

ANAIS DO WORKSHOP

Estado, Política e Desenvolvimento. Para uma Agenda de Pesquisa

Flavio Gaitán
Roberta Rodrigues Silva
Andrea Ribeiro
(organizadores)



ANAIS DO WORKSHOP

Estado, Política e Desenvolvimento. Para uma Agenda de Pesquisa

Flavio Gaitán
Roberta Rodrigues Silva
Andrea Ribeiro
(organizadores)



Anais do Workshop

ESTADO, POLÍTICA E DESENVOLVIMENTO. PARA UMA AGENDA DE PESQUISA

**Grupo de Pesquisa Estado, Instituições e Capitalismo-
Associação Latino-americana de Ciência Política**



Flavio Gaitán

Roberta Rodrigues Silva

Andrea Ribeiro

(organizadores)

ALACIP - Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.

GIEID-ALACIP - Grupo de Investigación Estado, Instituciones y Desarrollo

Desenho de capa: Pablo Diego Regino

CIP-Brasil. Catalogação na Publicação

Anais do Workshop Estado, Política e Desenvolvimento. Para uma Agenda de Pesquisa. Organizadores: Flavio Gaitán, Roberta Rodrigues Marques da Silva, Andrea Ribeiro - 1. ed. - Rio de Janeiro: ALACIP, 2016. Autores: Alana Camoça Gonçalves de Oliveira, Alex Guedes Brum, Alexis Dantas, Alicia Veneziano, Andrea Ribeiro, Anna Caroline Pott, Antônio José Maristrello Porto, Bernardo Fogli Serpe Geraldini, Carlos Eduardo Santos Pinho, Charles Martins Hora, Débora Coutinho Cunha, Elías Jabour, Elías Jabbour, Fabrício Antônio De Souza, Felipe Maruf Quintas, Flavio Gaitán, Gabriel Rolemberg Serwy, Giselle Nunes Florentino, Joaner Campello, José Carlos Dos Santos, Laura Meneghel Dos Santos, Lorena Granja Hernández, Marcos André Lessa, Marcus Ianoni, Renata Martins de Freitas, Roberta Rodrigues Marques da Silva, Rosiane Martins dos Santos, Vanessa Silveira de Brito.

486 p.

INCLUI BIBLIOGRAFIA

ISBN: 978-85-54808-00-6

1. Ciência Política. 2. Desenvolvimento Econômico. I. Gaitán, Flavio. II. Rodrigues Marques da Silva, Roberta. III. Ribeiro, Andrea.

Está autorizada e liberada a reprodução total ou parcial desta obra por qualquer meio, seja para uso individual ou coletivo e para qualquer finalidade que tenha por escopo dar a conhecer com objetividade o conteúdo deste livro. Solicita-se que toda reprodução indique a referência bibliográfica de onde foi retirada.

SUMÁRIO

Apresentação	
Flavio Gaitán, Roberta Rodrigues Marques da Silva & Andrea Ribeiro	7
Estado, Capacidades estatais e Desenvolvimento	
Estado, Política e Desenvolvimento. Notas para uma Agenda de Pesquisa Flavio Gaitán & Roberta Rodrigues M. da Silva	11
O planejamento governamental no nacional-desenvolvimentismo autoritário (1946-1985): a construção institucional de capacidades estatais Carlos Eduardo Santos Pinho	25
Capacidades estatais e aquisições de defesa: por uma nova forma de pensar o planejamento de longo prazo Anna Caroline Pott & Charles Martins Hora	73
A Revolução Democrática: Novo Constitucionalismo Latino-Americano e suas nuances Fabrício Antônio De Souza	89
La innovadora ley de ordenamiento territorial y desarrollo sustentable en Uruguay Alicia Veneziano	105
Economía e Política	
Coalizão e política macroeconômica nos dois governos de Lula: do tripé rígido ao flexibilizado Marcus Ianoni	137
A economia política das reformas e a presente transição chinesa Elias Jabbour & Alexis Dantas	169
Desenvolvimento local e dependência mineral: Reflexões acerca do caso de Samarco, em Mariana-MG. Antônio José Maristrello Porto & Laura Meneghel Dos Santos	187
Neocorporativismo à brasileira: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a Estratégia redistributiva e desenvolvimentista da Era Lula Felipe Maruf Quintas	209
Resgatando o pensamento social latino-americano: uma revisão das leituras da dependência de Rui Mauro Marini, Fernando Henrique Cardoso e Celso Furtado	225

Gabriel Rolemberg Serwy

Políticas Sociais e Regimes de Bem-estar

A política nacional para população em situação de rua: Alguns limites e possibilidades do Decreto 7053/09	
Renata Martins de Freitas	251
População em situação de rua: Um desafio para a atuação das políticas públicas	
Vanessa Silveira de Brito	269
Agências nacionais de desenvolvimento e portfólio de políticas sociais nos períodos Lula e Dilma: anotações sobre avanços, impasses e retrocessos	
José Carlos Dos Santos & Bernardo Fogli Serpe Geraldini	283
As políticas de vinculação do governo brasileiro para os nacionais emigrados e seus descendentes	
Alex Guedes Brum	297
Políticas sociais no Brasil contemporâneo: avanços, limites e perspectivas sobre a ótica da governança institucional	
Ricardo Karam	309
Programas de transferencia condicionada de ingresos: los casos de Argentina, Brasil y Chile en perspectiva comparada.	
Matías Mrejen	329
Geopolítica, Inserção Externa e Desenvolvimento	
Geopolítica e política externa brasileira: o petróleo e as relações Brasil-Nigéria nos séculos XX e XXI	
Alana Camoça Gonçalves de Oliveira	347
Uma análise da participação do Brasil na IIRSA como estratégia de política exterior e instrumento para integração da infraestrutura regional	
Joaner Campello	365
A política externa brasileira, a África e o modelo de desenvolvimento brasileiro	
Débora Coutinho Cunha	383
Las negociaciones del Mercosur: Consensos políticos y capacidades estatales en la elaboración de políticas regionales	
Lorena Granja Hernández	401
Governo Lula e Rodada de Doha: A aposta valeu a pena?	
Marcos André Lessa	431

A geopolítica da Rússia nos anos 2000: Desafios e maior projeção no sistema internacional	445
Rosiane Martins dos Santos	
Neoliberalismo e os efeitos da inserção internacional dos países latino-americanos dos anos 2000.	465
Giselle Nunes Florentino	

Apresentação

O presente volume reúne trabalhos que foram apresentados no âmbito do I Workshop do *Grupo de Investigación Estado, Instituciones y Desarrollo* da Associação Latino-Americana de Ciência Política (GIEID-ALACIP), realizado entre os dias 07 e 09 de novembro de 2016 na Universidade do Estado do Rio de Janeiro. O grupo de pesquisa tem como objetivo fomentar discussões em torno de temas relevantes da economia política contemporânea na América Latina, a partir de uma perspectiva centrada na Ciência Política.

Nesse diapasão, o workshop reuniu professores universitários, pesquisadores e estudantes de pós-graduação latino-americanos que desenvolvem pesquisas cujos temas se encontram nas diferentes interfaces entre economia e política, tanto do ponto de vista teórico como da análise das experiências empíricas. Os debates realizados abarcaram desde estudos sobre as possibilidades e os limites à escolha de estratégias de desenvolvimento dados pelo contexto do capitalismo globalizado contemporâneo àqueles que se debruçam sobre políticas macroeconômicas, setoriais e sociais implementadas por governos de diversos países latino-americanos nos anos recentes. O papel dos interesses dos atores socioeconômicos, com destaque para o empresariado industrial, bem como das ideias que informam a definição dos objetivos dos atores estatais e não-estatais também foram objeto de discussão. Finalmente, e igualmente importante, teve destaque o papel do Estado como ator relevante para o planejamento das políticas públicas, assim como as capacidades estatais no âmbito de diferentes arranjos político-institucionais.

Na primeira seção, *Estado, Política e Desenvolvimento*, um conjunto de autores analisa de diferentes perspectivas, temáticas relacionadas ao Estado, como as capacidades, os graus de autonomia e o seu papel nas estratégias de desenvolvimento. Na abertura, um artigo de teor teórico, de Flavio Gaitán & Roberta Rodrigues Silva, que apresenta alguns dos elementos que permeiam a discussão sobre Estado e desenvolvimento na literatura especializada, salientando alguns dos elementos a serem considerados no contexto do capitalismo pós-fordista. Em seguida, Ana Carolina Pott & Charles Martins Hora analisam a política de defesa desde a ótica das capacidades estatais, apresentando a relação entre os atores públicos e privados e as respostas públicas às demandas setoriais. O artigo de Fabrício Antônio de Souza examina o novo constitucionalismo latino-americano, focando particularmente o caso do Estado plurinacional da Bolívia. Para isso, estuda o movimento que surgiu nos anos 2000, no contexto dos limites da democracia representativa, e os atores intervenientes no jogo político boliviano. No artigo que encerra a seção, Alicia Veneziano estuda a Lei de ordenamento territorial e desenvolvimento sustentável aprovada no Uruguai em 2008, no seio do debate teórico sobre paradigmas de análise e gestão pública, no contexto da crise do Estado de bem-estar.

A segunda seção, *Economia e Política*, reúne contribuições que buscam entender alguns dos aspectos do desenvolvimento econômico, sem descuidar do seu componente político. No primeiro artigo, de Marcus Ianonni, o objeto é a política macroeconômica dos governos Lula (2003-2010). O autor sustenta a hipótese de que houve decisões de conteúdo social-desenvolvimentista respaldadas por uma coalizão entre Estado, capital produtivo e trabalho assalariado. O trabalho de Elias Jabour e Alexis Dantas apresenta uma análise da economia política das reformas e do que denominam de "transição chinesa". Para eles, a trajetória reformista nesse país baseia-se na capacidade do Estado e a correspondente força governante para operar transformações políticas e institucionais de modo a

conformar uma estratégia nacional de desenvolvimento de longo prazo. O artigo de Antônio José Maristrello Porto e Laura Meneghel analisa os impactos de uma estratégia local de desenvolvimento baseada na mineração, focando especificamente no caso do município de Mariana, em Minas Gerais. Para isso, contextualizam o estudo no seio do debate sobre crescimento e recursos naturais. À continuação, Felipe Maruf Quintas apresenta seu trabalho sobre o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, criado na gestão do presidente Lula, a partir de uma abordagem teórica sobre a relação entre instituições e desenvolvimento. Para o autor, o CDES pode ser considerado como um arranjo institucional de tipo neocorporativista, visando a consecução de alianças de classe e a garantia de apoio ao projeto de desenvolvimento e distribuição no Brasil. Por fim, Gabriel Rolember Serwy, em um artigo teórico, analisa as aproximações dependentistas de quatro autores importantes para o pensamento social latino-americano: Ruy Mauro Marini, Celso Furtado, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto.

Na terceira seção, *Políticas Sociais e Regimes de Bem-Estar*, aborda-se uma questão chave para se pensar o desenvolvimento sustentável na América Latina: a formulação de políticas sociais visando a conformação de um regime de bem-estar. A seção abre com dois artigos que têm como objeto a população em situação de rua. A autora Vanessa Silveira de Brito faz um estudo sobre as políticas sociais no município de Itaguaí, no Estado de Rio de Janeiro, partindo de uma discussão teórica sobre políticas sociais e buscando uma classificação possível para analisar a problemática heterogênea da população em situação de rua. Já Renata Martins de Freitas, em seu artigo, analisa o decreto 7053/09 (Política Nacional para a População em Situação de Rua), tecendo reflexões sobre a garantia de direitos, a formulação e implementação de políticas sociais e a intersetorialidade. Em seguida, Alex Guedes Brum coloca em pauta as “políticas de vinculação” implementadas pelo governo brasileiro para os nacionais que emigraram e seus descendentes. O autor apresenta seu estudo sobre a relação entre migração e desenvolvimento com foco no caso do Brasil, que se tornou um país de emigração no início da década de 1990. Por sua vez, José Carlos dos Santos e Bernardo Fogli Serpa Geraldini fazem um exame das políticas sociais durante o governo Lula, considerando-as no escopo de uma discussão mais abrangente sobre as estratégias de desenvolvimento econômico-social. O autor Ricardo Karam, por seu turno, analisa as políticas sociais no Brasil contemporâneo tendo como foco, particularmente, o programa Brasil sem Miséria (2011), lançado durante a administração da presidenta Rousseff, à luz da discussão sobre governança de políticas públicas e arranjos institucionais complexos. Por fim, Matías Mregen, em seu artigo, amplia o escopo da análise das políticas sociais e aposta em um estudo comparativo exploratório que averigua os desenhos institucionais de programas de transferência condicionada de renda em três países da região: Argentina, Brasil e Chile.

Na última seção, *Geopolítica, Inserção Externa e Desenvolvimento*, são tratados temas relacionados com as estratégias de inserção internacional dos países em desenvolvimento e seus limites. O primeiro artigo da seção, de autoria de Alana Camoça Gonçalves de Oliveira, problematiza as relações entre o Brasil e a Nigéria no contexto da expansão das relações internacionais brasileiras nas últimas décadas. A autora retoma a discussão sobre a importância dos recursos energéticos no cenário internacional para analisar os limites e os desafios impostos à política externa brasileira. Já os autores Joaquer Campello de Oliveira Junior e Natalia Carolina de Oliveira Vaz buscam responder em que medida a Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana (IIRSA) pode ser considerada parte de uma política formulada pelo governo brasileiro. Para tanto, mobilizam uma literatura teórica sobre política externa, atores e desenvolvimento, e traçam a trajetória histórica de promoção

dessa iniciativa. O artigo que segue, de Débora Coutinho Cunha, analisa as relações entre o modo de produção capitalista no Brasil, as estratégias de desenvolvimento e a política externa brasileira, afirmando que a última forneceu suporte para a ação do Estado. A autora define rupturas e continuidades entre o período neoliberal e os governos Lula e retoma o debate sobre a importância da África na estratégia de inserção internacional do Brasil. O artigo de Lorena Granja estuda as negociações do Mercosul sob a ótica da literatura sobre capacidades estatais. A autora se dedica à descrição do processo decisório do organismo, das reuniões especializadas e de ministros, como também das resoluções adotadas. Já o artigo de Marcos André Lessa avalia a postura do governo brasileiro sob administração do PT na negociação da Rodada de Doha, da OMC, a “rodada do desenvolvimento”, lançada em 2001. Por sua vez, o artigo de Rosiane Martins analisa a geopolítica da Rússia nos anos 2000, em especial na ruptura com o modelo de desenvolvimento pró-ocidente dos anos 1990 a partir das mudanças de estratégia e retórica adotadas pelos presidentes Putin (2000-2008) e Medvedev (2008-2012). Por fim, o artigo de Giselle Nunes Florentino examina a forma de inserção internacional do Brasil no capitalismo mundial, considerando a importância das cadeias globais de valor à luz das reflexões sobre neoliberalismo e dependência.

Considerados em conjunto, os trabalhos buscam, recorrendo a diferentes aproximações teóricas e metodológicas, contribuir para a ampla agenda de estudos sobre o desenvolvimento. Representam, nesse sentido, um mosaico dos esforços encetados pelo campo da ciência política para compreender e dar sentido ao desenvolvimento social e econômico e seus obstáculos. Os temas de estudo refletem o processo de transformação da sociedade contemporânea em seus aspectos políticos, econômicos e sociais, assim como a inquietude dos autores em relação às possibilidades políticas (estruturais e institucionais) presentes nas tentativas de superação da desigualdade em contexto capitalista. Esperamos que esse seja o primeiro de muitos encontros. Especialmente quando a conjuntura se caracteriza pela adversidade e os projetos políticos que encetaram a constituição desse grupo de pesquisa parecem ameaçados. Convidamos o leitor a se juntar a nós na leitura dessa edição e na reflexão sobre as possibilidades de projetos políticos inclusivos e socialmente justos.

Agradecemos especialmente a colaboração para a realização do Workshop da Secretaria Executiva da ALACIP, como também ao coordenador do INCT-PPED Renato Boschi, aos pesquisadores Rafael Moura, Lorena Granja, Pablo Diego Regino, que colaborou com o desenho gráfico e o apoio informático e, especialmente, ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, que cedeu o espaço físico. Aos servidores, pesquisadores e estudantes da UERJ, que estão sofrendo os efeitos de uma severa política de ajuste fiscal, um agradecimento especial e a nossa total solidariedade na defesa da educação pública inclusiva e da valorização do trabalho acadêmico-científico.

. Flavio Gaitán, Roberta Rodrigues M. da Silva & Andrea Ribeiro (organizadores)

Estado, Política e Desenvolvimento. Notas para uma Agenda de Pesquisa

Flavio Gaitán¹ & Roberta Rodrigues M. da Silva²

Os artigos reunidos nesse volume inserem em uma longa tradição de pesquisa. Compreender e explicar as causas do desenvolvimento econômico tem sido uma das principais motivações das pesquisas em Economia e Ciências Sociais. O surgimento do campo de estudos sobre desenvolvimento, no pós Segunda Guerra Mundial, possibilitou um leque de abordagens teóricas e empíricas sobre as condições de superação do atraso econômico e a formulação de políticas para atingir crescimento, inovação e bem-estar. A preocupação com o desenvolvimento é antiga e estava relacionada, nas origens, com a busca de condições para gerar uma dinâmica de modernização das sociedades, num movimento de progresso econômico e transformação social. Apesar da preocupação sobre a maneira em que as sociedades criam riqueza ser concomitante à própria origem e consolidação do modo de produção capitalista, como campo específico, os estudos de desenvolvimento são relativamente recentes. No pós-guerra, conformou-se um campo denominado Economia do Desenvolvimento, influenciado pela busca de caminhos para recuperar o crescimento das economias europeias (COOPER, 2005; RIST, 1997).

Como uma disciplina particular, o campo de estudos sobre os problemas do desenvolvimento e do crescimento econômico surgiram em um momento de expansão do capitalismo monopolista com os processos de industrialização e sob a hegemonia intelectual da teoria da modernização. O desenvolvimento era entendido como um processo de *modernização* das condições econômicas, sociais, institucionais e ideológicas de um país, o que correspondia, em última instância, em tentar imitar o modelo existente nos países centrais. Com fortes raízes no pensamento sociológico dos Estados Unidos, a modernização continha um elemento marcadamente teleológico (NAHON et al, 2006; GAITÁN, 2013). Tomando como modelos as sociedades ocidentais industriais, acreditava-se que a dinâmica modernizante poderia produzir em países não centrais, muitos dos quais, especialmente na África, eram novos Estados independentes, diferenciação funcional, a transição de sociedades tradicionais para outras de tipo moderno, industrialização, urbanização e progresso nos níveis de educação e taxas de redução da mortalidade infantil e fertilidade, além de desenvolvimento político.

Na América Latina, perante uma experiência histórica que não confirmava os postulados teóricos da teoria da modernização, surgiu uma escola de pensamento autônomo, buscando pensar o

¹ Professor adjunto da Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA), pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento e coordenador do Grupo de Pesquisa Estado, Instituições e Desenvolvimento da ALACIP. Contato: flaviogaitan@gmail.com.

² Professora adjunta da Universidade Federal Fluminense (UFF), pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento e coordenadora do Grupo de Pesquisa Estado de Instituições e Desenvolvimento da ALACIP. Contato: roberta.rms@gmail.com.

desenvolvimento nas condições específicas da região, que teve raízes na CEPAL, comissão da ONU voltada para a produção intelectual sobre os desafios impostos ao desenvolvimento latino-americano. Entre os postulados centrais do estruturalismo cepalino, salientam-se a análise da relação entre países periféricos e centrais que configurava um padrão específico de funcionamento das economias da região, as características das estruturas produtivas e dos mercados de trabalho heterogêneos e o papel do Estado para superar os empecilhos para o crescimento econômico (GUILLÉN, 2007; FURTADO, 1999; BIELSCHOWSKY, 2005). A ideia de progresso técnico, a industrialização e o apelo para a superação da especialização produtiva e a heterogeneidade estrutural formaram parte do arcabouço histórico-estrutural da instituição (DI FILIPPO, 2007).

Tanto para os teóricos da modernização quanto para os estruturalistas cepalinos o Estado devia assumir o papel de ator chave na criação das condições para o desenvolvimento. O Estado era considerado o principal fator de criação das condições necessárias para contrarrestar a inserção externa periférica, a especialização produtiva e a heterogeneidade estrutural. De fato, o desenvolvimentismo como campo de estudo e os projetos políticos de desenvolvimento centrados no papel do Estado foram fenômenos paralelos. Para o pensamento estruturalista, o Estado é o principal elemento de impulso de políticas de crescimento, inovação e proteção social. Nos países onde o desenvolvimento foi mais bem-sucedido, o Estado teve um papel estratégico no âmbito da regulação e também da produção, através das empresas públicas.

Em termos da experiência histórica, a relação entre tipo de Estado e modalidade de capitalismo atravessou diferentes etapas, a começar, entre os séculos XIX e XX, pelo processo concomitante de criação de um Mercado e um conjunto de atributos de estatalidade. De fato, pode-se afirmar que há uma relação estreita entre o tipo de Estado e as características do capitalismo em cada momento histórico. Entre o final do século XIX e a crise de 1929, no modelo denominado pela CEPAL "de desenvolvimento para fora", os países latino-americanos foram essencialmente fornecedores de matérias-primas e o Estado cumpriu basicamente o papel de promotor da iniciativa privada (atraindo para isso, tanto investidores quanto migrantes), garantidor de um sistema jurídico que promovia os investimentos, e fornecedor da infraestrutura necessária para a chegada de investimentos e o funcionamento da economia capitalista. Ao mesmo tempo, dentro dos limites de modelos liberais, em alguns países houve uma incipiente ampliação das funções sociais do Estado, através das políticas de proteção, em particular de saúde e educação. O pós-crise possibilitou um maior tipo de intervencionismo econômico e social, abrindo janelas para conformar Estados de tipo desenvolvimentista. Durante quase meio século, o Estado atravessou um processo de expansão de suas funções e teve maiores graus de autonomia em relação aos interesses privados.

As mudanças do papel do Estado na promoção do crescimento econômico associado à inovação foram analisadas pelos diferentes estudos sobre o Estado desenvolvimentista, que compartilham o reconhecimento do poder diferencial do aparato estatal no desenvolvimento socioeconômico. O Estado desenvolvimentista pode ser definido, de modo geral, como um tipo específico de aparato estatal que centra sua intervenção no desenvolvimento, tomando medidas para atingir esse objetivo. O Estado interveio de diferentes maneiras (subsídios, proteção explícita, crédito através de bancos públicos, tarifas e direitos monopólicos) para orientar e direcionar o desenvolvimento. As análises têm sido historicamente orientadas; em um sentido restrito, para explorar as dinâmicas dos países do sudeste asiático; em sentido mais amplo, para incluir dinâmicas de mudança estrutural lideradas pelo Estado em países semiperiféricos, como Brasil, Turquia ou México (LEFTWICH, 2000; WOO CUMMING, 1999). No caso específico dos países da América Latina, de modo *sui generis*, houve

um processo de ampliação das funções do Estado, diversificação da estrutura produtiva, crescimento rápido e prolongado e avanço social (OCAMPO, 1998) Apesar da experiência exitosa para o rápido crescimento econômico e a industrialização em alguns países latino-americanos (com destaque para Brasil, México e Argentina), o Estado desenvolvimentista foi alvo de diferentes críticas, que salientavam sua incapacidade para criar uma base tecnológica sólida e autônoma (OCAMPO, 2000), e superar a heterogeneidade estrutural (PINTO, 1970).

Diferentes fatores se combinaram para debilitar o Estado desenvolvimentista: (a) a subida unilateral dos juros pelo Banco Central dos Estados Unidos no início dos anos 1980, que deram lugar à crise da dívida³; (b) a chegada da "nova" direita ao poder nos países centrais (Reino Unido em 1979, Estados Unidos em 1980) e a maior receptividade desses governos à ideologia neoliberal⁴; (c) a sinergia entre os diferentes organismos da "comunidade de doadores" conformada pelo BM, FMI e BID, consubstanciados com as ideias neoliberais, cujo papel foi chave como financiadores de Estados em crise, para os quais se promovia, por meio da concessão de empréstimos sujeitos ao cumprimento de condicionalidades, receitas baseadas no ajuste fiscal e políticas macroeconômicas restritivas (EZCURRA, 2000; ANDERSON, 1999; VILAS, 1999; GAITÁN, 2014). De fato, entre o início da década de 1970 e final dos anos 1990, todos os países da região, do México à Argentina, implementaram fortes programas de estabilização e reformas estruturais, eufemismo para identificar processos de delegação no mercado de tarefas que haviam sido assumidas pelo Estado desde o pós-guerra (ANDERSON, 1998). Estas políticas de ajustes se manifestaram de várias formas em ritmo, intensidade e alcance, conforme as trajetórias históricas e os arranjos político-institucionais dos países em tela.

A incapacidade do Estado desenvolvimentista para contornar a crise financeira dos anos 1980 se expressou numa crise do intervencionismo e do pensamento desenvolvimentista. Apesar de se falar de um único modelo, houve, na realidade, uma variedade de estratégias neoliberais, todas elas caracterizadas pela primazia do capital na liberalização comercial e financeira, a promoção da desregulamentação como uma suposta panaceia para ter "melhores" mercados, a privatização de bens públicos numa lógica de subsidiariedade aparente (afirmando que o Estado deve operar somente nas áreas em que o mercado decida não fazê-lo) e em um formato focalizado e não universal das políticas sociais, no qual os direitos sociais passaram a ser vistos como mercadorias (EZCURRA, 2000; DRAIBE, 1998; 2000; ANDERSON, 1998; GENTILLI, 1998).

O neoliberalismo representou uma mudança na natureza da intervenção do Estado, colocando-o de volta ao serviço de uma fração do capital. Nesse sentido, o projeto neoliberal representou uma cooptação do Estado pelo capital, sobretudo na sua vertente financeira. Desde a Segunda Guerra Mundial, a expansão do campo de estudos do desenvolvimento foi concomitante à expansão do papel do Estado. Os ataques contra o papel que tinha adquirido o aparato estatal nas órbitas da economia e a proteção social significou, também, o declínio da teoria do desenvolvimento, um campo que a Economia e as Ciências Sociais na América Latina fizeram contribuições significativas. A crise financeira e os efeitos prolongados e nocivos sobre o funcionamento do Estado levaram a

³ A dívida pública dos países da América Latina passou de um pouco mais de 30 bilhões em 1975 para mais de 630 bilhões em 1990.

⁴ Utilizamos o conceito neoliberalismo de maneira muito geral para identificar uma ideologia referenciada no Estado mínimo, a necessidade de reduzir os níveis de regulação pública para garantir o funcionamento das relações de mercado. Sobre este particular, pode-se consultar GENTILLI (1998), ANDERSON (1999) e HARVEY (2007).

discussão econômica e social latino-americana a estar dominada pelas formas de processar equilíbrios macroeconômicos (RODRIGUEZ, 2001).

Apesar da alta resiliência frente à ineficiência de suas políticas (STRECK, 2010; CROUCH, 2014), o neoliberalismo como ideologia ecumênica apresentada como solução universal aos problemas de crescimento econômico entrou em crise em finais dos anos 1990, por uma combinação de diferentes elementos. A maior mobilização dos setores populares atingidos pelo aumento do desemprego e o número de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza⁵, os baixos ritmos de expansão do produto interno bruto⁶ e a fragmentação das coalizões de apoio aos diferentes governos neoliberais abriram janelas de oportunidade para a chegada ao poder de partidos e coalizões referenciados, pelo menos no plano da narrativa, na crítica às ideias neoliberais e a defesa da recuperação do papel do Estado na economia e na sociedade. Assim, durante os anos 2000, em vários países da América Latina⁷ chegaram ao poder partidos e coalizões críticas das políticas neoliberais.

O declínio do neoliberalismo e o novo clima de época possibilitaram a recuperação de estudos sobre desenvolvimento na região, na qual as diferentes vertentes sobre o novo-desenvolvimentismo ocupam um espaço estratégico⁸. Tributários do pensamento estruturalista cepalino, mas sem defender uma simples recuperação desse corpo de ideias, o neodesenvolvimentismo, na visão de Bresser-Pereira “... não é uma simples teoria econômica, mas uma estratégia nacional de desenvolvimento”, baseada na industrialização aberta à competição nos mercados mundiais. A proposta, definida por Bresser-Pereira como um terceiro discurso, compartilha com o desenvolvimentismo cepalino-estruturalista a ideia de intervenção do Estado, mas reserva ao mercado um papel central. Esse projeto enuncia dez teses, nas quais se considera o desenvolvimento como um processo de transformação estrutural que define o mercado como o âmbito principal, mas sem negar o papel estratégico do Estado na provisão do marco institucional apropriado para a implementação de uma série de políticas, entre as quais se destacam: (i) garantia de salário mínimo legal; (ii) transferências efetivas às pessoas mais pobres; (iii) garantia de estabilidade de emprego; (iv) o combate à valorização cíclica da taxa de câmbio; v) a necessidade de financiar o desenvolvimento com poupança doméstica e, vi) uma relação de longo prazo estável entre a dívida pública e o PIB. O novo desenvolvimentismo não seria protecionista, mas utilizaria estrategicamente uma taxa de câmbio competitiva.

Em outra chave analítica, De PAULA e OREIRO (2009) afirmam que o novo desenvolvimentismo reivindica a estabilidade macroeconômica, além de uma inserção internacional promovida de modo a reduzir a vulnerabilidade externa e o papel ativo do Estado na arena social. Tributários dessa visão, SICSÚ, DE PAULA e MICHEL (2007) afirmam que o novo

⁵ O número de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza nos países da América Latina aumentou de 200,2 milhões para 211,4 milhões entre 1990 e 2000.

⁶ A média de crescimento do PIB nos países da América Latina no período 1990-2000 foi de 2,6% ao ano, substancialmente menor que a média do período 1950-1970, de 5,52% ao ano.

⁷ Brasil (2002), Argentina (2002), Bolívia (2006), Uruguai (2005), Equador (2007), Nicarágua (2006), Honduras (2006) e Venezuela (1999).

⁸ Apesar da radicalidade do pensamento neoliberal, durante os anos 1990 diferentes esforços referenciados no neoestruturalismo tentaram impor uma agenda alternativa. O documento da CEPAL (1990) *Transformação Produtiva com Equidade* aponta para a possibilidade de um ajuste heterodoxo, ou concepção heterodoxa dos planos de ajuste e estabilização. Sobre o caráter heterodoxo ou neoliberal, ver GAITAN (2014), GUILLÉN (2007), DI FILIPPO (2007), NAHON et al. (2006).

desenvolvimentismo demanda um mercado e um Estado fortes, definido esse último como capaz de regular o mercado, de garantir crescimento com políticas macroeconômicas adequadas, além de ser responsável pela definição de um projeto nacional de desenvolvimento com redução da desigualdade social. A agenda de desenvolvimento deve, assim, possibilitar a compatibilidade entre crescimento e distribuição da renda. Tal agenda incluiria a inserção externa, políticas de criação emprego e proteção social, infraestrutura, políticas macroeconômicas e de proteção ao meio ambiente (de forma a garantir crescimento sustentável), além do fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia.

No campo mais restrito da Ciência Política, uma vertente de teor mais político enfatiza o papel do Estado no sentido de reverter as trajetórias socioeconômicas viciosas. Baseadas nos marcos teóricos de “Variedades de Capitalismo” (HALL & SOSKICE, 2001) e “Escola da Regulação” (AMABLE, 2003), as análises ressaltam os determinantes externos e internos e o papel dos atores estratégicos na configuração da economia política, entendida como um campo integrado por atores que devem resolver problemas de coordenação na escala doméstica (BOSCHI & GAITÁN, 2008; 2009; 2010; DINIZ; BOSCHI & GAITÁN, 2012). Nesse sentido, focaliza as especificidades de trajetórias, a necessidade de ampliar graus de autonomia relativa do Estado e a importância das instituições de coordenação, no sentido de articular uma agenda de desenvolvimento e canalizar o conflito potencial derivado da escolha de cursos alternativos de ação. Essa linha analítica é tributária dos estudos de viés institucionalista que tentaram “trazer o Estado de volta” a partir de meados dos anos 1980. Baseados fundamentalmente na exploração das estratégias alternativas de desenvolvimento econômico dos novos países industrializados do sudeste asiático (AMSDEN, 2001; EVANS, 1992; WADE, 1990) possibilitaram toda uma linha de pesquisa sobre o desenvolvimento como problema político apelando aos conceitos de capacidade estatal e autonomia relativa.

Apesar da recuperação da importância do papel do Estado no desenvolvimento, as análises tendem a salientar certas particularidades da atuação do aparato estatal nas dinâmicas do desenvolvimento. Em primeiro lugar, o Estado não é visto como um ator chave na esfera da produção⁹. Não se trata de negar a sua participação em certos enclaves considerados estratégicos (o petróleo no Brasil, Equador e Venezuela, o cobre no Chile, o gás na Bolívia), mas o intervencionismo refere a uma forma de coordenação com um lugar menor para o papel do Estado na órbita da produção. O ciclo de recuperação do poder do Estado no desenvolvimento econômico se caracteriza pelo fato de buscar gerar vantagens comparativas através do financiamento de atividades produtivas, a capacidade de criar centros especializados com elevados níveis de eficiência e competitividade e a implementação eficaz dos processos de redistribuição para reverter a pobreza e a desigualdade histórica.

Em segundo lugar, relacionado com o anterior, tende a ser salientada uma mudança na relação entre o Estado e o mercado. O setor privado tende a ser visto como essencial para impulsionar o crescimento econômico. A atuação do Estado recai na regulação do mercado de modo a torná-lo

⁹ Isso não significa, de forma alguma, que não possa ocupá-lo. O Estado pode ser um produtor eficiente, não só nas áreas em que o sector privado decida não fazê-lo. Como afirma Stiglitz, o setor de energia pública na França é mais eficiente do que a geração privada nos Estados Unidos. Por outro lado, várias empresas capitalistas eficientes têm participação do Estado ou são totalmente públicas. De fato, há toda uma discussão sobre “capitalismo de Estado”.

mais transparente e orientá-lo a lucros derivados de maior inovação e competitividade. Para fazer isso, o Estado deve desempenhar um papel fundamental, estabelecendo as regras, mostrando sua capacidade de aplicá-las, estabelecendo mecanismos de concorrência, mas também direitos dos cidadãos. Há consenso em reconhecer a importância da empresa privada no modo de produção capitalista, mas também que ela não é eficaz por si só. Sobre isto, persiste uma discussão sobre a necessidade de "disciplinar o capital" (AMSDER, 2001) ou "governar o mercado" (WADE, 1990), na medida em que na ausência do Estado o mercado não impõe auto-limitações sobre a taxa de lucro ou condições sociais e de trabalho.

