidade em condições de diversidade estrutural. Assim, no âmbito dos discursos desenvolvimentista (ascensão, desenvolvimento, crise e superação) e neodesenvolvimentista (emergência), em particular, a definição de nação como compromisso interclassista assume destaque específico (Bresser-Pereira, 2008, p. 70).

O epíteto nacional sintetiza os elementos projetivo e justificativo da dimensão ideológica; diz respeito, então, ao problema da construção e manutenção dos fundamentos sociopolíticos da regulação do “sentido, [d]o ritmo e [d]a intensidade do desenvolvimento capitalista” (Sampaio Jr., 2012, p. 674) no Brasil. O neodesenvolvimentismo constitui, assim, uma reconfiguração das relações entre classes e frações de classe, promovendo um “modo de regulação” (Boyer, 1990)² específico e adequado às formas de acumulação capitalista em território nacional – com ênfase no problema distributivo.

2.1.2 O neoextrativismo

O neoextrativismo, por sua vez, não possui uma componente normativa explícita, tendo o discurso sido elaborado, principalmente a partir de uma perspectiva analítica e crítica. Gudynas (2009; , 2012a) define o neoextrativismo como um modelo de desenvolvimento focado no crescimento econômico e baseado na apropriação de recursos naturais, em redes produtivas pouco diversificadas e na inserção internacional subordinada. No modelo proposto pelo autor, o Estado tem um papel ativo, buscando sua legitimação por meio da apropriação e redistribuição de parte da renda gerada, apresentando afinidades com a emergência de governos autodefinidos como progressistas (Gudynas, 2012a, p. 130).

A ideia de neoextrativismo corresponderia a uma reconfiguração do extrativismo, conceito cunhado para definir um conjunto de estratégias de desenvolvimento ancoradas em um grupo de setores econômicos que removem um grande volume de recursos naturais para comercialização após nenhum ou quase nenhum processamento. O conceito normalmente se refere a atividades desenvolvidas em enclaves³ e voltadas à exportação. Apesar de o paradigma do extrativismo ser comumente aplicado à extração de recursos minerais e do petróleo, ele também pode ser associado a atividades agrárias, florestais e de pesca (Acosta, 2011; Gudynas, 2012a, 2012b).

O conceito do neoextrativismo foi definido principalmente em referência a países da América Latina, embora possa ser também aplicado a outras regiões. Para Acosta (2011),

² Além dos aspectos já referidos, Almeida (2012, p. 700-1) atribui, ainda, relevância à ampliação e redefinição do sindicalismo de Estado, à expansão do sistema pluripartidário e à ascensão de um partido popular – com a contrapartida da redução da política à dimensão eleitoral.

³ O conceito econômico de enclave remonta à definição proposta por Cardoso e Faletto (1970, p. 46), acerca da vigência de “núcleos de atividades primárias controladas de forma direta pelo exterior”, separados dos demais núcleos de atividades econômicas, compreendidos, por sua vez, como ‘interiores’. A cisão fundamental remete às oposições entre internacional x nacional, moderno x tradicional, dentre outras. No entanto, as referidas oposições devem ser entendidas a partir de sua complementaridade funcional, de modo que o enclave, separa e une, assimétrica e dialeticamente, setores e subsetores econômicos, economias nacionais e regionais, e, principalmente, populações e territórios. O enclave diz respeito a espaços econômicos, políticos e sociais antitéticos, localizando-se em um deles, mas referindo-se ao outro – e pertencendo a ambos.

a existência da riqueza natural e as crises econômicas recorrentes na América Latina consolidaram uma mentalidade rentista, bem como práticas clientelistas e patrimonialistas. Essas particularidades teriam dado origem a instituições democráticas frágeis e facilmente corrompíveis, que voltam a se reorganizar dentro do contexto neoextrativista.

O discurso neoextrativista tem sido caracterizado como a combinação de algumas práticas tradicionais desses países com elementos inovadores. Ao resumir suas principais características, Gudynas (2009; , 2012a) acredita que o neoextrativismo seria uma versão contemporânea do desenvolvimentismo e apresenta, assim, o crescimento econômico como forma de superação da desigualdade social – e que, em sua roupagem recente, se identifica com o financiamento de programas sociais. Neste contexto, os setores extrativistas se manteriam como um pilar da “obsessão pelo crescimento” (Altvater, 2002). Além disso, o Estado deixaria de ter como função apenas a manutenção de regras que garantissem o funcionamento dos processos produtivos e passaria a ter um papel protagonista nas atividades extrativas.

Conforme será apresentado ao longo do texto, os dois discursos apresentam pressupostos semelhantes e, além disso, tanto o Brasil quanto os países onde tem sido identificadas práticas neoextrativistas têm adotado políticas similares. Talvez o principal aspecto que diferencie os dois discursos seja a ideia do uso dos recursos naturais.

Dentro da perspectiva neoextrativista, o uso imediato dos recursos naturais é visto como estratégia de aceleramento do crescimento econômico. Neste discurso, as atividades extrativas são vistas como “geradoras de riqueza”, sendo importantes elementos para o combate à pobreza e à desigualdade. Nesse sentido, o neoextrativismo seria justificado pela geração de emprego, obtendo apoio de sindicatos, bem como pela geração de renda para ser distribuída para grupos específicos. Quando aplicado à escala local, ele é validado pelo argumento dos “vetores de desenvolvimento”; tal argumentação é utilizada principalmente nos projetos de enclave, devido à construção de infraestrutura, bem como à possibilidade da geração de empregos formais em regiões de economias de subsistência (Gudynas, 2012a).

Nesse sentido, os governos progressistas instalados na América Latina pouco questionaram o papel das indústrias extractivas na busca do desenvolvimento nacional. Ao contrário, passaram a construir novos argumentos para justificar sua adoção. Em primeiro lugar, talvez o argumento mais comumente usado seja que as atividades extractivas são de “interesse nacional”, ou “utilidade pública” (Albavera, 2004), ou ainda, são “o que a maioria quer” (Gudynas, 2012a). Um segundo argumento, também normalmente apresentado, e com uma visão essencialmente utilitarista da natureza, afirma que os países latino-americanos possuem enormes riquezas que “devem” ser aproveitadas e não podem ser “desperdiçadas” (Gudynas, 2012b).

A implementação de estratégias neoextractivistas vêm se intensificando nos últimos anos, principalmente em um momento em que as *commodities* primárias apresentam elevado preço no mercado internacional, devido à demanda dos países asiáticos, em particular da China (Bebbington, 2009; Cacciamali, Bobik, & Celli Jr., 2012). Mais do que isso, devido às origens e às similaridades existentes entre os dois discursos, conforme apresentado nas próximas seções, políticas que, em teoria, buscariam promover o neodesenvolvimentismo podem aprofundar práticas neoextractivistas, como será discutido na seção 3.2.

2.2 Origens

De certa forma, tanto a matriz neodesenvolvimentista quanto a neoextrativista podem ser enquadradas como discursos pós-neoliberais (Arsel & Angel, 2012; Bebbington & Bebbington, 2010) adotados na América Latina. Conforme descrito nesta seção, tanto o neodesenvolvimentismo quanto o neoextrativismo desenvolvem-se como formas duplamente evolucionárias e reativas associadas ao discurso neoliberal que definiu, em grande medida, a América Latina entre meados da década de 1980 e início dos anos 2000 – seja como pós-neoliberalismo ou como contra-neoliberalismo (cf. Yates & Bakker, 2013).

Tendo como origem comum o neoliberalismo, os dois discursos apresentam muitos pontos convergentes. Por exemplo, ambos estão calcados no entendimento do crescimento econômico como sinônimo de desenvolvimento e na dependência deste crescimento da vantagem comparativa gerada pela extração (e beneficiamento, no caso do neodesenvolvimentismo) de recursos minerais. Além disso, tanto os países identificados com o neoextrativismo quanto o Brasil desenvolvem uma forte orientação financeiro-externa, com foco na inserção internacional e entendem o Estado como um agente protagonista na tentativa de buscar competir no mercado global, por meio de empresas estatais ou semi-estatais. Nesse sentido, eles se enquadram como variações de mais uma etapa na história dos discursos político-econômicos acerca do desenvolvimento na região.

De uma forma sintética, conforme apresentado no Quadro 1, pode-se identificar uma sucessão de discursos de desenvolvimento na região. Em um primeiro momento, a matriz extrativista, com forte base no pensamento liberal, foi o principal caminho adotado pelos países latino-americanos. Essa estratégia, sustentada desde a experiência colonial, buscava a inserção externa vantajosa através da especialização econômica e resultou em estruturas produtivas monolíticas e de grande intensidade em recursos naturais, como no caso do café no Brasil e na Colômbia, do peixe no Peru, da carne e trigo na Argentina e das bananas no Equador.

Esta dependência do extrativismo para garantir o crescimento econômico na região foi questionada com mais ênfase a partir dos anos 1930, quando começaram a ser questionados padrões de comércio internacional, principalmente a deterioração dos termos de troca. Como alternativa, era defendida a substituição da importação de produtos industriais básicos, por meio da constituição de infraestrutura produtiva. Esta mudança foi viabilizada por meio do endividamento externo, de investimentos diretos internacionais e da intervenção do Estado. Nesse momento, a ação estatal remetia, principalmente, à criação de empresas estatais, à concessão de subsídios e à construção de infraestrutura (Sikkink, 1991). A política de substituição das importações teve graus de sucesso variados na região, sendo o Brasil, provavelmente, o caso mais exitoso (Sicsú, Paula, & Michel, 2007), em grande parte devido ao tamanho de seu mercado interno.

Apesar dos resultados obtidos nos anos 1950 e 1960, o modelo de industrialização via substituição de importações apresentou certo desgaste ao longo da década de 1970, com endividamento externo e déficit comercial crescentes, e tornou-se insustentável com a elevação das taxas de juros internacionais no final do período, resultante da nova política monetária restritiva norte-americana (Mattei & Santos Júnior, 2009, p. 107). O vínculo de dependência, dramaticamente rememorado, entre as economias nacional e mundial, se expressou em uma grave crise financeira nos anos 1980, impulsionando a reorientação da

estrutura e da estratégia econômicas para o pagamento da dívida, se refletindo em baixas taxas de crescimento ao longo de todo o período.

Esse processo, aliado a mudanças no cenário internacional, resultou em uma forte reação contra o modelo em vigor e induziu uma guinada neoliberal a partir dos anos 1990 (Barton, 2006). O Brasil, como a maioria dos países da América Latina, então, passou por um processo de rápida redução do tamanho do Estado, entrada de capitais transnacionais, abertura comercial e privatização de empresas públicas.

Ainda nesse período, o foco no mercado interno foi reduzido e retomou-se a preocupação com o “crescimento para fora”, de tal forma que a orientação exportadora foi atualizada como “nova” estratégia de desenvolvimento (Barton, 2006). Todavia, o processo de inserção internacional foi marcado pela baixa competitividade dos produtos industrializados regionais, o que levou os países a, novamente, se apoiarem na exportação de produtos intensivos em recursos naturais, onde ainda possuíam vantagens comparativas. Com relação ao mercado mineral, nesse momento ocorreu um grande aumento da participação destes países na oferta internacional; no final dos anos 1990, a região passou a responder por mais de 25% da produção mundial de bauxita, 45% de cobre e 29% de estanho (U.S. Geological Survey, 2012), conforme apresentado no Gráfico 1.

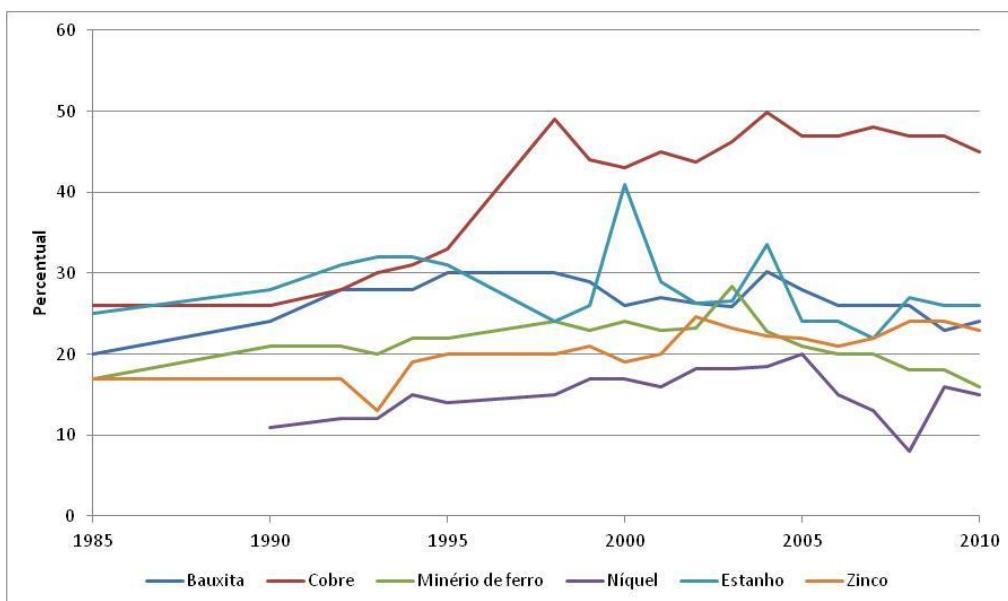


Gráfico 1: Participação da América Latina na produção mineral mundial

Fonte: U.S. Geological Survey (2012)

Dessa forma, o período neoliberal levou à reespecialização da região na comercialização de produtos intensivos em recursos naturais, que permitiam a entrada de divisas necessárias à importação de bens intensivos em tecnologia (Schaper & Vérèz, 2001). Por exemplo, Albavera (2004) identifica um aumento na exportação de minérios muito acima do aumento da participação de refinados; ele menciona como emblemáticos os casos da bauxita (cuja produção em mina representava 26% do total mundial, enquanto a produção de alumínio primário ainda girava em torno de 8%) e do cobre – 45% do minério e apenas 26% do metal refinado.

A partir dos anos 2000, a região passou por novas mudanças de rumo, com a chegada ao poder de governos identificados como progressistas, caracterizando o período – ainda

que de forma problemática – como pós-neoliberal (Yates & Bakker, 2013). Assim, entre as lideranças regionais encontravam-se Hugo Chávez (Venezuela, 1998), Ricardo Lagos (Chile, 2000), Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil, 2003), Evo Morales (Bolívia, 2005), Tabaré Vázquez (Uruguai, 2005), Rafael Correa (Equador, 2006) e Fernando Lugo (Paraguai, 2008).

