

Textos para Discussão N°23

Secretaria do Planejamento e Gestão
Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser

Política Externa e Desenvolvimento: o Brasil na
(Nova?) Ordem Mundial

Luiz Augusto E. Faria

Porto Alegre, novembro de 2007



GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO

Secretário: Ariosto Antunes Culau



DIRETORIA

Presidente: Adelar Fochezatto

Diretor Técnico: Octavio Augusto Camargo Conceição

Diretor Administrativo: Nóra Angela Gundlach Kraemer

CENTROS

Estudos Econômicos e Sociais: Roberto da Silva Wiltgen

Pesquisa de Emprego e Desemprego: Míriam De Toni

Informações Estatísticas: Adalberto Alves Maia Neto

Informática: Luciano Zanuz

Editoração: Valesca Casa Nova Nonnig

Recursos: Alfredo Crestani

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pela FEE, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões. As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Fundação de Economia e Estatística.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Política Externa e Desenvolvimento: o Brasil na (Nova?) Ordem Mundial

Luiz Augusto E. Faria

Economista da Fundação de Economia e Estatística, FEE, e Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, em Porto Alegre.

Resumen

El trabajo investiga la posición de Brasil en el cuadro presente de transición en las relaciones internacionales. La primera parte analiza la política externa brasileña reciente, que reafirma su característica histórica pendular, en la cual se sucedieron períodos de alineamiento casi automático a los EEUU y períodos de independencia. Desde el 2003 el país no solo sigue una posición de autonomía como ha adoptado una actitud más osada en la afirmación de lo que entiende como interés nacional. Una segunda parte hace una breve reconstitución del desarrollo capitalista brasileño, sus principales rasgos instituidos por el proceso de industrialización iniciado aún en los idos del 1930, con sus resultados de aumento de las desigualdades sociales y imposibilidad de reducir la pobreza de forma más significativa. La crisis de los años 1980 y la adopción del neoliberalismo desde 1990 son estudiadas en la medida en que representan el principal condicionante de la situación actual. Al final se presentan los principales conflictos sociales que ese padrón de desarrollo desigual y excluyente provocó y los intereses y alternativas que las diferentes fuerzas sociales autóctonas actuantes en el proceso histórico brasileño disputan en la arena de la lucha política y se investiga las perspectivas que generan para la inserción externa del país.

Palabras-llave: inserción externa; diplomacia brasileña; desarrollo económico; economía política de Brasil

Abstract

The paper investigates Brazilian situation within today's transformation of world order. Firstly, it deals with foreign policy and its historic pendulous characteristic of, on the one hand, periods of automatic alignment with the USA and, on the other hand, periods of more autonomy. Since 2003 the country lives a period of independency and has assumed a more audacious aptitude in pursuit of what is viewed as national interest. Secondly, the main characteristics of capitalist development in Brazil are briefly referred and the outcomes of industrialization as the increase of social inequality and the failure to significantly reduce poverty are analyzed. The crisis of early 1980's and the choice for neoliberalism of the 1990's are studied because they are the main conditions of present situation. At the end, the more important social conflicts brought to existence by this kind of unequal and excluding development are mentioned, as are the alternatives and interests disputed into the political arena by domestic social forces that shapes Brazilian historical process. Prospects for the external insertion of the country are presented.

Keywords: external insertion; Brazilian diplomacy; economic development; Brazilian Political Economy

Classification JEL: F43; F59; F02

*«Analisando essa cadeia hereditária
Quero me livrar dessa situação precária*

*Onde o rico cada vez fica mais rico e o pobre cada vez fica mais pobre
E o motivo todo mundo já conhece
É que o de cima sobe e o de baixo desce»*

As Meninas, Xibom bombom

1. Introdução

A emergência do nacionalismo parece ser a característica mais marcante deste começo de século e está reorientando a mudança de desenho da ordem internacional no presente. O que se imaginou num certo momento em que a queda da União Soviética marcava o fim do mundo bipolar e abria uma perspectiva de maior cooperação e descentralização de poder nas relações internacionais, foi superado pela atitude dos EUA em busca da reafirmação de sua hegemonia na cena mundial. A partir dos atentados de 11 de setembro e seus desdobramentos nas invasões do Afeganistão e do Iraque, houve uma inflexão na postura norte-americana num sentido ainda mais unilateral, provocando uma reação afirmativa dos interesses nacionais por parte de um grande número de estados que não se sentem contemplados ou mesmo se vêem em franca oposição à estratégia estadunidense. Dois outros fenômenos vêm completar a complexidade desse quadro. De um lado, o acirramento da disputa por fontes de energia não renováveis, como petróleo e gás, cujo horizonte de aproveitamento das reservas existentes vem se revelando preocupantemente estreito. E, de outro lado, o crescimento acelerado das grandes economias dos chamados países emergentes, em especial a China e a Índia¹. Tanto o desejo de preservar o crescimento como garantir o abastecimento da energia necessária, fatores de legitimidade dos governantes, levam a uma imperiosa afirmação do interesse nacional. Nesse sentido, a perspectiva de construção de uma ordem mundial multipolar nasce não da erosão da soberania dos estados nacionais, mas de sua afirmação, pois apenas do crescimento do poder dos estados que já são ou venham a se tornar competidores dos EUA é que se pode esperar uma mudança do perfil unilateral da ordem mundial prevalente desde a retomada da hegemonia norte-americana com o final da guerra fria.