Finalmente, repensar o Estado para o desenvolvimento envolve a compreensão da natureza do capitalismo na globalização e dotá-lo das ferramentas necessárias para lidar com os vários desafios derivados da maior concorrência entre países. Os elementos recuperados pelo novo-desenvolvimentismo sobre o papel do Estado se referem à sua capacidade de resposta a condições específicas derivadas da necessidade de fazer frente aos desafios do modo de produção capitalista em diferentes contextos. Salienta-se, nesse sentido, um debate sobre o papel do Estado em momentos de globalização financeira. A divergência entre os autores reside na análise diferenciada sobre o poder do Estado frente à globalização, definida, de maneira muito geral, como a articulação de redes comerciais, investimento, finanças e informações, reforçada pela aceleração da velocidade de divulgação de informações. A literatura salienta dois processos convergentes na configuração dos traços distintivos do capitalismo pós-fordista. De um lado, a financerização, definida como um incremento do poder da fração financeira do capital em detrimento da economia real (DUNHAUPT, 2013). De outro, a formação de cadeias de valor global, que tendem a fragmentar a produção de mercadorias em diferentes empresas dispersas geograficamente, o que aumenta o comércio de bens intermediários (PROCHNIK, 2010; Banco Mundial, 2015) e potencializa o poder das empresas multinacionais. Um terceiro elemento, que perpassa ambas dinâmicas, é a revolução tecnológica, definida pela "considerável rapidez do progresso técnico", em particular em áreas como biotecnologia, informática e microeletrônica (RODRIGUEZ, 2002: 13).

O debate sobre o Estado no contexto da globalização e seu papel no processo de desenvolvimento socioeconômico revigorou a discussão sobre autonomia relativa do aparato estatal. Para uma vertente da literatura, os seus graus de autonomia relativa são baixos, produto do maior poder do capital, impulsionado pela liberalização comercial e financeira (VILAS, 1999). Uma vertente da literatura afirma que no modo de produção capitalista a relação estabelecida entre Estado e mercado é caracterizada por uma dependência estrutural do Estado em relação ao capital, considerando que os empresários preservam a capacidade de investimento (ou, inversamente, desinvestimento), de uma economia atuando como um fator que condiciona os graus de autonomia relativa do Estado (PRZEWORSKI, 1995; PRZEWORSKI & WALLERSTEIN, 1982). Os empresários podem escolher entre uma variedade de medidas que vão desde a condição de investimento até, como observado na Argentina em 2008 ou no Chile em 1973, parar completamente a produção, no denominado *lock out*. Alguns autores afirmam que nem sempre esse poder de veto é eficaz e vai depender, de fato, da autonomia do aparelho de Estado. O Estado pode fazer uso de um amplo conjunto de medidas para regular o comportamento da atividade privada.

Para outros autores, o Estado continua a ser, e talvez mais fortemente que no passado, o ator que explica a possibilidade de um país dar o salto para o desenvolvimento. Nesse sentido, WEISS (2003) afirma que antes que debilitar o poder do Estado, as limitações impostas pelo modo de

produção capitalista acabam por potencializá-lo. Apesar da influência da globalização (em particular nas economias da periferia), os processos de desenvolvimento "continuam recaindo na capacidade de cada país para participar na criação e difusão conhecimentos e tecnologias e incorporá-los na atividade econômica global e as relações sociais" (FERRER, 2007). Assim, apesar dos espaços nacionais serem formados como sistemas abertos em processos de adaptação constante, incluindo contra determinantes exógenos decorrentes das características do sistema internacional globalizado, as assimetrias são explicadas principalmente por fatores endógenos ou como os países processam internamente os desafios colocados em cada momento histórico, pelo modo de produção capitalista.

Em estreita relação com o conceito de autonomia relativa, uma chave analítica que trata da eficiência do Estado utiliza o conceito de capacidades do Estado, definida por SKOCPOL (1985: 9) como a "habilidade do Estado de implementar seus objetivos, particularmente diante da oposição de grupos sociais poderosos". O conceito ajuda a entender porque "alguns Estados enfrentam maiores ou menores dificuldades para atingir objetivos variados" (SOUZA, 2012: 2). Em termos analíticos tende a ser estabelecida uma distinção entre capacidades políticas e administrativas (GRINDLE, 1996; REPETTO, 2004). As capacidades técnicas, por sua vez, estão limitadas ao aparato administrativo do Estado. As capacidades políticas como a habilidade dos governantes de problematizar demandas dos grupos sociais, tomando decisões que representam e expressem interesse e ideologias (REPETTO, 2004).

Entre as várias capacidades políticas há dois que devem ser ressaltadas. De um lado, a capacidade de formar coalizões de apoio a uma plataforma desenvolvimentista (BOSCHI & GAITÁN, 2014). A literatura reconhece a necessidade de contar com elites com tendência à cooperação em torno de um núcleo de políticas estratégicas para o desenvolvimento (AMSDEM, 2010; LEFTWICH, 2010; LAND, 2010; DINIZ, BOSCHI & GAITÁN, 2012). De outro, a capacidade de identificar os vetores de uma agenda de desenvolvimento.

Identificar os elementos estratégicos de uma agenda para o desenvolvimento envolve reconhecer e analisar em profundidade os fatores que tornam possível a superação do atraso, facilitando a transformação estrutural da economia e da sociedade. Identificar uma agenda para o desenvolvimento é complexo porque a literatura que analise as experiências históricas afirma que há várias maneiras de dar o salto. Ao mesmo tempo, há um apelo contra o monismo institucional (EVANS, 2003); isto é, não há uma única receita que possa ser adaptada por todos os países. Um conjunto de instituições pode não funcionar em contextos diferentes (CHANG, 2004). Por fim, reconhecer uma agenda para o desenvolvimento não é simples porque há uma diferença entre crescimento e desenvolvimento. A experiência histórica indica que poucos países tiveram a capacidade de levar a frente processos de crescimento sustentável no longo prazo (BANCO MUNDIAL, 2008).

Sem deixar de reconhecer que as estratégias são diferentes, pensar uma agenda de desenvolvimento torna necessário identificar potenciais vetores de transformação da economia e da sociedade a escala nacional; fatores que tornam possível nas condições apresentadas pelo modo de produção em seu estágio atual, a de globalização de viés financeiro. Em princípio, um compromisso com o desenvolvimento envolve a questionamento das estruturas tradicionais de pensamento, a identificação dos núcleos que podem contribuir para uma mudança estrutural das estruturas produtivas dos diferentes países, dando lugar a economias dinâmicas que possibilitem a geração de regimes de bem-estar. Esse foi o principal objetivo do workshop organizado pelo Grupo de

Pesquisa Estado, Instituições e Desenvolvimento, o qual buscou levar a cabo uma reflexão sobre o Estado da arte sobre desenvolvimento, focando no papel do Estado e as capacidades estatais. Cientes da necessidade de dar o salto da economia à política, como pregoava Hirschman, o objetivo principal foi o de contribuir para o debate sobre o desenvolvimento como um processo político.

Referências

- AMABLE, B. *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University Press, 2003
- AMSDER, A. *Asia's next Giant*, New York: Oxford University Press, 2001.
- AMSDER, A; DI CAPRIO, A. & ROBINSON, J. *The Role of Elites in Economic Development*, UNU-WIDER Studies in Development Economics, 2011.
- ANDERSON, P. “Neoliberalismo: un balance provisorio”. In: Sader, E. y Gentili, P., *La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social*, Buenos Aires: CLACSO, 1999.
- BANCO MUNDIAL. “*Commission on Growth and Development. The Growth Report : Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. Washington, DC : World Bank, 2008.
- BOSCHI, R. & GAITÁN, F. Politics and Development, lessons from Latin America. *Brazilian Political Science Review*, Asociación Brasileña de Ciencia Política, V. 3, N. 2, p. 11-29, 2010.
- _____. Legados, Política y Consenso Desarrollista. *Nueva Sociedad* N. 210, p. 33-46, nov./dic. 2009.
- _____. Gobiernos Progresistas, Agenda Neodesarrollista y Capacidades Estatales. La experiencia reciente en Argentina, Brasil y Chile. In: Soares de Lima, M. R. *Desempenho de Governos Progressistas no Cone Sul*, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2008.
- BOSCHI, R. e GAITÁN, F. Politics and Development, Lessons from Latin America. *Brazilian Political Science Review*, Associação Brasileira de Ciência Política, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2.
- BRESSER PEREIRA, L. C. “From old to new developmentalism in Latin America”. In: José Antônio Ocampo e Jaime Ross, orgs. (2011) *Handbook of Latin American Economics*, Oxford University Press, pp. 108-129, 2011.
- _____. Estado y Mercado en el Nuevo Desarrollismo. *Nueva Sociedad*, N. 210, pp. 110-125, Jul./Ago. 2007.
- COOPER, R. A half century of Development. *CID Working Paper* N. 118, Center for International Development, Harvard University. 2001.
- CROUCH, C. *The Strange non death of Neoliberalism*. London: Polity, 2011.
- DE PAULA, L. F. Repensando o Desenvolvimento. *São Paulo em Perspectiva*, V. 20, N. 3, p. 47-58, Jul./Set. 2007.
- DE PAULA, L. F. e OREIRO, J. L. *Novo Desenvolvimentismo e a Agenda de Reformas Econômicas para o crescimento sustentado com estabilidade de preços e equidade social*, Texto preliminar para discussão, 2009.
- DI FILIPPO, A. La Escuela Latinoamericana de Desarrollo: tensiones epistemológicas de un movimiento fundacional. *Cinta Moebio*, N. 29, pp. 124-154, 2007.
- DUNHAUPT, P. “Financialization and the Rentier Income Share – Evidence from the USA and Germany.” *International Review of Applied Economics*, 26(4), p. 465–487, 2012.
- EVANS, P. Além da Monocultura Institucional: Instituições, Capacidades e o Desenvolvimento Deliberativo. *Sociologias*, n. 9, pp. 20-63, 2003.
- _____. El Estado como Problema y como Solución. *Desarrollo Económico*, en: *Desarrollo Económico*, v. 35, n. 40, p. 529-562, IDES, Buenos Aires, 1992.

- EZCURRA, A. M. *Qué es el Neoliberalismo, Evolución y límites de un modelo excluyente*. Espacio Editorial: Buenos Aires, 2000.
- FERRER, A. Globalización, Desarrollo y Densidad Nacional”, en: Girón, A. & Eugenia, C., *Del Sur hacia el Norte; Economía política internacional emergente*. Buenos Aires: CLACSO, 2007.
- GAITÁN, *Auge, Ocaso y Reemergente de los Estudios sobre Desarrollo en América Latina*. ILPES-CEPAL, Documento de Proyecto LC/W 575, 2014..
- GRINDLE, M. (1996). *Challenging the State: Crisis and innovation in Latin America in Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GUILLEN, H. *La contrarrevolución neoliberal en América Latina*. México: Era, 2000.
- GUILLEN, H. De la orden cepalina del desarrollo al neoestructuralismo en América Latina, en: *Comercio Exterior* v. 57, n. 4. p. 295-313, 2007.
- HALL, P. e SOSKICE, D. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- HARVEY, D. *Breve Historia del Neoliberalismo*. Madrid: Akal, 2007.
- LAND, A. Leaders, Elites and Coalitions. The role of Politics and Human Agency in Building Institutions and States”, *Developmental Leadership Program*, 2010.
- LEFTWICH, A. Beyond Institutions: Rethinking the Role of Leaders, Elites and Coalitions in the Institutional Formation of Developmental States and Strategies. *Forum for Development Studies*, vol. 37, n. 1, 2010.
- NAHÓN, C.; RODRÍGUEZ ENRÍQUE, Corina & SCHORR, M. El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo: trayectoria, rupturas y continuidades. In: *Crítica y teoría del pensamiento social latinoamericano*, Buenos Aires: CLACSO, 2006.
- OCAMPO, J. L. Raúl Prebisch y la agenda del Desarrollo en los albores del Siglo XXI. *Revista de la CEPAL*, n. 75, p.25-40, Santiago de Chile, 2001.
- OCAMPO, J. L. Más allá del Consenso de Washington. Una agenda de Desarrollo para América Latina. *Serie Estudios y Perspectivas* n. 26, México: CEPAL, 1998.
- PÉREZ, C. Revoluciones tecnológicas y paradigmas tecno-económicos. *Tecnología y Construcción*, v. 21, n. 1, p. 77-86, 2005.
- PINTO, A. Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural. *El Trimestre Económico*, n° 145, México DF, p. 83-100, 1970.
- PROSCHNIK V. (Org.)- *La inserción de América Latina en las cadenas de valor*. Montevideo: Red Mercosur, 2010.
- PRZEWORSKI, A. La restricción económicas en las decisiones políticas. *R.F.P.*, n. 6, p. 52-69, 1995.
- PRZEWORSKI, A. e WALLERSTEIN, M. Democratic Capitalism at the Crossroads. *Democracy*, 2, p. 52-68, 1982.

REPETTO, F. Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. INDES - Banco Interamericano de Desarrollo, *Serie de Documentos de Trabajo* I-52, Jul. 2004.

RIST, G. *The history of Development: from western origins to global faith*. London: Zed Books, 1997.

RODRÍGUEZ, O. El Estructuralismo latinoamericano. México: Siglo XXI, 2006.

RODRÍGUEZ, O. Prebisch: actualización de sus ideas básicas. *Revista de la CEPAL*, n. 75, Diciembre, Santiago de Chile, p. 41-52, 2001.

SICSÚ, J. Por que Novo-Desenvolvimentismo. *Revista de Economia Política*, vol. 27, n° 4, p. 507-524, 2007.

STRECK, W. (2013). *Tempo Comprado. A crise adiada do capitalismo democrático*. Coimbra: Actual, 2013.

VILAS, C. Seis ideas falsas sobre la globalización. In: Fernández, J. (Org.). *Globalización, crítica de un paradigma*, México: UNAM, Plaza y Jares, 1998.

WADE, R. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton University Press, Princeton, 1990.

WEISS, L. (Ed.). *States in the Global Economy. Bringing Domestic Institutions Back In*. London: Cambridge University Press, 2003.

WILLIAMSON, J. *Latin American Adjustment: How much has Happened?*, Washington DC, Institute for International Economics, 1990.

WOO CUMMING, M. *The Developmental State*. Cornell: Cornell University Press, 1999.

**ESTADO, CAPACIDADES ESTATAIS E
DESENVOLVIMENTO**

O Planejamento Governamental no Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1946-1985): A Construção Institucional de Capacidades Estatais

Carlos Eduardo Santos Pinho¹⁰

Introdução

Em março de 1964 uma coalizão entre conspiradores militares e civis depôs o presidente João Goulart e abriu um novo capítulo na história do autoritarismo brasileiro. Foi alegado que as políticas populistas ameaçaram as bases da economia de mercado - a propriedade privada e os investimentos estrangeiros. Goulart e seu governo foram o símbolo mais imediato dessa irresponsabilidade em virtude da estagnação econômica, da inflação exacerbada, da deterioração da imagem pública dos políticos, do caos e da ineficiência administrativa e, por fim, da ameaça do comunismo e do controle da esquerda. Ataques contra o presidente foram um refrão constante (SKIDMORE, 1973; 1988a; SOARES, 1979). Nesse contexto, o *Pacto Autoritário-Modernizante* instituído em 1964 foi um pacto desenvolvimentista, como fora o de Getúlio Vargas, mas excluía os trabalhadores e as esquerdas (BRESSER-PEREIRA, 2014). A desmobilização social, a supressão dos canais de participação popular, a repressão ao meio sindical, o combate às lideranças mais expressivas do regime anterior foram a tônica da ação governamental. Do ponto de vista econômico, prevaleceu uma orientação restritiva, voltada para o saneamento econômico-financeiro, procurando o governo legitimar-se pela imagem da racionalidade das decisões calcadas em critérios técnicos. O amplo processo de apropriação de recursos pelo Estado obedeceu a um padrão francamente regressivo. Essa foi uma das razões pelas quais não despertou oposição por parte do setor empresarial (CHALMERS, 1977; DINIZ, 1994; STEPAN, 1971; FLYNN, 1979).

Não obstante a chaga da exclusão social, o *Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário* (1964-1985) e sua tecnoburocracia econômica empreenderam mudanças profundas e estruturais no padrão capitalista de desenvolvimento brasileiro, tais como: (1) a modernização da estrutura produtiva, (2) a dinamização econômica, (3) a urbanização, (4) a geração de empregos e (5) o aprimoramento da industrialização substitutiva de importações. Uma série de dados empíricos elencados abaixo referendam a magnitude dessas transformações, que, embora iniciadas nos anos 1940, foram consolidadas durante o primado do Estado autoritário. Entre 1940 e 1980, a porcentagem da população economicamente ativa no setor primário da economia diminuiu de 65,8% para 29,93%, a do setor secundário aumentou de 10,40% para 24,37%, a do terciário de 19,91% para 36,67% e a do setor governamental também subiu de 2,74%, em 1940, para 4,14%, em 1980 (SANTOS, 1985). A população de dez anos e mais, entre 1950 e 1980, foi acrescida de mais de 50 milhões de pessoas,

¹⁰ Pós-Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (PPGSP-UENF). Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ). Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED), do Núcleo de Estudos do Empresariado, Instituições e Capitalismo (NEIC/IESP-UERJ) e do Programa de Estudos da Esfera Pública (PEEP). Contato: cpinho19@gmail.com.

população superior a muitos países da Europa, passando de 36.557.990 para 88.149.988 pessoas. Neste período foram criados quase 27 milhões de novos empregos, pois a População Economicamente Ativa (PEA) passou de 17.117.362 para 43.796.763 pessoas (FARIA, 1983). A contribuição da indústria de transformação para a criação de novos empregos *foi aumentando com o passar das três décadas aqui analisadas: esta contribuição passou de 6,1%, entre 1950 e 1960, para 18,9% entre 1960 e 1970, atingindo 25,4% na década de 1980* (FARIA, 1983, p. 148). A proporção dos assalariados na população economicamente ativa urbana cresceu a um nível elevado de 72%, nos anos 1950, para 78% nos anos 1970, comparável, portanto, a países capitalistas desenvolvidos (EVERS, 1982).

A questão basilar de pesquisa a ser respondida é a seguinte: *Na ordem corporativa e capitalista brasileira, quais os efeitos do planejamento governamental levado a cabo pelo Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário (1964-1985)?* A hipótese é que, no Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário, as capacidades estatais foram determinantes para o aprofundamento da industrialização substitutiva de importações, a dinamização do capitalismo e o crescimento econômico. Isso ocorreu em detrimento da distribuição de renda e da incorporação social de setores excluídos, que não foram priorizados pelas políticas públicas do regime. O Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário sucumbiu mediante inflação elevada e baixo crescimento do PIB tanto total como per capita. A sua principal herança foi a depauperação social dos mais pobres a partir da exacerbação do desemprego, da exclusão social e da miséria. Isto implica dizer, portanto, que os indicadores socioeconômicos vigentes no final do regime foram tão piores quanto aqueles presentes em abril de 1964, quando de sua instauração

A metodologia empregada neste trabalho é a seguinte: (1) instrumentos analíticos de caráter quantitativo, qualitativo e teórico-empíricos; (2) amplo levantamento bibliográfico para a apropriação e consolidação teórica, conceitual e crítica do longo período analisado; (3) identificação, mapeamento, sistematização e análise dos dados empíricos arrolados que norteiam a temática estudada por meio de rigorosa pesquisa conjuntural; e, finalmente, (4) uso de softwares avançados como *Infogram*, *Plotly* e *Tableau* para a geração de gráficos. Há uma preocupação fundamental com o investimento na *visualização* dos dados empíricos (gráficos, tabelas, etc.) de maneira a torná-los palatáveis, acessíveis e, sobretudo, de fácil assimilação para o leitor. Com esse objetivo, foram mobilizados e contratados dois profissionais, sendo um estatístico e outro especialista em análise e visualização de dados. A geração de gráficos e tabelas tem por finalidade articular o arquétipo teórico mobilizado com os dados empíricos levantados.

Após esta breve introdução, o objetivo crucial deste trabalho é perscrutar as capacidades estatais e políticas públicas do *Planejamento Governamental do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário* (1964-1985), bem como suas tensões, potencialidades e reverberações socioeconômicas, a partir da reconstituição de *cinco temáticas macroestruturais*. Neste sentido, pensa-se o planejamento governamental dirigido pelo Estado brasileiro numa *perspectiva macroestrutural de longo prazo*, tendo em vista o desenvolvimento capitalista, o crescimento econômico exacerbado, a modernização da estrutura produtiva e o aprofundamento da industrialização substitutiva de importações. Pode-se dizer que o Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário mobilizou o Estado como *o instrumento de ação coletiva da nação* (BRESSER-PEREIRA, 2014) no âmago de uma estratégia de desenvolvimento. Daí resulta a necessidade de ressaltar o modo de interação do Estado brasileiro com atores estratégicos como o empresariado industrial, os sindicatos, os trabalhadores, os economistas/intelectuais e a burocracia governamental. Analisar-se-á, ademais, o modo como o capitalismo financeiro especulativo afeta a dinâmica de interação entre aqueles atores, bem como as

suas reverberações sociais e políticas. A segunda seção trata da construção institucional de capacidades estatais, no sentido de viabilizar as reformas econômico-institucionais (financeira, fiscal, trabalhista e administrativa) para alavancar o desenvolvimento do capitalismo brasileiro, em detrimento dos trabalhadores. A terceira seção esmiúça o “milagre econômico” (1968-1973), quando se operou uma *inflexão* na política macroeconômica, que adquiriu um viés heterodoxo e expansivo através da produção de *bens duráveis e luxuosos de consumo*, adquiridos exclusivamente pelos grupos de alta renda e obstando a emergência de um *mercado doméstico de consumo de massas*. Foi neste contexto que o setor privado apresentou suas demandas às agências burocráticas de formulação, implementação e gestão da política econômica (CMN, CIP, BNDES etc.), e que os grandes conglomerados econômicos de obras públicas, favorecidos pelas políticas de reserva de mercado, cresceram exponencialmente e se internacionalizaram. A quarta seção abarca, no plano da distribuição social da renda, os impactos das políticas de planejamento governamental para o desenvolvimento capitalista. A divulgação dos dados do *Censo Demográfico de 1970*, que mostrou o aumento da desigualdade, ensejou a “Controvérsia de 1970” entre os economistas opositores à política econômica do autoritarismo; por um lado, e a tecnoburocracia econômica partidária do regime; por outro lado. A quinta seção destina-se a escrutinar o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que aspirava o aprofundamento da industrialização substitutiva de importações (ISI), bem como os seus desdobramentos na “campanha contra a estatização”. A sexta seção, à luz do declínio do planejamento governamental autoritário, analisa a dinâmica das coalizões e perscruta o processo de transição do sistema político brasileiro rumo à democratização bem como o *Pacto Democrático-Popular de 1977* (BRESSER-PEREIRA, 2014), no qual as elites industriais efetuaram uma fratura na coalizão político-econômica de sustentação do regime por meio de uma aliança com os trabalhadores. A sétima e derradeira seção realiza as considerações finais.

2. Planejamento Governamental Autoritário e Construção Institucional de Capacidades Estatais: reformas econômicas com enfraquecimento sindical e regressão salarial

Em 1964, a inflação atingia níveis inéditos, a recessão se agravava e o governo se lançava numa ofensiva de mobilização popular, ostensivamente dirigida contra o parlamento, onde as “reformas de base” estavam emperradas. A direita respondeu com manifestações de massa “com Deus em defesa da família”. Em 31 de março, o golpe militar foi desferido, que, após alguns dias de resistência civil, liquidou a democracia no Brasil por cerca de duas décadas (SINGER, 1988).

O modelo de política econômica encabeçado pelo governo Castello Branco, que deu início ao ciclo de cinco generais-presidentes (1964-1985), fora formulado pelos Ministros do Planejamento e da Fazenda – respectivamente, Roberto de Oliveira Campos e Octávio Gouvêa de Bulhões – ambos economistas de perfil ortodoxo. Os dois foram empossados em abril de 1964 e permaneceram no cargo até o final da gestão de Castello Branco. Os tecnocratas estabeleceram o combate gradual à inflação, a expansão das exportações e a retomada do crescimento como principais objetivos da política econômica. Todavia, o suposto liberalismo do programa Campos/Bulhões e seu aparente gradualismo não excluía alta centralização executiva, forte dose de arbitrariedade na implementação de medidas impopulares e o uso extensivo de decretos executivos. Com o tempo, o ideal liberal de fortalecimento da “livre empresa” mostrou seu verdadeiro significado: a promoção da centralização e concentração de capitais, a divisão oligopolista do mercado internacionalizado, a articulação do tripé de grandes empresas estrangeiras, nacionais e estatais (ABRANCHES, 1978, 1982; CRUZ, 1978; EVANS, 1979; DINIZ, 1994;

FIECHTER, 1974; FLYNN, 1979; HERMANN, 2005ab; LAFER, 1975; LEFF, 1968; SIMONSEN e CAMPOS, 1974; STEPAN, 1971; 1988ab).

Entre 1964 a 1967, a economia brasileira caracterizou-se por uma fase de ajuste conjuntural e estrutural, visando ao enfrentamento do processo inflacionário, do desequilíbrio externo e do quadro de estagnação econômica do início do período¹¹. Esses anos foram marcados pela implementação de um plano de estabilização de preços de inspiração ortodoxa - o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) - e de importantes reformas estruturais - do sistema financeiro, da estrutura tributária e do mercado de trabalho. Tanto o PAEG quanto as reformas estruturais do período 1964-1966 estão fundamentados no diagnóstico apresentado pelo Ministro Roberto Campos ao presidente Castello Branco em fins de abril de 1964. Em documento reservado, intitulado “A Crise Brasileira e Diretrizes de Recuperação Econômica”, Campos aponta duas linhas principais de ação para a superação da crise: o “lançamento de um plano de emergência destinado a combater eficazmente a inflação”, que veio a ser o PAEG, e o “lançamento de reformas de estrutura” - as reformas financeira, fiscal, trabalhista e administrativa (FIECHTER, 1974; HERMANN, 2005ab; SIMONSEN e CAMPOS, 1974; 1975). Nesta ordem, logo abaixo, serão esmiuçadas as principais reformas.

Quanto à *reforma financeira*, o seu objetivo basilar foi dotar o Sistema Financeiro Brasileiro (SFB) de mecanismos de financiamento capazes de sustentar o processo de industrialização substitutiva de importações já em curso, de forma não-inflacionária. Para tanto, era necessário reorganizar o funcionamento do mercado monetário, o que foi feito com a criação de duas novas instituições: o Banco Central do Brasil (BACEN), como executor da política monetária, e o Conselho Monetário Nacional (CMN), com funções normativa e reguladora do SFB. Antes da reforma bancária, as políticas monetária, financeira, fiscal, tarifária, cambial e de comércio exterior estavam sob a jurisdição da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC). Esta, todavia, era basicamente uma agência normativa, muito poderosa, mas desprovida dos instrumentos e capacidades necessárias para a implementação das suas instruções normativas célebres. A única instituição estatal habilitada a assumir as tarefas executivas requeridas para a implementação das políticas foi o Banco do Brasil¹². Outro aspecto importante das reformas de 1964-1966 foi a ampliação do grau de abertura da economia ao capital externo, de risco (investimentos diretos) e, sobretudo, de empréstimo. Além do renascimento do mercado de títulos públicos, as novas instituições financeiras como os Bancos de Investimento, as sociedades de Crédito e Financiamento e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) passaram a atuar como elemento fundamental de apoio à indústria e ao comércio. Finalmente, convém apontar o instituto da correção monetária, a regulamentação do Mercado de Capitais¹³, o financiamento da dívida por meio de títulos governamentais rentáveis

¹¹ A política de austeridade fiscal teve efeito negativo para a indústria de construção pesada e houve insatisfação no setor diante da interrupção nas obras que vinham se desenvolvendo no período. A prioridade das políticas governamentais não estava voltada para o setor de construção, o que foi mais um elemento de insatisfação dos empreiteiros com o governo. Desse modo, construtoras estrangeiras, em convênio com instituições internacionais (Banco Mundial e Bird), foram contratadas para projetar rodovias nos estados do Sul e em Minas, portos, o sistema ferroviário nacional e a política de transportes, causando reação indignada dos empreiteiros (CAMPOS, 2014).

¹² No nível federal, o Banco do Brasil foi uma das agências estatais mais poderosas, não só por causa de seus papéis financeiro e de formulação de políticas, mas também porque foi uma das poucas a ter uma grande e bem treinada equipe tecnoburocrática (ABRANCHES, 1978).

¹³ Com o fortalecimento do mercado de capitais, oriundo das mudanças no sistema, houve incentivo à conglomeração e concentração de capital, com a possibilidade de abertura do capital social das empresas,

(ORTNs), a reformulação do sistema de depósitos e juros bancários, bem como a tentativa de fundar uma nova mentalidade na área financeira (ABRANCHES, 1978; FIECHTER, 1974; HERMANN, 2005ab; LAFER, 1975; O GLOBO, 30/05/2014; MATTOS, BASTOS e BARONE, 2015; SIMONSEN e CAMPOS, 1974; VIANNA, 1987).

Tabela 1. O Sistema Financeiro Brasileiro¹⁴ após as Reformas de 1964-1967

Conselho Monetário Nacional (CMN)	Criado em 1964, em substituição à Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), com função normativa e reguladora do sistema financeiro.
Banco Central do Brasil (BACEN)	Criado em 1964, como executor das políticas monetária e financeira do governo.
Banco do Brasil (BB)	Banco comercial e agente financeiro do governo, sobretudo em linhas de crédito de médio e longo prazos, para exportações e agricultura.
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE ¹⁵)	Criado em 1952 a fim de atuar no financiamento seletivo de longo prazo para a indústria e infraestrutura.
Bancos de Desenvolvimento (BD) regionais e estaduais	Atuação semelhante à do BNDE, mas em âmbito regional/estadual.
Bancos Comerciais	Crédito de curto e médio prazos (capital de giro).
Bancos de Investimento	Regulamentados em 1966, para atuarem no segmento de crédito de longo prazo e no mercado primário de ações (operações de subscrição).
Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento	Instituições não-bancárias, conhecidas como “Financeiras”, voltadas ao financiamento direto ao consumidor (curto e médio prazos).
Sistema Financeiro de Habitação (SFH)	Criado em 1964, tendo o Banco Nacional de Habitação (BNH) como instituição central e composto ainda pela Caixa Econômica Federal (CEF), caixas econômicas estaduais, sociedades de crédito imobiliário e associações de poupança e empréstimo (APE).
Corretoras e Distribuidoras de Valores	Mercados primário e secundário de ações.

Fonte: HERMANN (2005a, p. 77).

marco a partir do qual várias empreiteiras deixaram de ser companhias limitadas e se tornaram sociedades anônimas (CAMPOS, 2014).

¹⁴ A Lei de Reforma Bancária, sancionada em 31/12/1964, inaugura “novos caminhos para o melhor ajustamento das instituições creditícias às superiores conveniências do país”. Ao Conselho Monetário Nacional (CMN), autoridade suprema do sistema, foi atribuído o papel de formulador da política monetária e creditícia (VIANNA, 1987).

¹⁵ O BNDE é a evidência empírica da acumulação de capacidades estatais e burocráticas para a formulação de políticas industriais de cunho desenvolvimentista, na medida em que foi instituído para resistir às pressões a que as instituições públicas estão geralmente sujeitas. Desde a sua criação, ele estabeleceu novos padrões de institucionalização que tiveram amplo impacto sobre a burocracia econômica e o processo de formulação de políticas em geral. O BNDE criou o padrão de profissionalismo administrativo e seus técnicos tinham a reputação de serem os mais competentes do país. Seus executivos codificaram os procedimentos do banco e os defendiam na política interna do Estado. A instituição também desenvolveu uma mentalidade característica de desenvolvimento nacionalista que guiou suas políticas e diretrizes. Ao deixarem o banco, muitos técnicos levaram sua institucionalização, profissionalismo e desenvolvimentismo nacionalista a outros setores da burocracia estatal brasileira (CHALMERS, 1977; MARTINS, 1976; SCHNEIDER, 1991; 1994).

No plano doméstico, o Estado desempenhou um papel extremamente relevante no fornecimento de crédito de longo prazo. A partir das reformas institucionais, os recursos da poupança compulsória por ele administrados por meio de instituições especiais de crédito, como o Banco Nacional de Habitação¹⁶ (BNH), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e o Banco do Brasil (BB), proporcionaram crédito a taxas favorecidas para a acumulação de capital e constituíram a base do financiamento interno de longo prazo. No âmbito externo, coube um papel decisivo à ampliação das facilidades de obtenção de financiamentos externos, diretamente pelas grandes empresas ou por repasses bancários (CARNEIRO, 2002; DELFIM NETTO, 04/12/2014).

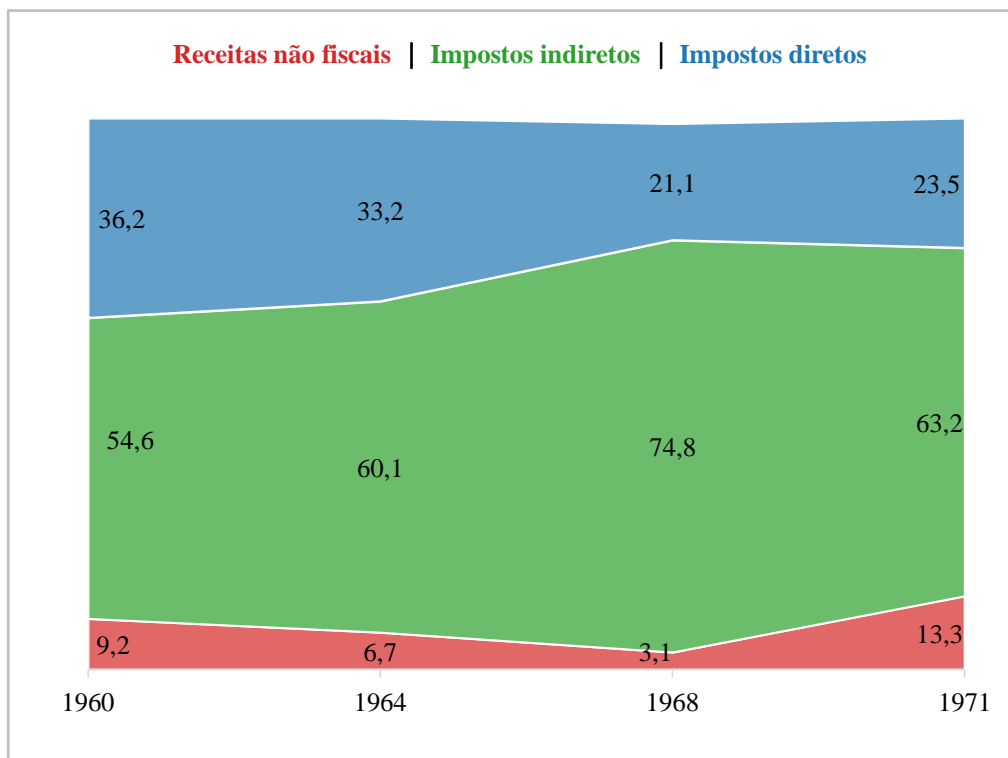
Para além da reforma financeira, a coalizão autoritária dotou-se de *capacidades estatais* e institucionais para extrair recursos da sociedade, viabilizando a consecução da *reforma fiscal* e/ou tributária. Desta forma, não somente adquiriu uma base de recursos mais sofisticada, mas demonstrou sua capacidade de impor novos encargos sobre aqueles que são os seus principais beneficiários e apoiadores. Os objetivos explícitos da reforma tributária foram o aumento da arrecadação do governo (via aumento da carga tributária da economia) e a racionalização do sistema tributário. Pretendia-se reduzir os custos operacionais da arrecadação, eliminando impostos de pouca relevância financeira, e definir uma estrutura tributária capaz de incentivar o crescimento econômico (FIECHTER, 1974; LAFER, 1975; HERMANN, 2005ab; SCHMITTER, 1973; SIMONSEN e CAMPOS, 1974; 1975). De acordo com a literatura sobre capacidades estatais, o autoritarismo dotou-se de força política necessária para definir prioridades e *impor perdas a grupos poderosos* (WEAVER e ROCKMAN, 1993) de maneira a ampliar a capacidade extrativa e as receitas do Estado.