No novo contexto, ocorreram diferentes graus de ruptura em relação ao discurso político-econômico então hegemônico; enquanto alguns aspectos do discurso neoliberal foram mantidos, outros foram revistos, conformando o que viria a ser nomeado como neodesenvolvimentismo, no Brasil e neoextrativismo nos demais países da América Latina (Gudynas, 2009, 2012a)⁴.

A partir desta análise, argumenta-se que os discursos pós-neoliberais não são uma completa inovação, mas sim uma combinação de aspectos historicamente enraizados na paisagem econômica e política latino-americana. Apesar dos elementos novos, estes discursos se constituem, em grande parte, pela apropriação e releitura de elementos e pressupostos característicos de períodos passados, possuindo importantes componentes comuns, conforme descrito na próxima seção.

⁴ A despeito dos vínculos materiais e simbólicos entre políticas redistributivas (amplas, moderadas ou limitadas) que caracterizam a emergência de governos de esquerda e centro-esquerda na América Latina, de um lado; e da difusão de estratégias de crescimento econômico ancoradas na exploração intensiva e extensiva de bens naturais (Bridge, 2004), a influência estrutural dos mercados de *commodities* e das formas de acumulação baseadas em recursos nos anos 2000 se exerceu de modo generalizado na política subcontinental. Desse modo, os autores optam por definir o neoextrativismo de modo amplo, considerando-o a partir de dois eixos, a saber, a centralidade da exploração de bens naturais e a ampliação do papel do Estado – operadas inclusive por governos de direita e centro-direita, como no Chile, no Peru e no México – nos discursos político-econômicos. Não obstante, a redistribuição assume relevância analítica como variável dependente.

Quadro 1: Diferentes discursos político-econômicos no contexto da América Latina

	Liberalismo / extrativismo (1880s-1920s)	Desenvolvimentismo (1930s-1980s)	Neoliberalismo (1990s)	Neoextrativismo (2000s)	Neodesenvolvimentismo (2000s)
Definição	Discurso de não regulação	Discurso de regulação integral	Discurso de (des)regulação	Discurso ideopolítico de regulação seletiva	
Meios	Especialização da estrutura produtiva como inserção externa vantajosa	Generalização da estrutura produtiva como industrialização	Especialização da estrutura produtiva como inserção externa competitiva		Especialização da estrutura produtiva como inserção externa dominante
Orientação	Agrícola-externa	Industrializante-interna	Bancário-externa	Financeiro-externa	
Escala	Nacional	Nacional	Internacional	Global	
Resultados	Estrutura produtiva monolítica	Estrutura produtiva complexa, completa e conexa	Estrutura produtiva simples, incompleta e desconexa		Estrutura produtiva semi-complexa, incompleta e conexa
Papel do Estado	Coadjuvante, apenas garantindo condições para atuação das empresas	Protagonista por meio de empresas estatais	Coadjuvante, apenas garantindo condições para atuação das empresas	Protagonista por meio de empresas estatais ou semi-estatais	
Estratégia de combate à pobreza	Não definida	Geração de emprego formal por meio da expansão da indústria	Programas de transferência condicionada de renda		Geração de emprego formal por meio da expansão econômica
Origem preferencial do investimento	Internacional, ao nível das estruturas de financiamento e comercialização	Nacional Internacional	Internacional	Indiferente	Indiferente, com algumas posições favoráveis ao capital nacional

Fonte: Os autores

2.3 Pressupostos comuns

2.3.1 Crença no crescimento

De forma geral, na condição de discursos político-econômicos acerca do desenvolvimento, liberalismo, desenvolvimentismo, neoliberalismo, neodesenvolvimentismo e neoextrativismo estão alinhados em torno do crescimento como via de promoção do bem-estar social seja como projeto, seja como justificativa das estruturas política e econômica nacionais. Nesse sentido, são caracterizados, essencialmente, pela função reprodutiva das relações sociais capitalistas (Almeida, 2012, p. 692). Além disso, a despeito de suas diferenças, esses discursos compartilham crenças quanto às noções de progresso como crescimento ilimitado (Altvater, 2002) e de nação como pacto interclassista. Mais especificamente, tais paradigmas orbitam em função da promoção do ‘bem-estar social’ – entendido como resultado do crescimento econômico. Nesse sentido, uma das principais medidas de fomento ao crescimento, seja no discurso neodesenvolvimentista, seja no neoextrativista, é o aumento do consumo interno, estimulado por políticas de renda, conforme discutido na seção 3.1.1.

Se por um lado, pode se argumentar que a tradição do crescimento econômico sempre esteve presente nos discursos político-econômicos, por outro lado, essa manutenção não deve ser naturalizada. Passados mais de 40 anos da Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, em Estocolmo, e da identificação de que haveria limites ao crescimento econômico (Meadows, Meadows, Randers, & W. Behrens III, 1972), diferentes propostas têm sido feitas no sentido de superar essa perspectiva. Apesar de tais estudos serem identificáveis, tanto na literatura anglo-saxã (Hamilton, 2003; Jackson, 2009), quanto latina (GPTAD, 2011; Gudynas, 2012c), defensores do neodesenvolvimentismo e neoextrativismo parecem ignorar o debate.

Ao mesmo tempo, ao buscarem influências no desenvolvimentismo e estruturalismo, autores pós-neoliberais parecem fazer uma leitura seletiva dessa literatura. No âmbito de uma posição anti-desenvolvimentista, tais autores deixam de considerar que já na década de 1970, Furtado (1974, p. 89) argumentava que “o desenvolvimento econômico - a ideia de que os *povos pobres* podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais *povos ricos* – é simplesmente irrealizável”. As mesmas colocações têm sido recuperadas por economistas ecológicos ao proporem releituras recentes do estruturalismo (Cavalcanti, 2002).

2.3.2 Inserção internacional

Uma segunda semelhança entre os pressupostos adotados por políticas neodesenvolvimentistas e neoextrativistas está relacionada ao crescimento por meio do aumento da participação no comércio internacional.

Se por um lado, Bresser-Pereira (2012) indica que, no neodesenvolvimentismo, a industrialização seria voltada para a exportação, combinada com o aumento do consumo interno; por outro, Morais e Saad-Filho (2011) identificam que dentro deste discurso haveria a substituição da ênfase no mercado interno por um aumento do realce dado ao comércio exterior. Além disso, o comércio internacional seria um caminho para garantir a transferência de tecnologia, principal estratégia capaz de tornar os países periféricos competitivos no mercado global (Sicsú, Paula, & Michel, 2007).

Assim, o neodesenvolvimentismo operaria como uma estratégia de *catch up* industrial (Oreiro, 2012, p. 29), como no desenvolvimentismo – seja ele originário (alemão,

japonês, etc.) ou tardio (latino-americano). No entanto, a reorientação neodesenvolvimentista consiste, fundamentalmente, no abandono da pretensão de independência produtiva em prol de formas dominantes de inserção na divisão internacional do trabalho (DIT), e que se traduzem na involução da estrutura setorial da economia nacional no sentido da perda relativa de complexidade, totalidade e conectividade.

Ao mesmo tempo, Gudynas (2009) identifica que os governos com tendências neoextrativistas também valorizam as exportações, principalmente após esta estratégia ter garantido a sobrevivência de suas economias durante a crise financeira de 2008. Dentro desse contexto, porém, a inserção internacional não se daria apenas pelo aumento das exportações, mas a partir de uma visão mais ampla de globalização, que incluiria aumento do fluxo de capitais financeiros e de investimentos diretos, bem como intensificação de acordos comerciais bilaterais e multilaterais.

Para tanto, uma importante medida nesse sentido seria o fornecimento, pelo Estado ou por parcerias público-privadas, de infraestrutura que facilitasse o escoamento da produção destes países para o abastecimento do mercado internacional. Dessa forma, grande importância é dada à logística e muito se fala nos “gargalos da produção”, nos “índice de competitividade” dos países e, em particular, no “custo Brasil”. No contexto latino-americano, tem grande importância a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que é definida por Bebbington (2009, p. 13) como uma rede de rodovias, hidrovias e portos capaz de “abrir” o continente; no caso específico do Brasil podem ser implicadas as obras associadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

2.3.3 Parceria entre Estado e mercado

Talvez a principal ruptura dos discursos genericamente identificados como pós-neoliberais com o discurso anterior, esteja relacionada ao papel desempenhado pelo Estado. Por um lado, o Estado retoma algumas das atribuições definidas pelo modelo de substituição de importações e, por outro, recebe novas responsabilidades influenciadas por ideias desenvolvidas e implementadas no período neoliberal.

Segundo autores neodesenvolvimentistas, o processo de desenvolvimento ocorreria, principalmente, por meio de parcerias entre Estado e mercado. Dessa forma, quaisquer reformas institucionais deveriam objetivar o fortalecimento do Estado e dos mercados, sendo que um importante papel do primeiro seria criar condições de investimento que permitissem o crescimento do segundo (Bresser-Pereira, 2012). Em outras palavras, a melhor estratégia de desenvolvimento seria aquela em que “um Estado forte estimula o florescimento de um mercado forte” (Sicsú, Paula, & Michel, 2007). Assim, para os neodesenvolvimentistas, Estado e mercado são vistos como instituições complementares, sendo o Estado o instrumento-chave da ação coletiva, idealizada como interesse nacional, resultante do pacto ou aliança interclassista.

De forma semelhante, tem sido identificado que governos com viés neoextrativista também têm buscado fortalecer a atuação das empresas. Neste novo contexto, tais governos liberalizam e protegem dinâmicas próprias do capitalismo, se abstendo de tomar decisões que possam colocar em risco processos de acumulação (Gudynas, 2012a).

3 Aspectos empíricos

3.1 Algumas iniciativas do neodesenvolvimentismo brasileiro

3.1.1 Políticas de renda

Coforme mencionado anteriormente, uma das principais estratégias de aceleração do crescimento no Brasil, assim como em outros países da América Latina, tem sido o estímulo ao consumo interno. Para tanto, duas importantes iniciativas têm sido os programas de transferência de renda e a política salarial. Assim, a ideia de pacto ou aliança interclassista representa uma reconfiguração importante do regime distributivo dos discursos neoextrativista e neodesenvolvimentistas. Embora a função distributiva do Estado esteja, efetivamente, compreendida no âmbito das políticas fiscal (tributação) e de rendas (política salarial), é um elemento da política social *lato sensu* que vêm assumindo centralidade analítica, tanto da vertente promotora quanto da crítica ao fenômeno. Assim,

O Estado se encarregava de implementar políticas sociais (algumas delas de forte caráter compensatório), ao mesmo tempo em que estimulava as atividades do grande capital e, em diversos casos, do médio, inclusive – e esta é uma importante diferença em relação ao governo FHC – na atividade produtiva. Em ambas as frentes, o resultado foi o aumento do emprego e da renda dos setores mais pauperizados, ao mesmo tempo em que, no bojo de um extraordinário processo de acumulação de capital em tempos de crise nos centros hegemônicos do capitalismo, o apoio aberto ou discreto do conjunto da quase totalidade das frações burguesas ao governo Lula ampliou-se, especialmente a partir de 2006 (Almeida, 2012, p. 701).

Os programas de transferência de renda constituem um grupo de políticas que vem se consolidando na região, como pode ser verificado no Quadro 2. Estas políticas caracterizariam o que Gudynas (2012a; , 2012b) convencionou chamar de “Estado compensador”. Ao assumir este papel, o Estado se propõe a implantar programas de combate à pobreza a partir da distribuição de recursos fiscais. Em alguns casos, como o Bono Juancito Pinto (Bolívia), esses programas são diretamente vinculados à captura de renda extrativa. Segundo o autor, essa seria uma das principais diferenças entre governos neoextrativistas e rentistas clássicos, nos quais as receitas eram exclusivamente capturadas por elites locais.

Quadro 2: Programas de transferência de renda

Países	Políticas de transferência de renda
Argentina	Programa Familias (2002)
Brasil	Bolsa Família (2003) (antigo Bolsa Escola, 1996)
Bolívia	Bono Juancito Pinto (2006).
Chile	Chile Solidario (2002)
Equador	Bono de Desarrollo Humano (1998)
México	Oportunidades (1997)
Peru	Juntos (2005)
Venezuela	-

Fonte: Adaptado de Johannsen et al. (2009)

No caso do Brasil, embora não haja conexão direta entre a renda extrativa e programas sociais como o Programa Bolsa Família (PBF), a legitimação para intensificação das atividades extractivas vem se dando por meio da vinculação da renda capturada pelo Estado na forma de *royalties* a investimentos em educação, tanto no caso do petróleo (Folha Online, 2012), quanto na proposta do novo marco legal da mineração (Barrocal, 2013).

No que concerne à política de rendas e, em especial, às diferentes políticas salariais o Gráfico 2 indica que Argentina, Brasil e Equador foram os que mais investiram na valorização do salário mínimo dentre os países analisados, sendo os ganhos apresentados pela Argentina, em parte, explicados pelos baixos valores relativos praticados em 2000.