Este trabalho tem como objetivo investigar a posição do Brasil nesse novo quadro de transição nas relações internacionais. Para tanto, uma primeira parte vai analisar a política externa brasileira recente, que se por um lado reafirma uma característica histórica pendular, em que se sucederam períodos de alinhamento quase automático aos EUA e períodos de independência, desde 2003 vem não apenas seguindo a posição de autonomia como adotando uma atitude mais ousada na afirmação do que entende como o interesse nacional. Numa segunda parte será feita uma breve reconstituição do desenvolvimento capitalista brasileiro, suas principais características instituídas pelo processo de industrialização iniciado ainda nos idos de 1930, com seus resultados de aumento das

¹ Dentre as grandes economias emergentes, conhecidas pela sigla BRICS, o objeto deste trabalho, o Brasil, representa uma exceção na medida em que vem, há 25 anos, crescendo abaixo da média mundial.

desigualdades sociais e de impossibilidade de reduzir a pobreza de forma mais significativa. A crise dos anos 1980 e a adoção do neoliberalismo desde 1990 serão estudadas na medida em que representam o principal condicionante da situação atual. Por fim, os principais conflitos sociais que esse padrão de desenvolvimento desigual e excludente provocou e os interesses e alternativas que as diferentes forças sociais nativas e autóctones intervenientes no processo histórico brasileiro disputam na arena da luta política serão discutidos.

2 O Brasil e a ordem mundial

Desde os anos 1980, a posição do Brasil na ordem internacional está em transformação em razão de um movimento que tem duas determinantes fundamentais. A primeira delas, numa perspectiva que se poderia dizer de dentro para fora, foi a crise estabelecida com o fim do ciclo de desenvolvimento iniciado nos anos 1930, baseado na industrialização por substituição de importações e cujo esgotamento foi precipitado pela impossibilidade de manter os compromissos com o pagamento da dívida externa, contraída justamente para financiar sua última etapa.² A segunda determinante, correspondente à perspectiva de fora para dentro, foi marcada pelo processo de retomada da hegemonia norte-americana instaurado pela administração Reagan no começo da década de 1980. Como mostrou Tavares (1985), a partir de um duplo movimento nos planos militar e financeiro, os EUA alcançaram a reafirmação do poder do dólar e do capital financeiro de *Wall Street* e da liderança de sua burguesia sobre as classes dominantes dos demais países da OCDE, ao mesmo tempo em que, acelerando a corrida armamentista no processo da chamada Segunda Guerra Fria, alcançavam a virtual paralisia do “inimigo comunista” e, afinal, sua capitulação, materializada na extinção da União Soviética após a queda do Muro de Berlim.

Na medida em que a hegemonia norte-americana foi consolidando sua posição com o sucesso desses dois movimentos, o contencioso com a América Latina, resultante da não solução do *default* das dívidas externas, passou a receber uma atenção específica, uma vez que o Clube da Paris, comitê assessor dos bancos credores, não alcançava sucesso na negociação com os governos da região. Foi nesse contexto que, ao final dos anos 1980, o então secretário do tesouro Nicholas Brady alcançou a adesão de boa parte dos devedores a seu plano de reestruturação da dívida, o primeiro passo na direção de uma mudança da inserção internacional dos países da região e que se tornaria mais clara com a conversão ao neoliberalismo dos governos do continente. Na seqüência, a adoção de planos de estabilização baseados em alguma forma de ancoragem cambial, a promoção da abertura comercial e financeira combinada a um conjunto de reformas estruturais com vistas à privatização e desregulamentação da economia e ao desmonte dos principais instrumentos com que os estados conduziram o processo de desenvolvimento completaram um quadro de profundas

² Ver parte 3 adiante.

transformações das instituições sociais em conformidade com o chamado Consenso de Washington.³ O resultado foi a continuidade da estagnação econômica iniciada com a crise de 1981, não mais induzida pela inflação elevada e crise fiscal, mas por um ambiente desestimulador do investimento em razão da contração do gasto público em infra-estrutura, da taxa de juros extremamente elevada e da apreciação da moeda nacional. A herança desse período para o Brasil é de um país que, após ter tido uma das maiores taxas de crescimento do mundo durante a maior parte do século XX, cerca de 7% ao ano, completa 25 anos de baixo crescimento, média de 2,3% entre 1981 e 2005.

Governos neoliberais que seguiram as diretrizes emanadas do FMI e dos EUA, aplicando as recomendações do Consenso de Washington, e passaram a dirigir a quase totalidade dos países da região desde meados dos anos 1980, encontraram um ambiente propício para implementar suas propostas tanto em razão da crise econômica quanto, em alguns países, da herança do chamado fascismo de mercado imposto pelos economistas monetaristas que serviram às ditaduras militares ainda nos anos 1970, casos do Chile e da Argentina. A piora dos indicadores sociais na região, com crescimento da pobreza, concentração da renda, aumento do desemprego e da exclusão social, acabaram por provocar uma onda de insatisfação que vem sacudindo o continente desde o começo do novo século, levando à derrocada das forças políticas neoliberais e à ascensão de novos governos que têm, em diferentes graus, buscado romper com a hegemonia do pensamento único. Essas tentativas precisaram fazer frente à oposição interna da maioria da classe dominante, cuja adesão ao neoliberalismo segue preponderante, bem como lidar com o veto estadunidense a qualquer alternativa mais autônoma, a exemplo do clima de permanente tensão em relação ao governo bolivariano da Venezuela.

O processo político conduzindo ao poder governantes oriundos dos movimentos populares e de partidos de esquerda foi provocado pela crescente insatisfação com o aumento da exclusão e da pobreza frutos do modelo neoliberal e se consolidou com a formação um sentimento favorável a uma via alternativa. Essa alternativa começou a se esboçar na proposição de uma retomada do projeto desenvolvimentista de crescimento acelerado, dessa vez substantivado pelo imperativo da equidade, e pela consciência de que essa alternativa não pode ser realizada por cada nação de forma isolada. Uma pré-condição necessária seria a integração sócio-econômica da América do Sul, a qual tem mobilizado os esforços diplomáticos desses novos governos, que buscam fortalecer o Mercosul e ampliá-lo na direção de uma Comunidade Sul-americana de Nações, novo espaço de um projeto de desenvolvimento compartilhado.