Esse conjunto de medidas resultou em significativa elevação da carga tributária do país, que passou de 16% do PIB em 1963 para 21% em 1967. Do ponto de vista distributivo, a reforma tributária do governo Castelo Branco foi *regressiva*, beneficiando as classes de renda mais alta (os poupadores) com os incentivos e isenções sobre o imposto de renda. Assim, a maior parte do aumento de arrecadação foi obtida por meio dos *impostos indiretos regressivos*, que, em termos relativos, penalizam mais as classes de baixa renda. O regime tendeu a gastar mais em propósitos econômicos e de segurança nacional do que em saúde e bem-estar social. Outra característica da reforma tributária foi o seu caráter centralizador, do ponto de vista federativo. Foi limitado o direito dos estados e municípios legislarem sobre tributação. Nessas condições, o êxito da reforma no sentido

¹⁶ Especificamente no tocante ao segmento habitacional, de todas as agências da sociedade política que atendiam aos empreiteiros, a que mais representava a ditadura era o BNH. Fundado em 1964 e liquidado em 1986, o banco também criou suas “estranhas catedrais”, geralmente conjuntos habitacionais que serviam bem ao propósito de gerar serviços às construtoras, mas que eram moradias altamente precárias e até praticamente inabitáveis. O banco só passou a contar com mais verbas para a implementação de suas políticas com a incorporação dos recursos do FGTS e da poupança voluntária, após 1967. Voltado para empregar força de trabalho não qualificada e servir de contraponto à política de repressão e arrocho salarial, o BNH concentrava grande volume de recursos. Apesar de mais direcionado para o empresariado da construção imobiliária urbana, sua orientação para obras de infraestrutura, saneamento e a ampliação dos investimentos em moradia popular nos anos 1970 atenderam em grande medida os empresários da construção pesada. Inicialmente voltado para o financiamento de moradias populares, o BNH foi reorientado no período para estratos mais elevados da sociedade, e a construção de habitações para a “classe média” passou a absorver a maior parte dos recursos de empréstimos do banco, o que agradava as construtoras imobiliárias, que viam maior possibilidade de ganhos nesse nicho. Tendo em vista a política salarial do regime, os empréstimos do BNH se direcionaram à produção e aquisição de imóveis para os estratos intermediários e superiores da sociedade após 1968 (CAMPOS, 2014).

de aumentar a carga tributária, bem como de promover o desenvolvimento financeiro e econômico do país, deve ser creditado tanto à racionalidade das medidas voltadas para esses fins como ao regime autoritário vigente. Dificilmente uma reforma regressiva e centralizadora como a de 1964-1967 teria sido aprovada pelo Congresso e aceita sem resistências pela sociedade em um regime democrático (FIECHTER, 1974; HERMANN, 2005ab; LAFER, 1975; SCHMITTER, 1973; SIMONSEN e CAMPOS, 1974; 1975).

Gráfico 1. Receitas do Governo Central, Percentual Fornecido por Fonte Tributária, 1960-1971



Fontes: elaboração própria a partir de dados do Banco Central do Brasil, Relatório 1971, p. 98; SCHMITTER, Philippe C. (1973, p. 194), "The Portugalization of Brazil?" In Alfred Stepan (Ed.), *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*. New Haven and London: Yale University Press.

No tocante à *reforma trabalhista*, a política salarial¹⁷ proposta no PAEG foi bastante restritiva, tanto pela fórmula de correção, quanto pelo período de referência para o cálculo do salário real,

¹⁷ A partir de 1964, o panorama político passou a ser desfavorável, em extremo, à organização e às lutas sindicais. O controle político e ideológico dos sindicatos pelo governo tornou-se muito mais estrito. O direito de greve por reivindicações salariais foi praticamente abolido. As antigas lideranças sindicais foram perseguidas e afastadas das organizações dos trabalhadores. A política econômica posta em marcha, entre 1964 e 1968, levou à centralização dos reajustamentos salariais, que foram concedidos em nível inferior ao aumento do custo de vida, levando à deterioração dos salários reais, a concentração da renda na classe média para cima e a exclusão dos trabalhadores do *Pacto Autoritário-Modernizante*. O salário mínimo, último bastião de defesa do trabalho de pouca qualificação, foi sistematicamente reduzido, em seu poder aquisitivo, pelo menos até 1969. O direito à estabilidade no emprego foi, na prática, eliminado, pois a nova legislação facilitou ao patronato impor a "opção" pelo regime do FGTS a todos os novos empregados. Por diversos caminhos, as decisões político-econômicas diminuíram o custo do trabalho e aumentaram os ganhos de capital (ABRANCHES, 1978; BACHA e TAYLOR, 1973; BACHA, 1974, 1975ab, 1976; BAER, 1978; BELLUZZO, 1975; BRESSER-PEREIRA, 2003, 2014; EL PAÍS BRASIL, 04/11/2015ab; FISHLOW, 1971,

penalizando os salários reais, em favor dos lucros. Assim, para solucionar a crise inflacionária e equacionar o problema do baixo crescimento seria necessário para a tecnocracia militar, antes de mais nada, promover a ruptura com o impasse distributivo. Então, os assalariados perderam renda absoluta e relativa para permitir o financiamento não-inflacionário do déficit público e a retomada da acumulação pelo Estado e pelo capital privado. Almejava-se criar um mecanismo de reajuste dos salários que não mais gerasse pressões inflacionárias. Isto implicaria “despolitizar” as negociações salariais, adotando uma fórmula considerada neutra, baseada na recomposição das perdas com a inflação e na incorporação aos salários do aumento da produtividade da economia. Pretendia-se aumentar a flexibilidade na contratação e demissão da mão de obra, substituindo-se as indenizações pagas pelo empregador pelo mecanismo do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)¹⁸, - criado pela lei n. 5.107 de 1966 - que teria como objetivo ser uma fonte de poupança compulsória. Além do FGTS, os tecnocratas instituíram, em 1970, o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público (PASEP)¹⁹ (DELFIM NETTO, 04/12/2014; FIECHTER, 1974; HERMANN, 2005ab; LAFER, 1975; MATTOS, BASTOS e BARONE, 2015; SÁ EARP e PRADO, 2003; SINGER, 1988; WEISSKOFF, 1980; WELLS, 1974).

Com relação à *reforma administrativa*, cabe salientar a criação do novo quadro jurídico para a burocracia estatal, principalmente a partir do Decreto-Lei N. 200, de 25 de Fevereiro de 1967. Este decreto institucionalizou definitivamente o recurso à criação de agências autônomas do Estado e empresas estatais como expedientes para resolver problemas financeiros e operacionais enfrentados pelos instrumentos burocráticos mais tradicionais. Estruturalmente, o setor produtivo do Estado foi integrado na estrutura capitalista global. As ações empresarias do Estado tornaram-se predominantemente orientadas por uma lógica capitalista. A nova flexibilidade alcançada pelas empresas estatais e pelas agências autônomas do Estado levaram a transformação de vários departamentos governamentais e agências em empresas públicas, “autarquias”, sociedades de economia mista, a fim de que elas também pudessem desfrutar de maior autonomia financeira, operacional, legal (jurídica) e política. A *centralização* autoritária do Executivo foi acompanhada pela *descentralização* das atividades e operações financeiras que levaram a segmentação do Estado (ABRANCHES, 1978; DINIZ e BOSCHI, 2014; LIMA Jr, 2014; MARTINS, 1985; REZENDE, 1987).

O Decreto-Lei n. 200/1967 regulamentou a delegação da autoridade no âmbito da administração pública, aumentando a discricionariedade administrativa, com o objetivo básico de descentralizar a administração e tornar o processo decisório mais ágil. Contudo, no contexto de uma forte heterogeneidade interna e segmentação, o seu resultado final foi à cristalização de jurisdições concorrentes fechadas dentro da estrutura do Estado e maior segmentação. O uso extensivo da

1972, 1973ab; GANDRA, 2004; HOFFMANN, 1975; LEFF, 1968; LOPES, 1975; MALAN e WELLS, 1973, 1975; SÁ EARP e PRADO, 2003; SERRA, 1975; SINGER, 1975ab, 1988; SKIDMORE, 1988ab, 1985; TAVARES, 1975; TOLIPAN e TINELLI, 1975).

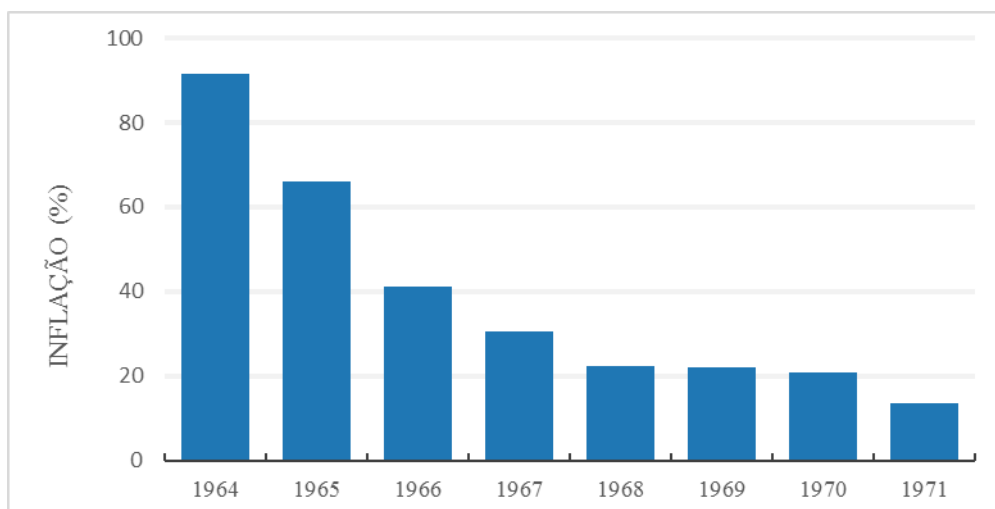
¹⁸ A rotatividade dos trabalhadores em postos de trabalho, elevada após a instituição do FGTS, era especialmente significativa na construção. Pesquisa encomendada pelo sindicato dos trabalhadores da indústria da construção civil junto ao Dieese em 1978 mostra que 34% dos operários do setor ficavam até um ano na empresa e outros 37% entre um e dois anos, sendo que a rotatividade era maior entre os trabalhadores não qualificados, e só 5% desses ficavam mais de quatro anos na mesma empresa (CAMPOS, 2014).

¹⁹ As construtoras e outras firmas que empregavam muitos trabalhadores elevaram seus custos com esses novos tributos e contribuições, uma vez que eles incidiam sobre a folha de pagamento. Novamente, os empreiteiros ficavam insatisfeitos com o PAEG (CAMPOS, 2014).

autoridade delegada por várias agências estatais relativamente autônomas em um contexto de crescente autoritarismo aumentou, em alguma medida, o grau de arbitrariedade no processo de implementação de decisões. A mais alta discricionariedade administrativa do autoritarismo e a segmentação do aparelho de Estado levaram a uma diminuição acentuada da *accountability* e da responsividade por parte das agências decisórias. Em muitos casos, era muito difícil descobrir a quem os tomadores de decisão prestavam contas. Este período marcou uma expansão acelerada do aparato estatal fora da órbita governamental direta, aumentando o número de agentes estatais que competiam por recursos do Estado (ABRANCHES, 1978).

Em meio à política de estabilização monetária e à reforma fiscal, que elevou a carga tributária da economia a partir de 1964, a atividade econômica se recuperou, mas cresceu a taxas moderadas no período 1964-1967 (4,2% ao ano), especialmente no biênio 1964-1965 (2,9% ao ano), como mostra o gráfico 2. Apesar do efetivo aperto monetário e fiscal do período, o PAEG não cumpriu as metas estabelecidas, mas foi relativamente bem-sucedido na política de estabilização: a inflação alcançou 92% em 1964, 34% em 1965 e 39% em 1966, quando as metas do Plano eram, respectivamente, 70%, 25% e 10%. No entanto, careceu a equipe de Campos e Bulhões de uma estratégia que guiasse o Brasil rumo à trajetória de crescimento (HERMANN, 2005ab; SKIDMORE, 1973; SCHMITTER, 1973), que será mais evidente durante o “milagre econômico”, analisado na próxima seção desta pesquisa.

Gráfico 2. Taxa anual de inflação no custo de vida, Rio de Janeiro (1964-1971)



Fontes: elaboração própria a partir de dados da Fundação-IBGE, Séries Estatísticas Retrospectivas - 1970 (Rio de Janeiro: IBGE, 1970); Werner Baer e Issac Kerstenetzky, “The Brazilian Economy” *In Brazil in the Sixties*, ed. R. Roett (Nashville, Tenn: Vanderbilt University Press, 1972), p. 105-146; “Brazil: Strong Expansion Continues”, *Bolsa Review*, n. 68 (August, 1972), p. 428-433; Riordan Roett, “A Praetorian Army in Politics” *in Brazil in the Sixties*, p. 12. Para a dívida externa total até 1966, Marcos Gomes, “Delfim Netto: a dívida como estratégia”, *Opinião*, n. 5 (4-11 dezembro 1972), p. 7-8; APEC, Pré Apecão 72 (Rio de Janeiro: APEC, 1972), p. 107; SCHMITTER, Philippe C. (1973, p. 198), “The Portugalization of Brazil?” *In Alfred Stepan (Ed.), Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*. New Haven and London: Yale University Press.

Numa perspectiva histórico-comparativa²⁰, as reformas institucionais levadas a cabo no limiar do planejamento governamental do *Nacional Desenvolvimentismo Autoritário* engendraram um processo de modernização do arcabouço estatal e de *mudança institucional* concentrado no tempo (CROUCH, 2005; DEEG, 2005; HALL, 2007; NORTH, 1990, 1998, 2005; PIERSON, 2004ab; STREECK e THELEN, 2008; THELEN, 2004). De viés intrinsecamente autoritário, essa mudança institucional de vasta dimensão se consubstanciou de forma abrupta e descontínua com relação ao experimento democrático progresso (1945-1964). Ademais, ela foi levada a cabo por meio de um intenso ativismo estatal, do *pragmatismo* da política econômica, da centralização burocrática, do insulamento decisório e da discricionariedade administrativa. Isso criou os alicerces para a instauração do “milagre econômico” (1968-1973), que legitimou o Estado autoritário a partir da obtenção de elevadíssimas taxas de crescimento. Esse quadro, por sua vez, se deu em uma conjuntura mundial favorável marcada por juros baixos e alta liquidez no mercado financeiro de crédito internacional. Porém, no âmbito doméstico, prevaleceu um processo perverso de exclusão social e degeneração das condições de vida das camadas populares.

Pode-se dizer que esta primeira fase do autoritarismo foi marcada pelo *hibridismo institucional*, pois combinou políticas de corte liberal (estabilização monetária, combate à inflação e retração salarial) com reformas institucionais e desenvolvimentistas via forte ativismo estatal, a fim de imprimir uma dinâmica própria à operacionalização do capitalismo brasileiro.

3 Planejamento Governamental e Crescimento Econômico Exacerbado: o “milagre econômico²¹” (1968-1973) com concentração de renda e depreciação social

O “milagre econômico²²” foi marcado por uma política monetária expansiva e por vigoroso crescimento da atividade econômica. Ao assumir o governo em março de 1967, o general Costa e Silva convidou para o Ministério da Fazenda o professor de Economia da USP, Antonio Delfim Netto²³, que manteve, em linhas gerais, a política de combate gradual à inflação, mas mudou a

²⁰ Na análise histórico-comparativa, argumentos são empregados para examinar o impacto de mudanças sociais em larga escala tais como democratização, industrialização e construção do Estado (PIERSON, 2004a). No caso do Brasil, tais mudanças de ampla envergadura constituem a ruptura democrática em um cenário de recrudescimento do autoritarismo, bem como o aprofundamento da industrialização substitutiva de importações (ISI) no âmbito da construção institucional do Estado.

²¹ Durante o *boom* do pós-1968, a presença do capital estrangeiro cresceu substancialmente. Isto é evidente no lado financeiro pelo crescimento da dívida externa e, no âmbito da economia real, com a expansão da capacidade produtiva das empresas estrangeiras. A dívida externa pulou de US\$ 4,5 bilhões, em 1966, para US\$ 12,6 bilhões, em 1973 (BAER, 1973; SÁ EARP e PRADO, 2003).

²² Em entrevista concedida ao jornal *O Globo*, no dia 08/12/1979, o economista Eugênio Gudín afirmou o seguinte: Não houve milagre econômico. Foi tudo normal. Bulhões deixou uma situação estável para o Delfim: fatores de produção ociosos, crédito, inflação decrescente. Delfim aproveitou isto e o país se desenvolveu” (GUDIN, 1979).

²³ Oriundo das associações industriais e comerciais de São Paulo, tendo passado pela Secretaria Estadual da Fazenda, Delfim foi indicado para o Ministério da Fazenda, fazendo uma escalada em seu poder pessoal nos anos seguintes, até ter vasto controle sobre a economia e a política econômica. Delfim representava a resposta à pressão dos aparelhos privados de hegemonia da classe dominante e atendeu amplamente aos empresários brasileiros, sobretudo os do setor industrial e, em especial, o paulista. O poder e a guinada da política econômica no período Delfim ficou evidente já desde a posse do novo governo, quando foi lançado o “Programa Estratégico de Desenvolvimento”, elaborado pelo Ministro da Fazenda e o do Planejamento, Hélio Beltrão. O documento criticava o PAEG pelo excessivo foco no combate à inflação e pela elevação da carga tributária para as empresas, propondo o desenvolvimento como meta primordial (CAMPOS, 2014).

ênfase na política econômica em cinco (5) sentidos. Primeiro, o controle da inflação passou a enfatizar o componente de custos, em vez da demanda, já que a economia operou em ritmo de *stop and go* nos três anos do governo Castello Branco. Segundo, o combate à inflação deveria ser conciliado com políticas expansivas e de incentivo à retomada do crescimento econômico. Terceiro, a mudança da estratégia de desenvolvimento da substituição de importações para uma estratégia de exportação de bens manufaturados. Quarto, a garantia da sustentação da demanda agregada compatibilizando a produção de bens de luxo, sobretudo automóveis, com a concentração da renda da classe média para cima. Finalmente, a fixação de uma taxa de câmbio competitiva, compatível com a exportação, por meio de um mecanismo original de neutralização da doença holandesa. Essa reorientação atendia à necessidade de o governo militar legitimar-se no poder como uma alternativa melhor para o país que a do governo deposto, marcado pela tendência à estagflação. Tal *heterodoxia da política econômica* estava ancorada na redução das taxas de juros como instrumento (meio) da pretendida redução da inflação. Ademais, estava plenamente coerente com o objetivo de preservação do crescimento acelerado (BAER, 1973; BRESSER-PEREIRA, 2003, 2014; FOLHA DE SÃO PAULO, 03/04/2014; HERMANN, 2005ab; MACARINI, 2005).

Nestas condições, a mudança de ênfase na política monetária e anti-inflacionária, introduzida pelo tecnocrata e Ministro Delfim Netto²⁴, aliada aos efeitos da reforma financeira, que facilitou a expansão do crédito ao consumidor, se refletiu na atividade econômica a partir de 1968, quando o PIB cresceu 9,8% - mais que o dobro do ano anterior. A proeminente expansão econômica²⁵ em 1968-1973 no Brasil refletiu também a forte entrada de capital no país: os investimentos externos diretos e os empréstimos em moeda cresceram continuamente no período (exceto em 1972, no primeiro caso, e em 1973, no segundo). A entrada líquida de investimento externo direto cresceu de uma média anual de 84 milhões de dólares no período de 1965-1969 para 977 e 944 milhões nos anos de 1973 e 1974, respectivamente. Ainda mais notável foi o comportamento dos empréstimos externos líquidos, que passaram de uma média anual de 604 milhões de dólares em 1965-1969 para 4,5 e 6,6 bilhões em 1973 e 1974. O financiamento externo excedeu substancialmente o déficit em conta corrente, ampliando as reservas externas do país de uma média de 400 milhões de dólares no período 1965-1969 para 6,8 bilhões em 1973. Comparada ao contexto de 1964-1967, esta fase foi claramente favorecida pela política monetária: em termos reais, os meios de pagamento cresceram a

²⁴ Os militares linha-dura necessitaram dos tecnocratas para fazer a economia funcionar. As altas taxas de crescimento, por sua vez, deram legitimidade pragmática ao sistema autoritário. Os gestores da política econômica recorreram aos militares para ficar no poder ou pelo menos a fim de ter o poder e a autoridade para levar a cabo suas políticas. Os tecnocratas foram livres para perseguir uma política econômica baseada numa sociedade de alto consumo orientada para o mercado das regiões industrializadas do Centro-Sul. Além disso, gozaram de mais “liberdade” na formulação da política macroeconômica porque os militares reprimiram setores sociais como os sindicatos, os trabalhadores e as massas rurais, cujos objetivos eram incompatíveis com os interesses do regime. O autoritarismo brasileiro teve todo o suporte institucional para impor uma política socialmente regressiva ao longo de um extenso período de tempo (SKIDMORE, 1973).

²⁵ A pujança da economia brasileira pode ser ilustrada com maior clareza por meio da menção de alguns valores acerca da produção real, tanto para as indústrias básicas como para as de bens de consumo. A produção de aço cresceu de 2,8 milhões de toneladas em 1964 para 9,2 milhões em 1976; a capacidade instalada para geração de energia elétrica expandiu-se de 6.840.000 megawatts para 21.796.000 no mesmo período; o cimento de 5,4 para 19,1 milhões de toneladas; os veículos automotores, de 184.000 para 986.000 e os carros de passeio, de 98.000 para 527.000; o papel de 0,6 para 1,7 milhão de toneladas; por volta de 1976, a produção de televisores alcançara 1.872.000 unidades e a produção de geladeiras 1.276.000 unidades. A taxa de crescimento médio anual para a construção de estradas ampliou-se de 12%, no período 1964-1967, para 25% entre 1968-1972, com a taxa de crescimento da pavimentação situando-se em 33% contra os anteriores 6% (BAER, 1978).

uma taxa média anual de 14% entre 1968-1973, ante 5% no período de 1964-1967, e o crédito total seguiu a mesma tendência, com crescimento real médio de 17% ao ano entre 1968-1973, ante 5% no cenário precedente. Tal crescimento, vale notar, foi concentrado no crédito ao setor privado (25% no “milagre”, contra 7% antes), já que a manutenção do ajuste fiscal reduziu a absorção de recursos pelo setor público. Assim, o volume de crédito ao setor privado (Banco do Brasil mais bancos comerciais), que ficara praticamente estacionário “em termos reais”, de 65 milhões em 1951 a 66 milhões em 1967 (15 anos, portanto), passou para 109 milhões em 1968, 130 milhões em 1969, 147 milhões em 1970, 178 milhões em 1971 e 224 milhões em 1972, quase quadruplicando, portanto, em cinco anos (BAER, 1973, 1977, 1978; FOLHA DE SÃO PAULO, 03/04/2014; GUDIN, 1974; HERMANN, 2005ab; MACARINI, 2005; MALAN e BONELLI, 1977; O GLOBO, 30/05/2014; SINGER, 1982; SKIDMORE, 1973).

O crescimento do PIB foi encabeçado pelo setor de bens de consumo durável (especialmente automóveis e suas indústrias fornecedoras – borracha, máquinas, metal e combustíveis – no orçamento dos mais ricos) e, em menor escala, pelo de bens de capital. A taxa de investimento, que ficou estagnada em torno de 15% do PIB no período de 1964-1967, subiu para 19% em 1968 e encerrou o período do “milagre” em pouco mais de 20%. O crescimento entre 1968-1973 retomou e complementou o processo de difusão da produção e consumo de bens duráveis²⁶, iniciado com o Plano de Metas de JK. O tipo de indústria construída no Brasil durante a industrialização substitutiva de importações (ISI) capitaneada pelo autoritarismo tecnoburocrático cresceu mais rapidamente sob esquemas de distribuição regressivos, porque ela vendeu para os estratos de alta renda (BAER, 1973; HERMANN, 2005ab; MALAN e BONELLI, 1977; MORLEY e SMITH, 1973; SINGER, 1982).

O *boom* iniciado em 1968 teve como causa básica uma política liberal de crédito que encontrou a economia, após vários anos de recessões, com baixa utilização da capacidade produtiva, taxas relativamente altas de desemprego e custo reduzido da mão de obra de pouca qualificação. A isto deve ser aduzido uma grande propensão a consumir das camadas de rendas elevadas. O crescimento bastante rápido que se verificou foi a resposta natural da economia a tais condições. Na realidade, a demanda se dirigiu predominantemente a determinados ramos da indústria, pois ela era o resultado de um processo de concentração da renda que privilegiava as necessidades de uma elite relativamente reduzida. No período de 1968/1971, a indústria de material de transporte (com predomínio da automobilística) cresceu 19,1% ao ano, a de material elétrico (aparelhos eletrodomésticos) cresceu 13,9% ao ano, ao passo que a indústria têxtil cresceu apenas 7,7% ao ano, a de produtos alimentares 7,5% ao ano e a de vestuário e calçados 6,8% ao ano. A produção de bens duráveis e luxuosos de consumo, que são comprados principalmente pelos grupos de rendas elevadas, cresceu a um ritmo duas a três vezes maior que a produção de bens não duráveis de consumo, que são adquiridos por toda a população. Nesta configuração, diversos autores criticavam sobre a necessidade de produção daqueles bens em uma sociedade cuja renda per capita era inferior a US\$ 500 (BAER, 1973; MALAN e BONELLI, 1977; SINGER, 1975).

²⁶ A fonte de demanda por esses produtos pode ser encontrada tanto na alta taxa de crescimento dos salários dos grupos de renda mais alta (não apenas os proprietários, mas também a pequena força de trabalho qualificada), especialmente no final dos anos 1960, e no rápido crescimento do crédito ao consumo, o que foi possível graças as várias reformas nos mercados financeiros do país. As companhias (sociedades) financeiras, que representaram a maior parte do crédito ao consumo, expandiram-se muito rapidamente no final dos anos 1960. Em 1966 seus empréstimos totalizaram cerca de 8% do sistema financeiro e, em 1972, cresceram para quase 13% (BAER, 1973).

No Brasil pós-1964, à medida em que gradativamente se fechavam outros canais de participação no poder, assumiram relevância, para as camadas economicamente poderosas, métodos informais, de influência nas decisões. A partir do governo Costa e Silva – e sobretudo entre 1968 e 1974 – multiplicam-se os encontros entre autoridades da área econômico-financeira e grupos empresariais (VIANNA, 1987). Desta forma, para levar a cabo as metas de crescimento acelerado do “milagre econômico”, o Estado autoritário planejou o desenvolvimento capitalista por meio da instituição de agências burocráticas²⁷ dedicadas a formulação e implementação da política econômica. As elites burocráticas e suas formas de fazer política via nomeações tiveram reverberações sobre o desenvolvimento industrial. Um caso paradigmático foi o Conselho Monetário Nacional (CMN), criado pela Lei n. 4.595, de 31/12/1964²⁸, dotado de vasta autonomia decisória, discricionária e capacidade de insulamento. Trata-se de uma agência multiministerial -, cujos objetivos seriam os de compatibilizar instrumentos, recursos e propostas de vários setores da administração federal -, que emergia como local de confluência de demandas diversas. O CMN estruturou, em quadra determinada da vida econômica do país, a hierarquia das agências econômicas estatais. Ademais, foi o responsável pela gestão do “milagre econômico”, de 1967 ao fim do governo do general Médici (1969-1974) e, no decorrer do tempo, extravasou seu âmbito de atuação inicial, transformando-se em órgão central para a sustentação do regime (VIANNA, 1987).

Outro órgão colegiado que desempenhou importante papel no aparato burocrático do Estado autoritário e no planejamento do desenvolvimento capitalista de longo prazo foi o Conselho Interministerial de Preços²⁹ (CIP). Criado em 1968, substituiu a Comissão Nacional de Estímulo à Estabilização dos Preços (CONEP), que o antecederia na função de contenção da inflação por meio do controle de preços. A trajetória do CIP evoluiu para um processo de crescente centralização e autonomia em face dos interesses privados. Diante desse quadro de progressivo fechamento dos

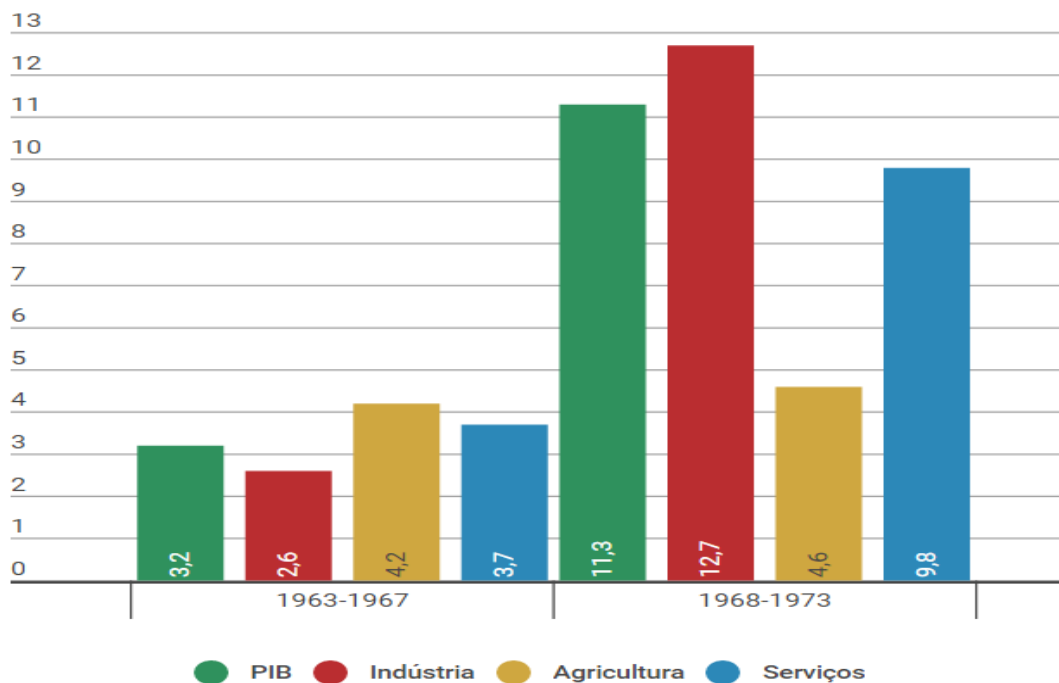
²⁷ Desequilíbrios internos e desigualdades de poder e influência entre as agências burocráticas são elementos constitutivos do principal quadro institucional para a formulação de políticas econômicas. Essas desigualdades são determinadas pelo grau de “proximidade” da agência ao núcleo dos centros de poder do Estado, pela relevância de sua área decisória no contexto do padrão de desenvolvimento, e pela soma total dos recursos à sua disposição. Em outras palavras, o poder global de uma agência e sua autonomia relativa são determinados por três variáveis; (1) a centralidade; (2) a relevância de sua competência decisória para a economia; e, por fim, (3) os recursos à sua disposição. As agências governamentais do Estado autoritário são tradicional e fortemente clientelistas, agindo como um intermediário para suas clientelas e para as agências federais (ABRANCHES, 1978).

²⁸ Neste período, dois momentos ressaltam a importância do CMN no âmbito das transformações processadas no pós-1964. Primeiramente, quando é instituído, no governo Castello Branco, como âncora crucial do projeto restaurador de um modelo liberal excludente por parte das classes dominantes. O segundo momento, mediante as modificações que sofre, sob a gestão do Ministro da Fazenda, Antonio Delfim Netto (1967-1974), passando a se constituir na pedra de toque do regime modernizador autoritário, que atingiu o seu cume. O estudo do CMN, enquanto um *órgão de planejamento de viés corporativo*, tenta mostrar a natureza administrativa do Estado brasileiro, no cenário do autoritarismo pós-1964. Trata-se de elucidar o papel de administração, organização, regulação e gestão econômica pelo Estado. Em síntese, *o papel de planejar os rumos do avanço capitalista nacional* (VIANNA, 1987).

²⁹ A fundação, em 1968, do CIP marcou um novo papel no controle estatal, não só sobre os preços, mas também sobre a alocação geral de recursos. Seus diretores incluíram os Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Comércio e Agricultura. Ele não podia definir preços de forma legal, mas atuava como um comissário geral vigiando os preços. Seus poderes indiretos foram substanciais. Por exemplo, se uma empresa aumentava os preços, sem apresentar uma justificativa para o CIP, e/ou se a justificativa fosse apresentada, mas não aceita pelo órgão e os seus preços fossem aumentados de qualquer maneira, a empresa correria o risco de ter a sua linha de crédito eliminada com o Banco do Brasil e todos outros bancos governamentais; e grande parte da sua capacidade de crédito geral com o setor bancário privado seria diminuída, uma vez que o Banco Central poderia se recusar a redescotar títulos da empresa (BAER, 1973).

canais formais de acesso, a articulação do empresariado com a agência reguladora de preços assumiu um caráter francamente clientelista. Dessa forma, observou-se o predomínio de um padrão fragmentado de demandas e de mecanismos informais de barganha política, como consequência das táticas alternativas empregadas pelos interesses privados. Agências como o CMN, CIP, CDI, CONSIDER e CACEX etc., tornaram-se *locus* de *policy-making* e de organização de interesses. O campo de interesses aos quais respondem é estreito, privilegiando tão-somente os grupos dominantes. Todavia representam, de formas diferenciadas, o movimento mais característico do Estado autoritário no Brasil: fragmentação administrativa e concentração de poder (DINIZ, 1994; DINIZ e BOSCHI, 1987; VIANNA, 1987).

Gráfico 3. Ciclos Industriais – 1963/1973 (taxas anuais de crescimento %)



Fontes: elaboração própria a partir do *software* Infogram e com base em Contas nacionais/FGV e revista *Conjuntura Econômica*, vol. 35, maio de 1982; Bresser-Pereira, (2014, p. 222).