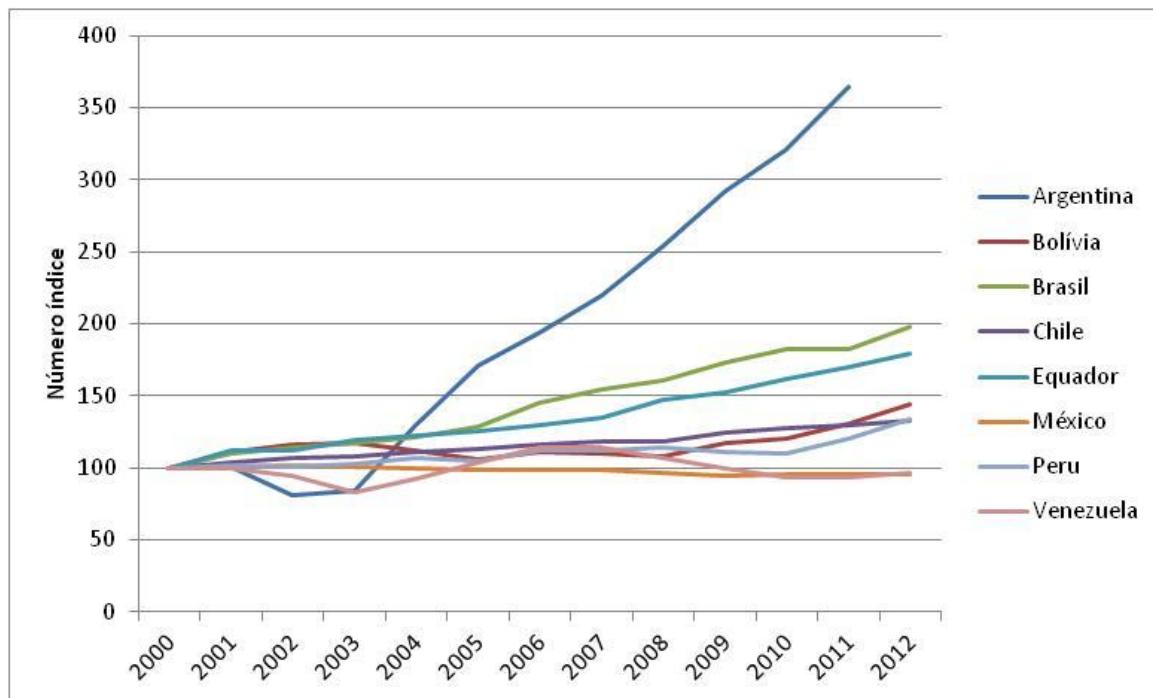


Gráfico 2: Variação no salário mínimo real

Fonte: CEPAL (2013)

No caso brasileiro, às diferentes políticas salariais informa(r)a)m os discursos neoliberal e desenvolvimentista. Neste sentido, pode-se afirmar que entre 1994 e 2002, a triplicação do salário mínimo significou, efetivamente, a redução do poder de compra dos trabalhadores em 9,26%, considerando o arrocho preparatório a implantação da Unidade Real de Valor (URV), em março de 1994⁵. A recomposição inacabada da perda salarial configurou o restante do período neoliberal.

Por sua vez, uma elevação de ordem similar nos salários nominais entre 2003 e 2012⁶ representou uma ampliação de 44,89% do salário mínimo real. Nesse sentido, a política salarial no paradigma neodesenvolvimentista representa uma nova inflexão positiva na trajetória histórica da apropriação da renda nacional.

⁵ Em janeiro, o salário real correspondia a R\$ 383,75, tendo decrescido, após dois meses, para R\$ 291,86.

⁶ Foram instituídas dez leis e decretos federais com vistas ao reajuste do salário mínimo no período delimitado como neodesenvolvimentista, desde a Lei nº 10.699/2003, fixando seu valor nominal para o território nacional em R\$ 240,00 até o Decreto nº 7.655/2011. O Decreto 7.872/2012 estabeleceu o novo patamar em R\$ 678,00.

Nesse momento, existe um debate em curso, que contrapõe as abordagens crítica e normativa em torno da natureza desta repartição, seja como distribuição da renda do trabalho, seja como distribuição funcional da renda (Gonçalves, 2012; Sicsú, 2013). Embora foco de divergência, o regime distributivo da renda nacional e as políticas que incidem sobre ele, ainda em aberto, tornaram-se elementos cruciais de seu entendimento. No entanto, são as políticas de renda e salarial que permitem, de forma problemática, definir a ação do Estado brasileiro entre 2003 e 2012 como neodesenvolvimentista ou desenvolvimentista distributiva (cf. P. P. Z. Bastos, 2012).

Sendo assim, se percebe que, do ponto de vista de política de renda as iniciativas do Brasil se assemelham, parcialmente às práticas de países onde tem sido identificado o discurso neoextrativista. De um lado, a adoção de programas de transferência de renda aproxima mais o Brasil dos países associados ao neoextrativismo. Por outro lado, a aposta do Brasil no crescimento do emprego formal e na valorização do salário mínimo têm se destacado, quando comparada aos demais países, o que reforçaria uma prática mais próxima ao neodesenvolvimentismo.

3.1.2 Política monetária

A importância do capital financeiro, compreendido como forma específica de valorização, diz respeito, ao que Froud et al. (2000) e Williams (2000) definiram como uma mudança de era na forma da competição econômica mundial, isto é, como emergência, nos anos 1970, de um regime de acumulação caracterizado pela “concorrência universal de resultados financeiros, com os retornos sobre o investimento em uma firma explicitamente comparados com os de todas as outras, independentemente de produto e setor” (Froud, Haslam, Johal, & Williams, 2000, p. 103).

Sob essa perspectiva deve ser entendida a manutenção da centralidade da política monetária⁷ entre os períodos de predomínio do neoliberalismo e de emergência do neodesenvolvimentismo. Em realidade, a recomposição das condições de acumulação na economia brasileira passa pela política monetária e, fundamentalmente, pela taxa de juros, em detrimento da política comercial e da taxa de câmbio, como supõe Bresser-Pereira (2012).

De um ponto de vista comparativo, o Gráfico 3 **Erro! Fonte de referência não encontrada.** mostra que, em diferentes intensidades, o comportamento das taxas de juro de muitos dos países latino-americanos passaram por um processo equivalente de redução da taxa de juros na primeira metade dos anos 2000, seguido de estabilidade ou elevação na segunda metade. Dessa forma, a partir de 2008, há certa convergência das taxas de juros, embora o Brasil tenha se destacado historicamente pelas taxas mais elevadas dentre os países analisados, sendo só recentemente superado pela Argentina.

⁷ Em oposição ao argumento sustentado por Bresser-Pereira (2012), posicionando a taxa de câmbio no centro da teoria macroestruturalista do desenvolvimento. Em realidade, a referida assunção parte de uma premissa normativa, relativa à política comercial (externa) e à centralidade do capital industrial na regulação estatal da atividade econômica.

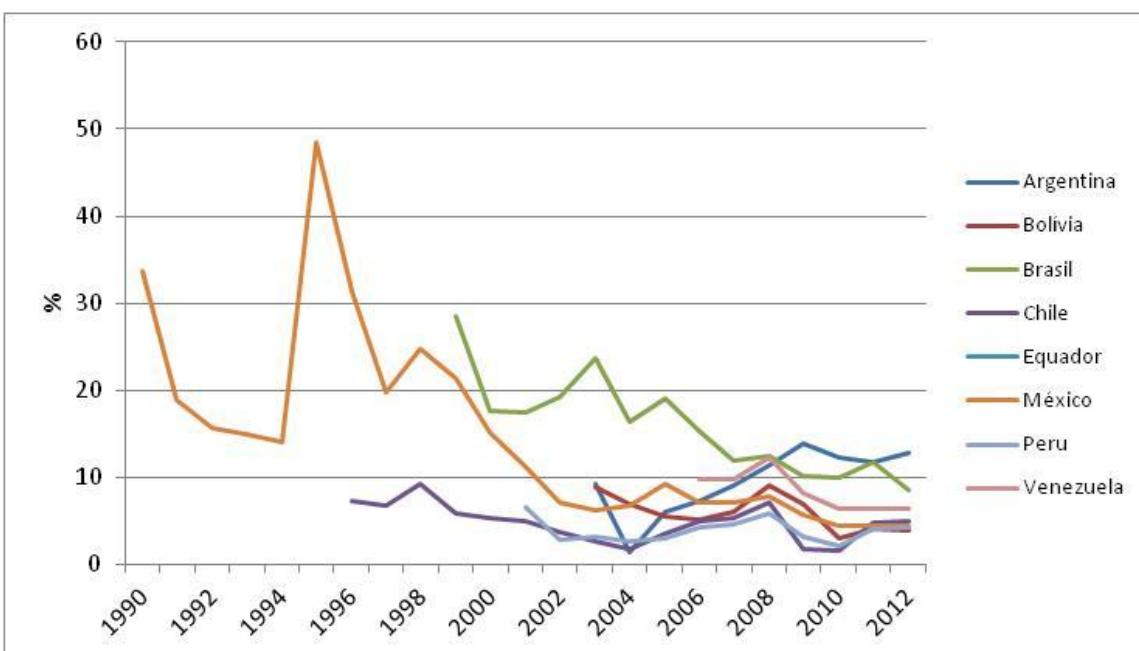


Gráfico 3: Taxa de política monetária ⁸

Nota: Não foram localizados dados comparáveis para o Equador

Fonte: CEPAL (2013)

O comportamento das metas e da taxa básica de juros da economia⁹ brasileira, nos períodos neoliberal e neodesenvolvimentista é bastante indicativo. O período neoliberal é caracterizado por duas etapas na evolução da taxa de juros – vista como instrumento único de enfrentamento do problema macroeconômico crucial, a inflação. Na primeira (1996-1999), a taxa SELIC apresenta comportamento brusco¹⁰, o que refletia sua instrumentalização no enfrentamento das crises de desvalorização cambial asiática (1997), russa (1998) e brasileira (1999). Na segunda etapa, por sua vez, observa-se ampla adequação entre a meta e a taxa, que oscila ao redor dos 20% entre junho de 1999 e outubro de 2002. Seu período final, contextualizado pela ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República, observa nova inflexão ascendente de ambas.

O período neodesenvolvimentista é caracterizado, diversamente, por oscilações menos drásticas e correspondência quase estrita de meta e taxa SELIC. Em seu início (jan./2003), a taxa se encontrava no patamar de 25,36%, oscilando entre 15,08% (abr./2004) e 19,75% (mai./2005). A oscilação descendente marca o período seguinte, e a obtenção do patamar de um dígito (9,16%), em junho de 2009, anuncia uma política anticíclica limitada e defasada em condições de crise sistêmica internacional. A taxa oscilou levemente entre jun./2010 (10,16%) e set./2011 (11,9%), enquanto o ano de 2012

⁸ A taxa de política monetária é definida como a taxa de juros para operações interbancárias que o Banco Central de cada país utiliza como instrumento de política monetária.

⁹ A taxa de juros básica da economia brasileira é calculada, sob forma anual, como taxa média das operações de financiamento diárias no Sistema Especial de Liquidação e Custódia (SELIC), sendo lastreadas em títulos públicos federais e com compromisso de recompra e revenda (compromissadas). A taxa SELIC opera, então, como *benchmark* das taxas de juros de mercado, sendo suas metas estabelecidas pelo Comitê de Política Monetária (Copom).

¹⁰ Passando de 19,05% a 45,67% em outubro de 1997; de 25,49% a 40,18% em setembro de 1998; e, atingindo 44,95% em março de 1999.

foi marcado por consecutivas reduções de meta e taxa, chegando aos patamares de 7,25% (nov./2012) e 7,12% (mar./2012). No entanto, uma ascensão inflacionária limitada – 6,7% no acumulado de 12 meses contra 6,5% do teto da meta de inflação (Campos, 2013) – voltou a provocar sua elevação, sendo a meta estabelecida em 8,5% e a taxa praticada de 7,9% (jul./2013).

Entretanto a redução das taxas de juros não é um objetivo consensual dentre os agentes econômicos. Se por um lado, ela seria um importante estímulo para a promoção do segmento exportador da indústria nacional, este “desenvolvimentismo exportador do setor privado” (P. P. Z. Bastos, 2012, p. 787), conflitaria com o papel dominante do capital financeiro e da dívida pública no condicionamento da ação do Estado, e, portanto, da manutenção sobrevalorizada da taxa de juros.

Dessa forma, apesar da redução significativa, a taxa de juros no Brasil permaneceu elevada em comparação com a remuneração do capital no setor industrial, não permitindo, portanto, a necessária formação e orientação da poupança interna à reprodução ampliada do capital no setor produtivo industrial – que se expressaria em estímulos contínuos e significativos à inversão na indústria. Assim a diretriz exportadora só pôde se efetivar ao nível das indústrias dotadas de vantagens comparativas, e particularmente, da indústria extrativa mineral.

3.1.3 Política de comércio exterior

A taxa de câmbio define, relationalmente, um dos mais importantes preços macroeconômicos, o da moeda, constituindo, assim, ferramenta de política econômica relevante. Mais especificamente, a taxa de câmbio constitui um índice decisivo da política de comércio exterior. Nesse sentido, é digna de nota a observação do comportamento dessa variável no cenário mais amplo dos discursos político-econômicos prevalentes na América Latina e, em especial, no Brasil, conforme apresentado no Gráfico 4¹¹.

Numa perspectiva regional, percebe-se que ao longo dos anos 1990, parte dos países analisados observa um padrão de constância relativa da conversibilidade de suas moedas frente ao dólar, como a Bolívia, o Brasil, o México e o Peru; enquanto outro grupo de países apresenta processos de apreciação cambial significativos, tendo à frente a Argentina e a Venezuela. A partir do final da década, todavia, no esteio de crises cambiais sucessivas – asiática (1997), russa (1998) e brasileira (1999) – a maior parte das taxas nacionais no subcontinente passa por uma inflexão negativa, à exceção das de países como o Equador, o México e, principalmente, Venezuela. Nesse contexto, os processos de desvalorização mais dramáticos são os da Argentina e do Brasil (em dezembro de 2002, a taxa de câmbio ultrapassa os R\$ 3,50).

No entanto, a partir de 2003, se apresenta um processo de recuperação dos patamares cambiais prévios, de modo que a taxa de câmbio brasileira se comporta de forma

¹¹ A análise sobre o comportamento da taxa de câmbio apresentada nesta seção é definida em relação ao “movimento de adesão a regimes cambiais mais *pegged*, como instrumento importante de combate a inflação”, que Canuto e Holland (2001, p. 95) afirmam ter caracterizado a América Latina ao longo da década de 1990. Nesse sentido, o ano de 1990 é tomado como referência, para fins de simplificação, da sobreapreciação dos regimes cambiais latino-americanos através da efetivação de padrões de ancoragem, exemplificados na adoção de taxas de câmbio fixa ou administrada por parte da Argentina, Brasil, Chile e México, dentre outros.

consistentemente ascendente até 2012, assim como das demais nações latino-americanas selecionadas – com destaque para a Venezuela. Uma primeira observação acerca desse comportamento aproxima as políticas de comércio exterior sob os discursos neoliberal e neodesenvolvimentista/neoextrativista.