O processo de integração regional responde a um movimento mais geral de mudança da dimensão espacial dos sistemas econômicos, onde a continuidade da acumulação de capital exige uma ampliação dos mercados para além das fronteiras dos estados nacionais, e que se traduz em dois movimentos: a internacionalização dos capitais e a formação de blocos econômicos continentais

³ A expressão é do economista John Williamson e indica um conjunto de medidas de política econômica recomendadas pelo governo dos EUA e pelo FMI para serem adotadas pela América Latina desde o final da década de 1980 (Williamson, Kuczynski, 2003).

(Faria, 1998, 2004). Na América do Sul, esse processo teve dois pontos de partida, a Comunidade Andina e o Mercosul, além de contar com um fórum de articulações diplomáticas que é a Associação Latino-americana de Desenvolvimento e Integração (ALADI). O bloco de países andinos encontra-se em crise profunda, na medida em que alguns de seus membros vêm assinando tratados bilaterais de livre-comércio com os EUA, motivo do recente abandono do pacto pela Venezuela ao decidir formalizar sua adesão ao Mercosul. Diferentemente, e muito embora de forma lenta e muitas vezes ziguezagueante, a união aduaneira entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai segue seu curso, tendo sido capaz de sobreviver às crises brasileiras de 1999 e argentina de 2001, alcançando novo impulso com a aproximação de outros sócios, pois, além da Venezuela, em processo de adesão plena, Bolívia e Chile também participam de forma parcial.

Desde sua origem, com o processo de aproximação entre Brasil e Argentina em 1986, o bloco do Cone Sul vem enfrentando uma forte oposição dos EUA que, além das pressões diplomáticas e da tentativa de isolamento, lançou a proposta de uma área de livre-comércio das Américas, a ALCA, uma iniciativa que, se concretizada, resultaria em desaparecimento da união aduaneira sul-americana, pois esta iria inexoravelmente se diluir com a virtual eliminação de seu instrumento mais efetivo, a tarifa externa comum. Os governos da região vêem na consolidação do Mercosul uma necessidade, seja para ganhar competitividade no mercado mundial, seja para promover o chamado desenvolvimento compartilhado, e por essa razão foram os principais responsáveis pela paralisação das negociações da ALCA, após o impasse da cúpula de Mar del Plata em fins de 2005. Naquela ocasião, Mercosul e Venezuela cobraram o tema acesso a mercado de uma delegação dos EUA que não tinha mandato para ceder, levando as tratativas a um impasse.

O tema comércio exterior é razão de uma clara clivagem entre os países sul-americanos, como lembrou Amado Cervo (2005). De um lado o grupo dos países industrializados, que reúne Argentina, Brasil e Venezuela, para quem a integração é condição necessária à continuidade de seu desenvolvimento e garantia de maior autonomia e, de outro lado, os países menores, cujas economias são pouco mais que primário-exportadoras, facilmente seduzíveis por uma proposta de tratamento comercial diferenciado por parte dos EUA, a exemplo de Chile ou Equador. Como decorrência dessa situação, é do interesse do Brasil e de seus parceiros sul-americanos avançar o quanto antes em direção à integração continental para assegurar o maior número de aliados possível, movimento gerador de tensão em suas relações com os EUA.

Da mesma forma, também é do interesse brasileiro uma alteração da ordem internacional no sentido da construção de um mundo multipolar onde os espaços de negociação para a periferia seriam maiores. Pela tradição diplomática do País, o caminho buscado é o da negociação, sem nunca desafiar diretamente o poder americano. Essa postura resulta do que chamo o caráter pendular que marca a política externa brasileira há mais de 60 anos, oscilando entre um estreito alinhamento aos EUA ou uma posição autônoma. Durante todo o período, fases de autonomia e alinhamento se sucederam. No presente, vive-se uma fase de independência, sucessora de um dos momentos de mais estreito alinhamento aos desígnios estadunidenses, quando, durante os anos 1990 e sob a

presidência de F. H. Cardoso, o Brasil cumpriu o papel de coadjuvante próprio a quem aderiu ao modelo neoliberal.

A atual fase de autonomia da política externa brasileira se, por um lado, persegue com maior determinação objetivos que contribuam para a realização dos interesses nacionais, por outro lado não pretende assumir uma posição de desafio à hegemonia norte-americana. O pêndulo não se sustenta em suas situações extremas, transitando quase todo o tempo por um estado intermediário. A posição brasileira, tal como foi apresentada pelo embaixador José M. Bustani (2004), supõe que a hierarquia mundial está sujeita à mudança, e que nenhum poder hegemônico ou mesmo imperial pode assegurar o equilíbrio da ordem internacional: em sua opinião, a estabilidade sob hegemonia seria um mito. Nesse sentido é que o país estabeleceu sua estratégia, embasada em quatro linhas de ação: primeiro, a prioridade à integração da América do Sul a partir do Mercosul; segundo, a aliança com os grandes países em desenvolvimento, como China, Índia e África do Sul; terceiro, o reconhecimento de vínculos especiais com a África e a ampliação do diálogo com o mundo árabe; e, quarto, as negociações com as nações desenvolvidas com vistas ao acesso a mercados, investimento e tecnologia.