O “milagre econômico” configurou o ápice do planejamento governamental do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário para o desenvolvimento capitalista de ampla dimensão. A forte indução estatal às atividades empresariais propiciou uma vasta projeção do segmento das empreiteiras de obras públicas, além das aquisições, conglomerações e internacionalização das atividades em países estrangeiros³⁰. O BNDES agiu em suporte à consolidação desses

³⁰ O período de hegemonia de Delfim Netto no Ministério da Fazenda representa o auge do poder dos empreiteiros na ditadura, mostrando uma seletividade e restrição ao capital estrangeiro que não vigorou na gestão Castello Branco (CAMPOS, 2014).

conglomerados e incentivou a sua atuação internacional, com financiamentos aos projetos de engenharia realizados em diferentes continentes. Contentes com o volume de obras públicas no período e sem maiores conflitos entre si, já que os empreendimentos previam serviços a todos, o setor de construção civil viu nesse contexto a possibilidade de crescimento e obtenção de altas taxas de lucro. O que era o predomínio do capital industrial guardava um lugar especial aos empresários da construção, em função do papel do aparelho de Estado na implementação da infraestrutura industrial previsto naquele modelo. O “rodoviarismo”, priorizado entre 1968 e 1974, foi a bandeira encampada pelos empreiteiros e intelectuais orgânicos do setor, especialmente na primeira década da ditadura, uma vez que defendiam a rodovia como a melhor forma de integrar o território nacional e concebiam sua superioridade sobre outras formas de transporte. As principais rodovias construídas na ditadura foram as seguintes: Transamazônica, Belém-Brasília e Cuiabá-Santarém. Tais obras eram incentivadas pelas empreiteiras, multinacionais fabricantes de automóveis e equipamentos de construção rodoviária, além de ter financiamentos de órgãos como Bird, BID e Eximbank. Assim, a ditadura semeou a formação de grandes conglomerados nacionais monopolistas de construção pesada (particularmente as quatro maiores empresas do setor, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Mendes Júnior e Norberto Odebrecht) (CAMPOS, 2014).

O fortalecimento das empresas do setor se deu em função de uma forte e clara atuação dos representantes desses empresários nos postos-chave do aparato estatal. Havia uma permeabilidade dos empreiteiros às principais agências do aparelho de Estado, configurando forte articulação dos titulares dessas agências com os empreiteiros e suas organizações. A partir desse posicionamento dos empreiteiros na ossatura administrativa do Estado brasileiro - com representantes principalmente nos Ministérios dos Transportes, Interior e Minas e Energia -, as políticas públicas do regime ditatorial tinham consequências diretas ou indiretas para as empresas de construção pesada, viabilizando um intenso favorecimento estatal deste segmento do empresariado. Tal beneficiamento se materializava seja através de medidas mais gerais, como o *arrocho salarial*³¹ e a concessão de privilégios às empresas intensivas em contratação de força de trabalho, seja por meio de medidas específicas, como *reserva de mercado*, isenções, incentivos, subsídios e ampla elevação dos recursos orientados para investimentos em obras públicas de infraestrutura. O amordaçamento de mecanismos fiscalizadores, como a imprensa, o Parlamento e parte da sociedade civil, permitia aos empreiteiros maximizar seus lucros com práticas ilícitas e tocar obras com rapidez, agilidade e sem preocupação com os seus impactos sociais. Tais práticas ilegais, monopolistas e oligopolistas entre agentes públicos e privados constituem um *traço característico e estrutural da própria dinâmica do setor, inserido na lógica de acumulação de capital* (CAMPOS, 2014, p. 399). Cabe reiterar que a corrupção envolvendo a classe política, as grandes empreiteiras, as elites econômicas e burocratas do Estado não é um fenômeno novo no Brasil³².

³¹ Se o governo beneficiava os empreiteiros com toda sorte de subsídios e demanda de obra, outra face do favorecimento das construtoras brasileiras era por meio da política para os trabalhadores, que incluía arrocho salarial, desrespeito às leis trabalhistas, coerção sobre as suas formas de organização, enfraquecimento dos mecanismos fiscalizadores de segurança, etc. As medidas praticadas no regime, que incorriam em uma deterioração das condições de vida dos operários da construção civil, serviam para potencializar os lucros das empresas do setor. Assim, o caráter classista e empresarial do regime se expressava tanto pelas políticas voltadas para o capital, como pelas políticas orientadas para os trabalhadores. Mais que os salários e as condições de trabalho, o tema mais em voga no que tange às relações trabalhistas na construção pesada eram os acidentes e a saúde do trabalhador (CAMPOS, 2014).

³² A propina nas relações público/privado é antiga no Brasil e transcende as principais siglas partidárias, PSDB e PT. Muitas dessas empreiteiras prestam serviço para a Petrobras desde 1953, e existem registros de

4. Os Impactos das Políticas de Planejamento Governamental Burocrático-Autoritário sobre a Distribuição de Renda: A Controvérsia dos Anos 1970

Desde a divulgação dos dados preliminares do *Censo Demográfico de 1970*, um espectro parecia rondar o “modelo brasileiro”: o aumento da desigualdade na *distribuição de renda* durante os anos 1960, mostrando um ponto fraco nos sólidos resultados econômicos divulgados pelo governo. Tal temática passou para as primeiras páginas dos jornais com as declarações de Robert McNamara, presidente do Banco Mundial, ex-secretário de Estado dos EUA e um dos mais influentes burocratas internacionais, na reunião da UNCTAD, no Chile, quando criticou o desempenho do Brasil naquele campo. Além disso, as denúncias dos economistas de oposição ao autoritarismo ressaltaram que a distribuição de renda constituía o principal calcanhar de Aquiles do governo. Em suas afirmações, McNamara citou alguns dados de um trabalho do economista Albert Fishlow³³. Contudo, enquanto a discussão permanecesse restrita a especialistas, seus efeitos políticos seriam mínimos. Assim, ao longo de 1972, um debate público generalizou-se, envolvendo burocratas, ministros, parlamentares, economistas e sociólogos. Os dados divulgados reabriram o debate sobre o modo de apropriação dos frutos do progresso/crescimento no bojo da economia política do Brasil pós-1964. Assim, após o governo militar assumir o trabalho de Carlos Geraldo Langoni³⁴ como versão oficial para a causa do aumento da desigualdade de renda que focalizava a distribuição pessoal, diversos pesquisadores publicaram estudos relacionadas ao tema, o que acabou por difundir a famosa “Controvérsia de 1970” (BONELLI e RAMOS, 1993; BRESSER-PEREIRA, 1970; GANDRA, 2004; LANGONI, 1973a; LOPES, 1975; MALAN e BONELLI, 1977; RYFF, 1973; SÁ EARP e PRADO, 2003; TOLIPAN e TINELLI, 1975). Sendo assim, nesta seção, primeiramente serão analisados os argumentos da corrente de economistas crítica do regime, ao passo que, num segundo momento, será explorado o pensamento daqueles partidários das políticas instauradas no pós-1964, como Mario Henrique Simonsen, Roberto Campos, Eugênio Gudín e o próprio Carlos Langoni.

No limiar de 1960, havia uma correlação perfeita entre nível de escolaridade e nível de remuneração. A reconcentração da renda pessoal favoreceu, portanto, a concentração do poder de consumo em benefício dos grupos de mais alta renda. Nesse sentido, admite-se que a sociedade brasileira estava diante da opção renda melhor distribuída-taxa de investimento reduzida *versus* renda pior distribuída (mais concentrada em mãos de uma pequena minoria). Assim, quando se escolhe a alternativa renda pior distribuída-alta taxa de investimento, os setores mais pobres estão sendo privados de renda e, portanto, de consumo. Graças a tal privação, a renda pode concentrar-se em poucas mãos, ser poupada e financiar o investimento (BELLUZZO, 1975; BRESSER-PEREIRA, 1970, 1973, 2003, 2014; FURTADO, 1969, 1974ab; SERRA, 1975; SINGER, 1975; WEISSKOFF, 1980).

que essas práticas ilegais já existiam nesta época mediante a institucionalização da prática do cartel no mercado de obras públicas, quando estes começaram a se firmar. Na segunda metade da década de 1950, com a construção de Brasília no governo de Juscelino Kubitschek e as obras de infraestrutura rodoviária, as empresas começaram a prosperar. Antes de JK elas tinham apenas alcance local e regional: eram empreiteiras mineiras, paulistas e cariocas que realizavam obras em seus respectivos estados. Naquele período elas não tinham sequer o domínio sobre técnicas para obras hidrelétricas, por exemplo (CAMPOS, 2015).

³³ FISHLOW, Albert (1972), “Brazilian Size Distribution of Income”, *The American Economic Review*, Vol. 62, No. 1/2 (Mar. 1, 1972), pp. 391-402.

³⁴ LANGONI, Carlos Geraldo. (1973), *Distribuição de Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Expressão e Cultura.

Os objetivos para relativizar o significado da regressividade da distribuição da renda chegaram a materializar-se em algumas “explicações” mais refinadas do fenômeno, as quais em geral se baseiam na *teoria da produtividade marginal*, cuja principal característica está em manipular elementos causais ligados a alguma espécie de fatalidade técnico-física que, por sua vez, nada tem a ver com questões sociais, que envolvem conflitos de classes e seus resultados³⁵. Assim, para que os trabalhadores aumentassem sua renda, deveriam melhorar sua eficiência; sua renda eventualmente baixa se explicava pela reduzida produtividade na margem. Não há justiça nem injustiça social; há apenas uma ordem econômica que responde aos critérios de eficiência e, segundo eles, remunera os fatores. O dado “espectro” ocupacional, o acesso às posições mais rentáveis estará condicionado, em grande medida, pela situação de classe e renda prévia dos indivíduos e de suas famílias. Pessoas de similar preparação educacional ocuparão posições e terão diferentes níveis de renda, segundo sejam os condicionantes apontados. Tal tese provém fundamentalmente de um estudo encomendado pelo Ministério da Fazenda. Seu principal objetivo é ideológico – pois custa crer que qualquer estudo acadêmico com propósitos mais científicos pudesse endossá-la. Procura-se explicar a reconcentração da renda na década sem levar em conta os marcos e o *estilo de desenvolvimento capitalista brasileiro* no período, bem como ignorando os aspectos essenciais da política salarial, agrária e fiscal e, ainda, os *mecanismos de repressão social*, que consagraram e permitiram, simultaneamente, a prevalência de tal estilo (BAER, 1973; SERRA, 1975).

Tal política autoritária deliberada contribuiu significativamente para o empobrecimento das classes mais baixas. O consumo per capita de carne diminuiu 41Kg em 1961 para 39Kg em 1967. O consumo de açúcar também declinou enquanto o consumo de arroz e feijão aumentou. De acordo com estimativas do próprio governo sobre o custo de vida, o percentual de renda total gasto em alimentos aumentou de 40.3% para 41.2% desde a Revolução de 1964 (BAER, 1973; LOPES, 1975; FISHLOW, 1972; SCHMITTER, 1973; TUTTHILL, 1969). Ainda a respeito do aumento do grau de concentração da renda, observamos na **tabela 2** que ambos os índices (Gini e Theil) apontam para uma maior regressividade da distribuição. Isto é ainda mais nítido se levarmos em conta o pessoal com renda zero. O índice de Gini passa de 0,55 para 0,60, e o índice de Theil passa de 0,64 para 0,72 (MATTOS, BASTOS e BARONE, 2015).

³⁵ A argumentação de Carlos Langoni supõe que os salários relativos são determinados pelas forças impessoais do mercado por meio da interação das curvas de oferta e demanda, não estando sujeitas a qualquer forma de controle social. Assim, na medida em que o autor ignora inteiramente a questão da determinação institucional de certas remunerações, tal como enfatizada por algumas explicações alternativas, sua análise se converte mais em uma justificativa ideológica para o que efetivamente ocorreu, antes que tentativa científica de explicar o *porquê* do ocorrido. Portanto, Langoni demonstra claramente sua inadequada compreensão acerca do que seja e como funciona um regime capitalista de mercado caráter oligopolístico. Mais do que isso, o autor omite completamente o processo social de produção de bens e serviços, a distribuição prévia de ativos reais e financeiros e a estrutura de poder da sociedade. A direção da suposta causalidade (investimento em educação – produtividade – renda) pode estar completamente viciada na medida em que, por exemplo, sejam a renda e a educação dos pais que determinem a educação dos filhos – e sua renda subsequente (MALAN e WELLS, 1973; 1975).

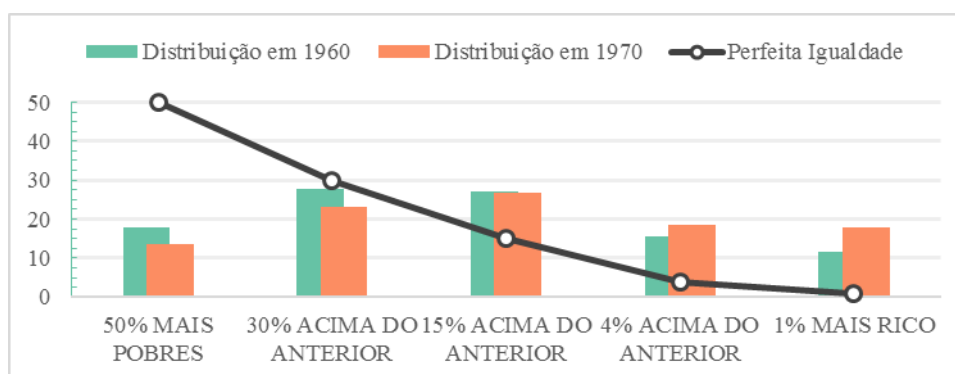
Tabela 2. Variação dos índices de concentração (1960-1970)

ÍNDICES	1960	1970
GINI	0,4999	0,5684
GINI*	0,5570	0,6049
THEIL	0,4694	0,5802
THEIL*	0,6442	0,7267

Fontes: Langoni (1973); Mattos, Bastos e Barone (2015).

* Inclui pessoal com renda zero.

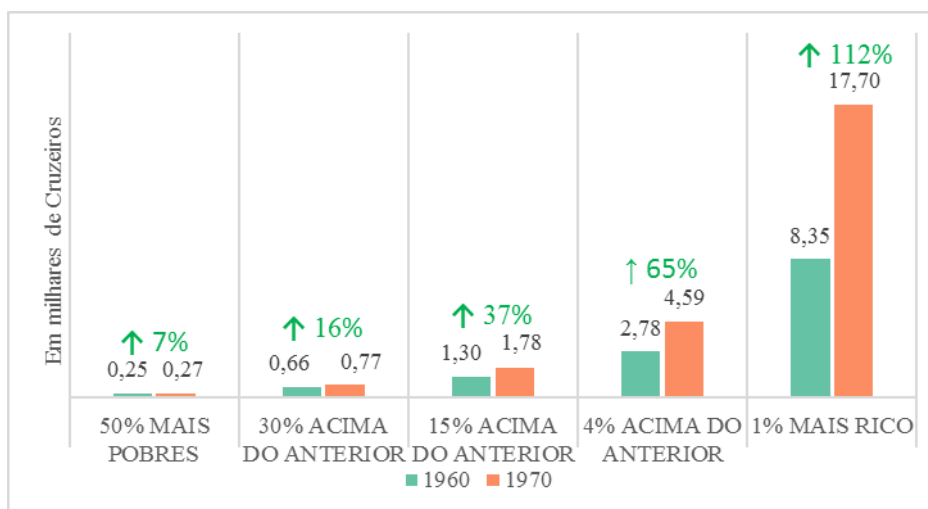
No **gráfico 4**, aparecem a renda apropriada por faixas. A primeira faixa representa os 50% mais pobres, a segunda faixa representa os 30% imediatamente acima dos 50% mais pobres; a terceira faixa representa os 15% acima da faixa anterior; a quarta faixa representa os 4% logo abaixo do 1% mais rico e, por fim, a quinta faixa representa o 1% mais rico. A linha preta, no gráfico, representa o quanto cada faixa deveria se apropriar numa *hipotética distribuição de renda totalmente igualitária*. Assim, se a sociedade brasileira fosse perfeitamente igualitária, os 50% mais pobres deveriam aquinhoar 50% da renda. Se uma barra está abaixo da linha preta, significa que ela ganha menos do que ganharia se a distribuição fosse perfeita. Se a barra está acima, significa que ela ganha mais do que ganharia em uma hipotética distribuição igualitária da renda. Outro aspecto que pode ser destacado é que em 1960, o 1% mais rico detinha bem menos riqueza que os 50% mais pobres. Já em 1970, o 1% mais rico ganha 17,8% da renda, enquanto os 50 mais pobres acumulavam 13,7%. Em suma, pode-se tanto analisar uma série (anos 1960 ou 1970) comparando as suas diversas faixas, como comparar a renda de cada faixa em tempos diferentes.

Gráfico 4. Distribuição da renda no Brasil, 1960-1970 (% da renda total apropriada por faixas)

Fontes: elaboração própria a partir de DUARTE, José Carlos (1971), “Aspectos da distribuição da renda no Brasil em 1970”. Dissertação de Mestrado apresentada a ESALG da USP; Singer (1975, p. 64).

Logo abaixo (**gráfico 5**), é apresentada a renda *per capita* e variação da renda *per capita* de cada faixa. Como a renda é a preços fixos de 1953, diferenças entre os dois períodos realmente refletem ganhos no poder de compra. Como se observa, o aumento da desigualdade se dá através do aumento da renda de todas as faixas, sendo as faixas superiores as que percebem o maior crescimento na renda. Assim, por exemplo, os 50% mais pobres em 1970 tinham mais renda que em 1960, mas a desigualdade aumentou porque as faixas superiores cresceram ainda mais.

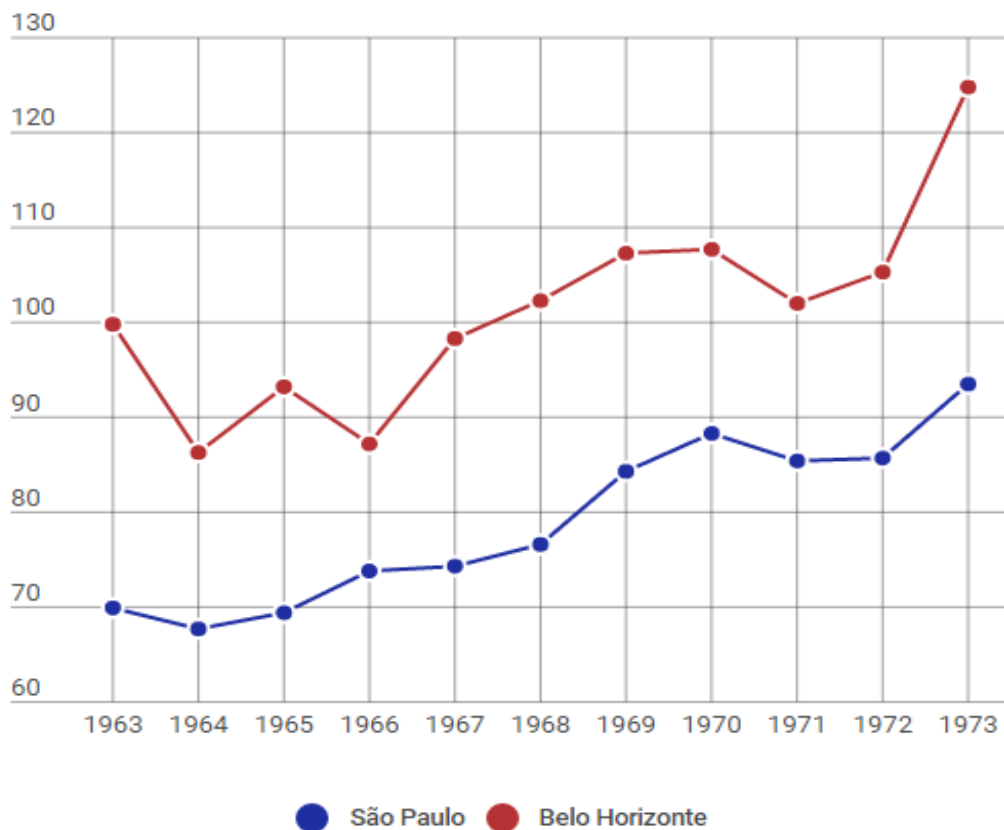
Gráfico 5. Renda *per capita* e variação da renda *per capita* por faixas – 1960/1970 (Em cruzeiros de 1953)



Fontes: elaboração própria a partir de DUARTE, José Carlos (1971), “Aspectos da distribuição da renda no Brasil em 1970”. Dissertação de Mestrado apresentada a ESALG da USP; Singer (1975).

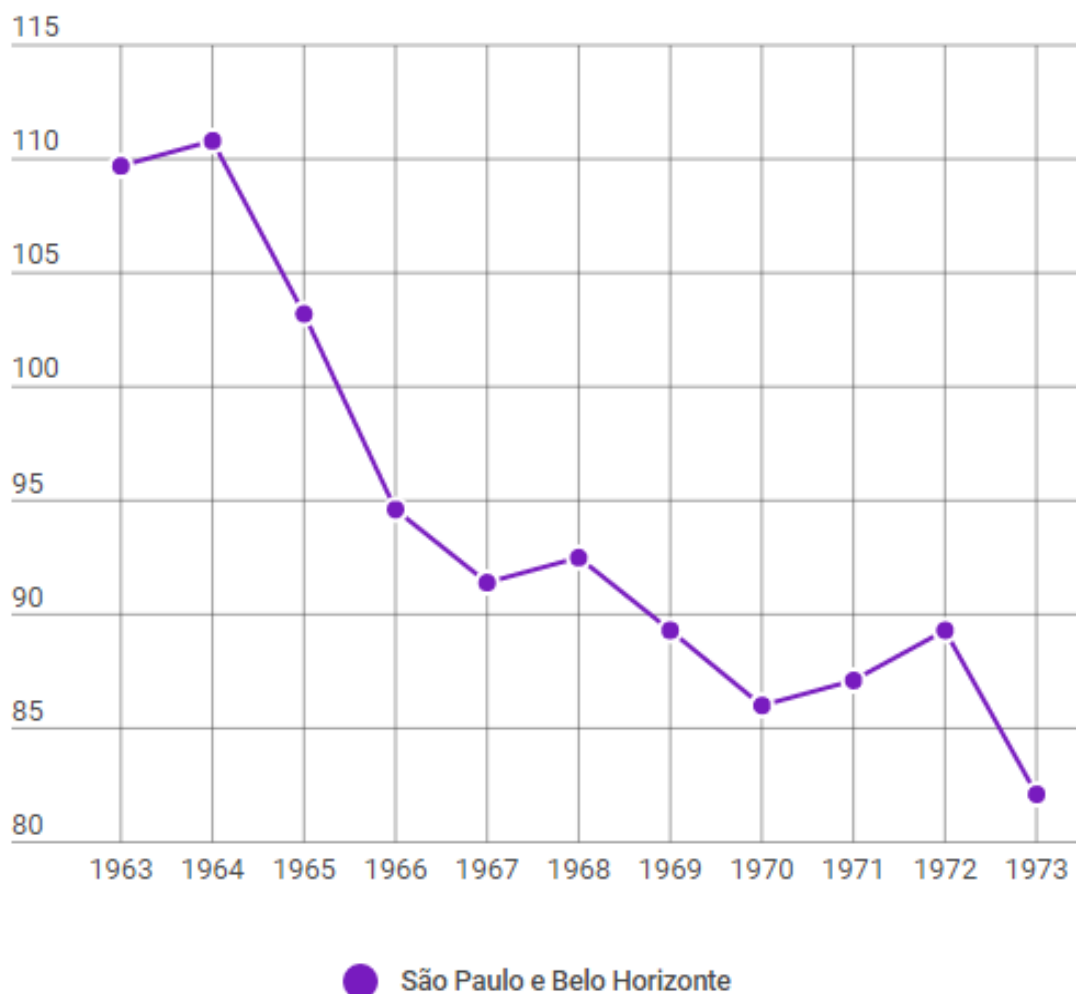
Conforme já salientado, a depauperação do quadro social no Brasil fica evidente a partir do aumento da mortalidade infantil, da desnutrição, da depreciação do salário mínimo e da supremacia dos salários urbanos sobre os rurais (**gráficos 6 e 7**). O declínio nos salários urbanos não-qualificados foi acompanhado por uma deterioração das condições dos pobres que vivem nos maiores centros urbanos brasileiros. Favelas foram removidas de áreas de trabalho do centro da cidade e as instalações de água e esgoto foram postergadas pelas autoridades governamentais. A diarreia, a desnutrição e a mortalidade infantil aumentaram substancialmente na década de 1960, no Centro-Sul. O salário mínimo, por sua vez, teve uma queda abrupta nesse mesmo período (BACHA, 1975a).

Gráfico 6. São Paulo e Belo Horizonte - Taxa de mortalidade infantil (por 1.000 nascidos vivos), 1963-1973



Fontes: elaboração própria a partir do *software* Infogram e com base em Bacha (1975a, p. 54); Média de salários mínimos reais anuais para São Paulo (incluindo salário mensal extra após 1962) a partir Suplicy (1974). Os salários para Belo Horizonte foram calculados aplicando a São Paulo os dados da média diferencial anual entre os salários mínimos nominais nas duas cidades. Taxas de mortalidade infantil do IBGE, *Anuário Estatístico*, várias edições, e do Departamento de Estatística do Estado de São Paulo. O preço deflator para os dados de salário é o índice de custo de vida da Fundação Getúlio Vargas (FGV) para o Rio de Janeiro, com exceção de 1973.

Gráfico 7. São Paulo e Belo Horizonte: Índices do salário mínimo, 1963-1973



Fontes: idem

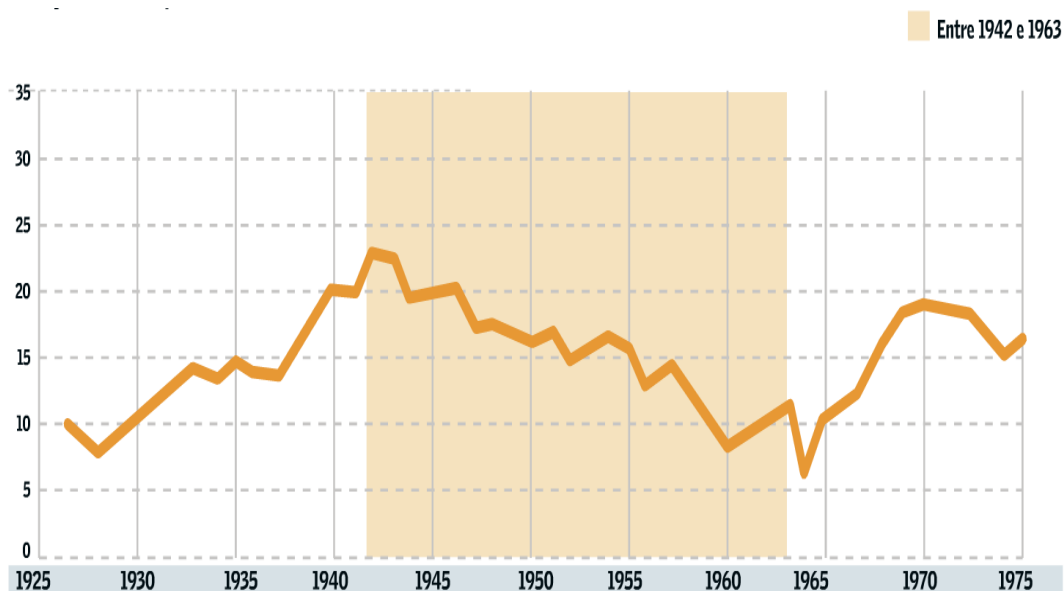
Estudo realizado pelo Banco do Nordeste³⁶, revelou que forte concentração de renda ocorreu nas capitais do nordeste brasileiro. Segundo esta pesquisa: (1) em Recife, os 40% mais pobres da população, que recebiam 16,5% da renda total em 1960 passaram a receber 11,5% em 1967; (2) em Salvador, os 20% mais pobres da população que recebiam 5,3% da renda total em 1960, passaram a receber 3,8% em 1966; (3) em Fortaleza, os 20% mais pobres da população que recebiam 8% da renda em 1962, passaram a receber 5,3% em 1965. O mesmo fenômeno ocorreu em Natal, João Pessoa, Maceió, Campina Grande e São Luís, onde também essa pesquisa foi realizada. Ademais, a revista *Visão* (23/05/1970) publicou estudo sobre a evolução do salário mínimo real que demonstrou que o mesmo manteve sua tendência descendente durante toda a década. Tomando-se

³⁶ Distribuição e Níveis da Renda Familiar no Nordeste Urbano, Banco do Nordeste do Brasil, 1969, Fortaleza, p. 22. Pesquisa realizada por BNB/ETENE-SUDENE.

como base os preços de maio de 1969, o salário mínimo real, que era de 331,50 cruzeiros em 1959, cai sistematicamente, todos os anos, até alcançar 187,20 cruzeiros em 1970. Trata-se de um modelo de desenvolvimento tecnoburocrático-capitalista, lastreado na concentração de renda da classe média para cima e na marginalização permanente dos segmentos de baixa renda (BRESSER-PEREIRA, 1970; 1973).

Recentemente, os pesquisadores Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza (IPEA), Fábio Avila de Castro (Secretaria da Receita Federal) e Marcelo Medeiros (UnB) formularam uma série histórica inédita sobre a concentração de renda nas mãos do 1% mais rico da população do Brasil, de 1927 a 2013³⁷. Após cair ampla e ininterruptamente entre 1942 e 1963, período de forte crescimento econômico, a desigualdade social deu um salto e voltou a crescer rapidamente já nos primeiros anos do pós-1964 (**Gráfico 8**). Isso significa dizer que a acumulação de renda no topo da pirâmide deu um salto nos primeiros anos do regime militar. A metodologia inovadora desta pesquisa está em, ao usar dados do imposto de renda, corrigir distorções na medição de desigualdade que aparecem quando se utilizam pesquisas de amostragem como a PNAD/IBGE. No Brasil e no resto do mundo, esse tipo de pesquisa acaba subestimando a renda dos ricos. Talvez porque seja mais difícil captar, em um questionário, a riqueza em heranças, patrimônio e juros de capital. Outra justificativa plausível é que tais pesquisas de renda são amostrais, e nem sempre a amostra selecionada engloba a casa dos mais ricos. Em 1965, a fração recebida pelo 1% mais rico, considerando apenas os rendimentos tributáveis brutos (só o passível de pagar tributo), era cerca de 10% do bolo total. Apenas três anos depois, a cifra vai a 16%. Em outras palavras, se em 1965 o 1% mais rico ganhava cerca de 10 vezes a renda média do país, em 1968 esse número subiu para 16 vezes. É a partir desse patamar, já alto, que durante o “milagre econômico” a disparidade segue aumentando (EL PAÍS BRASIL, 04/11/2015ab; VALOR ECONÔMICO, 23/12/2015ab).

Gráfico 8. Fração recebida pelo 1% mais rico de 1927 a 1975 (em %)



Fontes: Pedro Souza/IPEA; Valor Econômico (23/12/2015).

³⁷ Trata-se da pesquisa intitulada “Top Income Shares and Inequality: 1928-2012”.

O aumento da desigualdade resultou de *opções políticas* deliberadas e não de restrições econômicas. A contribuição dos autores opositoristas, nesse sentido, incorpora outras temáticas como, por exemplo, crescimento econômico, bem-estar, mobilidade social, pobreza, educação, características demográficas, dinâmica do mercado de trabalho, heterogeneidade setorial e política salarial, procurando destacar que a problemática da deterioração do perfil distributivo é apenas um dos elementos – certamente um dos principais – que caracterizam a natureza do padrão de desenvolvimento brasileiro pós-1964 (MATTOS, BASTOS e BARONE, 2015).

Diante das diversas críticas dos economistas e cientistas sociais (de oposição ao regime autoritário) ao agravamento das disparidades de renda no Brasil durante os anos 1960, o governo e seus tecnocratas artífices da política macroeconômica, todavia, não deixaram esta questão sem resposta. Coube a Carlos Geraldo Langoni, professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV), a elaboração de uma pesquisa que justificava as políticas do regime, e que fora divulgada ao grande público em 1973, por meio de um livro denominado *Distribuição de renda e desenvolvimento econômico no Brasil*. Trata-se da principal defesa do governo à crítica quanto à concentração de renda no Brasil. O economista Delfim Netto escreveu o prefácio do livro, asseverando que “Langoni prova que o aumento observado de desigualdade é consequência direta dos desequilíbrios de mercado característicos do processo de desenvolvimento” (LANGONI, 1973a, p. 13-14; SÁ EARP e PRADO, 2003).

Além de Langoni, os principais expoentes e formuladores da política econômica do regime autoritário, como Mario Henrique Simonsen e Roberto Campos, argumentavam que o próprio sucesso da experiência brasileira de crescimento no final dos anos 1960 e no início dos anos 1970 produzira um incremento na concentração de renda. Isso ocorreu tendo em vista que as elevadas taxas de crescimento ampliaram a demanda por mão de obra qualificada, cuja oferta se situava bastante aquém da demanda. As forças de mercado, segundo eles, levaram a notável ampliação das rendas relativas dos trabalhadores qualificados, técnicos e gerentes. Tais forças de mercado fizeram com que uma ampla proporção do incremento na renda real fosse capturada pelos grupos que dispunham de capital humano escasso na economia. Ainda consoante os signatários do regime, a solução para o problema da (desigual) distribuição da renda residiria no aumento dos investimentos em educação, cuja ampliação melhoraria gradativamente a distribuição de renda no país por meio da elevação de mão de obra qualificada em face da demanda. Isso fomentaria um decréscimo no diferencial entre a remuneração nos diversos tipos de trabalho. O Governo optou pela forma mais adequada de conciliação entre o crescimento máximo e o incremento na distribuição de renda. Tal melhoria seria alcançada de forma *indireta* a partir da extensão de renda educacional gratuita, do aprimoramento da pirâmide de escolarização, dos benefícios creditícios aos compradores de imóveis populares, às pequenas empresas e à pequena agricultura, da aposentadoria do trabalhador rural e da criação do FGTS e do PIS, (LANGONI, 1973; SIMONSEN e CAMPOS, 1974; 1975).

Há quem imagine que o aumento de concentração de renda resultou de uma transferência deliberada de renda, por meio da política salarial, dos empregados para os patrões. Essa hipótese não resiste à análise estatística. Assim, a razão para o aumento do coeficiente de concentração parece ter sido o aumento da relação entre os salários da mão de obra qualificada e os da não qualificada. A principal razão para a piora da distribuição de renda parece ter residido na *inadequação do perfil de qualificação da mão de obra em relação às exigências do mercado*. Esse perfil era claramente deficiente em 1970: apenas 10,34% da população economicamente ativa possuíam de ginásio completo para cima, e os diplomados em universidade correspondiam a apenas 1,6% da força de

trabalho. Logo, em relação às necessidades do mercado, a oferta de mão de obra não qualificada se mostrou relativamente superabundante, enquanto que a dos trabalhadores de maior qualificação era bastante escassa. Esse resultado é inteiramente compatível com as pesquisas econométricas realizadas por Carlos Langoni, que identificaram os desníveis educacionais como a principal razão das disparidades individuais de renda (SIMONSEN, 1974).

De fato, o decênio de 1960 representou um período bastante anormal na história econômica brasileira: até março de 1964 o país marchou para o caos inflacionário e social, e de 1964 a 1967 foi necessário empreender um severo esforço de restauração econômica pelo combate à inflação, pela instituição de reformas básicas, e pelo saneamento do balanço de pagamentos. A fase de crescimento econômico acelerado iniciou-se apenas em 1968, uma vez encerrada a etapa preparatória do plantio. E é possivelmente inadequado avaliar os resultados de uma política que se iniciou em 1968 comparando-se dados de 1960 e 1970. Na realidade nada se sabe de preciso sobre a evolução do coeficiente de Gini nos últimos anos. Porém, alguns indícios otimistas podem ser enumerados: (1) os reajustes salariais, os quais, nos últimos anos, têm-se mantido acima das percentagens de aumento do custo de vida; (2) o substancial aumento dos índices de emprego urbano e; finalmente, (3) o significativo aumento, em termos reais, da arrecadação do FGTS. Portanto, não tem sentido analisar a política salarial dissociada dos efeitos fortemente regressivos da inflação crescente até 1963, ou do impacto da crise de depressão de 1963 a 1966 (LANGONI, 1973b; SIMONSEN, 1974).