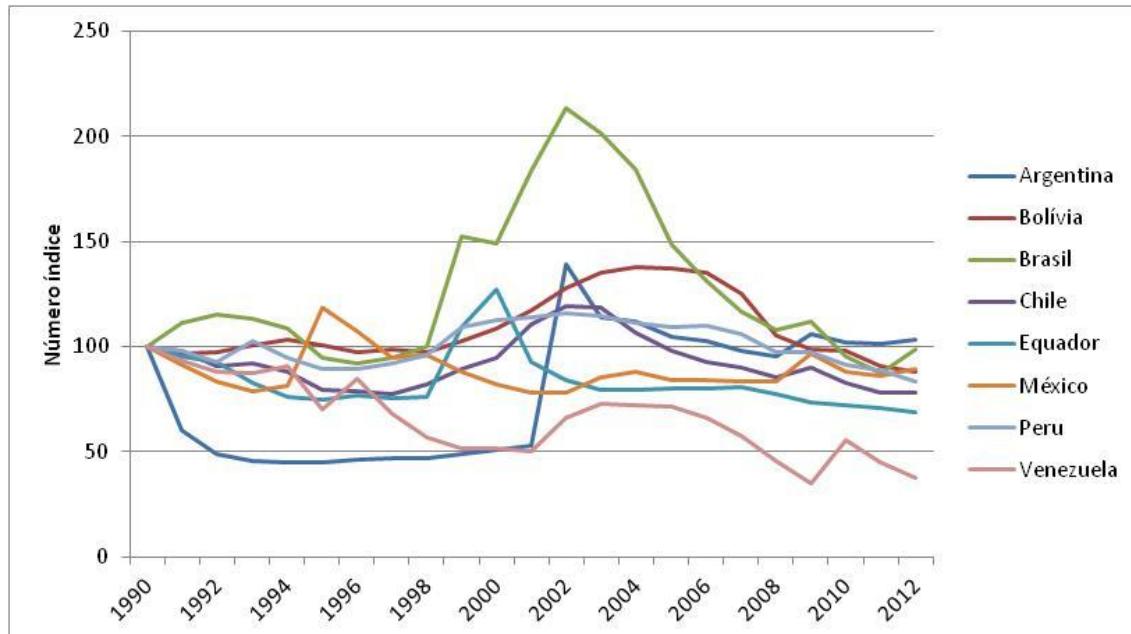


Gráfico 4: Taxa de câmbio real moeda local vis à vis US\$, índice da média anual

Fonte: IADB (2013)

A despeito do comportamento dessa variável ao longo das últimas duas décadas, no entanto, o debate teórico em torno da política de comércio exterior e da taxa de câmbio (Marconi & Rocha, 2012; Souza & Carvalho, 2011) e da centralidade desta última no discurso neodesenvolvimentista (Bresser-Pereira, 2012) no Brasil tem apontado como crônico o problema de sua sobreapreciação. A adoção de um regime de taxa de câmbio flutuante a partir de 1999, associada à emergência de um regime de metas de inflação e da instrumentalização da taxa de juros, teria sido decisiva na consolidação do referido problema.

Souza e Carvalho (2011, p. 568) defendem, ainda, que o processo de conversibilidade¹² ou liberalização da conta de capital¹³ no Brasil ingressou em uma nova fase a partir de 2002, reforçando “o poder do ‘mercado’ na determinação da taxa de câmbio” de modo que “a taxa de câmbio tornou-se mais e mais um preço determinado pelo mercado”.

Desse modo, a taxa de câmbio pode ser mais bem compreendida a partir de sua influência na conformação tanto da estrutura econômica quanto das relações comerciais de um país. Dadas as condições de abertura e competitividade econômicas, taxas de câmbio sobreapreciadas tendem a favorecer a importação de bens, em detrimento de sua produção doméstica.

¹² Entendida como liberdade de conversão mútua entre ativos financeiros domésticos e estrangeiros sob taxas de câmbio definidas.

¹³ A referida conta, denominada também como conta financeira, abrange quatro tipos de transações: investimento direto, investimento em carteira, derivativos financeiros e outros investimentos (Feijó, Ramos, Galvão, Young, & Lima, 2003, p. 165).

Assim, Marconi e Rocha (2012), em trabalho que avalia empiricamente a hipótese de desindustrialização precoce da economia brasileira – iniciada já nos anos 1970, relacionam a sobreapreciação a tendências mutuamente reforçadoras de estagnação do investimento na indústria de transformação entre 1996 e 2006 e do *quantum* de exportações de manufaturados desde 2005 (correlacionado à elevação do *quantum* de importações do mesmo tipo); de declínio na participação de manufaturados na pauta de exportação, em favor de bens primários, e de sua rentabilidade a partir de 2003; e de elevação dos componentes de custo na produção de manufaturados, dirigida pela ampliação da participação relativa de insumos importados na produção industrial doméstica desde 2004.

Os autores admitem, então, que “o efeito inibidor da valorização cambial sobre a demanda agregada e a produção da manufatura parece prevalecer sobre seu [potencial] efeito estimulador” no Brasil (Marconi & Rocha, 2012, p. 880) e, de uma perspectiva teórica sintética, tais tendências vêm confluindo no sentido da redução da heterogeneidade da estrutura econômica, com efeitos de redução da demanda interindustrial – particularmente de bens intermediários – e de sua endogeneidade, tornando as condições de criação de emprego e renda progressivamente mais dependentes da dinâmica externa.

No âmbito do impacto sobre o investimento, a sobreapreciação do câmbio no Brasil – moderada quando comparada à dos demais países da América Latina, tem impelido padrões complementares de redução do investimento relacionado à exportação de manufaturados, em favor de sua ampliação no segmento exportador de bens primários, explicada, em resumo, pela impossibilidade do segmento exportador da indústria de transformação usufruir da “renda ricardiana [que caracteriza, por exemplo, a indústria extractiva mineral e] que possibilita a realização de uma margem de lucro elevada e a absorção da apreciação cambial sem reduzir a rentabilidade abaixo de um patamar ainda satisfatório” (idem., p. 862).

Nesse sentido, é que pode ser entendida a noção de que a sobreapreciação crônica da taxa de câmbio, conforme argumento defendido por Bresser-Pereira (2012) dificultaria o acesso das empresas do setor secundário de um determinado país ao mercado internacional. É, sobretudo, a partir dessa constatação, que o autor defende uma taxa de câmbio de equilíbrio industrial como um elemento central do discurso neodesenvolvimentista.

Em um sentido adicional, a preocupação essencial com a taxa de câmbio também é devida à necessidade do financiamento da estratégia de desenvolvimento a partir do déficit em conta corrente, via empréstimos e investimento direto externo¹⁴ – a qual produziria efeitos negativos encadeados, da apreciação monetária e salarial à redução das oportunidades de investimentos lucrativos (Bresser-Pereira, 2012, p. 14-16).

No entanto, em um sentido eminentemente prático, ainda que o argumento da sobreapreciação crônica da taxa de câmbio no Brasil desde os anos 1990 seja sólido, relationalmente, a taxa de câmbio real do país é a segunda mais baixa dentre os oito países selecionados nesta avaliação sintética da América Latina, situando-se atrás apenas da Argentina.

¹⁴ Nessa concepção, admitir-se-ia, equivocadamente, segundo Gonçalves (2012, p. 658), uma “relação positiva entre crescimento das exportações e crescimento da renda”.

Primeiramente, essa tendência marca certo limite nas similaridades estruturais entre os discursos neodesenvolvimentista e neoextrativista em termos de política de comércio exterior no subcontinente. Nesse sentido, o Brasil não chega a adotar um regime de câmbio integralmente flutuante, produzindo um padrão de ‘sintonia fina’ de sua taxa, através da intervenção do Banco Central no mercado de moedas, por sua vez alimentada pelo notável acúmulo de reservas. Essa sintonia fina permite, ainda que de forma restrita, maior escopo para a inserção externa de segmentos específicos do setor secundário, mormente apoiados pela ação do Estado, conforme detalhado na seção seguinte.

Mais importante, no entanto, é a necessária correlação entre o câmbio e um outro preço macroeconômico chave, a taxa de juros. Em detrimento da defesa normativa da adoção de uma taxa de câmbio de equilíbrio industrial como eixo do discurso neodesenvolvimentista (Bresser-Pereira, 2012), admite-se, como hipótese a ser explorada futuramente, que a natureza do ajuste *ad hoc* da taxa de câmbio no Brasil diz respeito à importância superior atribuída à taxa de juros e à conversibilidade da conta de capital ou financeira (leia-se, manutenção do influxo de capitais) na política econômica, sendo indissociável do discurso neodesenvolvimentista.

3.1.4 Política industrial

O debate referente à industrialização e ao uso dos recursos naturais talvez seja o elemento mais discordante entre os discursos neodesenvolvimentista e neoextrativista. Para tentar entender o grau de aderência dos países a esses discursos, nesta seção se analisam as políticas de industrialização no Brasil e nos demais países da América Latina, enquanto que na seção seguinte se avaliam os marcos legais referentes ao acesso aos recursos minerais.

No caso do neodesenvolvimentismo, o desenvolvimento tecnológico e industrial é apresentado como elemento estratégico. Conforme mencionado anteriormente, tanto países com tendências neodesenvolvimentistas quanto neoextrativistas buscam na inserção internacional sua principal estratégia de promoção do crescimento econômico. O discurso neodesenvolvimentista, neste aspecto, defende principalmente a inserção por meio de produtos industrializados, com elevado grau de intensidade tecnológica. De forma geral, o modelo se inspira na experiência de países como a Coréia do Sul que, utilizando ferramentas de protecionismo seletivo, juntamente com uma política de câmbio e subsídios, se posicionou no mercado internacional como importante fornecedor de bens manufaturados (Sicsú, Paula, & Michel, 2007). Tentando emular esta experiência, o discurso neodesenvolvimentista defende para o Brasil a implementação de estratégias de política industrial que aumentem a competitividade das parques industriais nacionais (Morais & Saad-Filho, 2011), além de reduzir os custos de produção, intensificar a inovação e aumentar a produtividade das empresas (Sicsú, Paula, & Michel, 2007).

Apesar dessas preocupações, ao diferenciar o desenvolvimentismo tradicional e o neodesenvolvimentismo, Bresser-Pereira (2012, p. 521) identifica que, enquanto no primeiro a política industrial era central, no segundo ela seria estratégica, porém subsidiária. Nesse sentido, afirma que no contexto neodesenvolvimentista, somente as empresas “eficientes o bastante para exportar serão beneficiadas pela política industrial”. Nesse sentido, busca-se “otimizar” o papel do Estado no uso de seus recursos. No caso brasileiro, entretanto, essa estratégia é pervertida, uma vez que as empresas “eficientes o bastante” são exatamente aquelas intensivas em recursos naturais, o que gera uma

situação de retroalimentação e de intensificação da dependência da economia nacional desses setores.

Assim, a retomada de estratégias verticais ou setoriais de planejamento centradas na expansão quantitativa (capacidade instalada) e qualitativa (inovação) da estrutura, desde o início, se encontra atrelada à expansão das exportações. Nesse sentido, no discurso neodesenvolvimentista, a reorientação da estrutura produtiva é determinada pela inserção externa dominante – entendida a partir dos “setores onde o Brasil teria maior capacidade ou necessidade de desenvolver vantagens competitivas” (Cano & Silva, 2010, p. 6-7) ¹⁵.

O caráter subsidiário da política industrial brasileira torna-se mais claro quando se faz uma avaliação mais detalhada dos diferentes programas adotados no Brasil. Em uma análise comparativa, Peres (2006) identifica que, enquanto uma grande parte dos países da América Latina possui políticas voltadas para poucas indústrias, em sua maioria do setor extrativista, as políticas brasileiras tendem a ser mais amplas e horizontais, atingindo um maior número de setores, conforme apresentado no Quadro 3. Do ponto de vista regional, o autor identifica que tais políticas são mais voltadas para fortalecer setores consolidados do que induzir o surgimento de novas indústrias.

Quadro 3: Setores prioritários nas políticas industriais na América Latina

País	Empréstimos para setores específicos	Incentivos fiscais para setores específicos
Argentina	Bens de capital	Mineração e silvicultura
Bolívia		Mineração
Brasil	Petróleo e gás, têxteis, calçados, indústria naval, eletricidade, telecomunicações, software, cinema	Indústria automotiva, eletrônica
Chile		Silvicultura, petróleo, nuclear
Equador		Mineração e turismo
México	Cinema	Cinema, silvicultura, transporte aéreo e marítimo, indústria gráfica
Peru		Mineração, petróleo, turismo
Venezuela		Hidrocarbonos e bens de capital para setor primário (petróleo, gás, agricultura e pesca)

Fonte: Peres (2006)

Se por um lado, esta análise afasta a política industrial brasileira de um perfil neoextrativista, falhas de diferentes naturezas impedem que ela consolide uma tendência neodesenvolvimentista. Limitações de desenho e de implementação são consistentemente identificadas nas edições recentes das políticas industriais do Brasil.

¹⁵ É ainda, relevante, refletir sobre o destino dos recursos, grandemente orientados para o financiamento das exportações, em detrimento do financiamento dos investimentos e, sobretudo, a resistência do Ministério da Fazenda à introdução de mecanismos de equalização de juros no crédito para investimento (Cano & Silva, 2010, p. 10).

Dentro do período neodesenvolvimentista, a primeira experiência consistiu na elaboração da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Com relação a essa política, a partir de 2003, o Estado brasileiro teria se dedicado à construção de estruturas institucionais pró-industriais, embora condicionadas pela política macroeconômica. Não coincidentemente, a PITCE já estabelecia vínculos entre a reorientação da estrutura produtiva e a estratégia de crescimento *export-oriented*, a partir de setores prioritários (cf. Quadro 4). Estima-se que seus primeiros anos (2003-2006) tenham significado um volume de renúncia fiscal da ordem de R\$ 36,7 bilhões (Cano & Silva, 2010). Apesar da definição, teórica, de setores prioritários, ao menos dentro do contexto do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), essa mudança não foi efetivada uma vez que, durante o período de sua vigência, o banco manteve seus desembolsos voltados para empresas de setores consolidados (Schapiro, 2013).

Quadro 4: Divisões setoriais e definição de prioridades pelas políticas federais de apoio à industrialização

Plano ou programa	Setores alvo
PITCE (2003)	<ul style="list-style-type: none"> • Setores estratégicos: bens de capital, fármacos, semicondutores, software. • Setores “portadores de futuro”: biomassa/energias renováveis, biotecnologia, nanotecnologia.
PDP (2008)	<ul style="list-style-type: none"> • Setores de consolidação e expansão de liderança: aeronáutico, bioetanol, carnes, celulose/papel, mineração, petróleo/gás/petroquímica, siderurgia. • Setores para fortalecimento de competitividade: agroindústrias, automotivo, bens de capital, complexo de serviços, construção civil, couro/ calçados/ artefatos de couro, higiene/ perfumaria/ cosméticos, plásticos, indústria naval e cabotagem, madeira/ móveis, têxtil/ confecções. • Setores estratégicos: complexo industrial de saúde, tecnologias de informação e comunicação, energia nuclear, nanotecnologia, biotecnologia e complexo industrial de defesa.
PBM (2011)	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas produtivos: petróleo/gás natural, complexo da saúde, automotivo, aeronáutica/espacial, bens de capital, TICs e complexo industrial da defesa. • Sistemas intensivos em escala: químicos, fertilizantes, bioetanol, minero-metalúrgico e celulose e papel. • Sistemas intensivos em trabalho: plásticos, calçados/artefatos, têxtil/confecções, higiene pessoal/perfumaria e cosméticos, móveis, brinquedos e construção civil. • Agronegócio: carnes/derivados, cereais/leguminosas, café/produtos conexos, frutas/sucos e vinhos. • Serviços: comércio/serviços pessoais, logística e serviços produtivos.