Se a rigidez hierárquica do sistema internacional é um mito, a política externa brasileira não teria por que se constituir como um desafio à potência hegemônica dessa ordem instável, bastaria agir com clarividência para aproveitar as oportunidades que se abrem. Assim, a implementação das quatro linhas de atuação não teria por que se desenvolver como desafio à hegemonia norte-americana, o que não quer dizer que, eventualmente, não se estabeleçam conflitos, principalmente no que diz respeito à integração sul-americana, vista pelo *establishment* dos EUA como um processo antagônico à preservação de sua liderança no continente.⁴

Percebe-se aqui uma clara diferença entre a posição brasileira e aquela da Venezuela sob a liderança de Hugo Chaves. Mesmo chefiando o governo de um partido de esquerda, o presidente Lula jamais adotaria um discurso antiimperialista à semelhança de seu aliado venezuelano. Essa atitude é coerente com toda uma tradição histórica do Brasil, através da qual as análises de clássicos da sociologia brasileira como Raymundo Faoro (2001) identificaram a recorrência de um fenômeno que chamaram conciliação das elites, através do qual mudanças sempre aconteceram sem que os interesses populares fossem contemplados mais do que marginalmente, preservando-se as estruturas de dominação social.⁵ O Partido dos Trabalhadores, ao chegar ao poder com a eleição de Lula em 2002, evitou, no entanto, romper com o modelo anterior, optando por preservar tanto os interesses do capital financeiro quanto os laços de dependência com os EUA, assumindo uma posição de continuidade nas políticas de estado, com mudanças apenas na margem. Essa posição do novo governo havia sido negociada em Washington ainda antes de sua posse. Na seqüência, o

⁴ Essa desconfiança norte-americana não tem por base uma avaliação dos desígnios das forças políticas que promovem a integração sul-americana, mas unicamente a consideração de seus interesses imediatos. Uma ruptura com o vizinho do norte não é alternativa em pauta para nenhum país da região, mesmo a Venezuela bolivariana.

⁵ Fenômeno semelhante foi identificado por Gramsci em sua análise da sociedade italiana no processo que apelidou "rissorgimento". Na literatura, o mesmo fenômeno foi descrito por Lampedusa em seu clássico "Il Gattopardo".

continuísmo no sentido da manutenção da orientação neoliberal e a frustração das forças sociais que o haviam apoiado revelaram-se com toda a clareza.

3 O capitalismo brasileiro

O estilo de desenvolvimento seguido pelo Brasil, e também por quase toda a América Latina na segunda metade do século XX, pode ser considerado uma decorrência da crise do modelo primário exportador vigente desde meados do século XIX. Naquele modelo, um conjunto de economias da região chegou a alcançar um nível elevado de renda *per capita*, resultado do crescimento acelerado propiciado por sua relação com o centro do sistema internacional de então, a Inglaterra, fundada no fornecimento de alimentos e insumos para sua indústria. A partir dos anos 1920, o modelo se esgotou ao mesmo tempo em que a hegemonia britânica vivia sua fase final. A Grande Depressão e depois a II Guerra Mundial abriram a possibilidade de uma via alternativa, através do processo de industrialização por substituição de importações, iniciado como reação ao drástico encolhimento do mercado internacional. Ao mesmo tempo, com a ascensão dos EUA à posição hegemônica ao final do conflito, abre-se espaço a um novo padrão de inserção externa da região. A exportação de capital e conseqüente penetração de suas empresas nas economias tanto dos demais países desenvolvidos como da periferia definiram a nova modalidade de hegemonia praticada por aquele país, a qual, diferentemente da britânica, esteve sempre embasada mais na penetração e dominação dos mercados do círculo das economias centrais e também da periferia por suas empresas transnacionais do que no domínio dos fluxos de comércio propriamente ditos (Arrighi, 1996).

A nova ordem internacional vai oportunizar à América Latina um ingresso maciço de investimento estrangeiro, importante contribuição ao processo de crescimento acelerado com o qual o continente acompanhou a chamada “idade de ouro” do capitalismo no período. Em razão disso, o capital estrangeiro passaria a controlar boa parte da nova estrutura produtiva em construção. Refletindo sobre esse fenômeno do domínio das empresas estrangeiras sobre a industrialização latino-americana, Celso Furtado propôs uma pergunta decisiva: “Sendo assim, até que ponto é adequado utilizar o conceito de sistema econômico nacional na análise de tais economias?” (Furtado, 2003: 51).

No plano sociológico, essa característica do desenvolvimento econômico produziu um resultado peculiar na formação de classe da burguesia nacional, uma vez que uma parcela considerável de seus membros passou a ser formada por administradores de capitais de origem estrangeira, os quais, inclusive, sempre ocuparam postos de direção nas organizações da sociedade civil representativas do empresariado nacional. Como corretamente já fora apontado nas reflexões da tradição marxista latino-americana (ver Cardoso, 1995), uma nova modalidade de dependência foi criada em substituição à antiga subordinação aos movimentos cíclicos do mercado mundial de bens primários, o desenvolvimento associado. Essa nova dependência tem como fundamento o fato de os centros de decisão sobre os rumos da economia nacional estarem submetidos a diretrizes emanadas dos países centrais em virtude da dominação de empresas transnacionais sobre o núcleo dinâmico

dessas economias, numa posição que lhes possibilitava o controle do processo de acumulação de capital. O exemplo mais evidente dessa situação é dado pela indústria automobilística, mas o mesmo se repete em outros importantes ramos como química, eletrônica ou farmacêutica. As empresas privadas nacionais ou se mantiveram nos ramos menos dinâmicos, como vestuário, têxtil e alimentação, ou, quando presentes nos setores dinâmicos, acabaram por ocupar posições subordinadas, como fornecedoras das empresas estrangeiras, a exemplo da indústria metalúrgica produtora de autopeças para as montadoras de automóveis multinacionais.