Um dos méritos do Governo Brasileiro foi o de resistir à fórmula politicamente mais tentadora de responder às críticas sobre o problema da distribuição de renda: *a prodigalidade nos reajustes salariais nominais* (SIMONSEN, 1974, p. 187). Não só a melhora do coeficiente de Gini seria duvidosa, mas certamente o país pioraria em inflação, capacidade de poupança e possibilidades de crescimento. Na realidade, a experiência anterior a 1964 mostrou os resultados desse *distributivismo*, e temos assistido a resultados inteiramente análogos em países vizinhos. O grande problema não é conseguir a melhoria da distribuição da renda, mas *conciliar* tal objetivo com o da *manutenção de taxas elevadas de crescimento do PIB real*. O Governo parece ter escolhido o caminho mais adequado para essa conciliação procurando melhorar indiretamente a distribuição de renda por meio da extensão da rede educacional gratuita, da melhoria da pirâmide de escolarização, dos benefícios creditícios aos compradores de imóveis populares, às pequenas empresas e à pequena agricultura, da aposentadoria do trabalhador rural e da criação do FGTS e do PIS/PASEP (SIMONSEN, 1974).

Em artigo publicado em 1973, na revista *Dados* (n. 11), dedicado ao tema da *Distribuição de Renda no Brasil*, Langoni critica os argumentos do brasilianista Albert Fishlow, contrários à política econômica do pós-1964, e também explicitados no referido periódico³⁸. Para o primeiro, apesar de há muito ter a vocação desenvolvimentista e possuir todos os pré-requisitos naturais, o drama do Brasil é ver em diversas ocasiões, tal vocação se frustrar em função de erros de política econômica. A aceitação sem crítica dos mitos do *estruturalismo* e do *paternalismo* como portadores das fórmulas mágicas para a eliminação do subdesenvolvimento, perpetuaram este “status quo” não só no Brasil, mas no restante da América Latina. São essas mesmas fórmulas que Fishlow, destituído de imaginação para imprimir-lhes uma roupagem nova, quer impingir ao Brasil. Os economistas críticos do regime, assim como Fishlow, encampam soluções demagógicas que não têm qualquer fundamento em termos de teoria ou de experiência histórica de outros países. Eles sugerem um

³⁸ FISHLOW, Albert (1973b), “Distribuição de Renda no Brasil - Um Novo Exame”, *Dados*, n. 11. Rio de Janeiro: IUPERJ.

vasto programa beneficente que simplesmente perpetuaria o “status quo” sem, no entanto, criar condições para o indivíduo *deixar* de ser pobre. O progresso econômico recente do Brasil, longe de se constituir um milagre, pode ser explicado como o resultado de um conjunto racional de políticas econômicas, fruto da imaginação e habilidade de economistas *brasileiros*. O milagre do progresso deve ser atribuído aos homens que com habilidade e criatividade substituíram os mitos, estruturalistas e paternalistas, pelo bom senso implícito nos conceitos básicos da teoria econômica. E para a frustração de muitos, e em particular de Fishlow, este sucesso torna cada vez mais difícil, no caso brasileiro, o retorno da demagogia como princípio de política econômica. Diante disso, o instrumento mais poderoso para aumentar significativamente o nível de emprego e redistribuir oportunidades é o *crescimento acelerado* (LANGONI, 1973b).

Eugênio Gudín, convergindo com o pensamento de Carlos Langoni, salienta que os baixos níveis de renda de grande parte da população brasileira estão intrinsecamente vinculados a baixos níveis de produtividade. Aí se focaliza o que pode ser considerado como o maior e mais sério dos problemas brasileiros: o dos recursos humanos, ou antes da carência de gente capacitada e do excesso de gente sem habilidade. Esse é o ponto fulcral do diagnóstico brasileiro, com ou sem inflação. Portanto, o desenvolvimento econômico é justamente o processo de maximização dos ganhos de produtividade ao longo do tempo (GUDÍN, 1974).

Não obstante, o Brasil conseguiu apreciável sucesso na construção de um modelo econômico de “economia associativa de mercado³⁹” suficientemente realista para se tornar autossustentável, com boas probabilidades de superação dos desafios do desenvolvimento. No âmbito social, a *via indireta de distribuição de renda* é menos espetacular e politicamente menos apetitosa que a redistribuição por via salarial, mas é mais duradoura e compatível com a necessidade de manter uma taxa elevada de investimentos para gerar renda e criar empregos. Infelizmente, nem sempre é viável conciliar as vantagens econômicas de longo prazo com a satisfação política de curto prazo. A desigualdade brasileira na distribuição de renda é ainda exagerada. Reconhecidamente muito resta por fazer, no tocante, por exemplo, à ampliação das oportunidades de acesso à terra, à correção da regressividade do sistema fiscal, à melhoria do sistema de assistência social (CAMPOS, 1974a).

Em termos sociológicos, a estabilidade política do Brasil, sob um regime que se poderia caracterizar como “autoritarismo transicional”, é explicável como efeito conjunto: (1) da legitimação pela *eficácia*, alcançada primeiramente pela reversão de uma situação caótica, depois, pelo ímpeto *reformista* e, finalmente, pelo sucesso *desenvolvimentista*; (2) de uma redução do nível de participação popular, suficiente para compensar o retrocesso na institucionalização política. O regime democrático representativo, baseado em ilimitado pluralismo partidário, com excessiva autonomia dos subsistemas de representação política e de administração regional, provou-se incapaz de manter uma elevada taxa de industrialização sem (1) excessiva inflação, (2) desordem social, e (3) grave desequilíbrio externo. O revigoramento de um Executivo forte se impôs em 1964 como elemento de contenção do *populismo distributivista*, do regionalismo dispersivo e do personalismo político (CAMPOS, 1974b).

³⁹ Segundo Roberto Campos, a economia associativa de mercado é o modelo institucional que tem presidido satisfatoriamente o crescimento do mundo não-socialista. Nesta, distintos agrupamentos, como as empresas e os sindicatos, interpõem-se entre o mercado, de um lado, e o poder público, de outro. Difere assim, quer da economia de mercado, característica do capitalismo liberal, quer do planejamento centralista, típico do Estado socialista. Na economia associativa, o Estado tem função orientadora, co-participante e intervencionista, no entanto, não monopoliza os bens de produção tampouco entrega todo o poder político às elites planejadoras (CAMPOS, 1974b, p. 211).

Em sintonia com a análise empreendida acima por Roberto Campos, Mario Henrique Simonsen ressalta que, ingênuo seria pensar que a melhoria da distribuição de renda se poderia atingir por um simples decreto ou lei tornando mais generosos os reajustes salariais. Primeiramente, porque o governo pode ser generoso no reajuste de salários nominais; mas a inflação resultante pode transformar essa aparente generosidade em cruel avareza. A nossa experiência anterior a 1964 e as experiências recentes de outros países desabonam definitivamente tal *distributivismo emotivo* (SIMONSEN, 1975, p. 17). Assim, segundo o autor, a grande transformação engendrada pela primeira década de instituição do regime militar pode ser dividida em três fases distintas.

No primeiro estágio, que se estendeu aproximadamente de 1964 a 1967, o esforço foi concentrado na reconstrução econômica, sobretudo na desaceleração da inflação e na modernização das instituições econômicas. Fez-se, ademais, uma tentativa de reorganizar o sistema político e dar início a um processo de institucionalização política. A segunda fase, que durou de 1967 a 1974, preocupou-se, com êxito, palpável com a aceleração do desenvolvimento econômico no contexto de uma economia aberta. Ainda que alguns avanços tenham sido realizados no plano social, o esforço de institucionalização política foi interrompido e, de fato, experimentou-se certo grau de retrocesso político. A fase que se iniciou em março de 1974, enfocou a consolidação do desenvolvimento econômico, mas alinhou também como objetivos explícitos uma intensificação do nível de participação política (o que requeria a retomada do esforço de institucionalização política) e o aperfeiçoamento da distribuição de renda (SIMONSEN, 1975). Eis, portanto, o *pragmatismo* da política econômica dos principais artífices do autoritarismo brasileiro, que acreditam obsessivamente no crescimento exacerbado e não despendem qualquer complacência com a questão social e distributiva, cada vez mais relegadas à última instância decisória do aparelho de Estado.

5. O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) e as Aporias do Planejamento Governamental Intervencionista: o debate sobre a (des)estatização da economia brasileira

Em 1974, mediante o recém-empossado presidente Ernesto Geisel, foi anunciado o II PND⁴⁰, donde se preconizava que o país se empenharia em cobrir a fronteira entre subdesenvolvimento e desenvolvimento. Este primeiro e grande objetivo englobaria ações nos “seguintes principais campos de atuação”: (1) “consolidação de uma economia moderna, mediante a implantação de novos setores, a criação e adaptação de tecnologias”; (2) “ajustamento às novas realidades da economia mundial”; (3) “nova etapa no esforço de Integração Nacional”; (4) “Estratégia de Desenvolvimento Social, orientada no sentido de (a) garantir a todas as classes e, particularmente, às classes média e trabalhadora, substanciais aumentos da renda real; (b) eliminar, no menor prazo, os focos de pobreza absoluta”. O Plano deixa claro que a realização destas metas demanda ativa presença estatal. No que tange à *problemática social*, o intervencionismo estatal se dá porque “o governo não aceita a colocação de esperar que o crescimento econômico, por si, resolva o problema da distribuição de renda”. O II PND também contempla a desconcentração regional da atividade produtiva, visando a reduzir a concentração espacial da produção (AGUIRRE e SADDI, 1997; CASTRO e SOUZA, 1985; CARNEIRO, 2002).

⁴⁰ Eis as duas diretrizes do II PND: (1) transferência do núcleo dinâmico de setores de bens de consumo para a indústria de base; (2) fortalecimento progressivo do capital nacional (CRUZ, 1995; 1997).

Em resposta à crise que eclode em 1974, a economia brasileira foi levada a ingressar num longo período de “marcha forçada”. Inicialmente, ela se traduz, basicamente, na sustentação de taxas de investimento elevadíssimas, apesar das dificuldades trazidas pelo cenário adverso. Já em pleno período recessivo, os resultados da marcha forçada começam a surgir sob a forma de uma melhoria substantiva no Balanço de Pagamentos, atribuída de forma equivocada à política econômica dos anos 1980. Posteriormente, cabe acrescentar a retomada do crescimento, sob o impacto dinamizador do saldo comercial. As medidas de austeridade adotadas pelo governo autoritário, e assentadas na tortuosa profissão de fé na “mágica” do mercado, não propiciaram o revigoreamento do crescimento. A sabedoria econômica convencional tem em conta duas possíveis respostas: financiamento ou ajustamento. O governo brasileiro, no entanto, recusou o caminho do ajustamento, e reiterou sua opção, datada de meados dos anos 1960, pelo *crescimento com endividamento*. Ao evitar o “ajustamento” e recorrer a empréstimos externos, o país teria escolhido o financiamento e, com ele, adiado a solução de seus problemas. Parece, contudo, que longe de evitar problemas, a opção brasileira foi no sentido de atacá-los pela raiz. Tratava-se de buscar uma “solução duradoura, e não apenas transitória, para a crise do petróleo” (CASTRO e SOUZA, 1985).

Deve ser enfatizado que o II PND representou uma inflexão substantiva na política econômica da ditadura. Ao desenhar uma coleção de grandes metas de investimento, lideradas pela substituição de importações nas indústrias de bens intermediários e de bens de capital⁴¹, bem como pela infraestrutura de energia e transporte, o II PND reproduziu o espírito do Plano de Metas⁴² da década de 1950. Pode-se argumentar que o governo Geisel deu seguimento ao projeto *Brasil Grande Potência* gestado anteriormente, conferindo-lhe um grau de consistência que até então não havia revelado. Não resta dúvida que a política econômica perseguiu com empenho a realização do programa de investimentos contemplados na estratégia, para isso recorrendo a diversas ações: notável fortalecimento do BNDE visando equacionar a questão crucial do financiamento (MACARINI, 2008a).

O II PND previa obras como plantas siderúrgicas, plataformas de petróleo, oleodutos, polos petroquímicos, obras de telecomunicações, mais usinas hidrelétricas e term nucleares e projetos de mineração. Essas novas obras não eram área de atuação de pequenas e médias empreiteiras, e a realização de projetos fora do país tampouco era uma franca possibilidade para pequenas companhias. Por essa razão, a política geral do governo Geisel se voltava para as atividades das grandes empreiteiras de obras públicas, que em função de seu forte potencial de capital, técnico e político, ganharam a possibilidade de tocar os projetos do II PND, em detrimento das pequenas e médias empresas. A política do II PND respondia adequadamente aos anseios e à nova capacidade de uma estreita porção de empresários da construção pesada, que concentravam os principais

⁴¹ Velasco e Cruz elenca os ramos industriais que participam, parcial ou integralmente, do setor de bens de capital: (1) mecânica; (2) equipamentos industriais; (3) máquinas e implementos agrícolas; (4) máquinas rodoviárias; (5) material de transporte (ônibus e caminhões); (6) material ferroviário; (7) construção naval; (8) construção aeronáutica; (9) material elétrico e de comunicações; (10) estruturas metálicas (CRUZ, 1995).

⁴² O II PND apresenta similitude com o Plano de Metas enquanto programa industrializante, de transformação estrutural do capitalismo no Brasil. Nem sempre essa perspectiva foi dominante na política econômica do Brasil: coteje-se as experiências contrastantes dos governos Dutra e segundo Vargas, Juscelino e Castello Branco e, até mesmo, Médici e Geisel. Neste último caso, ambas as administrações foram marcadas por alimentarem o “sonho” de “grandeza” associado ao crescimento acelerado - mas, enquanto a primeira o fez brandindo um pretensão novo modelo de desenvolvimento (“agrícola-exportador”), a segunda lançou o ambicioso II PND alicerçado na recuperação (pelo menos formal) do modelo de substituição de importações (MACARINI, 2008ab).

serviços do plano, causando reação adversa entre pequenas e médias construtoras (CAMPOS, 2014).

O ativismo estatal ensejado pelo II PND suscitou um intenso debate no âmbito da grande imprensa privada, bem como no das elites empresariais, tecnocráticas, financeiras e dos economistas. Tal controvérsia é fruto da emergência da “campanha contra a estatização da economia”, devotada a revigorar as forças de mercado e o liberalismo econômico no Brasil. Essa temática será esmiuçada criteriosamente nos parágrafos abaixo.

Em discurso proferido no dia 12/12/1974, um dos principais expoentes do liberalismo econômico no Brasil, Eugênio Gudin, ataca a intervenção demasiada do Estado no terreno econômico, atentando para uma tendência à socialização da economia nacional. Consubstanciadas na “Campanha contra a estatização” ou “rebelião empresarial”, o hipertrofico intervencionismo estatal no domínio econômico⁴³ durante o governo Geisel mostra as idiosincrasias e tensões subjacentes ao planejamento governamental do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário. De fato, pela primeira vez, desde 1964, o setor burguês voltava-se contra seu próprio Estado. Não obstante, os empresários - individualmente ou por meio de suas entidades de classe - aderem à campanha num segundo momento. Mas não em sua totalidade (CRUZ, 1995; PESSANHA, 1981).

A partir de 1975, torna-se moeda corrente na grande imprensa um discurso articulado, que põe o Estado sistematicamente no banco dos réus. O impulso decisivo à campanha seria dado pela série de reportagens que *O Estado de São Paulo*⁴⁴ publicou entre fevereiro e março sob o título geral de “Os caminhos da estatização⁴⁵”. Composta de 11 artigos, a série é aberta por uma ampla matéria que introduz o problema num plano bastante geral, apelando para o depoimento de empresários (não identificados) e de economistas selecionados a dedo (Eugênio Gudin, Octávio Gouvêa de Bulhões, Affonso Celso Pastore, Carlos Geraldo Langoni) para dramatizá-lo. Os números seguintes são dedicados à análise circunstanciada da participação estatal em vários setores de atividade (bancos, mineração, siderurgia, comunicações, transportes e fertilizantes), dos mecanismos sutis que levariam à sua contínua expansão e dos efeitos daninhos - para a empresa privada nacional e para o conjunto da economia - acarretados por esse processo. Já a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) divulgava um documento intitulado *O Processo de Estatização da Economia Brasileira: O Problema do Acesso aos Recursos para Investimentos* (CASTRO e SOUZA, 1985; CRUZ, 1995, 1997; EVERS, 1982; PESSANHA, 1981).

Para os antiestatistas, a economia de mercado é condição para o desenvolvimento e base insubstituível do regime de liberdades individuais. No Brasil, o dirigismo excessivo e a expansão desmesurada das empresas estatais ameaçavam aniquilá-la. Isso impõe a necessidade de resistência, uma vez que, se não for contida, a estatização conduzirá inexoravelmente a um regime político totalitário e burocrático de capitalismo de Estado, que é execrado por toda a sociedade brasileira. Por parte do setor privado nacional, há uma crença arraigada na livre iniciativa como convicção

⁴³ Segundo estudo elaborado pela Bolsa de Valores de São Paulo, entre 1971 e 1974, o aumento do capital das Sociedades Financeiras Estatais por meio de novas subscrições foi em média, de 16,1%; o das Sociedades de Economia Mista, de 14,3% enquanto o das Empresas Privadas foi apenas 4,3% (CRUZ, 1997).

⁴⁴ Diferentemente do *Jornal do Brasil* e de *O Estado de São Paulo*, a *Gazeta Mercantil* não teve compromisso com a campanha contra a estatização da economia (CRUZ, 1995).

⁴⁵ A série encabeçada por *O Estado de São Paulo* ressalta que a perspectiva de anos difíceis reforça as tendências estatizantes no plano econômico e a existência de um regime centralizador e forte dá maior dimensão a tal ameaça. Diante disso, há que se reconhecer que o problema é indubitavelmente político (CRUZ, 1995).

profissional, ética e política, acrescentando ser a livre empresa e o sistema de mercado as únicas formas compatíveis com a democracia representativa. A crítica antiestatista há anos vem martelando a tese de que as empresas estatais são estruturalmente ineficientes e que a privatização de parte considerável delas é a única solução para o problema do déficit público. O Estado é condenado por tratar “desigualmente”, a empresa pública e a empresa privada. O lema do conservadorismo é sabido: *direito de propriedade, economia de mercado e livre iniciativa*. Nestas condições, visto como um verdadeiro *Leviatã* creditício por deter o monopólio dos recursos para investimento, dinheiro caro, intervir na gestão das empresas e ameaçá-las de absorção, o BNDE era alvo de insistentes críticas lançadas pelo setor privado (CRUZ, 1997; EVERS, 1982).

Um dos efeitos da campanha antiestatizante foi o de ter transmitido com êxito a ideia de que, por seu intermédio, expressava-se o conjunto do empresariado. Essa noção, contudo, é falsa. Como se sabe, setores não desprezíveis do patronato mantiveram-se à margem do movimento, em alguns casos chegando inclusive a se manifestar abertamente contra ele. A análise da entidade mais relevante da indústria de bens de capital, a Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Indústria de Base (ABDIB) trouxe à tona um segmento do empresariado que não se limitou a tomar distância em relação à crítica antiestatizante, mas estruturou, no mesmo período, um discurso próprio que pouco teve a ver e sob muitos aspectos se contrapôs claramente a ela; além de não partilhar da retórica antiestatizante, a ABDIB defendia uma política industrial integrada ao país. Ademais, os empreiteiros não se engajaram de maneira tão firme quanto alguns industriais e representantes do setor financeiro na tese da desestatização, da desburocratização e da diminuição da intervenção do Estado na economia. Pelo contrário, algumas vozes do setor foram abertamente críticas a essas ideias, defendendo a manutenção ou apenas ajustes na participação das estatais (CAMPOS, 2014; CRUZ, 1995).

Os empresários nacionais parecem estar em dúvida permanente sobre todas as questões relativas às suas relações com o Estado. Eles são marcados pela indefinição, queixando-se da interferência excessiva do Estado nas relações privadas e demandando por políticas estatais mais definidas e vigorosas, exigindo que o Estado seja mais seletivo e reivindicando proteção, apoio e subsídio estatal. O problema é que para o Estado ser mais seletivo, desenhar políticas mais claras, definir prioridades inequívocas, ele teria de expandir seus poderes regulatórios, intervir mais nas relações privadas. Para proteger e regular, ele teria que adquirir mais controle sobre o processo econômico (ABRANCHES, 1978).

Além de viver tradicionalmente “sob a tração do Estado”, e de constituir-se um mero apêndice deste, o empresariado nacional é omissivo à intervenção estatal para fins de acumulação de capital e aquisição de toda sorte de subsídios, incentivos e isenções tributárias. Mais do que isto, e de forma oportunista, em momentos de crise e de baixo crescimento, nos quais há uma redução significativa da capacidade de apropriação do produto nacional, o empresariado defenestra os mecanismos indutores do Estado, não fomenta (irresponsavelmente) o investimento e sacraliza o *liberalismo econômico*. Ele somente visa a receber prebendas e benesses do Estado, mas, em hipótese alguma, fornece a sua contribuição para a formulação e execução de um projeto estratégico de desenvolvimento sustentado e de longo prazo.

Nem todos os empresários tomam partido em favor da abertura do sistema político brasileiro; pelo contrário, os que o fazem constituem uma minoria ínfima e, quando expressam seus pontos de vista, são acerbamente contestados por muitos de seus pares. *Foi o aprofundamento da liberalização que induziu à mudança no comportamento político do empresariado, não o contrário*. Cabe aqui, portanto, enfatizar

o significado político da campanha contra a estatização e suas implicações para o processo de liberalização do regime autoritário (CRUZ, 1995).

O debate sobre o modelo político, as campanhas contra a estatização e as declarações de setores da grande burguesia industrial, colocando a necessidade de um “regime democrático”, indicam as fraturas processadas no bloco burguês, ao menos no tocante à forma do regime político. Em certa medida poder-se-ia dizer que o regime implantado para representar os interesses da grande burguesia já não era reconhecido por alguns de seus setores importantes como a melhor forma para atendê-los. É a partir desse momento, nos últimos anos do período Geisel, que uma burguesia que havia abandonado a retórica democrática e negado sua ideologia liberal, tenta reencontrar-se com o liberalismo e apresentar-se ao conjunto da sociedade como força interessada na democracia. O impasse institucional é, portanto, simples: pode-se desejar a democracia, mas se teme a *democratização*. Uma democracia que se teme jamais se desenvolverá. Na verdade, uma democracia é democrática por *sua* força e não pela *força* (ARAÚJO, 1982; SOUZA, 1982).

6. O Declínio do Planejamento Governamental Autoritário e o Processo de Transição Democrática do Sistema Político Brasileiro

No final da gestão Médici (1969-1974), o questionamento da estratégia do governo autoritário começa a se intensificar, ampliando-se a faixa de oposição ao regime. O processo de desgaste expressou-se nos resultados das eleições de 1974, em que pela primeira vez o governo experimentou uma derrota significativa. Nas eleições de 1966 e 1970, houve a consolidação do partido governista (ARENA) e o enfraquecimento do partido oposicionista (MDB). Em 1974, todavia, alterou-se a força relativa dos dois partidos, com o fortalecimento da oposição e a perda de espaço da organização situacionista. O MDB ampliou consideravelmente sua votação: elegeu 16 senadores entre 22 vagas em disputa com 60% do voto popular, aumentou sua bancada na Câmara de 28% para 44%, elegendo ainda maiorias em seis assembleias estaduais. Tais dados seriam os primeiros sinais do desencadeamento de novas tendências, marcadas pela crescente insatisfação popular e pelo alargamento do campo dos adversários do regime. A conquista da democracia tornou-se, desde aquele ano, a pedra angular da política brasileira (LAMOUNIER, 1980, 1988; SOARES, 1984; DINIZ, 1985, 1990, 1994; TEIXEIRA DA SILVA, 2000, 2003; WEFFORT, 1988).

O governo reagiu com a chamada *Lei Falcão*, que impôs severas restrições ao uso dos meios de comunicação pelos candidatos a cargos eletivos. Foi sob tais restrições que se realizaram as eleições municipais de 1976. Os estrategistas do governo resolveram empreender novas mudanças na legislação para impedir a possível vitória oposicionista em 1978. Usando os poderes do Ato Institucional n. 5, o Presidente Geisel decretou o recesso do Congresso na primeira quinzena de abril de 1977 e promulgou um conjunto de mudanças constitucionais, conhecido como o *Pacote de Abril*⁴⁶. O governo avançava na abertura pela implementação de uma ordem jurídica ilegítima, o que, a longo prazo, comprometeria seriamente a credibilidade de seus propósitos liberalizantes.

⁴⁶ A partir do Pacote de Abril os protestos da sociedade civil se multiplicaram. A burguesia, que desde 1975 falava contra a estatização, passa a falar diretamente a favor da democracia. A OAB, os jornalistas, os intelectuais, os estudantes e setores da Igreja Católica multiplicaram manifestos a favor do restabelecimento do Estado de direito. Nas eleições de 1978, o MDB volta a ser vitorioso no Senado e quase logra a maioria na Câmara dos Deputados. Dada a perda de legitimidade política, não restava alternativa ao governo senão aceitar a democratização, mas sempre a postergando (BRESSER-PEREIRA, 2014).

Desta forma, o almejado equilíbrio entre a reconstrução da legalidade do regime e a renovação de suas fontes de legitimidade jamais seria alcançado (DINIZ, 1985).

Foi graças à reação da burguesia ao Pacote de Abril que a transição democrática realmente começou. Passa-se, então, a constituição do *Pacto Democrático-Popular de 1977*⁴⁷ – pela primeira vez um pacto sem a participação do governo, mas que aos poucos se torna dominante na sociedade, e também pela primeira vez um pacto no qual as classes populares tinham realmente algum poder. Tornou-se claro que o novo pacto tinha dois objetivos: além da democracia, a redução das desigualdades. Este segundo objetivo era o preço que os trabalhadores cobravam da burguesia⁴⁸. Esta, por sua vez, o aceitou porque toda a crítica que vinha sendo realizada ao regime militar desde 1970 não se focou apenas no seu autoritarismo, mas também no *caráter concentrador de renda da classe média para cima* das políticas econômicas adotadas. O Pacto Democrático-Popular de 1977 e das “Diretas Já” estava baseado em quatro princípios básicos: (1) a transição democrática, que interessava a todas as classes; (2) a manutenção do capitalismo, que interessava à burguesia; (3) a diminuição da desigualdade econômica, que interessava aos trabalhadores e às esquerdas; e (4) a retomada do desenvolvimentismo, que interessava a todos. A transição democrática não apenas interessava à grande maioria, mas agora se tornava uma conquista dessa maioria. Interessava aos trabalhadores, aos intelectuais e às classes médias tanto empresariais, como rentistas e como assalariadas (a classe tecnoburocrática). O que se verificou especialmente em 1977 foi uma ruptura da aliança entre a burguesia industrial e a tecnoburocracia militar (BRESSER-PEREIRA, 1978; 2003; 2014).

A transição democrática iniciada em 1977 caracterizou-se pela dialética entre o processo de “abertura” comandado pelo governo e o processo de “redemocratização” exigido pela sociedade civil – na verdade, de democratização, já que o regime de 1946 fora uma meia democracia ao recusar o voto dos analfabetos. A transição democrática consubstanciava a luta da sociedade civil pelos direitos civis, pela democracia ou direitos políticos e pelos direitos sociais; já a abertura correspondia ao processo por meio do qual o regime militar tentava controlar as demandas da sociedade, cedendo aqui e ali para, assim, postergar o restabelecimento da democracia. A partir de fases de “abertura” e momentos de fechamento, o regime militar procurava sempre atribuir ao processo de transição democrática o caráter de “dádiva”, o que levou muitos analistas a acreditar nessa tese, a partir da distinção, mais retórica que real, entre os militares *softliners* ou brandos e os *hardliners* ou duros. A transição democrática, contudo, ganhará ímpeto no início de 1984, quando a emenda constitucional proposta pelo deputado Dante de Oliveira, estabelecendo eleições diretas para a escolha do presidente da República, subitamente se transforma na grande bandeira da oposição democrática. O fato decisivo, que leva o povo às ruas, é o comício das “Diretas Já” em São Paulo, no dia 25 de janeiro, data da fundação da cidade (BRESSER-PEREIRA, 2014).

⁴⁷ Os trabalhadores, premidos pelo aumento do desemprego, tiveram dificuldades para defender o salário real. Mas mobilizaram-se politicamente pelas eleições diretas, ao identificarem no governo e no regime militar os responsáveis pelo seu empobrecimento. Cumpre notar que a representação oficial do capital industrial manifestou simpatia pela luta proletária contra o arrocho. A burguesia considerava a alta do gasto financeiro, causado pelo aumento enorme da taxa de juros, uma causa muito mais importante de pressão sobre os lucros do que o reajustamento dos salários nominais. O fim do regime militar assistiu uma virtual “aliança de classes” contra a política econômica de ajuste face ao endividamento exacerbado, que desaguou na enxurrada de votos dados, no colégio Eleitoral, à chapa de oposição formada por Tancredo Neves e José Sarney (AFFONSO, SAMPAIO Jr. e SCHWARTZ, 1988).

⁴⁸ Na medida em que a burguesia industrial teve papel decisivo na formação do *Pacto Democrático-Popular de 1977*, tornou-se inevitável o caráter conciliador da transição democrática (BRESSER-PEREIRA, 2014).

Além de se achar sob o controle militar dos donos do regime, a transição tem se limitado às elites. Em todo caso, tem atendido muito mais às elites do que às massas populares: suspensão da censura à imprensa, restabelecimento do habeas-corpus, anistia, reorganização partidária, eleições diretas para os governos dos estados, que se definem num plano jurídico-institucional (WEFFORT, 1988). A “transição pelo alto” distingue-se da “transição por colapso” e da “transição por retirada” pelo grau de controle que as elites autoritárias exercem sobre o processo de liberalização (DINIZ, 1985). É nesse sentido que a debilidade de nossos processos de democratização decorre justamente de um primado militar que rarefaz o processo das instituições civis, impedindo o aumento de suas responsabilidades e seu desenvolvimento (GÓES, 1988).

Segundo Paul Singer, a abertura política, que desemboca em efetiva transição à democracia, a partir de 1979, com a anistia, a revogação do AI-5 e a convocação de eleições diretas para governadores dos estados em 1982, não pode ser atribuída às dificuldades no plano econômico, que só se agravam de fato a partir de 1980-1981. Ela foi fruto de uma evolução política no interior ao estabelecimento militar e burocrático, determinada, em última análise, pelo fato de a democracia ser o regime político “natural” de sociedades amplamente capitalistas. O que os autores da “abertura” almejavam não era entregar o poder à oposição democrática, mas realizar os principais itens da plataforma desta oposição, sem deixar o poder escapar de suas mãos. Esperavam deste modo conquistar maioria eleitoral para a ala civil do regime, transformando-o de autoritário e militar em democrático e civil, sem que os interesses anteriormente dominantes fossem afetados. Estes propósitos foram, no entanto, abalados pela crise econômica resultante do excessivo endividamento externo⁴⁹ (SINGER, 1988).

Ao longo de todo o período, observa-se uma dissociação entre o *projeto* e o *processo* de abertura. De tal forma que a abertura brasileira não consistiu jamais num movimento unívoco e unidirecional de redução gradual dos instrumentos legais autoritários, considerados ilegítimos. A abertura nunca fluiu de forma unilinear em direção à meta da redemocratização, mas foi sempre um movimento essencialmente contraditório, consistindo não apenas na eliminação de alguns dos instrumentos mais repressivos, mas também na criação permanente de novos casuísmos para reprimir os avanços oposicionistas e refrear os impulsos democratizantes (DINIZ, 1985).

⁴⁹ Primeiramente, fatores de ordem *exógena* como as crises do petróleo de 1973, o aumento abrupto das taxas de juros pelo governo americano em 1979, a retração do crédito e da liquidez internacionais convergiram para incrementar a *Crise Econômica Estrutural do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário*. A crise do sistema financeiro norte-americano, proveniente da inesperada alta de juros, explica, em grande parte, porque o sistema financeiro (banqueiros) dos países desenvolvidos, bem como o FMI foram implacáveis com a América Latina, pois, dentro da ótica racional do capitalismo, necessitavam salvar seus bancos. Em segundo lugar, fatores de ordem *endógena* como a incapacidade política e decisória dos tecnocratas incumbidos da gestão macroeconômica, em razão da adoção de uma estratégia recessiva para o enfrentamento da crise, contribuíram, paradoxalmente, para o seu agravamento. Ao analisar o comportamento dos atores domésticos diante do quadro da crise econômica estrutural, o capitalismo financeiro nacional - em posição de subordinação - efetuou uma coalizão de caráter liberal/rentista com o capital financeiro internacional, em detrimento do setor produtivo nacional e da classe trabalhadora, sujeita ao arrocho salarial, desemprego e a condições de trabalho aviltantes. O arrocho salarial também atingiu a classe média, que sofreu um processo de empobrecimento. Somada a um processo decisório extremamente centralizado, fechado e insulado, a alternativa recessiva foi adotada pelos tecnocratas da política macroeconômica do Estado ditatorial a fim de tentar restabelecer a *credibilidade* perante a comunidade financeira internacional. A consequência foi a perda deliberada da autonomia e da *soberania nacional* sobre a formulação da política econômica, obstruindo a capacidade de criar uma alternativa à recessão imposta pelo FMI.

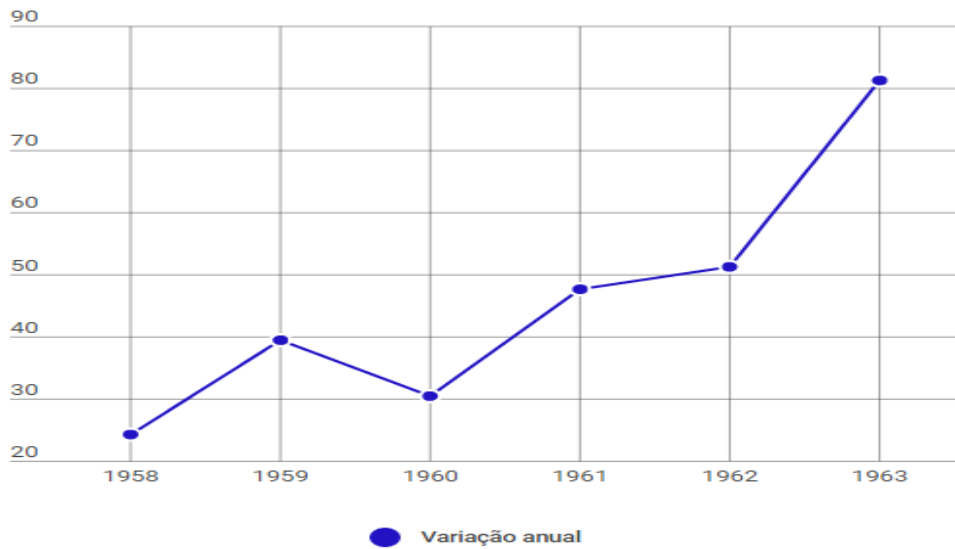
O Novo Sindicalismo, também chamado de sindicalismo autêntico, abriu caminho no cenário político cobrando a participação dos trabalhadores na festa do “milagre econômico” (1968-1973). Seu pleito era o estabelecimento da livre contratação entre sindicatos e representação empresarial e das condições institucionais que a viabilizariam – autonomia de ação sindical, direito de greve. Tratava-se, porém, de uma demanda de inclusão que batia de frente em uma das vigas mestras da gestão autoritária da atividade econômica: a *política salarial*. Nessa medida, era imediatamente política e levava as lideranças sindicais renovadoras para a banda da oposição ao governo. Entre 1978 e 1984, o sindicalismo brasileiro descreveu uma trajetória ascendente. A política de confrontação deu bons resultados e fez dele uma força social de importância indiscutível. Além de reforçar os laços de solidariedade e auto identificação de um movimento social em construção, a estratégia alicerçada na mobilização grevista e na oposição sistemática ao governo teve impacto político inequívoco (ALMEIDA, 1996).