Fonte: MDIC (2003; , 2008; , 2011)

Os anos subsequentes foram marcados pela ampliação de iniciativas institucionais e pela insuficiência de recursos. Em 2008, foi lançada a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), prevendo a renúncia fiscal da ordem de R\$ 21,435 bilhões (Cano & Silva, 2010, p. 12). Esta nova política foi elaborada em um movimento de reação de parte do setor

empresarial, que criticava o PITCE por ter um caráter muito limitado e por se dedicar a poucos setores (Schapiro, 2013). Com essa nova mudança, a política industrial ampliava então sua orientação horizontal, compreendendo vinte e quatro setores econômicos.

Finalmente, em 2011, o Governo Federal lançou o Plano Brasil Maior (PBM), abrangendo o período de 2011 a 2014, e que manteve a vinculação entre políticas industrial e tecnológica e de comércio, agregando, ainda, uma nova política de serviços (MDIC, 2011, p. 7). As condições de surgimento do plano diziam respeito, fundamentalmente, à redução da participação da indústria doméstica nos mercados interno e externo em face da oferta chinesa e da sobrevalorização cambial. Finalmente, a eleição de quinze setores econômicos a serem beneficiados com um ‘pacote’ de desoneração tributária e incentivos creditícios da ordem de R\$ 60,4 bilhões em 2012 apenas reforçou a referida diretriz (Cano & Silva, 2010). Além da ampliação dos setores escolhidos como “prioritários”, o PBM caracteriza-se por um caráter horizontal (Peres, 2011), uma vez que mais de 51% dos seus instrumentos são destinados a quaisquer segmentos beneficiadores e apenas 15% dos mesmos se destinam a setores difusores de progresso tecnológico (Schapiro, 2013).

Além da questão da indefinição das prioridades, as três políticas de industrialização analisadas também se caracterizam por problemas de desenho de governança. A sua implementação não é concentrada em uma agência de Estado, mas depende de uma série de agências e órgãos de governo, não necessariamente alinhados, o que gera certa “cacofonia decisória” (Schapiro, 2013), reduzindo as chances de sucesso das políticas.

3.1.5 Política de acesso aos recursos minerais

Se por um lado, programas de desenvolvimento industrial possuem forte relação, ao menos teoricamente, com o discurso neodesenvolvimentista, políticas de acesso aos recursos naturais, minerais em especial, seriam um importante indicador do grau de adesão ao discurso neoextrativista. Nesse sentido, essa seção comenta recentes mudanças na legislação relativa a recursos minerais em diferentes países da América Latina, bem como analisa a proposta do novo código mineral brasileiro, divulgado em 2013.

De forma geral, as modificações identificadas representariam uma continuidade das reformas realizadas nos anos 1990, quando muitos dos países alteraram regimes regulatórios nacionais associados aos bens naturais para favorecer a implantação de grandes empresas e a institucionalização de seus direitos de propriedade (Scotto, 2011). Entretanto, na fase atual, essas mudanças teriam como objetivo garantir ou ampliar a participação do Estado na apropriação da renda extrativa (cf. Quadro 5). Estratégias de tal natureza têm se mostrado eficazes, uma vez que, em todos os países da região o Estado possui o domínio absoluto dos recursos minerais e combustíveis, lhe cabendo conceder permissões para sua exploração econômica (Albavera, 2004).

No caso específico na legislação Brasileira, os principais objetivos identificáveis no projeto de lei 5.807/2013 e nos documentos que lhe serviram de subsídio, são: a intensificação da atividade mineral no país, o aumento do controle do governo sobre as atividades minerais e uma maior participação do Estado na captura da renda oriunda da exploração mineral. Para tanto a nova proposta estipula prazo para a realização de pesquisa, de forma a evitar que pessoas ou empresas, obtenham as licenças de pesquisa e não explorem os recursos disponíveis. Da mesma forma, é proposta uma mudança no regime de concessão, que assume a forma de licitação (garantindo que os direitos de pesquisa e lavra sejam dados a empresas com real capacidade de exploração), em

detrimento da ordem de prioridade (o primeiro a pedir acesso ao recurso obtém o direito). Além disso, o projeto de lei ainda propõe a substituição do Departamento de Produção Mineral (DNPM) pela Agência Nacional de Mineração (ANM), cujos diretores seriam nomeados pela Presidência. Outra mudança que tenderá a aumentar o poder do governo é a criação do Conselho Nacional de Política Mineral (CNPM), cuja composição também será definida por ato do Poder Executivo. Por fim, se o projeto de lei for aprovado, ele aumentará a alíquota máxima da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), além de mudar sua base de cálculo, empregando a receita líquida, ao invés do faturamento líquido de modo a aumentar o valor pago pelas empresas ao Estado (Brasil, 2013; MME, 2009, 2010a, 2010b).

Quadro 5: Mudanças institucionais na América Latina com impactos sobre a indústria extractiva

País	Período neoliberal		Período Neoextrativista
	Mudanças visando o estímulo à atividade privada na mineração	Mudanças permitindo/facilitando investimentos estrangeiros no país (genéricos ou em mineração)	Mudanças visando à apropriação estatal da renda extractiva
Argentina	Ley 24498/1995 de Actualización Minera	Decreto N° 1853/1993, modifica Ley N° 21382/1976 de Inversión Extranjera	Lei de recuperação da YPF (Ley 26741/2012) Obrigação de utilização da receita de exportação dentro da Argentina (Decreto 1722/2011)
Brasil	EC 6/1995		Aumento de percentual e modificação na base de cálculo dos <i>royalties</i> (propostas no novo marco legal da mineração)
Bolívia	Código de Minería (Ley 1777/1997)	Ley de Inversiones (Ley 1.182/1990)	Criação do Imposto Direto sobre Hidrocarbonetos (Ley 3058/2005) Nacionalização dos hidrocarbonetos (D.S. N° 28701/2006)
Chile	Código de Minería (Ley 18.248/1983)	Estatuto de la Inversión Extranjera (Decreto Ley 600/1976)	Criação do novo regime tributário do imposto específico para a renda operacional da atividade mineira (Ley 20.469/2010)
Equador	Ley de Minería (Ley 126/1991)	Ley 12 de Cámaras de Minería (Decreto N° 415/1993)	Lei reformatória da lei de hidrocarbonetos (Ley 85/2007)
Peru	Ley General de Minería (Decreto Legislativo 109/1992)	Ley de Promoción de la Inversión Privada (Decreto Legislativo 757/1991);	Aumento de percentual e modificação na base de cálculo dos <i>royalties</i> (Decreto Supremo 209/2011)
Venezuela	Decreto con rango y fuerza de ley de minas (295/1999)	Regulación de la inversión extranjera (Decreto 2095/1992)	Lei de imposto sobre preços extraordinários do mercado internacional de hidrocarbonetos (Ley 40114/2013)

Fontes: Adaptado a partir de Chaparro (2002) e Viale (2012).

Dessa forma, a nova política mineral brasileira possui forte consistência com as perspectivas e pressupostos neoextrativistas (Milanez & Santos, 2013). De forma geral, ela tenderá a aproximar o país, ainda mais dos outros países latino-americanos com relação a este setor.

3.2 Consequências econômicas

No Brasil, tem sido consolidado o debate sobre neodesenvolvimentismo, enquanto a discussão sobre neoextrativismo ainda é embrionária. Como o país possui uma estrutura produtiva mais complexa e um perfil comercial distinto do restante da América Latina, sua população raramente o identifica como um país extrativo (Barton, 2006). Porém, a análise apresentada anteriormente indica que os pressupostos adotados por ambos os discursos apresentam uma série de pontos em comum. Além disso, iniciativas em curso no Brasil com relação à distribuição de renda (programas de transferência), à política monetária (taxa de juros), à política de comércio exterior (taxa de câmbio) e à política de acesso aos recursos minerais apresentam forte semelhança com aquelas implementadas em países ditos neoextrativistas.

Para além do aspecto político, há indicadores econômicos que também merecem uma análise mais detalhada. Estudos empíricos indicam que, nos últimos anos, ao invés de uma economia diversificada, complexa e funcionalmente integrada, centrada no dinamismo do setor secundário, conforme defendido pelo discurso neodesenvolvimentista, observa-se um movimento de insulamento de setores econômicos e redes ou cadeias de produção de alta competitividade – intensivos em recursos naturais – e o ‘desaparecimento’ de outros, o que se traduz em simplificação, tendo como eixo dinâmico os segmentos de *commodities* primárias. Dessa forma, nesta seção, avaliamos até que ponto a reprimarização da pauta de exportação brasileira não estaria aproximando o país de um perfil mais neoextrativista.

Nesse sentido, há fortes indicadores de que o caráter normativo-projetivo neodesenvolvimentista, explícito na proposta de “adoção de um regime de crescimento do tipo *export-led*, no qual a promoção das exportações de produtos manufaturados induz a aceleração do ritmo de acumulação de capital [...]” (Oreiro, 2012, p. 29), é contradito pela especialização regressiva da estrutura comercial. Portanto, esta estratégia de crescimento *export-led* precisa de maior qualificação. Assim, embora a orientação exportadora seja evidente na economia brasileira, ela vem se mostrando não industrial.

Sendo assim, considera-se pertinente avaliar até que ponto podem ser identificadas “tendências” neoextrativistas na inserção internacional brasileira e se elas poderiam influenciar a economia como um todo. Estes sinais já vêm sendo discutidos por diferentes autores que estudam a reprimarização da pauta de exportação¹⁶ e a inserção regressiva do Brasil no comércio internacional. Esses trabalhos buscam avaliar até que ponto a exportação de bens mais complexos e de maior valor agregado está perdendo espaço para a exportação de bens primários, agrícolas e minerais (cf. Milanez & Hargrave, 2010).

De forma geral, essa tendência foi identificada no início dos anos 2000 por Gonçalves (2001, p. 1), quando o autor definiu o processo de inserção regressiva como envolvendo “tanto a significativa perda de competitividade internacional da indústria brasileira, quanto o fenômeno da reprimarização da pauta exportadora”. Para esse autor, a pauta de exportação do Brasil passou por uma fase *upgrading* ao longo da década de 1980 e da primeira metade dos anos 1990, tendo tal comportamento sido invertido posteriormente.

¹⁶ Ao se utilizar o termo reprimarização da pauta de exportação, não se pretende sugerir que necessariamente haja uma redução da venda de bens industrializados, mas sim que sua variação tem sido consistentemente inferior ao crescimento das exportações de produtos básicos (S. Q. A. Bastos & Gomes, 2011).

Naquele momento, tal processo foi explicado, principalmente, pela mudança na estrutura das exportações, representada pelo aumento da importância relativa de produtos agrícolas.

Uma análise de mesma natureza foi feita por De Negri e Alvarenga (2011), que apontaram a ampliação significativa, nos últimos anos, da participação das *commodities* primárias na pauta de exportação, definindo a chamada reprimarização ou especialização reversa. Segundo dados do MDIC (2013), a participação dos minerais e combustíveis nas exportações brasileiras cresceu de 16% para mais de 30% entre 1996 e 2011. Em uma perspectiva comparativa, tal aumento pode ser percebido também na pauta de exportação dos países latino-americanos. Por exemplo, entre 2001 e 2011 houve um crescimento significativo da importância destes produtos nas exportações dos países da região; na Bolívia, passou de 40% para 78% e no Chile de 42% para 62% (Unctad, 2012)¹⁷, conforme apresentado no Gráfico 5.

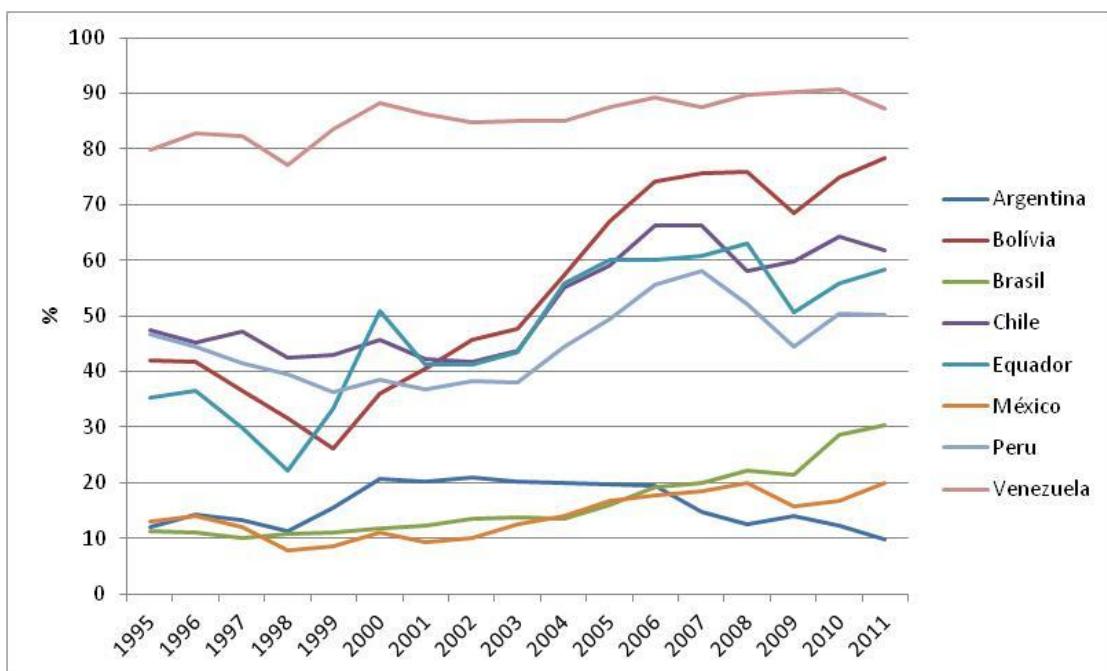


Gráfico 5: Participação de combustíveis e minerais na pauta de exportação

Fonte: Unctad (2012)

Destaca-se assim, no Brasil, um movimento de insulamento de setores econômicos de alta competitividade, intensivos em recursos naturais – que tem como contraparte o ‘desaparecimento’ de outros –, o que se traduz em simplificação, tendo como eixo dinâmico os segmentos de *commodities* primárias. Esta especialização reversa constituiria uma das expressões-chave da dependência externa da economia nacional, sendo a atividade extractiva mineral seu principal motor na atualidade.