Os capitais internacionais dominantes, em sua maioria estadunidenses, apenas encontraram algum contrapeso a seu poder econômico com a formação do setor produtivo estatal, que se concentrou no segmento de insumos e infra-estrutura, como siderurgia, petroquímica, energia e comunicações. Esse padrão de crescimento, apelidado nacional-desenvolvimentismo, foi descrito na literatura como erguido sobre um tripé formado pelos capitais nacional, estatal e estrangeiro (Oliveira, 1977, Tavares, 1972). Coordenado pelo estado, tendo o capital estrangeiro como protagonista central e preservando as estruturas sociais excludentes apenas transpostas do ambiente rural arcaico para a vida urbana moderna, o processo de modernização conservadora realizou uma profunda mudança na sociedade brasileira, cujo efeito mais dramático foi um processo acelerado de urbanização pelo qual, ao longo de apenas 60 anos, os 68,8% da população vivendo no campo em 1940 foram reduzidos a 18,8%, em 2000, segundo os censos do IBGE.⁶ O grande motor desse processo foi a expansão da indústria, que se expandiu a taxas próximas a 10% ao ano na maior parte do período. Mesmo em face da redução das taxas de crescimento nos anos 1980, a indústria representava 42,3% do PIB em 1985, contra 11,1% da agropecuária, enquanto os serviços atingiam a marca de 46,6% então.⁷

A crise e a opção neoliberal dos anos 1990 modificaram em alguma medida esse quadro, mas sem realizarem uma alteração mais profunda na estrutura produtiva. Em função do baixo crescimento, da abertura comercial e financeira, das privatizações e desnacionalizações, o desempenho da indústria foi afetado sobremaneira, em razão do que essa viu sua participação no PIB diminuir até atingir 37,3% em 2006, redução que foi acompanhada também pela agropecuária, que caiu para 7,7%. A diferença foi conquistada pelos serviços, cujo peso representa 55% do PIB em 2006. O que mudou substancialmente então foi um drástico enfraquecimento da participação do capital estatal, resultado do processo de privatizações que excluiu o estado do setor de comunicações, até então seu monopólio, o mesmo acontecendo com a siderurgia, petroquímica, indústria aeronáutica e, em menor grau, com energia e transportes.

Esse processo teve dois efeitos decisivos, o primeiro dos quais diz respeito à problemática da dependência, uma vez que, com a redução substancial da importância econômica do capital de

⁶ O IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, é responsável pelos censos demográficos, pelas estimativas de produto e renda e as demais estatísticas sócio econômicas aqui citadas.

⁷ Essa proporção correspondente ao fenômeno descrito na literatura como “inchaço do terciário”, típico de economias urbanizadas subdesenvolvidas, em razão de a oferta de emprego no setor dinâmico industrial não acompanhar o crescimento da população urbana, parcela importante da qual assume ocupações de baixa produtividade no segmento de prestação de serviços do mercado de trabalho (Oliveira, 1977).

propriedade estatal, o poder dos capitais estrangeiros se viu sem contrapeso. O segundo efeito foi a mudança institucional dos mecanismos de regulação econômica, que até então eram definidos pelos agentes estatais presentes nos diversos ramos da estrutura produtiva, e que passaram a seguir critérios privados definindo metas e métodos de gestão.⁸

O modelo brasileiro, de forma ainda mais acentuada que seus congêneres latino-americanos, fez-se notório por sua característica socialmente excludente. Isso se manifesta não apenas numa distribuição pessoal da renda extremamente concentrada, onde os índices do país só não são piores do que os de alguns pequenos países africanos muito pobres, mas também na distribuição funcional da renda, na qual os rendimentos dos trabalhadores assalariados representam apenas 35,6% da renda nacional. Essa concentração dos rendimentos faz com que uma parcela majoritária da população viva em condições de relativa pobreza, o que se reflete nos dados apurados pela última pesquisa de orçamentos familiares nos anos de 2002 e 2003, quando 58,5% das famílias tinham uma renda menor do que US\$ 400 por mês, enquanto a faixa com rendimento mensal de mais de US\$ 2000 abrangia apenas 3,6% das famílias.

Dessa situação resultou um baixo dinamismo do mercado interno de consumo, cuja ampliação foi apenas um resultado do processo de urbanização o qual, uma vez esgotado, colocou a economia brasileira diante de um clássico problema de insuficiência de demanda efetiva, problema este que foi agravado pelo processo de endividamento externo e crise fiscal, que reduziram a parcela investimento da demanda, precipitando a crise e o baixo crescimento com que a economia vem convivendo desde 1981.

A desnacionalização e a redução do papel da indústria, diminuindo o potencial do núcleo dinâmico voltado para o mercado interno da economia brasileira, levaram as empresas sediadas no país a um movimento de escolha do segundo melhor, voltando-se para o mercado externo. O resultado disso é que, mesmo com índices de crescimento das exportações que chegaram a atingir mais de 20% ao ano, sua contribuição ao crescimento do PIB permanece modesta, assegurando apenas as taxas medíocres de pouco mais de 2%. Um segundo efeito das reformas neoliberais e seu novo padrão de política econômica, voltada exclusivamente para a estabilidade monetária, foi a criação de condições para a hegemonia do capital financeiro sobre a economia brasileira. A combinação de austeridade fiscal e juros elevados possibilitou aos rentistas apropriarem-se de uma parcela crescente da renda nacional, atingindo a casa dos 30% em 2005 (Bruno, 2006), fato que se realiza em detrimento do consumo e do investimento.

⁸ Por exemplo, a Eletrobrás, empresa governamental de energia executava as políticas do setor definidas pelo Ministério de Minas e Energia ao qual estava subordinada. Depois das reformas neoliberais, a regulação passou a ser realizada por um ente autônomo, a Agência Nacional de Energia, ANEEL, que define regras vinculantes para as políticas definidas apenas genericamente pelo ministério, o qual pouca capacidade de influenciar as empresas do setor tem. Mesmo a Eletrobrás, que preserva uma parcela ainda importante da geração e transmissão de energia do país, está condicionada pelas normas de caráter mercantil definidas pela ANEEL e que a obrigam a comportar-se como se privada fosse, guiada exclusivamente por critérios de maximização do lucro.