Em segundo lugar, o movimento sindical inscreveu as demandas sociais na agenda política da transição. Até 1978, o temário oposicionista restringia-se à demanda de direitos civis e políticos bloqueados pelo regime autoritário. Além de menção significativa, porém vaga, à necessidade de reorientar o modelo de crescimento de modo que propiciasse maior justiça social. Depois das greves no coração do parque industrial brasileiro, a discussão sobre a democracia teve de incorporar referências mais concretas a direitos sociais e trabalhistas. Em particular, ao próprio direito à greve e a liberdade e autonomia sindicais. O robustecimento do sindicalismo, no contexto da abertura política, elevou os custos da utilização pelo governo dos dispositivos repressivos contidos na CLT desde 1942 (ALMEIDA, 1996).

As greves de 1979 marcaram a emergência do líder sindical Luiz Inácio Lula da Silva e do Partido dos Trabalhadores (PT). Segundo Lula, as greves demonstraram a impossibilidade de se conquistar maiores benefícios para os trabalhadores somente com as ações nas indústrias; para conquistar tais benefícios, os trabalhadores precisavam ter uma organização política própria, fundada e chefiada *por* e *para* os trabalhadores. O partido não iria liderar os trabalhadores, mas expressar, no âmbito político, as necessidades e reivindicações que tais atores sentiam e que surgiam nas organizações sociais e sindicais. O surgimento do PT, defendendo a organização *from below* dos trabalhadores urbanos e rurais, de forma independente e autônoma, tornou-se uma peça incômoda a todos exatamente porque significava a entrada de novos grupos na arena política. Trata-se de um fenômeno político novo mais importante, originado da aliança de líderes sindicais com representantes das comunidades eclesiais de base da Igreja Católica. É também um partido da classe média tecnoburocrática. O PT será inicialmente um partido orientado para o socialismo e a democracia, com o apoio da maioria dos intelectuais de esquerda (BRESSER-PEREIRA, 2014; FIGUEIREDO e CHEIBUB, 1982; KECK, 1988; O GLOBO, 25/09/2013; TEIXEIRA DA SILVA, 2000; 2003).

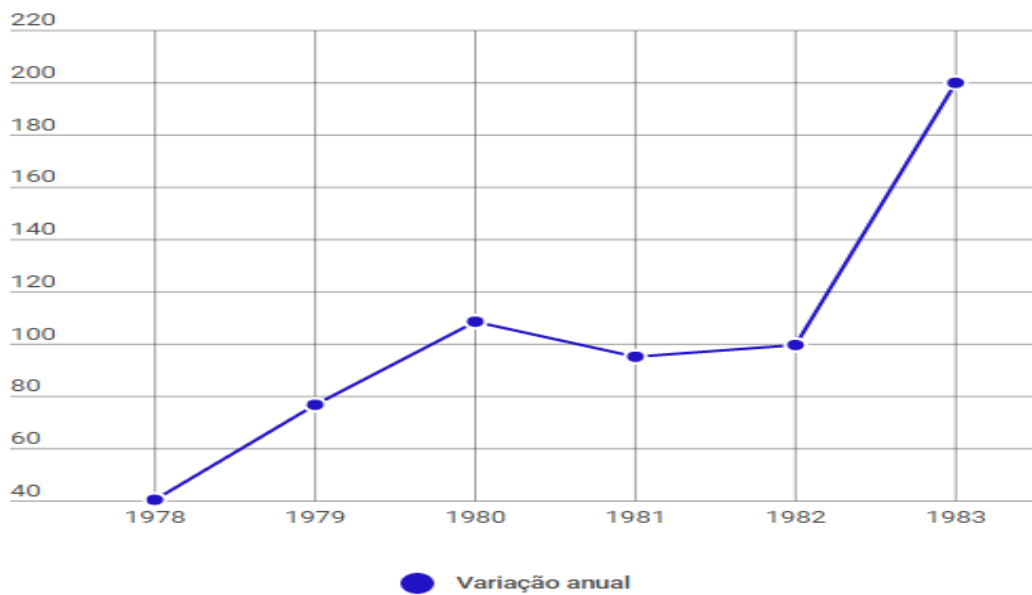
Para finalizar esta seção do paper, convém recorrer a Wanderley Guilherme dos Santos que, em análise primorosa realizada no final do regime autoritário por meio de elementos empíricos categóricos, apontou que o Brasil avançou rapidamente em direção ao mesmo lugar, ou seja, 1964. Daí emerge a questão relevante situada na introdução de sua pesquisa: 1984 = 1964? Segundo ele, o Brasil dos anos 1980 revela tanta semelhança consigo próprio, nos anos 1960, quanto o Japão pós-Meiji parecia o Japão pré-Meiji. Conforme mostram os gráficos abaixo, e de forma comparativa com o período pré-golpe de 1964, o fim do regime autoritário foi marcado pela exacerbada taxa de inflação e pelo baixo crescimento do PIB tanto total como *per capita* (SANTOS, 1985).

Gráfico 9. Variação anual do índice geral de preços (1958-1963)



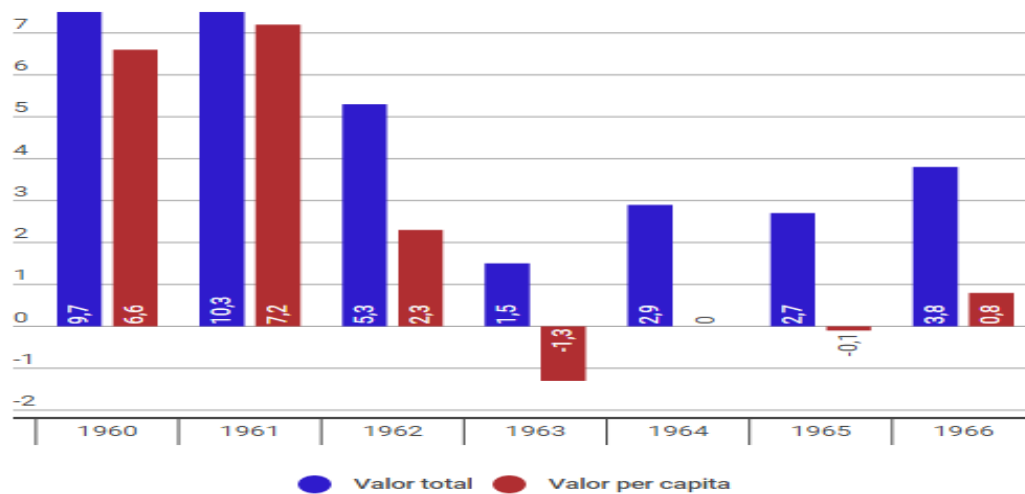
Fontes: elaboração própria a partir do *software* Infogram e com base em Inflação, IBRE/FGV, “Índices de Preços Seleccionados – Variações Anuais – 1946/1980”; Santos (1985, p. 226).

Gráfico 10. Variação anual do índice geral de preços (1978-1983)



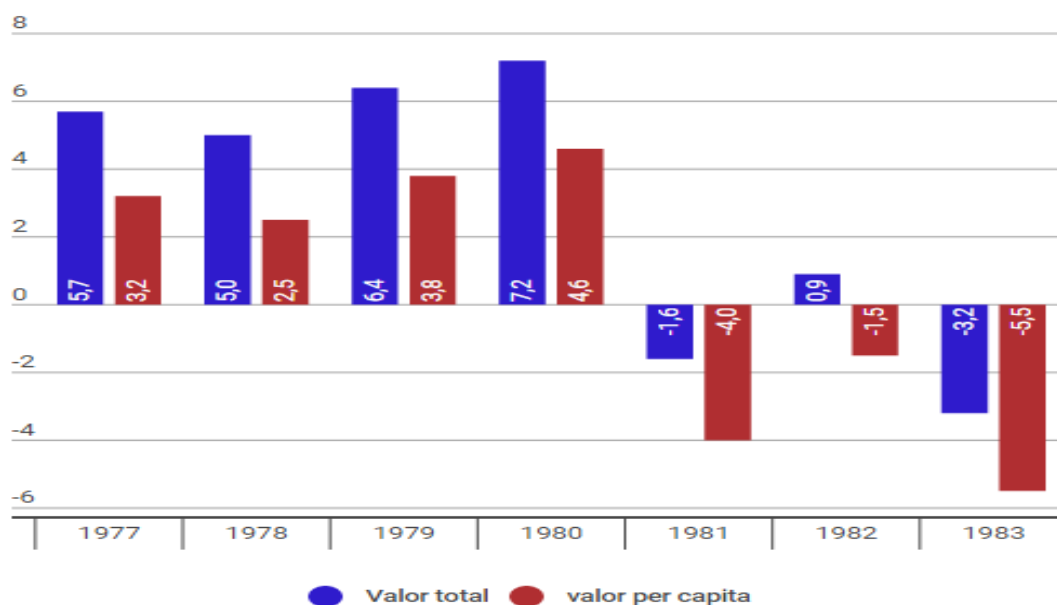
Fontes: idem

Gráfico 11. Produto Interno Bruto (Variação anual - 1960-1966)



Fontes: elaboração própria a partir do *software* Infogram. De 1948 a 1965, Conjuntura econômica, 1972, Separata: “25 anos de economia brasileira, estatísticas básicas. Base: 1949 = 100”; de 1966 a 1969, FIBGE, Anuário estatístico do Brasil, 1980, 1982. Base: 1970 = 100; de 1970 a 1983, “Revisão das contas nacionais (1970-1980), Centro de Contas Nacionais – DCS/IBRE/FGV” (publicada em maio de 1984); Santos (1985, p. 227).

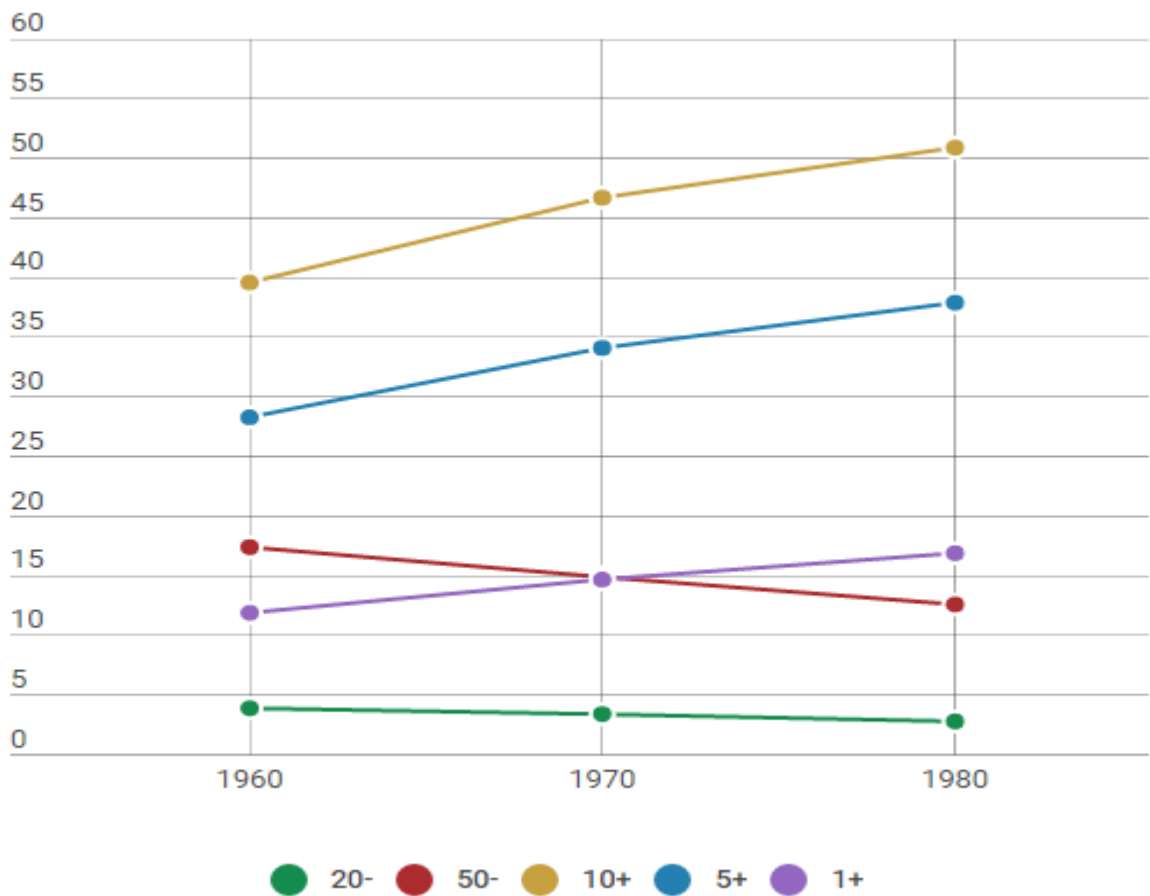
Gráfico 12. Produto Interno Bruto (Variação anual - 1977-1983)



Fontes: idem

O Brasil ficou mais rico, mas a diferença entre os ricos e os muito ricos e pobres e muito pobres aumentou consideravelmente nos vinte anos de hegemonia do autoritarismo. Não cabe dúvida de que o crescimento verificado contribuiu fortemente para aumentar o hiato que separa os pobres e muito pobres dos ricos e muito ricos, concentrando-se ainda mais a renda disponível nas mãos dos ricos e muito ricos (SANTOS, 1985).

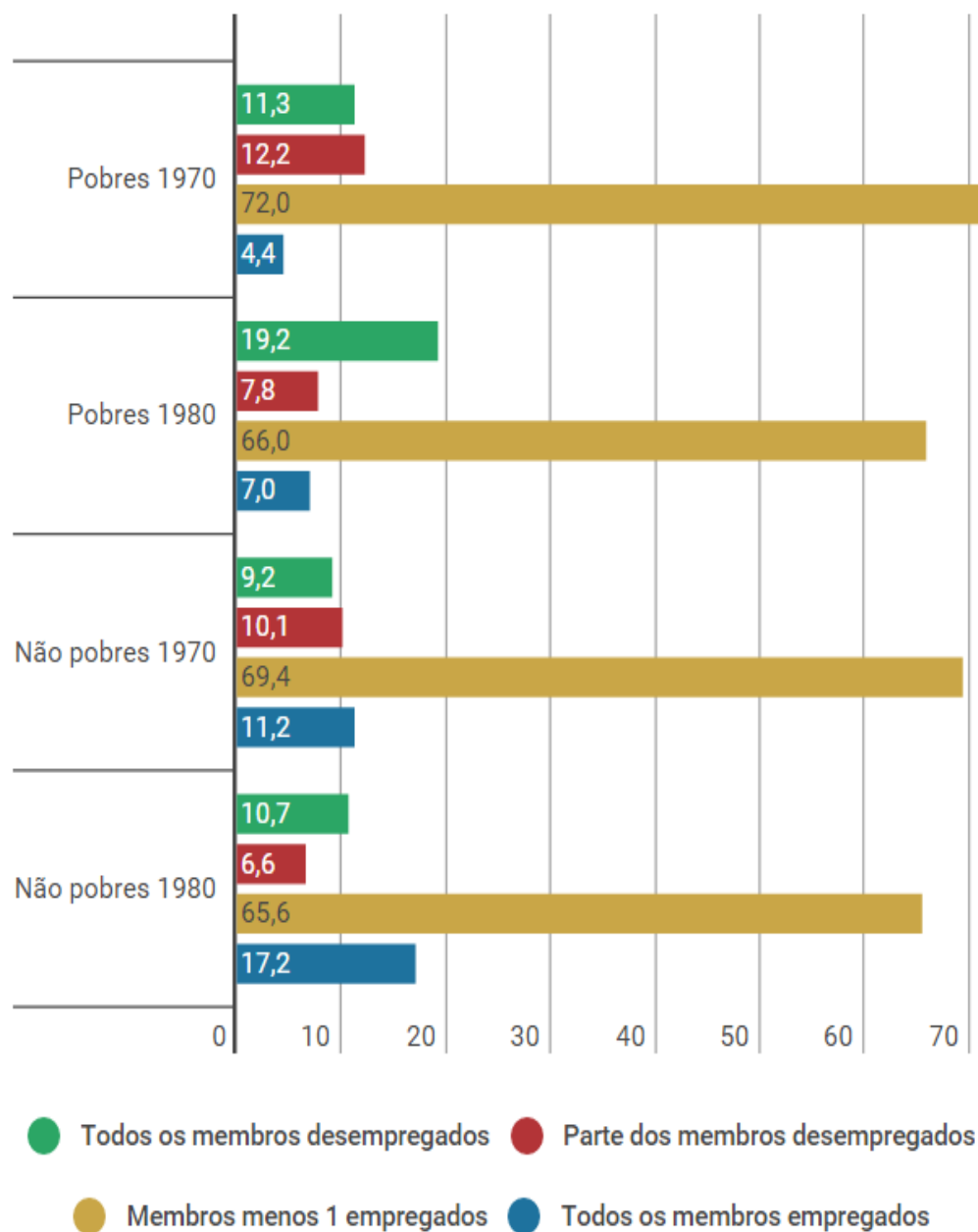
Gráfico 13. Brasil - Distribuição da renda, 1960, 1970 e 1980 (População Economicamente Ativa - PEA)



Fontes: elaboração própria a partir do software Infogram e com base em dados básicos do IBGE, conforme José Serra, “Ciclo e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra” In Belluzzo e Coutinho (orgs.), ob. Cit., tab. 6, p. 64; Santos (1985, p. 269)

De imediato verifica-se que, em termos de desemprego global, embora todas as famílias fossem afetadas, o percentual de aumento de famílias totalmente desempregadas pobres aumentou em 8,9% de 1970 para 1980, enquanto para as famílias não-pobres esse acréscimo foi apenas de 0,5% (SANTOS, 1985).

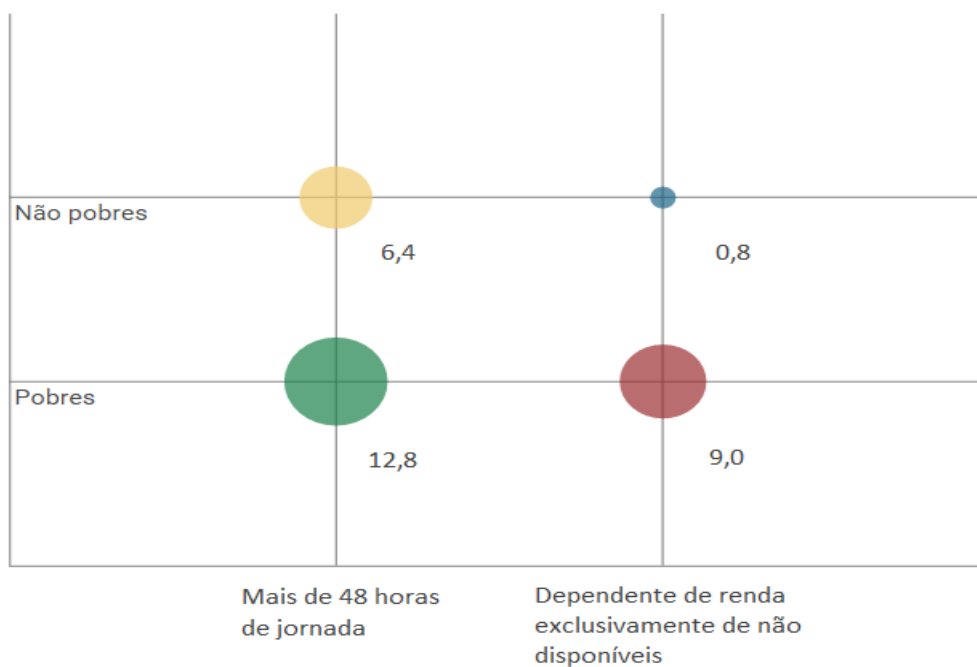
Gráfico 14. Emprego e Desemprego no Brasil: 1970-1980



Fontes: elaboração própria a partir do *software* Infogram e com base em PASTORE, José (1983), *Mudança social e pobreza no Brasil: 1970-1980 (O que ocorreu com a família brasileira?)*. São Paulo: Estudos Econômicos – FIFE/Ed. Pioneira, p. 34; Santos (1985, p. 270).

Levando-se em consideração o aumento da sobrecarga familiar para manter os níveis de renda considerados (1/4 do salário mínimo regional per capita para as famílias pobres e acima disso para as não-pobres), tanto no que diz respeito à porcentagem dos membros que trabalham, disponíveis e não-disponíveis (definidos estes como menores de 15 anos e/ou aposentados), quanto ao aumento da jornada de trabalho para além de 48 horas semanais, verifica-se que aumentou a porcentagem de famílias que foram obrigadas a trabalhar mais (em número de pessoas e horas de trabalho), em ambos os tipos, mas que esse aumento foi proporcionalmente maior nas famílias pobres do que nas famílias não-pobres (SANTOS, 1985).

Gráfico 15. Diferença em pontos percentuais de sobrecarga entre famílias pobres e não-pobres (1970-1980)



Fonte

s: idem

7. À guisa de conclusão

O objetivo deste paper foi salientar as políticas de *Planejamento Governamental do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário*, a partir da reconstituição de cinco temáticas macroestruturais, estratégicas e de grande importância ao longo dos 21 anos de vigência do regime.

Primeiramente, mostrou-se como o autoritarismo dotou-se de *capacidades estatais* para levar a cabo as reformas econômico-institucionais (financeira, fiscal, trabalhista e administrativa), que deslançaram o capitalismo brasileiro enquanto regime produtivo. Cabe apontar que o dinamismo econômico propiciado pelo intervencionismo estatal se deveu, em grande parte, à intensificação dos mecanismos repressivos contra os trabalhadores e a regressividade da política salarial, instituída em 1964, que reduziu os custos do trabalho e transferiu maciçamente rendas para o capital.

A segunda temática foi a do “milagre econômico”. Após a concretização das reformas econômico-institucionais, da estabilização monetária e do controle da inflação, o planejamento governamental levado a cabo pelo regime operou uma inflexão na política macroeconômica via *heterodoxia*, ampliando o acesso ao crédito, captando investimentos externos e enfatizando a produção de bens duráveis e luxuosos de consumo. Apesar das taxas monumentais de crescimento econômico, que chegaram a 13%, tal modelo de consumo induzido pelo Estado reforçou a concentração de renda na classe média para cima, que reproduzia os padrões de consumo vigentes nos EUA. Bem assim, este paradigma consumista vetou a criação bem como a inserção das classes populares no *mercado doméstico de consumo de massas*, que não foi a prioridade estratégica das políticas públicas do regime, contribuindo para o agravamento da exclusão social. Foi nesse ambiente de crescente fechamento, centralização e insulamento burocrático do processo decisório, e sob a liderança do czar da economia, (o Ministro da Fazenda, Delfim Netto), que diversas agências de formulação, execução e gestão da política econômica (CMN, CIP, CDI, CACEX, BNDE) reforçaram a interlocução entre o setor privado e o Estado, canalizando as demandas produtivas do empresariado de modo a planejar as diretrizes do desenvolvimento do capitalismo brasileiro de amplo alcance e no longo prazo. As políticas de proteção do Estado por meio do BNDE favoreceram o forte crescimento e internacionalização das construtoras de grande porte (Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Mendes Júnior e Norberto Odebrecht), cujos interesses se faziam representar no âmago da burocracia estatal, sobretudo nos Ministérios dos Transportes, Interior e Minas e Energia. A estrutura repressiva e o completo cerceamento dos mecanismos de *accountability* por parte do regime possibilitou aos empreiteiros ampliarem suas margens de lucro recorrendo a mecanismos ilícitos, agilizarem obras, violarem a legislação trabalhista e degradarem o meio ambiente. As práticas de cartel, oligopolistas e de corrupção foram as marcas da relação entre o Estado Nacional-Desenvolvimentista Autoritário e os conglomerados econômicos da construção pesada.

A terceira temática macroestrutural (e de relevância salutar na construção da tessitura argumentativa deste paper) foi a controvérsia acerca da distribuição de renda, que colocou em veredas opostas os críticos e os defensores das políticas econômicas instauradas no pós-1964, quando da divulgação dos dados do *Censo Demográfico de 1970*. Tal temática é importante porque explora as *reverberações sociais* das políticas de planejamento governamental para o desenvolvimento capitalista do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário. Por um lado, tendo em vista a concentração social da renda, os críticos do regime apontavam o excessivo economicismo estatístico que norteava a análise de Carlos Langoni e dos demais partidários do regime, aprisionados à ortodoxia convencional e a falaciosa *Teoria do Capital Humano*. Ainda que Langoni apresentasse dados reveladores acerca da reconcentração da distribuição pessoal da renda, o mesmo não empreendeu um esforço de reflexão (minimamente) analítica acerca do caráter multifacetado do fenômeno da desigualdade no Brasil. Por outro lado, os economistas defensores do autoritarismo, ao destinarem um papel central ao crescimento econômico exacerbado, negligenciaram por inteiro a *questão social*, que ocupou uma posição subalterna no âmbito do planejamento governamental autoritário. Ao sacralizarem o crescimento a todo custo, os tecnocratas da política econômica deixaram claro que não haveria mudança de rota com relação à trajetória de persistência do *arrocho salarial*; que não haveria flexibilidade institucional no que diz respeito à dimensão social. Quaisquer medidas substantivas de proteção social foram classificadas como “distributivismo emotivo”, “populismo distributivista”, “paternalismo” ou atinentes à alçada do “estruturalismo”. Portanto, a inclusão social não foi uma prioridade *política* das políticas públicas

do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário, mas sim o tratamento diferenciado das elites econômicas.

A quarta temática relacionou-se ao II PND e à “campanha contra a estatização da economia”. Para tanto, realizou-se uma interlocução com as distintas interpretações (positiva e negativa) da literatura sobre o II PND. Este, por seu turno, foi concebido como uma estratégia de planejamento governamental do autoritarismo orientada para o aprofundamento e consolidação da industrialização substitutiva de importações via intervencionismo estatal e crescimento com endividamento, bem como para projetar o Brasil como “Grande Potência” no plano mundial. Portanto, contrariava à retórica neoclássica e às forças do livre mercado. Face ao ativismo estatal fomentado pelo II PND e ao robustecimento das capacidades estatais no sentido de *impor perdas a grupos poderosos* (WEAVER e ROCKMAN, 1993), como o mercado financeiro especulativo, emergiu a “rebelião empresarial” refratária à tendência (repugnante) de “estatização da economia”. O dirigismo econômico e a expansão das empresas estatais sofreram árdua oposição de frações do empresariado industrial, mas sobretudo do capital financeiro e da grande imprensa corporativa e conservadora.

Para estes segmentos era imperiosa a necessidade de desburocratização e de redução da intervenção do Estado como planejador, banqueiro e empresário na economia. Caso contrário, isso conduziria inexoravelmente a um regime totalitário com economia planificada e forte tendência à socialização burocrática. Enquanto no “milagre econômico” (1968-1973), praticamente todo o “bolo” do crescimento foi apropriado pelas elites econômicas via deliberado intervencionismo estatal, em detrimento da maioria da população; no contexto do pós-“milagre” (1974-1985), todavia, em que as altas taxas de crescimento começaram a se exaurir, demandava-se uma atitude mais *arrojada* do empresariado no sentido de destravar as forças produtivas, estimular o investimento e dinamizar a economia. Nesse contexto, a retórica antiestatista emergiu como uma postura oportunista por parte do empresariado e da fração do capitalismo financeiro nacional. Fazendo vista grossa à miríade de incentivos, subsídios e subvenções recebidos tradicionalmente do Estado brasileiro para a produção e o incremento do PIB, o setor privado, *como é de praxe*, pautou-se pela ótica imediatista e obliterou o desenvolvimento numa perspectiva estratégica de longo prazo. A partir daí, delineou-se um discurso conjugando abertura do regime político rumo à democracia *com* liberalismo econômico.

A quinta e última temática ressaltou o declínio do planejamento governamental do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário, haja vista a insatisfação de diversos atores sociais, políticos e econômicos com os rumos do regime, que tentava controlar o processo de liberalização política assim como as aspirações democratizantes provenientes da sociedade. Este cenário simbolizou a retirada das elites econômicas da coalizão de suporte ao autoritarismo, e a sua aproximação da classe trabalhadora, contribuindo para a gradual dissolução do regime. Delineou-se, ademais, a emergência de novos atores na cena política, como o PT e o *Novo Sindicalismo*, que, via estratégia de confrontação, enfatizava a mobilização de massas, a ação grevista, a supressão da política de *arrocho salarial* e maior justiça social diante da resiliência do quadro de esgarçamento do tecido social legado pelo autoritarismo. Em suma, para além da revitalização da democracia, primou-se por uma distribuição mais equitativa da renda, tendo em vista o caráter genuinamente concentrador, elitista, excludente, direcionado para o mercado e particularista do Nacional-Desenvolvimentismo Autoritário, que impossibilitou as massas de desfrutarem dos benefícios advindos do “milagre econômico”.

Referências

- ABRANCHES, S. H. The Divided Leviathan: State and Economic Policy Formation in Authoritarian Brazil. A Thesis Presented to the Faculty of the Graduate School of Cornell University in Partial Fulfillment for the Degree of Doctor of Philosophy, August, 1978
- ABRANCHES, S. H. Crise e Transição: uma interpretação do momento político nacional”, *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 25, n. 3, p. 307-329, 1982.
- AGUIRRE, B. M. e SADDI, F. C. Uma alternativa de interpretação do II PND. *Revista de Economia Política*, vol. 17, n. 4 (68), p. 79-98, Out./Nov. 1997.
- AFFONSO, R.; SAMPAIO JR., P. e SCHWARTZ, G. Política econômica e democratização: o impasse brasileiro. In: REIS, F. W. e O'DONNELL, G. (Org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988.
- ALMEIDA, M. H. T. *Crise Econômica e Interesses Organizados: O Sindicalismo no Brasil dos anos 1980*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.
- ARAÚJO, B. J. Mudanças na Estrutura Social. In: Paulo J. Krischke (Org.). *Brasil: do “Milagre” à Abertura*. São Paulo: Cortez, 1982.
- BACHA, E. L. *Os mitos de uma década*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- BACHA, E. L. Issues and Evidence on Recent Brazilian Economic Growth. *World Development*, vol. 5, Nos. 1-2, p. 47-67, 1975a.
- BACHA, E. L. Recent Brazilian Economic Growth and some of Its Main Problems. *Comunicação*, n. 25, Departamento de Economia, UnB, abril, 1975b.
- BACHA, E. e TAYLOR, L. Unequalizing Spiral: A First Growth Model for Belindia. *Discussion paper*, n. 15, Departamento de Economia, UnB, 1973.
- BACHA, E. Distribution and Growth in Belindia: A Structuralist Synthesis. *Comunicado*, n. 17, Departamento de Economia, UnB, 1974.
- BAER, W. e KERSTENETZKY, I. The changing role of the State in the Brazilian economy. *World Development*, vol. I, n. 11. November, 1973.
- BAER, W. O Crescimento brasileiro e a Experiência do Desenvolvimento: 1964-1975. In: ROETT, Riordan (Org.), *O Brasil na Década de 1970*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- BAER, W. The Brazilian boom 1968-1972: an explanation and interpretation”, *World Development*, Vol. 1, n. 8, August, 1973.
- BAER, W. O crescimento brasileiro e a experiência desenvolvimentista: 1964-1974. *Estudos Cebrap* (20), Abr./Mai./Jul. 1977.
- BELLUZZO, L. G. Distribuição de renda: uma visão da controvérsia. In: TOLIPAN, Ricardo e TINELLI, Arthur Carlos. (Orgs.). *A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.
- BONELLI, R. e RAMOS, L. Distribuição de renda no Brasil: avaliação das tendências de longo prazo e mudanças na desigualdade desde meados dos anos 70. *Revista de Economia Política*, vol. 13, n. 2 (50), abril-junho, p. 76-97, 1993.

- BRESSER-PEREIRA, L. C. *A Construção Política do Brasil: Sociedade, Economia e Estado desde a Independência*. São Paulo: Editora 34, 2014.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Desenvolvimento e Crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula*. São Paulo: Editora 34, 2003.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Dividir ou multiplicar? A distribuição da renda e a recuperação da economia. *Revista Visão*, 21 de novembro, 1970.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. O Novo Modelo Brasileiro de Desenvolvimento. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, n. 11. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1973.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *O Colapso de uma Aliança de Classes: a burguesia e a crise do autoritarismo tecnoburocrático*. São Paulo: Brasiliense, 1978.
- CAMPOS, P. H. P. Pagamento de propina na Petrobras transcende o PT e o PSDB. *El País Brasil*, 18/03/2015, 2015. Disponível em: bit.ly/1N83nuw. Acesso em: 20 Jul. 2015.
- CAMPOS, P. H. P. *Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988*. Niterói: Editora da UFF, 2014.
- CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Ed. Unesp/Ed. Unicamp, 2002.
- CASTRO, A. B. e SOUZA, F. E. P. *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- CHALMERS, D. The Politicized State in Latin America. In: James M. Malloy (Ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1977.
- CROUCH, C. *Capitalist Diversity and Change: Recombinant Governance and Institutional Entrepreneurs*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- CRUZ, S. C. V. *O presente como história: economia e política no Brasil pós-1964*. Campinas: UNICAMP, IFCH, 1997.
- CRUZ, S. C. V. *Empresariado e Estado na Transição Brasileira: Um Estudo sobre a Economia Política do Autoritarismo (1974-1977)*. Campinas: Editora da UNICAMP; São Paulo: FAPESP, 1995.
- DEEG, R. Path Dependency, Institutional Complementarity, and Change in National Business Systems. In: MORGAN, G.; WHITLEY, R. e MOEN, E. (Eds.). *Changing Capitalisms? Internationalization, Institutional Change, and Systems of Economic Organization*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- DINIZ, E. e BOSCHI, R. Reforma administrativa no Brasil dos anos 90: projeto e processo. In: Glaucio Ary Dillon Soares e Antonio Lavareda (Org.), *A Relevância da Ciência Política: comentários à contribuição de Olavo Brasil de Lima Júnior*. Rio de Janeiro: Revan, 2014.
- DINIZ, E. e BOSCHI, R. Burocracia, clientelismo e oligopólio: o Conselho Interministerial de Preços. In: LIMA Jr., O. B. e ABRANCHES, S. H. (Orgs.). *As Origens da Crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1987.
- DINIZ, E. O ciclo autoritário: a lógica partidário-eleitoral e a erosão do regime. In: LIMA Jr., O. B. (Org.). *O balanço do poder*. Rio de Janeiro. IUPERJ/Rio Fundo, 1990.