O aprofundamento da avaliação do comportamento das exportações de *commodities*, porém, demonstra o relevante papel desempenhado pelo setor mineral. Por exemplo, em 2009, apenas a indústria extractiva mineral respondeu por cerca de 20% das exportações

¹⁷ A Argentina acompanhou a tendência dos demais países entre 2000 e 2006; porém, a partir de 2007 a participação desses bens se reduziu consideravelmente, possivelmente devido ao processo de redução da produção de petróleo no país e que obrigou o Estado a reorientar a produção para o mercado interno (Reuters, 2013).

brasileiras e a mais de 60% do saldo da balança comercial. Neste setor, é o segmento de bens primários que se destaca; as *commodities* primárias equivaleram, à soma das exportações e do saldo conjunto dos bens semimanufaturados, manufaturados e compostos químicos (DNPM, 2010, p. 48). Por sua vez, a participação relativa dos minerais metálicos (90% do valor exportado) excedeu grandemente a dos minerais não-metálicos (9,5%), gemas e diamantes (0,4%) e minerais energéticos (0,1%) (DNPM, 2010, p. 52). Dentro desse contexto, Squeff (2012, p. 45) argumenta que “os resultados da balança comercial brasileira têm se mantido positivos somente por conta dos superávits dos produtos não manufaturados” e esta inserção regressiva seria uma das expressões-chave da dependência externa da economia nacional.

Esse comportamento da pauta exportadora se daria não apenas pela conjuntura econômica (taxa de juros e taxa de câmbio), mas também por uma decisão explícita dos órgãos de financiamento, como o BNDES, de apoiar setores intensivos em recursos naturais, em detrimento daqueles intensivos em tecnologia. Por exemplo, o banco tem aportado grande quantidade de recursos a um seleto grupo de empresas, tais como o grupo JBS-Fribol, e a Vale S.A. (Gudynas, 2012a). De forma geral, no período entre 2002 e 2012, a participação dos setores de óleo e gás, mineração e energia saltou de 54% para 75% da carteira da BNDES Participações S.A. (BNDESPar)¹⁸; e se forem incluídos, ainda, os setores de papel e celulose e alimentos (particularmente proteína animal), a concentração sobe para 89% (Torres & Góes, 2013).

Todavia, a principal crítica à validade da tese da especialização reversa da economia nacional diz respeito ao fato de que, embora efetiva, a reprimarização estaria ocorrendo apenas ao nível da pauta exportadora. Entretanto, um olhar mais detido revela que, em realidade, o referido processo, apesar de recente, afeta diretamente a composição do setor secundário, assim como a qualidade de sua participação no PIB. Assim, enquanto as atividades da construção civil e da produção e distribuição de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana mantiveram sua participação constante entre 2000 e 2011 (de 5,5% para 5,8% e de 3,4% para 3,1%, respectivamente), observou-se uma ascensão importante da indústria extractiva mineral, que ampliou sua participação no produto nacional de 1,6% para 4,1%. Não coincidentemente, a indústria da transformação decresceu em termos relativos de 17,2% para 14,6% (IBGE, 2012). Da mesma forma, quando analisada a participação da renda extrativa¹⁹ no PIB em oito países da América Latina; percebe-se que o Brasil esteve na terceira posição no início dos anos 2000, estabilizando na quarta posição nos últimos anos, conforme apresentado no Gráfico 6.

¹⁸ A BNDESPar é uma subsidiária integral do BNDES, com vistas à gestão de sua participação social em empreendimentos públicos e privados, prioritariamente constituídos sob a legislação nacional.

¹⁹ A renda mineral é definida como a diferença entre o valor de produção de um mineral a preços mundiais e seu custo total de produção. Os minerais considerados neste cálculo são estanho, ouro, chumbo, zinco, ferro, cobre, níquel, prata, bauxita e fosfato.

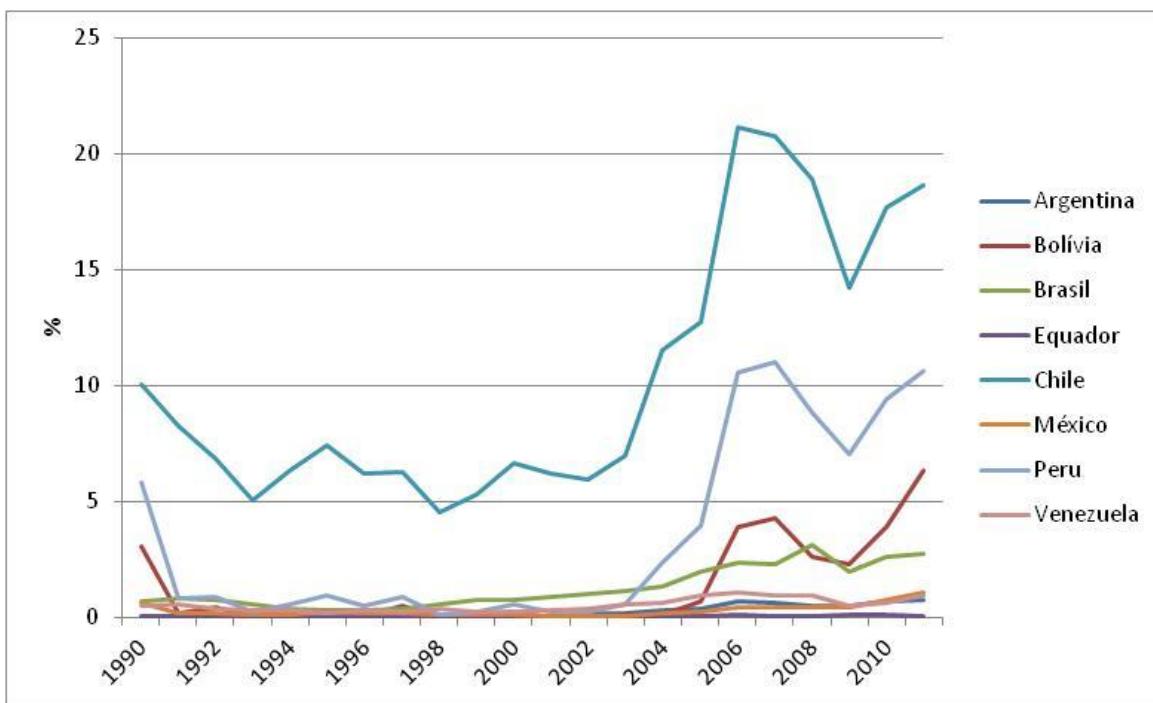


Gráfico 6: Evolução da renda mineral na América Latina

Fonte: World Bank (2013)

Para a manutenção desse crescimento, porém, o capital nacional não tem se mostrado suficiente, sendo necessária a entrada de investimentos diretos por parte de empresas transnacionais. Gudynas (2012a) comenta, porém, que essa estratégia tenderia a promover a competição entre os países por investimentos e intensificaria a redução da qualidade de vida, graças à flexibilização das normas trabalhistas e ambientais, bem como aprofundaria a fragmentação territorial por meio da formação de novos enclaves de produção. Nesse sentido, o neoextrativismo seria um indutor de uma “corrida para o fundo” (*race to the bottom*).

4 Discussão

Ao longo do texto, procurou-se avaliar algumas das principais políticas relacionadas ao discurso neodesenvolvimentista no país, a partir de uma perspectiva comparada a outros países latino-americanos, comumente associados ao paradigma neoextrativista. Nesse sentido, foi possível perceber que ambos os discursos possuem uma série de pressupostos em comum, assim como o Brasil e seus vizinhos têm implementado políticas muito semelhantes e que estas têm gerado resultados bastante similares.

De forma geral, pode-se argumentar que tanto o Brasil, quanto outros países da América Latina têm buscado focar seu crescimento na expansão do consumo interno e na inserção internacional, entretanto de forma desconectada. Assim, políticas de renda, seja com foco no aumento real do salário mínimo, seja por meio de programas de transferência, têm aumentado o consumo nesses países, principalmente de bens de consumo. Porém as políticas monetária (taxas de juros) e de comércio exterior, bem como, no caso brasileiro, políticas de industrialização ineficazes, não têm favorecido o fortalecimento da indústria, o que tem resultado no aumento da importação de produtos de alta tecnologia, aumentando a pressão sobre a balança comercial. Ao mesmo tempo, políticas de recursos minerais mais efetivas têm surgido como uma importante estratégia de curto prazo tanto

para gerar recursos para os Estados, quanto para equilibrar a balança de pagamentos. Como resultado final, seria identificada a reprimarização das exportações, bem como do PIB de forma geral.

Sendo assim, os dados empíricos levantados apontariam, no caso brasileiro, um movimento neodesenvolvimentista às avessas. O contexto descrito sugere que, políticas voltadas para a implementação deste modelo (fortalecimento do Estado, criação de infraestrutura, incentivo às exportações) estariam gerando consequências neoextrativistas. Ainda que este fenômeno, por si só, necessite de aprofundamento, pelo menos três explicações primárias podem ser delineadas: (1) a manutenção de núcleos de resistência neoliberais em centros de decisão do governo, (2) a inconsistência nas políticas industriais elaboradas durante esse período, e (3) a exaltação das capacidades endógenas para promover a reestruturação da matriz industrial brasileira, juntamente ao descaso com os limites impostos pela economia global.

Primeiramente, deve-se considerar que o neodesenvolvimentismo, enquanto prática normativa, vem tentando se consolidar em um governo que, durante 17 anos, esteve sob o controle de frações e grupos político-econômicos que defendiam medidas neoliberais, muitos das quais, continuam influenciando decisões. Dentro desse contexto, a presença de “núcleos de resistência” neoliberal em lugares-chave pode ser um fator que inviabilizaria a real concretização das propostas neodesenvolvimentistas, de modo que algumas de suas iniciativas seriam implementadas apenas parcialmente.

Nesse sentido, pode-se argumentar que o neodesenvolvimentismo teria sido instrumentalizado por grupos do governo associados ao neoliberalismo. Sendo assim, esses grupos permitiriam que iniciativas neodesenvolvimentistas fossem adotadas na medida em que permitissem a consolidação de setores *export-oriented*, enquanto outras áreas, às vezes mais caras aos estrategistas neodesenvolvimentistas, não se desenvolveriam. Em outras palavras, setores nos quais o país já possuísse vantagens comparativas (como as atividades extrativistas) e que permitissem uma rápida entrada de divisas, seriam fortalecidos, garantindo o pagamento dos juros da dívida pública. A principal forma de controle desse “desenvolvimentismo seletivo” seria a administração das taxas de câmbio e, principalmente, de juros.

Um caso emblemático do “neodesenvolvimentismo às avessas” seria a verticalização para trás da Companhia Siderúrgica Nacional S.A. (CSN). Símbolo do desenvolvimentismo brasileiro, a siderúrgica tem se tornado cada vez menos competitiva na produção de aço e intensifica seu perfil minerador; em 2011, por exemplo, a empresa teve mais da metade do seu resultado operacional decorrente da extração de minério de ferro no município de Congonhas (MG), e não da produção de aço (Ribeiro, 2012).

Uma segunda explicação para a não consolidação das políticas neodesenvolvimentistas se daria pela inconsistência na definição de acordo sobre a racionalidade estruturante e os setores prioritários da política industrial nacional. Conforme apresentado no Quadro 4, em apenas oito anos, o Brasil construiu três programas para orientação de sua política industrial, sendo os três distintos com relação à sua lógica, bem como aos setores considerados prioritários. Essa constante alteração de foco poderia explicar, ao menos em parte, a dificuldade de se estabelecer de fato um grupo de setores que fossem alvo de políticas explícitas de apoio por parte do Governo Federal, por um período suficientemente longo.

Como muitos dos setores tidos como “estratégicos” têm como base a extração de recursos minerais, apoios parciais e intermitentes tenderiam a fortalecer ainda mais as etapas já estabelecidas das cadeias produtivas, porém não dariam oportunidade para o estabelecimento das atividades mais intensivas em tecnologia, uma vez que estas precisam de estímulos de longo prazo para surgir e se consolidar. Essa não seria a primeira vez na história do país que políticas desenvolvimentistas incompletas aprofundaram o perfil extractivo de um setor. Este, por exemplo, foi o caso do Programa Grande Carajás (PGC) que, em sua concepção original, argumentava que a implantação de 22 produtoras independentes de ferro gusa, sete unidades de ferroligas e uma unidade de silício metálico seria suficiente para induzir o surgimento de um grande polo mínero-metalúrgico, incluindo fábricas de bens de capital e bens finais (Carvalho, 2001). Passados quase 30 anos, o projeto, entretanto, ficou limitado a uma grande mina, uma ferrovia, um porto e 17 guseiras, que produzem, de forma intermitente, bens semiacabados exclusivamente para exportação.

A baixa capacidade de planejamento e implementação dos setores governamentais voltados para a competitividade industrial fica ainda mais explícita, quando sua condição é comparada com o setor mineral. Enquanto as políticas de apoio à industrialização não possuem um órgão executor dentro do governo e tendem a ser redefinidas frequentemente, a nova política mineral foi elaborada e detalhada ao longo de três anos, tendo sido fundamentalmente desenhada por um grupo restrito de tecnicocratas ligados ao Ministério de Minas e Energia e à Casa Civil (Milanez, 2012).

Em terceiro lugar, a perspectiva normativa do neodesenvolvimentismo poderia ser questionada pelo fato de, aparentemente, ignorar em suas propostas limites estruturais impostos pelo contexto econômico atual. Considerando o papel hegemônico da China e de outros países asiáticos como principais fornecedores globais de produtos manufaturados, a possibilidade de industrialização por meio dos setores tradicionais, como muitos daqueles defendidos pelos neodesenvolvimentistas, pode ser considerada como pouco provável.