O desenvolvimento econômico brasileiro e latino-americano, em que pese seu desempenho extraordinário em termos de taxas de crescimento, foi descrito com razão como uma construção interrompida (Furtado, 1992) ou como industrialização truncada (Fajnzylber, 1988), pois não foi capaz, não apenas de reduzir significativamente a distância em relação aos níveis de renda e bem-estar dos países centrais, como não chegou a consolidar um sistema econômico com uma dinâmica endógena relativamente autônoma em relação ao sistema mundial.

4 A sociedade brasileira e seus conflitos

Uma sociedade tão desigual, com um grau de exclusão que coloca cerca de um terço de seus membros alijados de qualquer oportunidade de prosperidade, onde o caminho da ascensão social possibilitado pelo crescimento do emprego assalariado está bloqueado há 25 anos, e que, ao mesmo tempo, convive com um sistema político aberto, com garantias dos direitos civis e das liberdades democráticas e com eleições livres, mesmo que influenciáveis pelo poder econômico e a manipulação do *marketing*, não poderia deixar de expressar suas contradições em conflitos sociais que por vezes assumem formas extremamente agudas.

O primeiro e mais conhecido foco de conflitos sociais no Brasil é motivado pela questão da propriedade. Sua expressão mais conhecida é a luta do MST, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, pela reforma agrária, uma luta política que tem recorrentemente apresentado episódios de extrema violência. Embora seu peso econômico e social seja limitado, dado o grau de urbanização já referido, é um conflito de grande expressão política, principalmente em razão da desproporcional importância dos latifundiários e do agronegócio nos meios políticos nacionais e das táticas do MST na forma da ação direta e da desobediência civil, com invasões de propriedades e outros atos de grande repercussão, além de sua grande capacidade de mobilização, fruto de uma bem disciplinada estrutura orgânica com centenas de milhares de membros.

No entanto, há um segundo tipo de conflito em torno do problema da propriedade, que se desenvolve no meio urbano das grandes cidades, onde se articulam movimentos de luta pela moradia. Esses conflitos, entretanto, são mais episódicos, uma vez que os movimentos que os conduzem têm um nível mais baixo de organização, muito embora o problema social seja bem maior, pois ao redor de 20% da população das regiões metropolitanas vive em favelas, numa situação precária e irregular, sem título de propriedade de suas habitações e, em consequência, sem dispor de infra-estrutura e serviços públicos urbanos.

O segundo grande foco de conflitos sociais se dá em torno da distribuição da renda. As lutas por melhoria salarial impulsionaram o processo de redemocratização do Brasil, na medida em que propiciaram a formação de um novo movimento sindical que está na origem da construção do Partido dos Trabalhadores. A pugna teve raiz no aumento da desigualdade que acompanhou o crescimento

econômico, especialmente durante a ditadura militar.⁹ Durante os anos 1990, o desemprego, que já vinha grande da década anterior, além de se ampliar, veio se somar à onda neoliberal de reformas com vistas à redução de direitos trabalhistas e maior liberdade ao capital, bem como às políticas econômicas ortodoxas e à reestruturação produtiva das empresas em diversos setores da economia, com suas medidas de enxugamento de postos de trabalho e ampliação dos controles sobre seus empregados, para enfraquecer sobremaneira a organização sindical. Apenas após 2003, com um ambiente de menor repressão às lutas sociais, além de um certo crescimento do investimento e uma melhora na oferta de postos de trabalho formais, é que a queda dos rendimentos teve interrupção, o que levou as últimas estatísticas a apontarem uma melhoria na distribuição de renda entre os trabalhadores¹⁰.

Entretanto, a manutenção da política econômica neoliberal, baseada na livre movimentação internacional dos capitais, nos juros elevados e na contenção das despesas e investimentos públicos; a continuidade de sua agenda de reformas contra os interesses do mundo do trabalho e a reestruturação produtiva na indústria e em alguns serviços como bancos e comunicações, com seu uso abusivo das modalidades de terceirização e subcontratação de mão-de-obra, não apenas ampliaram o desemprego, como produziram o fenômeno de precarização dos postos de trabalho remanescentes, o que se traduziu no declínio acentuado da renda dos trabalhadores desde 1997, até um limite de, em 2003 o rendimento médio pago em São Paulo, o coração econômico do país, atingir apenas 51,6% do valor pago em 1985.¹¹ A pequena melhora no período mais recente fez esse índice alcançar 54,1% no final de 2005.

A mencionada evolução positiva da distribuição de renda resultou mais do crescimento das transferências realizadas pelos programas governamentais de assistência e previdência social do que dessa pequena melhoria salarial. O programa de complementação de renda para famílias em situação de risco social (Bolsa Família) atingiu em 2006 um universo de 9 milhões de famílias beneficiárias. Mais significativa ainda é a ação da previdência, pois o benefício, pago a 24 milhões de pessoas, tem como piso o valor do salário mínimo, equivalente em 2006 a US\$ 153, em quanto o Bolsa Família paga, em média, US\$ 26 por família.

Essa questão nos leva ao terceiro foco de luta social no Brasil hoje, o quadro de estagnação econômica resultante da interrupção do padrão de desenvolvimento anterior e do fracasso da opção neoliberal em promover um modelo de crescimento alternativo. A aposta na liberdade irrestrita aos capitais privados e numa ainda maior internacionalização da economia como ante-sala de um novo ciclo de prosperidade não se cumpriu. As razões dessa situação não são difíceis de se identificar,

⁹ Em 1960 os 10% mais ricos da população tinham uma renda 34 vezes maior do que a dos 10% mais pobres. No final da ditadura, em 1980, essa diferença subira para 47 vezes e, após a primeira década de crise, cresceu ainda mais, até atingir impressionantes 78 vezes em 1991 (Estatísticas do século XX, 2003).