- DINIZ, E. A Transição Política no Brasil: reavaliação da dinâmica da abertura. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 28, n. 3, p. 329-346, 1985.
- DINIZ, E. Empresariado, regime autoritário e modernização capitalista: 1964-1985. In: Gláucio Ary Dillon Soares, Maria Celina D’Araújo (Orgs.). *21 Anos de Regime Militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV, 1994.
- EL PAÍS BRASIL. Série inédita brasileira mostra salto da desigualdade no começo da ditadura, 04/11/2015. Disponível em: bit.ly/2hGM0La. Acesso em: 05 Nov. 2015., 2015a
- EL PAÍS BRASIL. Medeiros: ‘A desigualdade do Brasil é disfuncional para a democracia, 04 Nov. 2015. Disponível em: bit.ly/2lQQd3n. Acesso em: 25/01/2016, 2015b.
- EVANS, P. *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1979.
- EVERS, T. Sobre o Comportamento Político das Classes Médias no Brasil, 1963-1977. In: Paulo J. Krischke (Org.), *Brasil: do “Milagre” à Abertura*. São Paulo: Cortez, 1982.
- FARIA, V. Desenvolvimento, urbanização e mudanças na estrutura do emprego: a experiência brasileira dos últimos trinta anos” In: SORJ, B. E TAVARES de ALMEIDA, M. H. (Org.). *Sociedade e Política no Brasil Pós-1964*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- FIGUEIREDO, M. F. e CHEIBUB, J. A. B. A Abertura Política de 1973 a 1981: Quem Disse o Quê, Quando - inventário de um debate. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB*, Rio de Janeiro, n. 14, 2º semestre, p. 29-61, 1982.
- FISHLOW, A. Algumas Reflexões sobre a Política Econômica Brasileira Após 1964. *Estudos CEBRAP*, n. 7, Jan./Mar. 1971. Disponível em: bit.ly/2zg3cBo. Acesso em: 21/12/2014.
- FISHLOW, A. Brazilian Size Distribution of Income. *The American Economic Review*, vol. 62, no. 1/2 Mar. 1, p. 391-402, 1972.
- FISHLOW, A. Some Reflections on Post-1964 Brazilian Economic Policy. In STEPAN, A. (Ed.). *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*. New Haven: Yale University Press, 1973a.
- FISHLOW, A. Distribuição de Renda no Brasil – Um Novo Exame. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, n. 11. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1973b.
- FIECHTER, G. A. *O Regime Modernizador do Brasil, 1964/1972: Estudo sobre as interações político-econômicas em um regime militar contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1974.
- FLYNN, P. *Nations of the modern world, Brazil: a political analysis*. Colorado: Westview Press, 1979.
- FOLHA DE SÃO PAULO. Economistas comparam o período da ditadura com governo Dilma, *50 anos do Golpe de 1964*, 03 Abr. 2014, 2014. Disponível em: bit.ly/2ivu1Hh. Acesso em: 26/12/2015.
- FURTADO, C. *Análise do ‘Modelo’ Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1974a.
- FURTADO, C. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974b.
- FURTADO, C. *Um Projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Saga, 5º Edição, 1969.

- GANDRA, R. M. O Debate sobre a Desigualdade de Renda no Brasil: da controvérsia dos anos 1970 ao pensamento hegemônico nos anos 1990. *Textos para Discussão*, n. 1, IE-UFRJ, 2004. Disponível em: bit.ly/2INfziA. Acesso em: 22 Set. 2015.
- GÓES, W. Militares e Política: uma estratégia para a democracia. In: REIS, F. W. e O'DONNELL, G. (Org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988.
- GUDIN, E. Milagre econômico? Não houve. Foi tudo normal, *O Globo*, 08 Dez. 1979.
- GUDIN, E. A visão francesa do “milagre econômico” brasileiro. *O Globo*, 08 Nov. 1974.
- HALL, P. The Evolution of Varieties of Capitalism in Europe. In: HANCKÉ, B.; RHODES, M. e THATCHER, M. (Eds.), *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- HERMANN, J. Auge e declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: O II PND e a Crise da Dívida Externa. In: GIAMBIAGI, F.; BARROS DE CASTRO, L e HERMANN, J. (Orgs.). *Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora Campus/Elsevier, 2005a.
- HERMANN, J. (2005b), “Reformas, Endividamento Externo e o ‘Milagre’ Econômico (1964-1973)”, : GIAMBIAGI, F.; BARROS DE CASTRO, L e HERMANN, J. (Orgs.). *Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora Campus/Elsevier, 2005b.
- HOFFMANN, R. Tendências da Distribuição da Renda no Brasil e suas Relações com o Desenvolvimento Econômico. In: TOLIPAN, R. e TINELLI, A. C. (Orgs.). *A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.
- KECK, M. E. O ‘novo sindicalismo’ na transição brasileira. In: STEPAN, A. (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- LAFER, C. *O Sistema Político Brasileiro*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1975.
- LAMOUNIER, B. O ‘Brasil autoritário’ revisitado: o impacto das eleições sobre a abertura. In: STEPAN, A. (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- LAMOUNIER, B. *Voto de desconfiança: eleições e mudança política no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1980.
- LANGONI, C. G. *Distribuição de Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Expressão e Cultura, 1973a.
- LANGONI, C. G. Distribuição da Renda: Resumo da Evidência. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, n. 11. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1973b.
- LEFF, N. H. *Economic Policy-Making and Development in Brazil*. New York: John Wiley & Sons, 1968
- LIMA Jr., O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos” In: SOARES, G. e LAVAREDA, A. (Org.). *A Relevância da Ciência Política: comentários à contribuição de Olavo Brasil de Lima Júnior*. Rio de Janeiro: Revan, 2014.
- LOPES, J. S. L. Sobre o Debate da Distribuição da Renda: leitura crítica de um artigo de Fishlow. In: TOLIPAN, R. e TINELLI, A. C. (Org.). *A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

- MACARINI, J. P. Governo Geisel: transição político-econômica? Um ensaio de revisão. *Texto para discussão*. IE/UNICAMP, Campinas, n. 142, mai. 2008a
- MACARINI, J. P. Crise e política econômica: o Governo Figueiredo (1979-1984). *Texto para discussão*. IE/UNICAMP, Campinas, n. 144, jun. 2008b.
- MACARINI, J. P. A política econômica do governo Médici: 1970-1973. *Nova Economia*, Belo Horizonte, vol. 15, n. 3, p. 53-92, Set/Dez. 2005. Disponível em: bit.ly/2AjlXjJ. Acesso em: 04 Dez. 2015.
- MALAN, P. e BONELLI, R. The Brazilian Economy in the Seventies: Old and New Developments. *World Development*, vol. 5, n. 1-2, p. 19-45, 1977.
- MALAN, P. e WELLS, J. Distribuição de Renda e Desenvolvimento Econômico no Brasil. In: TOLIPAN, R. e TINELLI, A. C. (Org.). *A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.
- MALAN, P. e WELLS, J. Langoni e a distribuição de renda no Brasil. *Pesquisa e Planejamento*, Rio, Dez. 1973.
- MARTINS, L. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- MARTINS, L. *Pouvoir et Developement Economique. Formation et evolution des Structures Politiques au Brésil*. Paris: Editions Anthropos, 1976.
- MATTOS, F. A. M.; BASTOS, P. P. Z. e BARONE, R. S. As reformas estruturais promovidas pelo PAEG e seus efeitos distributivos. *Texto para Discussão*, IE-UNICAMP, Campinas, n. 254, Jun. 2015.
- MORLEY, S. A. e SMITH, G. W. The Effect of Changes in the Distribution of Income on Labor, Foreign Investment, and Growth in Brazil. In: STEPAN, A. (Ed.). *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*. New Haven and London: Yale University Press, 1973.
- NORTH, D. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton University Press: Princeton, 2005.
- NORTH, D. Economic Performance 'Through Time'. In: BRINTON, M. C. e NEE, V. (Eds.). *The New Institutionalism in Sociology*. Stanford: Stanford University Press, 1998.
- NORTH, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- O GLOBO. Os caminhos do Brasil entre o Pibão e o Pibinho nas últimas quatro décadas, 30 Set. 2014. Disponível em: glo.bo/2h3AbOq. Acesso em: 30/11/2015.
- O GLOBO. Lula ganha projeção nacional em 1978. PT é fundado dois anos depois, em São Paulo”, 25 SET. 2013. Disponível em: glo.bo/2h3LIgH. Acesso em: 11/03/2016.
- PESSANHA, C. F. *Estado e Economia no Brasil: A Campanha Contra a Estatização, 1974 – 1976*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1981.
- PIERSON, P. *Politics in Time, History, Institutions and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004a.

- PIERSON, P. Big, Slow-Moving, and...Invisible. In MAHONEY, J. and RUESCHEMEYER, D. (Eds.). *Comparative Historical Analysis in the Social Science*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004b.
- REZENDE, F. O crescimento (descontrolado) da intervenção governamental na economia brasileira. In LIMA Jr., O. B. e ABRANCHES, S. H. (Org.). *As Origens da Crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1987.
- RYFF, T. Introdução ao Tema – Distribuição da Renda. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, n. 11, Rio de Janeiro: IUPERJ, 1973.
- SÁ EARP, F. e PRADO, L. C. D O Milagre Brasileiro: crescimento acelerado, integração internacional e concentração de renda (1967-1973). In: FERREIRA, J. e DELGADO, L. (Orgs.). *O Tempo da Ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX*. Coleção O Brasil Republicano. Vol. 4. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- SANTOS, W. G. A Pós - 'Revolução Brasileira'. In JAGUARIBE, H. (Org.), *Brasil: sociedade democrática*. Coleção Documentos Brasileiros. Rio de Janeiro: José Olympio, 1985.
- SERRA, J. (1975), A Reconcentração da Renda: justificativas, explicações, dúvidas. In: TOLIPAN, R. e TINELLI, A. C. (Orgs.). *A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- SCHMITTER, P. C. The Portugalization of Brazil?. In: STEPAN, A. (Ed.). *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*. New Haven and London: Yale University Press, 1973.
- SCHNEIDER, B. R. *Politics within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1991.
- SCHNEIDER, B. R. *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 1994.
- SIMONSEN, M. H. e CAMPOS, R. O. (Org.). *A Nova Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1974.
- SIMONSEN, M. H. e CAMPOS, R. O. *Formas criativas no desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: Apec, 1975.
- SINGER, P. Reflexões sobre inflação, conflito distributivo e democracia. In: WANDERLEY, F. W. e O'DONNELL, G. (Org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988.
- SINGER, P. J. As Contradições do Milagre. In: KRISCHKE, P. J. (Org.). *Brasil: do "Milagre" à Abertura*. São Paulo: Cortez, 1982.
- SINGER, P. Desenvolvimento e repartição da renda no Brasil. In TOLIPAN, R. e TINELLI, A. C. (Orgs.). *A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975a.
- SINGER, P. *A Crise do "Milagre": interpretação crítica da economia brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975b.
- SKIDMORE, T. E. Politic and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil, 1937-1971. In: STEPAN, A. (Ed.). *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*. New Haven and London: Yale University Press, 1973.

- SKIDMORE, T. E. A lenta via brasileira para a democratização: 1974-1985. In: STEPAN, A. (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988a.
- SKIDMORE, T. E. *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-1985*. New York: Oxford University Press, 1988b.
- SKIDMORE, T. E. The Political Economy of Policy-Making in Authoritarian Brazil, 1967-1970". In Paul Cammack and Philip O'Brien (Eds.), *Generals in Retreat*. Manchester: Manchester University Press, 1985.
- SOARES, G. A. D. *Colégio eleitoral, convenções partidárias e eleições diretas*. Petrópolis: Vozes, 1984.
- SOARES, G. A. D. Military authoritarianism and executive absolutism in Brazil. *Studies in Comparative International Development*, vol. 14, Issue, 3-4, Fall-Winter, 1979.
- SOUZA, H. As Duas Vertentes da Democracia. In: KRISCHKE, P. J. (Org.). *Brasil: do "Milagre" à Abertura*. São Paulo: Cortez, 1982.
- STEPAN, A. *The military in politics: changing patterns in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 1971.
- STEPAN, A. *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton, N. J: Princeton University Press, 1988a.
- STEPAN, A. Introdução. In: STEPAN, A. (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988b.
- STREECK, W. e THELEN, K. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- TAVARES, M. C. Distribuição de renda, acumulação e padrões de industrialização: um ensaio preliminar. In TOLIPAN, R. e TINELLI, A. C. (Orgs.). *A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.
- TEIXEIRA DA SILVA, F. C. Crise da ditadura militar e o processo de abertura política no Brasil, 1974-1985. In: FERREIRA, J. e DELGADO, L. A. (Orgs.). *O Tempo da Ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX*. Coleção *O Brasil Republicano*. Vol. 4. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- TEIXEIRA DA SILVA, F. C. A modernização autoritária: do golpe militar à redemocratização, 1964-1984. In: LINHARES, M. Y. L. (Org.). *História Geral do Brasil*. 9º ed. Atualizada. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- THELEN, K. *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- TOLIPAN, R. e TINELLI, A. C (Orgs.). *A Controvérsia sobre Distribuição de Renda e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.
- TUTTHILL, J. W. Economic and Political Aspects of Development in Brazil. *Journal of Inter-American Studies* 11, April: 208, 1969.
- VALOR ECONÔMICO. Maior recuo da desigualdade foi pré-ditadura, 23 Dez. 2015, 2015a.

VALOR ECONÔMICO. Questão foi alvo de intenso debate acadêmico nos anos 1970. 2 Dez. 2015, 2015b.

VIANNA, M. L. T. W. *A Administração do Milagre: O Conselho Monetário Nacional 1964-1974*. Rio de Janeiro: Vozes, 1987.

WEAVER, R. K e ROCKMAN, B. A. Assessing the Effects of Institutions. In R. Kent Weaver e Bert A. Rockman (eds.). *Do Institutions Matter?* Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1993.

WEFFORT, F. Por que democracia. In: STEPAN, A. (Org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

WEISSKOFF, R. The Growth and Decline of Import Substitution in Brazil – Revisited. *World Development*, Vol. 8, p. 647-675, 1980.

WELLS, J. Distribution of Earnings, Growth and the Structure of Demand in Brazil during the 1960's. *World Development*, Vol. 2, n. 1, January, p. 9-24, 1974.

Capacidades Estatais e Aquisições de Defesa: Por uma Nova Forma de Pensar o Planejamento de Longo Prazo

*Anna Caroline Pott*⁵⁰

*Charles Martins Hora*⁵¹

Introdução

As transformações históricas e políticas ocorridas nas décadas de 80 e 90, somadas as novas ameaças que se consolidaram no início do milênio, levaram os Estados a posicionarem-se estrategicamente, bem como, redefinir suas visões de defesa e segurança. Nesse contexto, os assuntos relacionados à defesa voltaram a ganhar destaque no Brasil, surgindo diversos documentos com objetivo de orientar e incentivar a área.

Em 1996, o governo brasileiro criou a primeira Política de Defesa Nacional, buscando orientar as ações da defesa nacional. Quase dez anos depois, em 2005, o governo deu continuidade à política pelo Decreto n. 5.484 de 30 de junho de 2005, pelo qual aprovou a nova Política de Defesa Nacional. Em 2008, surgiu a Estratégia Nacional de Defesa (END), com o objetivo de reorganizar e reorientar as ações na área de defesa. Em 2012, a Política de Defesa Nacional transformou-se na Política Nacional de Defesa (PND), trazendo consigo algumas mudanças em sua estrutura e organização. No mesmo ano, a END ganhou uma nova versão que, na seção de “Medidas de implementação”, apontou para a carência em programas que visem a aquisição de produtos de defesa (BRASIL, 2012, p. 115).

Assim, este artigo tem como objetivo analisar o planejamento de longo prazo para aquisições de defesa sob a ótica do conceito de capacidades estatais. A partir da base conceitual tangente às políticas públicas desta área, apresenta-se a relação entre os agentes responsáveis por essas atividades e como os mesmos respondem às demandas existentes.

Para tanto, parte-se da ideia de que há um círculo de desconfiança entre os agentes do sistema setorial de defesa – governo, empresas, Ministério da Defesa, Forças Armadas, instituições de pesquisa, dentre outros. A lógica diferente de mercado, a instabilidade e ausência de transparência orçamentária, bem como a indisposição para investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D), o não cumprimento de metas e prazos, além das compras de oportunidade e a existência de muitos interlocutores são alguns dos entraves ao planejamento de longo prazo da defesa nacional.

⁵⁰ Mestranda no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPED/IE-UFRJ) e no Programa de Pós-graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval (PPGEM/EGN). Bolsista do Clube Naval. Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Contato: annacpott@pped.ie.ufrj.br.

⁵¹ Mestrando em Estudos Marítimos pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval (PPGEM/EGN). Bolsista da Fundação Ezute. Bacharel em Defesa e Gestão Estratégica Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (DGEI/UFRJ). Contato: cmh.charleshora@gmail.com.

Dessa forma, faz-se necessário o desenvolvimento do sistema setorial de defesa e de metodologias de planejamento, bem como, melhorar a qualidade da relação entre os agentes desse sistema. A criação de uma estrutura organizacional aliada a capacitação profissional e a criação de um ferramental normativo e metodológico apontam para boas práticas a nível internacional.

Para consecução do objetivo proposto, o trabalho está dividido em três partes principais. A primeira parte apresenta os principais conceitos tangentes à temática. A segunda parte visa a revisão bibliográfica do conceito de capacidades, destacando suas múltiplas dimensões. A última parte tem por objetivo apresentar a interação entre o sistema setorial de defesa e o planejamento de longo prazo para aquisições de defesa, onde o aparato estatal possui importante papel para a ação dos atores políticos e para a construção e execução de políticas públicas. A metodologia empregada neste estudo é a exploratória, por meio da revisão da literatura referente ao tema. Utilizam-se livros e artigos acadêmicos, bem como documentos normativos.

2. O Estado e as Políticas Públicas

Para compreender assuntos relacionados à defesa e segurança, capacidades estatais e políticas públicas, é necessário entender primeiro a estrutura organizacional e administrativa do Estado. Bresser Pereira define a organização social estatal como:

(...) instituição que organiza a ação coletiva dos cidadãos de cada Estado-nação, através da constituição nacional, e de todas as demais instituições legais ou jurídicas que cria ou legitima, e que fazem parte constitutiva dele próprio. É nessa qualidade que o Estado moderno desempenha o papel econômico fundamental de institucionalizar os mercados, e, mais amplamente, de promover o desenvolvimento econômico do país e a segurança econômica de cada um de seus cidadãos (BRESSER PEREIRA, 2004, p. 3).

O Estado moderno como instituição política surgiu com o objetivo principal de prover a paz e segurança das frágeis associações e comunidades (STRAYER, 1986, p. 16). Nesse sentido, a teoria contratualista de Hobbes explica o Estado a partir de um contrato voluntário, no qual os indivíduos cedem parcela de sua liberdade em troca da segurança estatal. Malesevic (2010) atenta para o fato de que o Estado moderno surgiu na medida em que a organização militar se desenvolveu.

Strayer ainda aponta que o surgimento do Estado moderno relaciona-se com:

o aparecimento de unidades políticas persistentes no tempo e geograficamente estáveis, o desenvolvimento de instituições permanentes e impessoais, o consenso em relação à necessidade de uma autoridade suprema e a aceitação da ideia de que esta autoridade deve ser objeto da lealdade básica dos seus súditos (STRAYER, s/d, p. 16).

A PND, por sua vez, define Estado como aquele que apresenta os seguintes componentes básicos: território, povo, governo e leis próprios, bem como, mantém independência nas suas relações externas (BRASIL, 2012, p. 13). Atenta-se que o Estado, pelo conceito weberiano, é o único detentor do monopólio legítimo da força.

Com o surgimento das sociedades modernas, questões públicas surgem, demandando a ação do Estado, bem como, gerando a necessidade de analisar tais ações estatais. As políticas públicas surgem como um mecanismo para atender as demandas da sociedade. Nesse sentido, Celina Souza aponta que as políticas públicas são “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação” (SOUZA, 2006, p. 26). Ainda de acordo com ela:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2006, p. 24).

Essa autora ainda chama a atenção para o fato de que nas políticas públicas há variados atores e níveis de decisão (SOUZA, 2006). Portanto, há a necessidade de articulação entre os variados atores e setores para que se possa formular e implementar efetivamente uma política pública.

ALMEIDA (2010) aponta que no caso das políticas de defesa, a legitimidade do processo aumenta na medida em que se somam mais atores na discussão. Entretanto, destaca-se que a grande quantidade de atores pode complexificar o processo, tendo em vista que nem todos os atores executarão os papéis aos quais estão destinados. No caso do sistema de aquisições de produtos de defesa isso pode ser uma barreira.

3. Conceituando Defesa e Segurança

Os debates sobre segurança e defesa evoluíram ao longo do tempo paralelamente à conformação conceitual de Estado. No entanto, BUZAN e HASEN (2012) apontam que os estudos focados na Segurança Internacional emergiram no pós Segunda Guerra Mundial. Sob esta perspectiva, os conceitos de segurança e defesa evoluíram internacionalmente.

No Brasil, atualmente, esses verbetes estão dispostos na Política Nacional de Defesa (PND⁵²). Segundo este documento:

I. Segurança é a condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais; e

II. Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (BRASIL, 2012, p. 15).

Nessa perspectiva, o papel do Estado torna-se de suma importância para a manutenção dos interesses nacionais. BEIRÃO (2014) ressalta que a definição de “segurança” apresenta desafios, pois diferente de outros idiomas, a língua portuguesa entende que este verbete consegue englobar sentidos distintos que em outros idiomas são diferenciados.

O autor mostra que a língua inglesa faz distinção entre *security* e *safety*, bem como a francesa que aponta a distinção entre *securité* e *sureté* (BEIRÃO, 2014, p. 135). Ainda é salientado que, embora esteja presente em documentos oficiais, o aperfeiçoamento da conceituação deste termo no âmbito nacional ainda é um assunto incipiente academicamente.

4. Explorando o conceito de Capacidades

No dicionário Michaelis, o verbete capacidade está relacionado a “poder, aptidão ou possibilidade de fazer ou produzir qualquer coisa; competência, habilidade”. Assim, pode-se dizer que capacidade associa-se a ideia de habilidade ou aptidão para determinado fim. Quando se relaciona ao Estado, o conceito de capacidades pode ser amplo e multidimensional, dificultando sua compreensão e aplicação empírica, sendo necessária uma revisão da literatura.

GOMIDE (2016) e CINGOLANI (2013) apontam que o estudo sobre o conceito de capacidades tem sua origem nos “estudos de sociologia política e economia política acerca do papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico” (GOMIDE, 2016, p. 20). Em especial, os estudos de capacidade surgiram para tentar compreender os processos de industrialização tardios.

CINGOLANI (2013) destaca que o conceito adquiriu extensa versatilidade, podendo ser associado ao crescimento e desempenho econômicos, industrialização, inovação, violência, conflito e guerras, bem como, a implementação e acordos de paz. Trata-se de uma longa lista.

O debate sobre o conceito de capacidades estatais adquiriu importância recente, principalmente nas análises sobre boa governança e efetividade estatal, embora se deva ter cuidado ao associá-los com outros conceitos, tais como, qualidade de governo, governança, Estado de Direito, etc.

⁵² No âmbito da Defesa é possível encontrar a definição de segurança e defesa no Glossário das Forças Armadas.

Nesse contexto, em 1985, Theda Skocpol, ao abordar os mecanismos através dos quais o Estado autônomo opera, destaca a importância do Estado como um ator, ressaltando suas capacidades. Essas estão associadas às habilidades para “implementar as metas oficiais, mesmo diante da oposição real ou potencial de grupos da sociedade ou em face de circunstâncias socioeconômicas recalcitrantes” (EVANS *et al.*, 1985, p. 9, tradução nossa)⁵³. Assim, para o Estado para agir, visando seus interesses e objetivo, faz-se necessário a burocracia para implementar as políticas públicas necessárias.

MANN (1984; 2008), por sua vez, ao estudar o poder autônomo do Estado, relacionou este com sua capacidade de penetrar na sociedade, governando, bem como, formulando e executado as políticas necessárias dentro do território (MANN, 2008, p. 355). Para tanto, o Estado deve ter a capacidade de integrar-se a sociedade, provendo os serviços sociais básicos necessários. Seu estudo deu origem ao poder infraestrutural do Estado, onde haveria uma espécie de cooperação entre o governo e a sociedade.

GOMIDE (2016) destaca que o conceito de capacidades estatais trabalhado no livro *Bringing the state back in* foi ampliado em 1995 com a obra *Embedded Autonomy* de Peter Evans. Tal ampliação levou a noção de “autonomia inserida” como elemento-central do conceito de capacidades estatais. Assim, as capacidades estatais:

[E]stariam associadas não só à existência de burocracias racional-legais, autônomas e aptas a atuar de forma coerente, mas também à habilidade destas de se relacionarem com o empresariado privado, obtendo com isso as informações necessárias para formular e implementar planos e estratégias de desenvolvimento econômico (GOMIDE, 2016, p. 21).

Em obras mais recentes, Evans, observou que o desenvolvimento não significa somente transformação produtiva, devendo ser acrescentado a ampliação das capacitações humanas. Nesse sentido, a capacidade estatal não deve se restringir a habilidade de se relacionar com o empresário privado, devendo englobar outros grupos da sociedade civil. Nesse sentido,

[A]s capacidades do Estado no século XXI estariam não só associadas à qualidade das burocracias públicas, mas à existência e ao funcionamento efetivo de canais que conectem o aparato político-administrativo do Estado à sociedade civil, conferindo legitimidade e eficácia às suas ações. Estas características aumentariam a faculdade do Estado para mobilizar os atores da sociedade em torno de um projeto de desenvolvimento (GOMIDE, 2016, p. 22).

De forma geral, as capacidades estatais estão relacionadas com a habilidade do Estado de alcançar seus fins. Assim, o Estado deve ser dotado de uma capacidade de ação (EVANS, 1993). Ou seja,

⁵³ Trecho original: “to implement official goals, especially over the actual or potential opposition of powerful social groups or in the face of recalcitrant socioeconomic circumstances”.

deve ser capaz de, por meio de seus mecanismos e instituições, definir objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las a fim de alcançar seus objetivos.

No início desta seção apresentou-se o conceito de capacidades como um conceito multidimensional. Nesse sentido, pode-se pensar em variáveis relacionadas diretamente ao poder estatal. Cingolani (2013, p. 27) apresenta sete: (i) coercitivo / militar, (ii) fiscal, (iii) administrativo, (iv) transformador ou industrializador, (v) relacional, (vi) legal e (vii) político. Com base nessa identificação de dimensões, a autora criou uma tabela cronológica de conceitos. Na tabela 01, segue a síntese das dimensões do conceito de capacidades ora apresentados.

TABELA 01: DIMENSÕES DO CONCEITO DE CAPACIDADES

Dimensão	Definição
Capacidade coercitiva / militar	É aquela associada à defesa do território e a manutenção da ordem pública. Está diretamente relacionada com a capacidade do Estado de exercer o monopólio legítimo da força (violência).
Capacidade fiscal	É aquela relacionada ao poder do Estado de arrecadação de impostos e taxas. Tais recursos retornam para a sociedade no formato de serviços públicos.
Capacidade administrativa	É aquela associada à burocracia, correspondendo à capacidade de implementação de políticas públicas. Trata-se de uma capacidade que é adquirida com a estabilização da sociedade e domínio militar do território. Para sua existência é necessário um corpo administrativo bem como de recursos e infraestrutura necessárias.
Capacidade transformadora ou industrializadora	Trata-se da capacidade de intervir no sistema produtivo, de forma a modelar a economia.
Capacidade relacional	É aquela associada à capacidade do Estado de se relacionar com a sociedade. Para o fortalecimento dessa relação, o Estado pode utilizar o aparato político para criar mecanismos de transparência pública, bem como, instrumentos da democracia participativa.
Capacidade legal	Também pode ser chamada de capacidade regulatória, uma vez que visa a regulação econômica. Compreende a capacidade do Estado de garantir as leis e normas que protegem os atores. Está relacionada à garantia do direito de contrato e dos direitos de propriedade.
Capacidade política	É chamada também de capacidade de condução. É a capacidade responsável pelos governos fazerem valer suas prioridades. Relaciona-se ao poder de agenda dos governos. Trata-se de uma capacidade cujo enfoque está na fixação dos objetivos de longo prazo, bem como, nas competências de planejamento estratégico.

Fonte: Tabela formulada pelos autores com base em Cingolani (2013).

Gomide destaca que é importante observar que as capacidades estatais “não constituem um conjunto de atributos fixos e temporais” (GOMIDE, 2016, p 23). Ou seja, elas variam por área de

atuação, assim como, variam no espaço e no tempo. Com relação a esse último, destaca-se que os processos históricos da formação dos Estados nacionais influem na construção das capacidades estatais.

No mais, parte da literatura aponta que a sociedade constitui uma base social e política de apoio às ações estatais (GAITÁN e BOSCHI, 2016; VOM HAU, 2012). Nesse sentido, não só o apoio social, como também, os partidos políticos, a burocracia estatal, as lideranças populares, os empresários, entre outros, formariam a base de apoio ao Estado.

Entretanto, MEDEIROS (2010) ressalta que não só o apoio interno é importante para as capacidades estatais, como também o sistema internacional, tendo em vista que os Estados não são autossuficientes, interagindo dentro do ambiente internacional. Nesse sentido, a globalização também afetou as capacidades estatais. Von Hau (2012) argumenta que esse impacto foi negativo sobre os países em desenvolvimento, uma vez que aumentou o poder político e econômico dos Estados mais desenvolvidos e agências multilaterais a eles ligadas. Do ponto de vista econômico, tem-se a internacionalização das empresas, dificultando a implementação de estratégias nacionais de desenvolvimento.

Por fim, outro ponto a ser observado são os efeitos da democracia sobre as capacidades estatais. A democracia exige transparência e controle financeiro e político sobre o Estado. Nesse sentido, dificuldades do ponto de vista da área de defesa podem ser observadas. BRUSTOLIN (2009) aponta que a questão orçamentária na área de defesa é complicada, visto que a transparência na utilização dos recursos é limitada.

Apresentada a revisão bibliográfica sobre o conceito de capacidades, apresenta-se na seção seguinte considerações sobre as aquisições de defesa e o planejamento a longo prazo. Busca-se associar o conceito de capacidade e seus seis tipos apontados por CINGOLANI (2013) ao sistema setorial de defesa. Entende-se que ao aprimorar as capacidades estatais, os objetivos estratégicos traçados na END serão concretizados.

5. Aquisições de produtos de defesa e o planejamento de longo prazo

A PND e a END são documentos de maior importância para a Defesa Nacional, orientando as ações nessa área. Ambos consolidam as suas propostas baseando-se na Constituição Federal de 1988. Com a virada do século, novos desafios apareceram para os Estados, demandando o aperfeiçoamento das relações interestatais.

No Brasil, a PND apresenta os objetivos nacionais de defesa, em razão das demandas brasileiras no cenário internacional. Já a END aponta de forma mais detalhada as diretrizes que deverão ser seguidas, além de considerar três pontos como eixos estruturantes: (i) o emprego das Forças Armadas em tempos de guerra e paz; (ii) a reorganização da Base Industrial de Defesa (BID); e (iii) a composição do efetivo das forças armadas, levando em consideração o serviço militar obrigatório.

Sob esta perspectiva, entende-se que a estratégia de defesa está atrelada a uma estratégia nacional de desenvolvimento (BRASIL, 2012, p. 43). Como parte disso, o aperfeiçoamento da BID contribui com a essa proposta. Conceitualmente, a mesma é definida como “o conjunto das empresas estatais e privadas, bem como organizações civis e militares, que participem de uma ou mais das etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos estratégicos de defesa” (BRASIL, 2005).

Um dos estudos da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) sobre o setor de defesa ressalta que a definição de BID encontra dificuldades. Isto ocorre porque as firmas envolvidas nas diferentes etapas de elaboração dos produtos de defesa não estão dispostas em um único setor, podendo elas não serem identificadas facilmente, se consideradas as classificações setoriais existentes (BRASIL, 2010, p. 5).

O trabalho também salienta que alguns autores compreendem que a delimitação da BID deve ser feita a partir de uma “lista de compras”, onde o escopo de atuação volta-se às firmas que provém produtos às forças armadas. Do outro lado, de uma forma mais restrita, é possível encontrar análises⁵⁴ que consideram as firmas da BID sendo aquelas em que seus produtos e serviços possuem algum impacto na interação entre Estados e/ou Estado-sociedade (BRASIL, 2010, p. 5). Para efeitos deste trabalho, o conceito aqui utilizado relaciona-se com a primeira corrente de análise.

O aperfeiçoamento das firmas da BID relaciona-se com a questão das aquisições de defesa que, segundo LONGO e MOREIRA (2013, p. 295), é “o processo de suprimento das necessidades a partir do amplo leque de opções, que vão desde o desenvolvimento autóctone do produto até a compra de equipamentos prontos e acabados no mercado internacional” (LONGO; MOREIRA, 2013, p. 295). Este processo envolve diferentes atores, como o Estado, empresas, centro de pesquisa, a academia e representantes de outros setores da sociedade.

Segundo a MITRE Corporation⁵⁵, o gerenciamento das aquisições de produtos deve levar em consideração o ciclo de vida dos mesmos. Nesse sentido, a instituição aponta a existência de quatro modelos: 1. *Department of Defense (DoD) Instruction 5000.02*; 2. *ISO/IEC 15288 da International Organization for Standardization*; 3. *Systems Engineering Handbook do International Council on Systems Engineering (INCOSE)*; 4. *Além do V-model*, que é a representação gráfica dos modelos de ciclo de vida (MITRE, 2014, p, 270).

O manual desenvolvido pela MITRE Corporation também apresenta o conceito de planejamento de aquisição. Segundo o documento:

o planejamento de aquisição é o processo para coordenar e integrar os esforços de aquisição por meio de um plano para satisfazer as necessidades das agências em tempo hábil e com um custo razoável. Ele inclui o desenvolvimento da estratégia global para a gestão da aquisição. Planejamento permite a execução coordenada dos vários esforços que constituem a gestão de aquisição. (MITRE, 2014, p. 491, tradução nossa)⁵⁶.