A demanda inaudita da revolução industrial chinesa deu origem a uma nova configuração da demanda mundial por *commodities* primárias, a qual o Brasil se encontra em uma posição singular para explorar em face de suas vantagens comparativas, reforçadas por diferentes ciclos ideológicos da política econômica (Delgado, 2010). Nesse sentido, as políticas neodesenvolvimentistas intermitentes mencionadas anteriormente, como a constituição de infraestruturas logístico-produtivas voltadas à ampliação dos saldos da balança comercial e o apoio à constituição das novas “transnacionais brasileiras”, tenderiam a consolidar ainda mais a inserção subordinada do país. No caso específico da indústria extractiva mineral, o aumento da exportação dos minérios deve-se especialmente ao “efeito China”, sendo seu crescimento econômico identificado como principal causa da elevação dos preços das *commodities* (Prates, 2007). O impacto deste crescimento na pauta de exportação do Brasil foi verificado por Bastos e Gomes (2011), que estimaram que o efeito estrutura combinada²⁰ da exportação do minério de ferro do Brasil para a China variou 1.491% entre 1997/1999 e 2007/2009. Dentro desse contexto, a Vale, principal “transnacional brasileira”, vem recebendo importantes aportes financeiros, em

²⁰ As autoras definem o efeito estrutura combinada como sendo a evolução relativa de cada mercado de destino ponderada pela importância relativa dessa parcela de mercado para o Brasil.

particular do BNDES, para ampliar a extração em Carajás (mina S11D) e reduzir seus custos logísticos pela duplicação da Estrada de Ferro Carajás (EFC).

Sendo assim, argumentamos que, sejam pelos motivos apresentados acima, seja por outros motivos que fogem à nossa análise, o discurso neodesenvolvimentista não tem conseguido gerar os resultados prometidos. Na verdade, suas políticas monetária, de comércio exterior, industrial e mineral parecem estar consolidando um perfil neoextrativista no país, entendido de forma primária como a ampliação da participação das indústrias extractivas na economia brasileira e na pauta de exportação nacional. O aprofundamento deste perfil pode gerar uma série de desafios econômicos para o país no longo prazo, uma vez que algumas análises identificaram que muitas das economias dependentes de recursos naturais têm apresentado baixo crescimento, ou mesmo crescimento negativo (Davis & Tilton, 2005; Puga, 2007; Sachs & Warner, 1997). Essa relação tem sido conceituada, de forma geral, pela ideia da “maldição dos recursos naturais”, que estaria associada a uma série de fenômenos específicos, entre eles a deterioração dos termos de troca, a elevada volatilidade dos preços dos recursos naturais, a monotonização econômica e a “doença holandesa” (Acosta, 2011; Davis & Tilton, 2005; Morgan & Sapsford, 1994; Sapsford & Balasubramanyam, 1994). O aprofundamento destes elementos está além do escopo deste trabalho, já tendo sido objeto de análise prévia (cf. Milanez & Santos, 2013).

Olhando para além de sua dimensão econômica, o modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil nos últimos anos parece também gerar uma série de tensões socioambientais. Análises sobre a implantação de práticas neoextrativistas em diferentes países da América Latina indicam que elas estão associadas a processos de distribuição desigual dos recursos e serviços ambientais, bem como de repartição injusta dos riscos ambientais, e estão ainda nas origens de conflitos descritos e denunciados por movimentos que lutam por justiça ambiental (Porto & Milanez, 2009). No caso brasileiro, se percebe que salvo diferenças referentes à (in)flexibilidade na localização dos empreendimentos, projetos de cunho neodesenvolvimentista vêm gerando conflitos de mesma natureza. Em parte, tal consequência se deve ao fato de muitos de tais projetos se concentrarem em atividades de baixa intensidade tecnológica e também intensivos em recursos naturais e poluição.

Indústrias com essas características tendem a causar impactos negativos relevantes sobre os territórios onde se localizam. No contexto do Brasil e de outros países latino-americanos, esses impactos, ao contrário de serem mitigados, são acentuados. Ademais, o fato de os governos na região terem flexibilizado as exigências ambientais para implantação desses projetos como estratégia para estimular o crescimento econômico apenas reforça a dimensão dos riscos ambientais envolvidos nestes setores (Gudynas, 2012a, 2012b).

As atividades de extração e beneficiamento primário de recursos naturais produzem mudanças significativas nos territórios. Nas áreas rurais tendem a causar poluição atmosférica, contaminação hídrica, desmatamento e erosão; já nas regiões urbanas, os efeitos incluem inchaço urbano, favelização, aumento da violência, exploração sexual e sobredemanda dos serviços públicos de saúde, saneamento e segurança. Nesse sentido, as comunidades locais tendem a arcar com a maioria dos impactos negativos, enquanto que grande parte dos benefícios é concentrada pelas empresas, ou pelos governos nacionais, caracterizando amplo desequilíbrio na distribuição dos benefícios e prejuízos gerados (Davis & Tilton, 2005).

Além dos impactos sociais e ambientais mencionados, outros problemas surgem quando essas atividades implantam enclaves produtivos em áreas remotas. Nessas situações, elas ainda causam a fragmentação territorial, deslocando comunidades locais e inviabilizando formas tradicionais de reprodução social. Problemas dessa natureza são muitas vezes ignorados pelo poder público, porque Estados profundamente focados no crescimento econômico, de forma geral, desconsideram demandas não econômicas, tais como aquelas baseadas em valores culturais ou religiosos. Pelo contrário, quando alguma reivindicação é feita, os debates são limitados ao valor das compensações econômicas e à definição dos grupos passíveis de receber compensações (Gudynas, 2012a).

Dentro desse contexto, empreendimentos justificados a partir do crescimento econômico são muitas vezes legitimados como sendo de “interesse nacional”. Considerando que as demandas concorrentes e questionamentos ao modelo são muitas vezes feitos por grupos numericamente pequenos e marginalizados no contexto nacional, tais movimentos são, em grande medida, desqualificados pelos governos centrais, sendo definidos como “políticos”, “radicais” ou, ainda, identificados como práticas de “antidesenvolvimento” (Gudynas, 2012a). Sendo assim, a postura geral, conforme resumida por Bebbington (2009, p. 19), consiste em afirmar que “os recursos pertencem à nação e não a uma comunidade indígena ou local” e que “eles serão desenvolvidos, [de modo que] as consultas serão apenas um processo administrativo, e as discordâncias não serão permitidas”.

Sendo assim, a forma como o discurso neodesenvolvimentista vem sendo implementado no Brasil, se aproxima de padrões neoextrativistas, não apenas do ponto de vista de reprimarização da economia, como também pela natureza dos impactos causados sobre as populações e o meio ambiente. Apenas a título de ilustração, uma consulta ao Mapa de Conflitos Envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil, aponta 85 casos relacionados à mineração no país e 71 casos vinculados, direta ou indiretamente ao beneficiamento mineral (Fiocruz, 2013); da mesma forma, uma pesquisa semelhante ao Mapa de Conflitos Ambientais de Minas Gerais indica 39 conflitos ligados à mineração e 14 associados apenas à siderurgia (GESTA/UFMG, NINJA/UFSJ, & PPGDS/UNIMONTES, 2013). Sendo assim, o aprofundamento de um modelo focado no crescimento ilimitado, seja de base neoextrativista, seja com perfil neodesenvolvimentista, tende a intensificar conflitos em diferentes territórios, sendo necessárias estratégias que permitam a superação de tais modelos.

5 Considerações finais

Como considerações finais, este *paper* propõe um conjunto de três reflexões, alimentadas pela abordagem analítica do neodesenvolvimentismo e do neoextrativismo, que precisam ser desenvolvidas posteriormente. Tais reflexões dizem respeito aos conflitos socioambientais associados à operacionalização dessas possibilidades de paradigmas, à dependência de trajetória institucional característica dos momentos de transição entre eles e, finalmente, à necessária democratização dos processos da formulação e implementação dos projetos de desenvolvimento.

Primeiramente, apreender as distinções-chave entre os paradigmas do neodesenvolvimentismo e neoextrativismo – entendidos como possibilidades concretas de superação do neoliberalismo na América Latina nos anos 2000 – remete aos tipos de conflitos socioambientais que ambos vinculam. Assim, considerar a importância relativa de estratégias centradas seja na indústria de bens de baixa intensidade tecnológica seja na

indústria extrativa implica reconhecer diferentes graus de rigidez locacional dos empreendimentos econômicos e, portanto, a emergência de padrões diversos de conflito no território.

A dependência ou enraizamento territorial relativos de empreendimentos minerais e industriais de base, por exemplo, tende a se refletir sobre tipos de conflito de formas específicas, à medida que projetam graus de intensidade variados sobre a disputa de bens naturais, comuns e econômicos. Por exemplo, estima-se que, por sua rigidez locacional máxima, “as atividades de mineração estimulam mais disputas sobre a terra do que qualquer outra indústria” (Bakheit, 2005), enquanto a transformação de bauxita em alumina, primeira etapa da produção de alumínio, tende a ser considerada uma das principais atividades econômicas em eletro-intensidade e, portanto, indiretamente responsável por conflitos em torno de sua geração e distribuição (Henriques & Porto, 2013).

A formulação e a integração de tipologias acerca dos tipos de empreendimentos potencialmente conflituosos e dos conflitos socioambientais em si parecem constituir, assim, um caminho estimulante para a compreensão das possibilidades e limites econômicos e socioambientais dos discursos político-econômicos acerca do desenvolvimento.

Não obstante, e ingressa-se, assim, no segundo argumento, as formas sociais da formulação e execução das estratégias de desenvolvimento são profundamente resilientes. Não surpreendentemente, a política industrial ensaiada no Brasil com a PITCE, a partir de 2003, vai sendo progressivamente ampliada de modo a incluir segmentos industriais tradicionais mobilizados em torno de interesses corporativos, de modo que o discurso neodesenvolvimentista brasileiro carrega marcas da trajetória desenvolvimentista difíceis de apagar. Do mesmo modo, a permanência de uma política monetária operada a partir de um núcleo dirigente remanescente do período neoliberal problematiza as condições de transição entre discursos político-econômicos. Desse modo, o neodesenvolvimentismo brasileiro assume um caráter às avessas, aproximando-se progressivamente do neoextrativismo latino-americano.

Em realidade, mesmo modelos de crescimento centrados na promoção de indústrias de bens de alta intensidade tecnológica e, em potencialmente, reduzido impacto socioambiental, se efetivam sobre estruturas socioculturais precedentes e, em especial, dotadas de capacidade de arrasto institucional relevante.

Nesse sentido, exemplos de projetos de diversificação da matriz energética de orientação ‘limpa’, como de energia eólica, vêm sendo executados ao longo da costa do Ceará a partir de parques eólicos extensos, impactando, principalmente, comunidades tradicionais da perspectiva da apropriação de terras públicas e privadas, do comprometimento de recursos aquíferos, da transformação sociocultural, da saúde física dos residentes, dentre outros (Meireles, 2011).

Igualmente, o incentivo à redução do uso de petróleo em favor da produção de agrocombustíveis e, em particular, de biodiesel, tem sido operacionalizado a partir da concentração da produção agrícola em oleaginosas (a soja, em especial), impactando negativamente estruturas produtivas regionais e, em especial, a produção de alimentos. Reflete, assim, a subordinação da diversidade ecológica e cultural territorial ao monocultivo dependente de insumos técnicos, como agrotóxicos (Porto & Milanez, 2009).

Processos de transição a partir do decrescimento planejado das atividades extrativistas e industriais de baixa intensidade tecnológica deveriam, assim, ser acompanhados de estímulos a modos de produção que tenham um menor impacto sobre os territórios e populações (Acosta, 2011). Fundamentalmente, é mister refletir sobre como realizar tais atividades e, especialmente, como integrar o debate sobre conservação de bens naturais e preservação da diversidade sociocultural nas estratégias de desenvolvimento.

Nesse sentido, como argumento final, o trabalho advoga a necessidade de discutir modelos de democratização dos discursos político-econômicos acerca do desenvolvimento, associados a sua formulação e execução a partir de diversos focos, ainda que reunidos sob a indústria de bens de alta intensidade tecnológica. Em realidade, os modelos hegemônicos tecnocrático e acionário (*shareholder*), sob diversos discursos, têm se mostrado incapazes de suprimir seus efeitos econômicos negativos e, principalmente, têm conferido tons dramáticos a muitos dos conflitos socioambientais centrados em empreendimentos econômicos.

Portanto, independentemente do enfoque estratégico das políticas de desenvolvimento econômico, a agência de grupos e classes sociais afetados e interessados (*stakeholders*) deve ser priorizada, em detrimento das premissas do crescimento ilimitado e do interesse nacional, nos processos de sua efetivação. Compreende-se, assim, que formas de equacionamento do desequilíbrio estrutural entre agentes econômicos, políticos e sociais nas decisões e operações econômicas devem ser endereçadas prioritariamente, sob o risco de os inevitáveis conflitos socioambientais minarem, progressivamente, discursos potencialmente ‘virtuosos’ de desenvolvimento.

Uma transição socioeconômica ‘virtuosa’ dependerá, essencialmente, de apoio amplo e diversificado. Todavia, as evidências sugerem que mudanças desse porte, exigem larga mobilização popular para que as regras do jogo sejam modificadas, mobilização essa que, às vezes, somente surge a partir do acúmulo de uma série de conflitos locais (Bebbington, 2009). Acredita-se que sua politização possa produzir rupturas essenciais com a trajetória insustentável dos discursos político-econômicos hegemônicos.

Referências

- Acosta, A. (2011). Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición. In Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo (Ed.), *Más allá del desarrollo*. Quito: AbyaYala, Fundación Rosa Luxemburg.
- Albavera, F. S. (2004). *El desarollo productive basado em la explotación de los recursos naturales*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Almeida, L. F. R. (2012). Entre o nacional e o neonacional-desenvolvimentismo: poder político e classes sociais no Brasil contemporâneo. *Serviço Social & Sociedade*, 112, 689-710.
- Altvater, E. (2002). The growth obsession. In L. Pantich & C. Leys (Eds.), *Socialist register: a world of contradictions* (pp. 73-92). London: Merlin Press.
- Arsel, M., & Angel, N. A. (2012). “Stating” nature’s role in Ecuadorian development: civil society and the Yasuní-ITT initiative. *Journal of Developing Societies*, 28(2), 203-227.
- Bakheit, T. (2005). Mining & land access issues in South African mineral laws. *CEPMLP Annual Review*, 9.
- Barrocal, A. (2013, 20 Fev). Minério por escolas. *Carta Capital*, 22-26.