¹⁰ A pesquisa anual de domicílios do IBGE, PNAD, apontou uma redução do índice de Gini da concentração dos rendimentos das pessoas ocupadas, de 0,568 em 2001 para 0,547 em 2004. Esse índice já fora de 0,638 em 1991, seu nível mais elevado da série.

¹¹ O valor é calculado pela Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) do DIEESE, instituição de estatísticas e estudos sócio-econômicos vinculada aos sindicatos de trabalhadores.

estão na imensa transferência de renda que o arranjo macroeconômico realiza em favor do capital financeiro. Diferentemente dos anteriores, o conflito em torno do desenvolvimento não opõe um alinhamento de classe contra classe, pois nesse caso a burguesia está dividida entre um grupo que tem sua possibilidade de acesso à mais-valia dependente da renda apropriada através da produção – caso dos pequenos e médios empresários e mesmo de alguns grandes capitais da indústria e da agropecuária – e os capitalistas propriamente ditos, um agrupamento que reúne aos bancos grandes empresas do setor produtivo e do comércio e um universo de cerca de 20 mil famílias ricas que têm uma parcela importante de sua propriedade na forma líquida do capital dinheiro e aplicam essas disponibilidades nos mercados financeiros, auferindo as taxas de juros mais altas do mundo oferecidas pela política monetária ortodoxa do Banco Central. Estima-se que cerca de 70% dessa renda financeira tenha origem em pagamentos de juros sobre a dívida pública (Pochman, 2004). O peso desse rentismo sufoca o crescimento econômico no capitalismo brasileiro.

Nesse conflito, as classes populares têm interesses próximos aos dos empresários do setor produtivo, na medida em que qualquer possibilidade de melhora de sua situação social depende de um substancial crescimento do emprego, que só pode ser alcançado pela combinação de um crescimento do investimento privado e uma ampliação dos gastos do governo. Por essa razão, a crítica ao efeito estagnacionista da política macroeconômica neoliberal encontra grande repercussão. O poder dos interesses financeiros, bem posicionados politicamente pelo controle exercido sobre o Banco Central e os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, com forte capacidade de influenciar a opinião pública por sua presença na mídia, suas poderosas vinculações com os partidos políticos mais influentes, que chegou inclusive à cooptação da corrente majoritária do próprio Partido dos Trabalhadores, tem impedido a viabilidade de qualquer alternativa desenvolvimentista.

5 Conclusão: o estado no centro da disputa

Como referido ao início deste texto e diferentemente do que uma visão apressada da mundialização pode fazer crer, o mundo vive um momento de afirmação dos interesses nacionais provocada justamente pelo acirramento da concorrência entre nações que a internacionalização capitalista gerou. Essa realidade repõe com uma força ainda maior a necessidade do uso do estado por parte dos capitais nacionais que tenham a pretensão de ampliar seu espaço na cena mundial. Segundo Robert Cox (1999), os requisitos para uma potência exercer a hegemonia na ordem mundial englobam três elementos necessários. O primeiro é o que descreve como ordem material, e responde tanto pela capacidade militar como pelo potencial econômico de liderança de sua estrutura produtiva. O segundo elemento é ideológico, dá conta da capacidade de uma nação induzir a ordem mundial a seguir seus valores, fazendo com que as demais nações deles compartilhem. E terceiro, um elemento institucional, a capacidade de a nação sustentar sua liderança pela influência que exerce sobre as instituições que plasmam as relações internacionais. Como referido em outro trabalho, “las posibilidades de esa pretensión hegemónica lograr éxito depende, además, de una escala mínima

para las dimensiones territoriales y la población de un Estado-nación. En esa disputa no hay lugar para los pequeños” (Faria, Ferrari, 2006, p. 14).

Nessa disputa, as nações sul-americanas enfrentam um obstáculo de difícil transposição, a já referida formação truncada de sua burguesia nacional. Se essa dificuldade já se manifestara durante o processo de industrialização, que se caracterizou por uma internacionalização de suas estruturas produtivas e conseqüente manutenção da relação de dependência, a crise daquele modelo e a adesão voluntária ao neoliberalismo do Consenso de Washington reduziram ainda mais a capacidade de a burguesia nacional dirigir um processo de desenvolvimento autônomo com vistas a ampliar seu espaço na ordem mundial. O sujeito desse processo é, hoje, uma incógnita da história.¹²

Quem quer que venha a ser este sujeito, precisará enfrentar a tarefa de fortalecimento do estado nacional, a qual cobrará o enfrentamento de três temas cuja solução não se dará sem muita luta política. O primeiro deles é a reforma tributária, como disse Atilio Boron (2003), “a mãe de todas as batalhas”, a qual, para se efetivar, precisará superar o veto contributivo dos mais ricos para dotar o estado dos fundos necessários ao financiamento de um novo padrão de desenvolvimento com equidade. O segundo desses temas, também ligado à problemática do financiamento e da distribuição da renda, é de um novo papel para a dívida pública no apoio ao desenvolvimento, uma vez que, desde 1993-4, essa vem sendo o principal mecanismo de alimentação da acumulação de capital rentista no país. A redução dos juros pagos, o alargamento de seus prazos, hoje com quase a mesma liquidez do dinheiro, o aumento da tributação sobre seus rendimentos e a retomada das restrições sobre a participação de investidores estrangeiros nesse mercado são medidas necessárias a uma nova função para o capital fictício estatal.

O terceiro tema é a mudança na forma de gestão do estado, sua democratização. O governo brasileiro dirige uma máquina administrativa em parte capturada por interesses privados, mecanismo aprofundado pelas reformas neoliberais, caso da relação entre o sistema financeiro e Banco Central, e em parte dependente de um padrão de governabilidade sustentado por negociações envolvendo recursos do orçamento e mesmo corrupção. A redemocratização do País, inscrita na Constituição de 1988, garantiu uma democracia de aspecto apenas formal, que se choca com a persistência e aprofundamento das desigualdades sociais e os efeitos deletérios da crise econômica, tornando a própria preservação das liberdades republicanas problemática. Ao mesmo tempo, a vida política brasileira recente é rica em experiências de democracia participativa nos níveis municipal e estadual de governo, a exemplo do conhecido Orçamento Participativo de Porto Alegre. A extensão desses mecanismos de participação popular ao plano federal é decisiva para a própria continuidade das instituições republicanas.

¹² Para os autores da crítica marxista à teoria da dependência, esse sujeito seria a classe operária aliada aos trabalhadores do campo (Cardoso, 1995). 30 anos depois que essas teses foram formuladas, entretanto, as mudanças nas formações sociais latino-americanas forçam a que esse tema seja rediscutido, basta lembrar a expressiva redução do operariado industrial no Brasil, de 7,2 milhões em 1990 para 6,6 milhões em 2002, enquanto o conjunto da classe trabalhadora crescia no mesmo período de 37,5 para 43,2 milhões, conforme o IBGE.

Nas eleições de 2002, esses temas foram debatidos e o candidato Lula assumiu compromisso com sua realização. Seu governo mostrou-se uma grande decepção, na medida em que seu raio de ação foi enormemente reduzido pelo acordo acertado naquele encontro em Washington ainda antes da posse e pelo qual os interesses do capital financeiro foram preservados através da manutenção da política econômica neoliberal. Em que pese alguns avanços, como a não repressão aos movimentos sociais ou a política externa independente, as forças sociais interessadas na mudança da sociedade brasileira sofreram durante o governo do PT uma dura derrota e encontram-se hoje longe de representar o sujeito de uma transformação histórica tão necessária.

E, no entanto, o presidente foi reeleito em 2006, inaugurando um segundo mandato com a promessa de acelerar o crescimento econômico e manter suas políticas sociais de assistência aos mais carentes e sua política externa independente. Até que ponto algum avanço no plano do emprego e da renda nacional mais significativo será possível diante da manutenção do quadro geral da política econômica ortodoxa voltada para as metas de inflação sustentadas pelo câmbio valorizado e por um enorme esforço fiscal, só o futuro dirá. No plano político, sua postura diante das contradições da sociedade permanece a mesma, de total incapacidade de contrariar os interesses dominantes. Por essa razão a reforma agrária apresenta resultados marginais em relação à estrutura fundiária, o arranjo macroeconômico segue inalterado e a relação com os partidos políticos é pautada pela manutenção de uma colisão numericamente majoritária, mas tão ampla quanto heterogênea. Mesmo a política externa independente sofre o constrangimento de evitar atitudes mais ousadas e de não confrontar mais explicitamente os interesses dos EUA. Nesse sentido, apesar de sua importante presença na cena internacional, como na organização do G20 na atual Rodada de Doha da OMC, o Brasil ainda está muito longe de influenciar mais decisivamente a ordem mundial como contrapeso ao poder americano, a exemplo de China ou Rússia.

Referências

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. São Paulo: Contraponto / UNESP, 1996.

BORON, Atilio. **Estado, capitalismo y democracia en América Latina**. Colección Secretaria Ejecutiva, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2003.

<http://www.clacso.org/wwwclacso/espanol/html/libros/estado/estado.html>

BRUNO, Miguel. *Rentier share*, financeirização e acumulação de capital produtivo no Brasil: uma análise empírica das restrições ao crescimento sustentado. **XI Encontro Nacional de Economia Política**. Vitória, 13 a 16 de junho, 2006.

BUSTANI, José M. Mitos e desafios da política externa. **Folha de São Paulo**. São Paulo: 9 de Setembro de 2004.

CARDOSO; Fernando Henrique. **As idéias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1995.

CERVO, Amado. "MERCOSUR, ALCA y OMC: una perspectiva actual de las políticas exteriores de los países sudamericanos" **III Jornadas Latinoamericanas de Historia de las Relaciones Internacionales**. Valparaíso e Viña del Mar, 23 a 25 de noviembre (Clase Magistral), 2005.

COX, Robert. (1999). **Approaches to world order**. Cambridge: Cambridge University Press.

ESTATÍSTICAS do século XX / IBGE. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

FAJNZYLBER, Fernando. **La industrialización trunca de América Latina**. México: Editorial Nueva Imagen, 1988.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FARIA, Luiz A. E. Regionale integration unt Enwicklung im Cono Sur. **Journal für Entwicklungspolitik**. Viena, v. XIV n. 2, ps. 167-192, 1998.

FARIA, Luiz A. E. **A chave do tamanho: desenvolvimento econômico e perspectivas do Mercosul**. Porto Alegre: Editora da UFRGS / FEE, 2004.

FARIA, Luiz A. E., FERRARI, Andrés. Capitalismo, Estado y dependencia: ¿qué sentido tiene el concepto de Nación en la periferia? **XI Encontro Nacional de Economia Política**. Vitória, 13 a 16 de junho, 2006.

FURTADO, Celso. **A construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FURTADO, Celso. **Raízes do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

OLIVEIRA, Francisco. **A Economia da Dependência Imperfeita**. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

POCHMAN, Márcio et alii (Orgs.). **Atlas da Exclusão Social: Os Ricos no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Cortez v. 3, 2004.

TAVARES, Maria. C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TAVARES, Maria. C. A retomada da hegemonia norte-americana. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 5, n. 2, abr./jun. 1985.

WILLIAMSON, John, KUCZYNSKI, Pedro P. **After the Washington Consensus**: restarting growth and reforms in Latin America. Washington: Institute for International Economics, 2003.