- Barton, J. R. (2006). Eco-dependency in Latin America. *Singapore Journal of Tropical Geography*, 27(2), 134-149.
- Bastos, P. P. Z. (2012). A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, 21(Especial), 779-810.
- Bastos, S. Q. A., & Gomes, J. E. (2011). Modificações na estrutura das exportações brasileiras: análise diferencial-estrutural para o período de 1997 a 2009. *Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada*, 6(11), 111-132.
- Bebbington, A. (2009). The new extraction: rewriting the political ecology of the Andes? *NACLA Report on the Americas*, 42(5), 12-20.
- Bebbington, A., & Bebbington, D. H. (2010). *An Andean Avatar: post-neoliberal and neoliberal strategies for promoting extractive industries*. Manchester: Brooks World Poverty Institute; University of Manchester.
- Boyer, R. (1990). *A teoria da regulação: uma análise crítica*. São Paulo: Nobel.
- Brasil. (2013). *Projeto de lei nº 5.807, de 2013*. Brasília: Congresso Nacional.
- Bresser-Pereira, L. C. (2004, 19 Set). O novo desenvolvimentismo. *Folha de S. Paulo*.
- Bresser-Pereira, L. C. (2008). Novo-desenvolvimentismo e ortodoxia convencional. In L. C. Bresser-Pereira (Ed.), *Nação, câmbio e desenvolvimento* (pp. 55-93). Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Bresser-Pereira, L. C. (2012). A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento. *Estudos Avançados*, 26(75), 7-28.
- Bridge, G. (2004). Mapping the bonanza: geographies of mining investment in an era of neoliberal reform. *The Professional Geographer*, 56(3), 406-421.
- Cacciamali, M. C., Bobik, M., & Celli Jr., U. (2012). Em busca de uma nova inserção da América Latina na economia global. *Estudos Avançados*, 26(75), 91-110.
- Campos, E. (2013, 10 jul 2013). Copom eleva taxa Selic a 8,50% ao ano. *Valor Econômico* Acessado em 12 ago 2013, Disponível em <http://www.valor.com.br/financas/3194016/copom-eleva-taxa-selic-850-ao-ano>
- Cano, W., & Silva, A. L. G. (2010). *Política industrial do governo Lula* (Vol. 181). Campinas: Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- Canuto, O., & Brito, M. H. (2001). Ajustamento externo e regimes de taxa de câmbio na América Latina. *Economia Ensaio*, 15(2), 95-123.
- Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1970). *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: LTC.
- Carvalho, G. O. (2001). Metallurgical development in the Carajás area: a case study of the evolution of environmental policy formation in Brazil. *Society & Natural Resources*, 14(2), 127-143.
- Castelo, R. (2012). O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. *Serviço Social & Sociedade*, 112, 613-636.
- Caívaldi, C. (2002). Meio ambiente, Celso Furtado e o desenvolvimento como falácia. *Ambiente & Sociedade*, V(2), 73-84.
- CEPAL. (2013). Cepalstat. Acessado em 25 Out, 2013, Disponível em <http://estadisticas.cepal.org>
- Chaparro, E. (2002). *Actualización de la compilación de leyes mineras de catorce países de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Davis, G. A., & Tilton, J. E. (2005). The resource curse. *Natural Resources Forum*, 29(3), 233-242.

- de Negri, F., & Alvarenga, G. V. (2011). A primarização da pauta de exportações no Brasil: ainda um dilema. *Radar Tecnologia, Produção e Comércio Exterior*(13), 7-14.
- Delgado, I. G. (2010). Desenvolvimento, empresariado e política industrial no Brasil. In M. A. Leopoldi, W. P. Mancuso & W. Iglesias (Eds.), *Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil: novas teorias, novas trajetórias* (pp. 115-141). São Paulo: Editora de Cultura.
- DNPM. (2010). *Anuário Mineral Brasileiro 2010*. Brasília: Departamento Nacional de Produção Mineral.
- Doering, H., & Santos, R. S. P. (2011, 8 - 10 Abr). *Post-developmental State and steel sector: is it possible to talk about a new Brazilian developmental path?* In: SLAS Conference 2011, Saint Andrews.
- Evans, P. (2004). *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- Feijó, C. A., Ramos, R. L. O., Galvão, F. C. G. C., Young, C. E. F., & Lima, O. J. A. (2003). *Contabilidade Social*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Fiocruz. (2013). Mapa de conflitos envolvendo injustiça ambiental e Saúde no Brasil. Acessado em 06 Ago 2013, Disponível em <http://www.conflitoambiental.icict.fiocruz.br/>
- Folha Online. (2012, 30 Nov). Governo vai destinar 100% de verba dos royalties de novos campos para educação. *Folha de S. Paulo* Acessado em 10 Mar 2013, Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/1194133-governo-vai-destinar-100-de-verba-dos-royalties-de-novos-campos-para-educacao.shtml>
- Froud, J., Haslam, C., Johal, S., & Williams, K. (2000). Shareholder value and financialization: consultancy promises, management moves. *Economy and Society*, 29(1), 80-110.
- Furtado, C. (1974). *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- GESTA/UFMG, NINJA/UFSJ, & PPGDS/UNIMONTES. (2013). Mapa de conflitos ambientais de Minas Gerais. *Grupo de Estudos em Temáticas Ambientais da Universidade Federal de Minas Gerais; Núcleo de Investigação em Justiça Ambiental da Universidade Federal de São João del-Rei; Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Social da Universidade Estadual de Montes Claros* Acessado em 06 Ago 2013, Disponível em conflitosambientalmg.lcc.ufmg.br
- Gonçalves, R. (2001). Competitividade internacional e integração regional: a hipótese da inserção regressiva. *Revista de Economia Contemporânea*, 5(Especial).
- Gonçalves, R. (2012). Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. *Serviço Social & Sociedade*, 112, 637-671.
- GPTAD. (2011). *Más alla del desarrollo*. Quito: Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, AbyaYala, Fundación Rosa Luxemburg.
- Gudynas, E. (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. In CAAP & CLAES (Eds.), *Extractivismo, política y sociedad* (pp. 187-225). Quito: Centro Andino de Acción Popular; Centro Latino Americano de Ecología Social.
- Gudynas, E. (2012a). Estado compensador y nuevos extractivismos. *Nueva Sociedad*, 237, 128-146.
- Gudynas, E. (2012b). O novo extrativismo progressista na América do Sul: teses sobre um velho problema sob novas expressões. In P. Léna & E. Pinheiro do

- Nascimento (Eds.), *Enfrentando os limites do crescimento. Sustentabilidade, decrescimento e prosperidade* (pp. 303-318). Rio de Janeiro: Garamond; IRD.
- Gudynas, E. (2012c). *Transiciones para salir del viejo desarrollo*. Jesús María: Centro Peruano de Estudios Sociales, Red Peruana por una Globalización con Equidad.
- Hamilton, C. (2003). *Growth fetish*. Crowns Nest: Allen & Unwin.
- Hannigan, J. A. (2009). *Sociología ambiental*. Petrópolis: Vozes.
- Henriques, A. B., & Porto, M. F. (2013). A insustentável leveza do alumínio: impactos socioambientais da inserção do Brasil no mercado mundial de alumínio primário. *Ciência & Saúde Coletiva*(No prelo).
- IADB. (2013). Latin American and Caribbean Macro Watch. *Inter-American Development Bank* Acessado em 25 Out, 2013, Disponível em <http://www.iadb.org/Research/LatinMacroWatch/lmw.cfm?lang=en>
- IBGE. (2012). *Contas nacionais trimestrais: indicadores de volume e valores correntes*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- Jackson, T. (2009). *Prosperity without growth*. London: Sustainable Development Commission.
- Johannsen, J., Tejerina, L., & Glassman, A. (2009). *Conditional cash transfers in Latin America: problems and opportunities*. Washington, DC.: Inter-American Development Bank.
- Marconi, N., & Rocha, M. (2012). Taxa de câmbio, comércio exterior e desindustrialização precoce: o caso brasileiro. *Economia e Sociedade*, 21(Especial), 853-888.
- Mattei, L., & Santos Júnior, J. A. (2009). Industrialização e substituição de importações no Brasil e na Argentina: uma análise histórica comparada. *Revista de Economia*, 35(1), 93-115.
- MDIC. (2003). *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.
- MDIC. (2008). *Política de Desenvolvimento Produtivo* Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.
- MDIC. (2011). *Plano Brasil Maior*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.
- MDIC. (2013). Exportação/importação brasileira dos setores industriais por intensidade tecnológica. *Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior* Acessado em 14 Mar 2013, Disponível em <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1113&refr=608>
- Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., & W. Behrens III, W. (1972). *Limites do crescimento*. São Paulo: Editora Perspectiva.
- Meireles, A. J. A. (2011). Danos socioambientais originados pelas usinas eólicas nos campos de dunas do Nordeste brasileiro e critérios para definição de alternativas locacionais. *Confins*, 11, 1-23.
- Milanez, B. (2012). O novo marco legal da mineração: contexto, mitos e riscos. In J. Malerba (Ed.), *Novo marco legal da mineração no Brasil. Para quê? Para quem?* Rio de Janeiro: Fase.
- Milanez, B., & Hargrave, J. (2010). O comércio internacional e a sustentabilidade socioambiental no Brasil. In Ipea (Ed.), *Sustentabilidade ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano - Série Eixos Estratégicos do*

- Desenvolvimento Brasileiro* (Vol. 7, pp. 565-613). Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Milanez, B., & Santos, R. S. P. (2013). Neoextrativismo no Brasil? Uma análise da proposta do novo marco legal da mineração. *Revista Pós Ciências Sociais, no prelo*.
- MME. (2009). Apresentação do novo marco regulatório da mineração. Acessado em 07/Mar/2012, Disponível em http://www.mme.gov.br/sgm/galerias/arquivos/noticias/SGM_Apres_Novo_Marc_o_Regulatorio_da_Mineracao.pdf
- MME. (2010a). Resumo da agência nacional de mineração. Acessado em 07/Mar/2012, Disponível em http://www.mme.gov.br/sgm/galerias/arquivos/noticias/Agencia_nacional_de_mineracao.pdf
- MME. (2010b). Resumo do marco regulatório da mineração. Acessado em 07/Mar/2012, Disponível em http://www.mme.gov.br/sgm/galerias/arquivos/noticias/resumo_marco_regulatorio_da_mineracao.pdf
- Morais, L., & Saad-Filho, A. (2011). Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, 31(4), 507-527.
- Morgan, W., & Sapsford, D. (1994). Commodities and development: some issues. *World Development*, 22(11), 1681-1684.
- Oreiro, J. L. C. (2012). Novo-desenvolvimentismo, crescimento econômico e regimes de política macroeconômica. *Estudos Avançados*, 26(75), 29-40.
- Peres, W. (2006). The slow comeback of industrial policies in Latin America and the Caribbean. *CEPAL Review*(88), 67-83.
- Peres, W. (2011). *Industrial policies in Latin America, Working Paper No. 2011/48*. Helsinki: United Nations University, World Institute for Development Economics Research.
- Porto, M. F., & Milanez, B. (2009). Eixos de desenvolvimento econômico e geração de conflitos socioambientais no Brasil: desafios para a sustentabilidade e a justiça ambiental. *Ciência & Saúde Coletiva*, 14(6), 1983-1994.
- Prates, D. M. (2007). A alta recente dos preços das commodities. *Revista de Economia Política*, 27(3), 323-344.
- Puga, F. (2007). *A especialização do Brasil no mapa das exportações mundiais*. Rio de Janeiro: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social.
- Reuters. (2013). Argentina busca más inversiones petroleras con nuevo esquema de impuestos a exportación. Acessado em 10 Mar 2013, Disponível em <http://ar.reuters.com/article/topNews/idARL1E9C725Z20130107>
- Ribeiro, I. (2012, 27 Mar). Mineração de ferro garante lucro da CSN em 2011. *Valor Econômico* Acessado em 10 Mar 2013, Disponível em <http://www.valor.com.br/empresas/2588888/mineracao-de-ferro-garante-lucro-da-csn-em-2011>
- Sachs, J. D., & Warner, A. M. (1997). *Natural resource abundance and economic growth*. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development.
- Sampaio Jr., P. A. (2012). Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. *Serviço Social & Sociedade*, 112, 672-688.

- Sapsford, D., & Balasubramanyam, V. N. (1994). The long-run behavior of the relative price of primary commodities: statistical evidence and policy implications. *World Development*, 22(11), 1737-1745.
- Schaper, M., & Vérèz, V. O. (2001). *Evolución del comercio y de las inversiones extranjeras en industrias ambientalmente sensibles: Comunidad Andina, Mercosur y Chile (1990-1999)*. Santiago de Chile.
- Schapiro, M. G. (2013). *Ativismo estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira, Texto para Discussão nº 1856*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Scotto, G. (2011). *Estados nacionais, conflitos ambientais e mineração na América Latina*. In: 4o. Seminário de Pesquisa do Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional da Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes.
- Sicsú, J. (2013, 14 Fev). A distribuição da renda dez anos depois. *Carta Capita* Acessado em 12 Ago 2013, Disponível em <http://www.cartacapital.com.br/politica/a-distribuicao-da-renda-dez-anos-depois>
- Sicsú, J., Paula, L. F., & Michel, R. (2007). Por que novo-desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, 27(4), 505-524.
- Sikkink, K. (1991). *Ideas and institutions: developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca: Cornell University Press.
- Souza, F. E. P., & Carvalho, F. J. C. (2011). Exchange rate regulation, the behavior of exchange rates, and macroeconomic stability in Brazil. *Revista de Economia Política*, 31(4), 563-578.
- Squeff, G. C. (2012). *Desindustrialização: luzes e sombras no debate brasileiro* (No. 1747). Brasília: Instituo de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Torres, F., & Góes, F. (2013, 14 Mar). BNDESPar concentra 89% dos investimentos em apenas 5 setores. *Valor Econômico* Acessado em 14 Mar 2013, Disponível em <http://www.valor.com.br/brasil/3044628/bndespar-concentra-ainda-mais-seus-investimentos>
- U.S. Geological Survey. (2012). Latin America and Canada Summary. Acessado em 28 Dez 2012, Disponível em <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/country/sa.html>
- Unctad. (2012). Unctadstat. Acessado em 28 Dez 2012, Disponível em <http://unctadstat.unctad.org/>
- Viale, C., & Cruzado, E. (2012). *La distribucion de la renta de las industrias extractivas a los gobiernos subnacionales en America Latina*. Lima: Revenue Watch Institute.
- Williams, K. (2000). From shareholder value to present-day capitalism. *Economy and Society*, 29(1), 1-12.
- World Bank. (2013). Data. Acessado em 25 Out 2013, Disponível em <http://data.worldbank.org>
- Yates, J. S., & Bakker, K. (2013). Debating the 'post-neoliberal turn' in Latin America. *Progress in Human Geography, On line*, 1-29.