⁵⁴ Esta perspectiva é adotada pelo Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

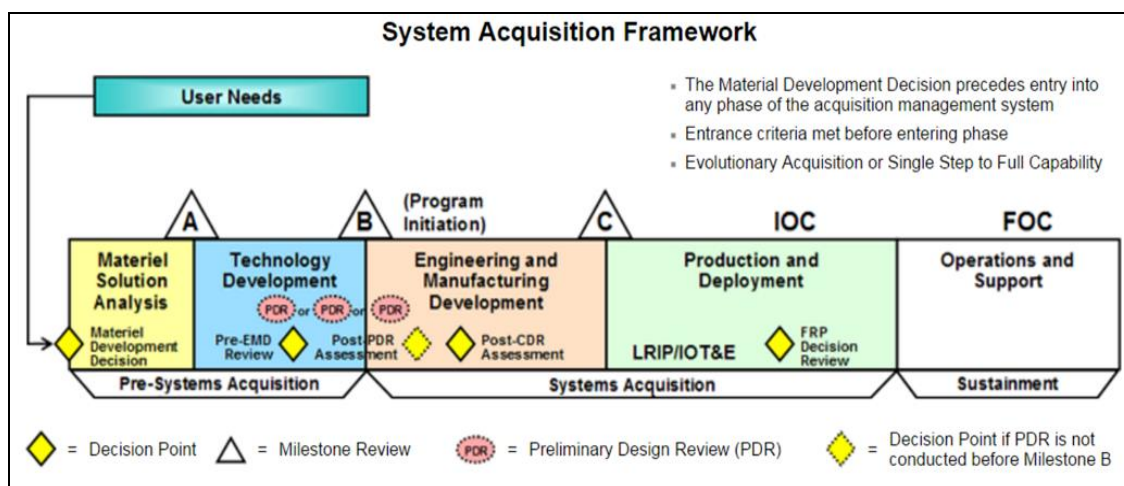
⁵⁵ Instituição sem fins lucrativos que coordena centros de pesquisa e desenvolvimento com o patrocínio do governo federal dos Estados Unidos da América (EUA). Sua história e o escopo de atuação pode ser conhecido em sua página. Disponível em: < <https://www.mitre.org/about/corporate-overview>>. Acesso em: 29 Out. 2016.

⁵⁶ Trecho original: “Acquisition planning is the process for coordinating and integrating acquisition efforts by using a plan to fulfill agency needs in a timely manner and at a reasonable cost. It includes developing the overall strategy for managing the acquisition. Planning enables the coordinated execution of the various efforts that constitute acquisition management” (MITRE, 2014, p. 491).

Embora existam este quatro modelos, salienta-se que o mais utilizado no âmbito da defesa é o criado pelo *Department of Defense (DoD)* (DEMIR, 2015, p. 95). O modelo elaborado pelo *DoD* segue dois documentos básicos: a Diretiva 5000.01 e a Instrução 5000.02. O primeiro define o sistema de aquisição de defesa como “o processo de gestão pelo qual o Departamento de Defesa fornece sistemas eficazes, acessíveis e oportunos para os usuários”⁵⁷ (USA, 2003, p. 2, tradução nossa). O segundo apresenta as instruções de como o sistema de aquisições de defesa dos EUA deve ser operado.

O sistema de aquisições dos EUA é complexo e possui diferentes instituições participantes. No entanto, para fins de visualização e organização, o mesmo foi dividido em três grandes partes: (i) a fase anterior à realização da aquisição; (ii) o período da aquisição; e (iii) O período de manutenção. Esta estrutura pode ser observada na figura 01 mostrada abaixo.

FIGURA 01: ESTRUTURA DO CICLO DE VIDA DO SISTEMA DE AQUISIÇÕES



Fonte: Defense Acquisition Portal (s/d).

O gerenciamento desta estrutura requer profissionais qualificados que consigam atuar em todas as fases do processo de aquisições. Dessa forma, a *Defense Acquisition University* proporciona a formação do corpo técnico envolvido nessas atividades. Além da formação desses profissionais, a mesma disponibiliza o *Defense Acquisition Guidebook (DAG)*, que é um manual que auxilia os agentes envolvidos nessas ações.

BRUSTOLIN (2014) aponta que o sistema de aquisições de defesa estadunidense, além de integrado, está baseado no planejamento antecipado, onde ocorre a previsão das tecnologias e dos custos. Neste sentido, existem mecanismos de avaliação do orçamento destinado, envolvendo o Congresso Nacional, bem como o *DoD*. Além disso, o autor salienta que a produção e aquisição dos produtos ocorre a partir da iniciativa das autoridades da Defesa Nacional e da percepção sobre

⁵⁷ Trecho original: “The Defense Acquisition System is the management process by which the Department of Defense provides effective, affordable, and timely systems to the users” (USA, 2003, p. 2).

a importância de uma tecnologia que está sendo desenvolvida. Muito se deve aos investimentos para a pesquisa.

No âmbito brasileiro, o sistema de aquisições de defesa ainda não está estruturado. BRUSTOLIN (2014, p. 103) aponta que cada força armada realiza o seu processo a partir de conselhos internos, cabendo a decisão final ao Ministério da Defesa e à Presidência da República. O Conselho de Defesa Nacional pode ser acionado em casos especiais. É apontado, pelo autor, o contraste com a estrutura existente nos EUA, que possui a DAU capacitando os profissionais, onde a maioria é civil. O sistema de aquisições brasileiro pode ser visto na figura 02, abaixo.

FIGURA 02: CICLO DE VIDA DOS PRODUTOS DE DEFESA



Fonte: Ministério da Defesa (2013).

O sistema de aquisições brasileiro possui óbices a serem superados. Um deles refere-se à padronização dos produtos a serem utilizados. Como cada força possui a sua estrutura de elaboração, a alocação dos recursos pode fragilizar-se. Nessa perspectiva, foi criada a Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD) em 2011, responsável pelas atividades relacionadas à ciência, tecnologia e inovação em defesa com foco no desenvolvimento tecnológico, buscando suprir essa necessidade.

Outro ponto importante para o planejamento de longo prazo nesse setor é o envolvimento de diferentes setores da sociedade neste processo. No Brasil, as atividades de defesa encontram-se em sua maioria no pessoal militar. BRUSTOLIN (2014) aponta que os profissionais formados pela DAU nos EUA são, majoritariamente, civis. Silva (2015; 2016) compreende que a criação do profissional civil na área de defesa contribuirá com o fortalecimento político da área de defesa.

O financiamento à pesquisa é também um dos pontos relevantes para o planejamento. A manutenção dos projetos estratégicos brasileiros elencados na END está ligada ao orçamento destinado a eles. SILVA e TAMER (2013, p. 345) apontam que o orçamento do Ministério da Defesa entre os anos de 1995 e 2010 variou de 1,84% para 1,67% do PIB, onde os encargos com pessoal cresceram de 72,32% para 75,25%. Vale ressaltar que o sistema previdenciário do setor dos militares fica a cargo do Ministério da Defesa.

Parte dos projetos de pesquisa em defesa acaba sendo realizada a partir do investimento de institutos de pesquisa e agências de fomento, como no caso da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep). A Finep possui diferentes formas de fomento às atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). No entanto, as pesquisas no âmbito da defesa nem sempre ganham o contorno esperado. Isso ocorre por que, de maneira geral, os investimentos para o setor são aquém do desejado.

No geral, os projetos na área de defesa financiados pela Finep estão abarcados pelo fundo setorial CT-Aero. Isso decorre do sucesso obtido pela Empresa Brasileira de Aeronáutica S/A (EMBRAER). Dessa forma, a sua presença no financiamento às atividades ocorre de maneira limitada. Todavia, é importante ressaltar que, dentre os programas disponíveis da Finep, existe o Inova Aerodefesa, que engloba os setores aeroespacial, de defesa, segurança pública e de materiais especiais (FINEP, s/d).

O Inova Aerodefesa é promovido em parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com a Agência Espacial Brasileira (AEB), além dos Ministérios da Defesa (MD) e da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC). Nesta perspectiva, Brustolin (2014) entende que a participação de uma agência de defesa especializada contribui com a realização das pesquisas desenvolvidas.

Mazzucato e Penna (2016) chamam a atenção para os resultados parciais do Inova Aerodefesa, uma vez que o Estado brasileiro não estaria assumindo o seu compromisso de adquirir as tecnologias produzidas. Este ponto se configura como uma questão a ser considerada, pois, nessa perspectiva, o Estado não estaria cumprindo o seu papel em realizar a compra dos produtos resultantes dessas pesquisas.

Longo e Moreira (2013, p. 299) apontam que a interação entre os órgãos do governo, empresas e a defesa (forças armadas) estaria baseada em uma “(des)confiança mútua”. Sob esta perspectiva, as empresas ponderam sobre o baixo estímulo financeiro. O setor de defesa questiona os prazos das empresas que não são cumpridos.

Em 21 de março de 2012, foi aprovada a Lei nº 12.598, com o objetivo de fomentar as empresas da BID. Brustolin (2014) indica que a falta de clareza no papel da academia no processo de concepção e produção dos produtos e serviços nesta lei evidencia a ausência de um modelo integrado de inovação integrando a academia, as empresas e o Estado.

Tendo em vista os seis tipos de capacidades apontados por Cingolani (2013), o Estado brasileiro necessita organizar as ações de defesa, desenvolvendo o sistema setorial de defesa. Ao aprimorar os instrumentos e as instituições existentes, os objetivos estratégicos presentes na END serão realizados. Dessa forma, a estratégia de desenvolvimento, ao estar atrelada à de defesa, proporcionará o bem-estar social.

Além do aperfeiçoamento das estruturas existentes, a criação de instituições que consigam administrar e qualificar profissionais para o planejamento da aquisição dos produtos de defesa reitera o papel do Estado em alcançar seus fins.

Considerações finais

As mudanças ocorridas nas décadas de 1980 e 1990 motivaram os Estados a se posicionarem estrategicamente no cenário internacional. Nesse sentido, as questões tangentes à segurança e

defesa se fizeram presentes. A virada do século intensificou essa postura, tendo como resultado o aprofundamento nos debates nesse setor.

O papel do Estado enquanto principal agente das ações de segurança defesa reforçou-se, tendo em vista a percepção contratualista presente na obra de Hobbes. Nesta perspectiva, o aparecimento do Estado moderno ocorreu em decorrência do desenvolvimento das atividades militares.

Com o estabelecimento do Estado moderno, diferentes demandas acabam surgindo, necessitando de ações estatais que as supram. Com essa finalidade, as políticas públicas representam as ações do Estado para suprir os óbices que lhes são apresentados. No âmbito da defesa, os debates por políticas públicas pode se complexificar devido aos atores envolvidos, uma vez que o assunto não se encontra bem desenvolvido nos diferentes setores sociais. As capacidades estatais representam as formas como o Estado poderá responder às demandas sociais. A partir dessa percepção, as políticas públicas para a defesa são elaboradas.

A organização do sistema de aquisições de defesa possui diferentes contornos. O gerenciamento do mesmo pode seguir por mais de uma perspectiva. A mais utilizada, neste caso, é a adotada pelo Departamento de Defesa dos EUA, o *DoD*. O seu formato inclui diferentes agentes e possui instituições específicas para a formação e qualificação de profissionais que atuarão nessas atividades.

No Brasil, observa-se que o sistema de aquisições de defesa encontra-se disperso entre as três forças armadas. Embora a SEPROD tenha sido criada em 2011, ainda encontra alguns desafios para o aperfeiçoamento de suas atividades. Além disso, observa-se que a restrição orçamentária impacta nas ações de defesa, interferindo nos projetos de defesa, elencados na END.

Embora o financiamento de algumas pesquisas seja realizado via instituições de financiamento, o Estado brasileiro não realiza a aquisição de parte dos produtos e serviços resultantes deste processo. Com isso, a interação entre empresas e o Estado fica baseada em uma relação de desconfiança. Mesmo com o avanço no marco regulatório, a interação entre empresas, Estado e academia ainda não se encontra bem definida.

Dado o exposto, é possível perceber que o sistema de planejamento das aquisições de defesa brasileiro necessita de maior aperfeiçoamento. Para tal, o papel do Estado é fundamental, pois somente o mesmo dispõe de instrumentos e instituições para que as políticas públicas sejam implementadas. Desta forma será possível garantir o desenvolvimento econômico e o bem-estar social.

Referências

- ALMEIDA, C. W. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. *Opinião Pública*. Campinas, vol. 16, n. 1, p. 220-250, 2010.
- BEIRÃO, A. P. Segurança no mar?: que segurança? In: BEIRÃO, A. P.; PEREIRA, A. C. (Org.) *Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar*. Brasília: FUNAG, 2014.
- BRASIL. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. *Estudos Setoriais de Inovação: Base Industrial de Defesa*. Brasília, 2010.
- BRASIL. Ministério da Defesa. A Indústria Nacional de Defesa. In: *VII Curso de Extensão sobre Defesa Nacional*. Campo Grande, MS. Disponível em: bit.ly/2h3NjDd. Acesso em: 30 Out. 2016.
- BRASIL. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, DF, 2012.
- BRASIL. Ministério da Defesa. *Portaria Normativa no 899, de 19 de julho de 2005*. Disponível em: <bit.ly/2iuvOwa>. Acesso em: 30 out. 2016.
- BRASIL. *Política de Defesa Nacional*. [Online] Aprovada pelo Decreto n. 5484, de 30 de junho de 2005. Brasília: 2005. Disponível em: bit.ly/2zdozmT. Acesso em: 19 Out. 2016.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Instituições, bom estado e reforma da gestão pública. In: BIDERMAN, C. e ARVATE, P. *Economia do setor público no Brasil*. São Paulo: Editora Campus, 2004.
- BRUSTOLIN, V. M. *Abrindo a caixa-preta: o desafio da transparência dos gastos militares no Brasil*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.
- BRUSTOLIN, V. M. *Inovação e desenvolvimento via Defesa Nacional nos Estados Unidos e no Brasil*. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2014.
- BUZAN, B.; HANSEN, L. *A evolução dos Estudos de Segurança Internacional*. São Paulo, Editora Unesp, 2012.
- CINGOLANI, L. *The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures*. Maastricht: UNO-MERIT, 2013. (Working Paper, n. 53).
- DEFENSE ACQUISITION PORTAL. *System Acquisition Framework*. Disponível em: bit.ly/2iuBMxe. Acesso em: 29 out. 2016.
- DEMIR, Kadir Alpaslan. Requirements for systems development life cycle models for large-scale defense systems. *Journal of Defense Resources Management*. Vol 6, Issue 2, p. 87-94, 2015.
- EVANS, P. B. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28/29, p. 107-156, abr. 1993.
- EVANS, P. B. *Embedded autonomy*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the state back in*. Cambridge, England: Cambridge University Press, 1985.
- FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS. *Inova Aerodefesa*. Disponível em: bit.ly/2iuOFXU. Acesso em: 30 out. 2016.

GAITÁN, F.; BOSCHI, R. R. Estado, atores predominantes e coalizões para o desenvolvimento: Brasil e Argentina em perspectiva comparada. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (Orgs). *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: bit.ly/2hbzXsz. Acesso em: 30 out. 2016.

GOMIDE, A. A. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (Orgs). *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: bit.ly/2hbzXsz. Acesso em: 30 out. 2016.

LONGO, W. P. e MOREIRA, W. S. Tecnologia e Inovação no setor de defesa: uma perspectiva sistêmica. *Revista da Escola de Guerra Naval*. Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 277-304, 2013.

MALESEVIC, Sinisa. *The Sociology of War and Violence*. New York: Cambridge University Press, 2010.

MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, v. 25, n. 2, p. 185-213, nov. 1984.

MANN, M. Infrastructural power revised. *Studies in Comparative International Development*, v. 43, n. 3, p. 355-365, Dec. 2008.

MAZZUCATO, M.; PENNA, C. The Brazilian Innovation System: A Mission-Oriented Policy Proposal. Avaliação de Programas em CT&I. Apoio ao Programa Nacional de Ciência (Plataformas de conhecimento). Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2016.

MEDEIROS, C. A. Instituições e desenvolvimento econômico: uma nota crítica ao nacionalismo metodológico. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 19, n. 3, p. 637-645, dez. 2010.

MITRE Corporation. *Systems Engineering Guide: collected wisdom from MITRE's systems engineering experts*. Massachusetts, 2014.

SILVA, Anderson Soares; TAMER, Carla Macedo Velloso dos Santos. Alocação de recursos orçamentários para o Ministério da Defesa: uma análise do período compreendido pelos governos FHC e Lula. *Revista da Escola de Guerra Naval*. Rio de Janeiro, v.19, n. 2, p. 331-353, 2013.

SILVA, Peterson Ferreira da. A política industrial de defesa no Brasil (1999 - 2014): intersetorialidade e dinâmica de seus principais atores. (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

SILVA, P. F. Para além da mera discussão sobre a fixação de percentagens do PIB para a Defesa: a necessidade de reforma do arcabouço brasileiro de aquisições militares In: IX Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa - Enabed. Florianópolis, SC. 2016.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*. Porto Alegre. Ano 8, n.16, p. 20-45, 2006.

STRAYER, Joseph. *As Origens Medievais do Estado Moderno*. Lisboa: Gradiva, 1986.

UNITED STATES OF AMERICA. Department of Defense (DoD). *Directive: 5000.01*. May, 2003.

VOM HAU, M. *State capacity and inclusive development: new challenges and directions*. Barcelona: Ibei, 2012.

A Revolução Democrática: Novo Constitucionalismo Latino-Americano e suas Nuances

Fabício Antônio de Souza⁵⁸

Introdução

A leitura dos acontecimentos das últimas duas décadas na América latina, pode ser realizada sob diversos prismas. Pode-se apontar “erros” e “acertos” dos governos latinos, pode-se dizer que tivemos uma ditadura na Venezuela (durante o período em que Hugo Chávez foi presidente), pode-se dizer que houve “fuga de capital” dos países e que, isto, seria responsabilidade dos governos. Entretanto, não se pode dizer que faltaram políticas sociais e econômicas para as camadas mais pobres, que os programas sociais não foram levados a sério e que os governantes dirigiram os países para o grande capital somente. Esta pesquisa vai fornecê-los um prisma, uma ótica; um prisma que não faz uso de um monóculo, e sim um telescópio, beneficiando-se da maior distância e maior nitidez.

O presente estudo pretende analisar sobre o significado da chegada de Evo Morales à presidência da Bolívia (sendo o primeiro presidente de origem indígena a assumir tal cargo), o impacto das medidas de seu Governo – seu discurso à esquerda, oferecendo uma alternativa política ao país e principalmente o que podemos considerar um marco político que foi a nova Constituição Boliviana e suas implicações - e sua rápida ascensão assumindo papel de ator determinante na política latino-americana. Ainda que de modo embrionário pretende-se analisar a vitória do “não” que impediu a possibilidade de um quarto mandato para Evo Morales.

Sabendo que no decorrer do século XIX, com a explosão dos movimentos de independência colonial, e no pós-dependência, a força dos caudilhos e a influência exercida por forças estrangeiras, como Inglaterra e Estados Unidos, decretaram a pulverização das terras hispano-americanas, acarretando o aparecimento de inúmeras e distintas nações.

No entanto, essas profundas mudanças que marcaram o espaço territorial não foram acompanhadas de transformações socioeconômicas. A base das economias dos novos países permanecia fundamentada em atividades agroexportadoras, com forte dependência do capital estrangeiro (principalmente inglês e norte-americano). Já apontava a inserção dessas regiões em uma nova ordem colonial, arraigada na pujança econômica de potências internacionais.

Mesmo com a independência, as desigualdades sociais continuavam se aprofundando. A exploração sobre as populações indígenas, africanas e seus descendentes se mantinha. Do mesmo modo, que os setores econômico e político continuavam nas mãos das elites predominantes, os antigos “criollos”. Neste contexto, predominava a figura do “caudilho”, indivíduo integrante das oligarquias que, através de uma relação clientelista e paternalista com as populações sob sua influência, coordenava a política local e interferia nos caminhos tomados pelo país. Em muitos casos esses “líderes carismáticos” mostram-se ainda hoje como importantes personagens na

⁵⁸ Mestrando em Ciências Sociais pelo PPGCS/UFRRJ. Contato: fabriciodiplomata@hotmail.com.

dinmica poltico-social de diversos pas latino-americanos, fato que contribui claramente a manuteno das misrias nessas localidades.

A Revoluo Mexicana, a Primeira Guerra Mundial, a Revoluo Russa entre outras, so eventos histricos da primeira metade do sculo XX, que mesmo com suas alteridades e suas nuances trazem um novo flgo para a esquerda no continente. Um destes impactos foi o desenvolvimento do socialismo na Argentina e no Chile, o surgimento de um indigenismo rural no Mxico e a aparicao de uma ideologia, no Peru, que articulava socialismo e indigenismo.

O Estado oligrquico (que era a estrutura poltica no ps-independncia) a expresso poltico-administrativa de um modelo econmico de acumulao capitalista via setor primrio-exportador. Um modelo que reprimia com violncia qualquer possibilidade de alternativa progressista ao desenvolvimento do capitalismo, que intervia na poltica do capital monoplico do imperialismo e representavam apenas os interesses do setor primrio; combinando elementos liberais a essncia autoritria. As relaes com o exterior deveriam estabelecer um liberalismo formal que atendia s exigncias culturais metropolitanas. Internamente, os governantes reproduziam a imagem do fazendeiro em dimenses nacionais e se sobrepunham a escravos, pees, mestios, ndios, negros, mulatos e brancos pobres (WASSERMAN, 1992).

Todo esse contexto nos sugere que alm da profunda crise econmica e social que a regio vivia, tambm estava imersa em uma extraordinria crise de poder. A impotncia dos governos diante da dvida pode ser tida como um sinal, da crise de Estado. Se nas primeiras dcadas do sculo passado o empenho histrico realizado pelos Estados latinoamericanos foi no sentido da industrializao, a partir da segunda metade do sculo, a dvida que os mesmos contrariam por essa busca frenetica pela indstria, levaram muitos pas a desindustrializao. E este foi o tablado poltico que a esquerda latino-americana se deparou.

O Neoliberalismo na Bolvia

O final do sculo XX e o incio XXI foi demarcado na Amrica Latina pela disseminao de uma srie de lutas e mobilizaes contra as polticas neoliberais implementadas no continente. O prprio governo de Evo Morales a consequncia de mobilizaes sociais na Bolvia contra essa poltica, que foram executadas no pas desde 1985 e que trouxeram com ela frutos desastrosos para a estrutura poltica, econmica e social.

Os ajustes estruturais de implementao das polticas neoliberais iniciou-se na Bolvia em 1985, no governo do ento presidente Victor Paz Estenssoro, primeiro governo eleito democraticamente depois da ditadura militar, que perdurou por mais de 20 anos neste pas. Lourdes Sola (1993) classifica esse processo como transio dual, ou seja, transformao econmica e transformao poltica. O pacote de ajuste estrutural mais significativo do governo de Victor Paz foi a Nova Poltica Econmica (NPE). A NPE fundou-se em trs pontos principais: "o choque inflacionrio; a liberalizao interna e externa dos mercados; e a reestruturao e diminuio do setor pblico (abriuse o caminho para a privatizao)" (CHAVEZ 1991).

Deste ajuste neoliberal, podemos destacar dois aspectos que tiveram grande impacto na populao boliviana. O primeiro, como afirma Maurcio Santoro Rocha, foi o processo de privatizao da empresa estatal de minerao, a COMIBOL (Corporao Mineira da Bolvia). O segundo aspecto de grande impacto promovido pela NPE foi a flexibilizao das relaes de

trabalho no país, permitindo a terceirização dos serviços. Como aponta Álvaro Garcia Linera, todo o processo de desindustrialização proporcionado pela implementação da NPE fez com que

a condição operária de classe e a identidade de classe do proletariado boliviano tenham desaparecido junto com o fechamento das grandes concentrações operárias e, com ela, a morte de uma forma organizativa com capacidade de influenciar o estado em torno do qual se aglutinaram durante trinta e cinco anos outros setores carentes da cidade e do campo. (LINERA, 2001, p. 2).

O setor industrial sofreu perdas desastrosas com as políticas liberalizantes (um setor que já era restrito mesmo antes dessas medidas), e, com a queda das medidas protecionistas, não suportou a concorrência estrangeira. Com a abertura comercial, a economia camponesa, fonte produtora para o mercado interno, também foi imensamente afetada, como afirma Carlos Arze Vargas (2004), e com o conseqüente aumento dos preços e a depredação da estrutura produtiva boliviana ocorreu um processo de “esvaziamento do campo”. A população rural, que representava 58,3% da população em 1976, com o significativo êxodo rural posterior às medidas neoliberais no país foram reduzidos a 37,6% em 2001.

As políticas do pacote de ajustes neoliberais trilhavam a lógica da produção voltada para a exportação, baseando-se na desnacionalização de setores considerados chaves da economia boliviana. No governo seguinte ao de Victor Paz houve o aprofundamento da NPE. Já no primeiro mandato de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) a onda de privatizações chegou ao setor de hidrocarbonetos, tornando a Petrobrás a maior investidora externa da Bolívia.

A promoção prática das políticas de ajuste estrutural na Bolívia não ocorreu sem resistência popular. Porém, como apontou Garcia Linera, no decorrer da década de 1990, ocorreram lutas e resistências de modo fragmentado e disperso, sem uma direção central. Em 2000, no então governo de Hugo Banzer (1997-2001), a tentativa de privatizar os serviços de fornecimento de água acabou estimulando uma série de manifestações que levaram à crise do sistema partidário e do consenso neoliberal na Bolívia. Neste momento surge uma articulação de diversos movimentos sociais, que só foi possível devido uma “recomposição identitária”, fundando-se no questionamento do projeto “modernizador” das classes dominantes e na recuperação da “capacidade de autocompreensão e autogoverno que fazem parte da reserva simbólica do movimento popular boliviano” (STEFANONI, 2003).

Em 2003, inicia-se uma nova série de protestos devido à repreensão popular ao projeto do segundo mandato do governo de Sánchez de Lozada (2002-2003), que era de exportar o gás boliviano para os Estados Unidos pelos portos chilenos. Neste momento existe uma consolidação do gás natural como principal produto de exportação da Bolívia (os hidrocarbonetos eram responsáveis por aproximadamente 82% das exportações do país). As privatizações massivas transformaram a Bolívia numa das economias mais internacionalizadas do mundo.

A Tentativa de superação do neoliberalismo e a dimensão de longa duração da história boliviana

Evo Morales foi o primeiro presidente de origem indígena eleito pelo povo na Bolívia e hoje desempenha papel fundamental na política latino-americana. A presidência de Evo Morales representa a expansão do papel da sociedade civil e uma democracia que inclui os povos indígenas. Para alcançar o significado histórico e as realizações de seu governo, se faz necessário um recorte histórico apropriado, atentando para as questões mais pertinentes do século XX no contexto boliviano. Pensar a Bolívia neste período é pensar um cenário político sempre precário. É uma história repleta de golpes de Estado e um controle político e social quase que absoluto pelas elites etnicamente identificadas, que por sua vez sempre fizeram coro para os mandos e desmandos imperiais dos Estados Unidos no país, com a exploração dos povos originários e principalmente dos recursos naturais. A primeira revolução boliviana no século XX aconteceu no ano de 1952, com a liderança de Victor Paz Estenssoro e com o apoio dos camponeses e mineiros do país. Seu governo buscou retirar o poder das mãos das elites tradicionais. Porém este governo acabou produzindo uma nova elite. O primeiro governo revolucionário conseguiu o direito do voto universal e a reforma agrária.

Mais recentemente, principalmente em fins da década de 1980 e durante a de 1990, a implementação de políticas neoliberais pelos governos produziram um estado de crise na Bolívia, como discutimos no segundo capítulo. Um país com um vasto território, detentor de recursos naturais como o gás natural se viu completamente estagnado no seu desenvolvimento econômico. E de modo covarde, os governos não utilizaram os recursos para o desenvolvimento do país e, assim, melhorar as condições sociais e econômicas do povo boliviano.

Historicamente a implementação das políticas neoliberais tem deixado suas marcas mais peculiares no mercado de trabalho da nação. Com as privatizações, o setor de minério teve uma queda brusca e houve desemprego em massa. Muitos foram para a região de Chapare para a colheita de coca. Nesse ponto, encontra-se outro conflito, pois o governo norte-americano busca há anos acabar com o cultivo de coca para combater o tráfico de drogas ilícitas. Em seu artigo, Barr nota que

debaixo da matriz sociopolítica anterior, muita participação estatal na economia apoiava as maneiras mais estáveis da intermediação de interesses. O colapso atomizou a sociedade e minando o papel dos sindicatos e outros grupos de funcionários. A interrupção simultânea das forças anteriores de representação e estabilidade de trabalho havia deixado a população desprotegida política e economicamente, e depois mais suscetível a uma mobilização populista. O impacto havia sido especialmente agudo no país com sistemas de partidos políticos débeis, onde as maneiras de representação são subdesenvolvidas.(BARR, 2005, p. 69-90).

É de suma importância à compreensão dos efeitos neoliberais para examinarmos o surgimento de Evo Morales e seu partido o Movimento ao Socialismo. Certo que além de suas habilidades Evo

contou com circunstâncias históricas fora de seu controle aos quais soube bem aproveitar. Primeiro, em 1988, o governo de Victor Paz Estensoro promulga a lei 1.008, que dinamitaria a erradicação do cultivo de folha de coca na região do Chapare. É neste momento que começa a surgir o protagonismo de Morales, que junto a sindicatos de agricultores confrontaram o Estado. Um segundo momento onde a imagem de Morales ganha grande visibilidade nacional e internacional foi no ano 2000, na crise político-social denominada “Guerra da Água”. A partir desse projeto de privatização dos recursos naturais, e nesse caso falamos da água, houve uma articulação regional gerando um enorme bloco social-popular, urbano e camponês, em torno do movimento campesino-indígena, que posteriormente se converteria na articulação nacional do Movimento ao Socialismo. Esta primeira fase do ciclo revolucionário, foi um momento de desvendamento dos pilares de dominação estatal E rompe-se acima de tudo com um conjunto de contradições nacionais que duraram séculos – como o Estado de monocultura, racista e elitista.

Todo este contexto favoreceu a consolidação da imagem de Morales como liderança popular e indígena, como o defensor dos pobres e do homem comum. Outro conflito aconteceu em 2003, este denominado de “A Guerra do Gás”. Houve uma manifestação de protesto contra o presidente Gonzalo Sánchez de Lozada e seu projeto de concessões do transporte do gás até os portos no Chile.

A “Guerra do gás” foi um conjunto de acontecimentos que se desenvolveu da mesma forma como outro ocorrido em Cochabamba. Formou-se um consórcio nomeado “Pacific LNG” (composta pela “British Oil”, “British Petroleum” e “Repsol/YPF”). O acordo com o governo boliviano ocorreu na escala 1/24, ou seja, a cada US\$ 24,00 ganhos, o governo receberia US\$ 1,00. Surgiu um desconforto explícito da população quanto a isto. Percebe-se nos discursos de Felipe Quispe e Evo Morales, líderes do movimento de camponês e indígena, uma preocupação com a presença norte-americana no país. Depois de tantos conflitos e crises, o povo boliviano encontrou na luta popular os meios para defender a soberania e interesses nacionais.

É mister se pôr a pensar que poucos anos antes da vitória de Evo Morales e do MAS, existia um apartheid institucionalizado que segregava e conseqüentemente marginalizava a maioria dos povos indígenas dos poderes do Estado republicano desde a sua fundação, e na turbulenta e instável política estrutural da Bolívia durante o período de 2000-2005, durante o qual o país teve cinco presidentes em cinco anos. As lutas bolivianas apresentam um conjunto único de singularidades que, ainda que em plena consonância com o movimento mais geral da esquerda latino-americana nos anos 2000, demonstram uma interação única entre as dimensões do presente e a dinâmica da longa duração.

Evo Morales e a Política

Podemos afirmar, de algum modo, que Evo Morales logrou o poder devido sua habilidade de captar o apoio da população e mostrar-se como uma alternativa política real. Um dos principais capitais político de Morales foi o de ter uma história que levasse grande parte da população boliviana a se identificar com ele. Morales faz questão de demarcar sua origem aimará, num país onde 62% da população se identificam indígenas. E tem uma história e trajetória, tanto de vida pessoal, quanto de vida política, a qual não falta encantos. A maioria dos políticos bolivianos mudou várias vezes de partido, margeando um pragmatismo que circunscreve quase a falta de

ideologia e convicção partidria. Já Morales se mostrou convicto de sua direo política e fiel às suas bases.

Seu discurso pautou-se na defesa do cultivo da folha de coca e dos “cocaleiros”, da equidade social, da erradicao da corrupo, a luta contra a exclusão dos indígenas, a defesa dos recursos naturais, a reivindicao das etnias indígenas e outros. Ao mesmo tempo, fez questão de demarcar sua diferença em relação aos outros políticos tradicionais. Desde a metade dos anos 1990 até as eleições de 2005, Morales foi considerado um político de características radicais e anti-sistema.

A campanha de Morales iniciou-se com a fundação do Movimento ao Socialismo. Uma das características mais incisivas de sua campanha política foi o quase permanente conflito com o Estado. Isto o permitiu adotar um discurso crítico de modo esquerdista popular e em grande medida indigenista, não apenas contra o governo, mas também contra o sistema ao qual o neoliberalismo regia o país. Podemos entender que a base de seus discursos foi, como já dissemos anteriormente, a equidade social, a justiça para todos, contra a pobreza, exclusão e corrupção. Outro ponto a ser ressaltado de sua campanha foi a sua habilidade de manter alianças políticas intactas com organizações em todo o pas⁵⁹.

O pluralismo na democracia

Paul Hirst, em seu livro "A Democracia Representativa e Seus Limites", aponta o caráter dual que caracteriza as democracias representativas com as seguintes palavras:

As democracias representativas ocidentais são uma curiosa mistura de sucesso e fracasso. São bem-sucedidas no nível de legitimação da autoridade governamental, mas ao preço de um baixo nível de participação do cidadão e de um baixo nível de efetiva fiscalização do processo de tomada de decisão governamental. (HIRST, 1992, p. 12-13).

No contexto boliviano (mas que poderia se qualquer outro país da América Latina) as noções de diferença, equivalência, identidade, particularidades e universalidade, quase sempre foram distorcidas e utilizadas para fins eleitoras e não para o fim da desigualdade e exclusão social que grupos étnicos e raciais sofrem no continente.

Aos críticos do pluralismo a questão que está em voga  que se sempre alguém reivindicar uma etnicidade chegar um momento em que a nação se transformar em pequenas faces dentro do país. Como aponta Pinto

A multiplicação das identidades d o conteúdo para o discurso da fragmentação e, por vias de consequência, d espaço para a noção do particular em contraposição ao universal. A ameaça ao universal aparece por sua vez em muitos discursos como a ameaça aos direitos universais conquistados pela humanidade e, por efeito disto, como uma porta para

⁵⁹ Para melhor compreender este ponto ver ENRÍQUEZ, Wilson. *Alianças e cotas de poder de Evo Morales*.

a intolerância , já que nada está mais garantido a priori como verdade que deva ser respeitada. (PINTO, 2000, p. 39).

Porém, necessita-se ter clareza analítica que o universal não garante a aceitação do outro, muito pelo contrário, o universal pode ser altamente excludente. Como nos demonstra Laclau, valores universalistas do Ocidente são cotas privilegiadas de seus grupos dominantes tradicionais (LACLAU, 1996, p. 69).

Tanto em PINTO (2000) quanto em LACLAU (1997) encontramos o questionamento da visão essencialista do “universal” e do particular através da análise dos multiculturalistas, destaque nos debates da política contemporânea. Trabalhando a relação entre universalismo e particularismo na política e nas teorias atuais. O debate do multiculturalismo, da cultura da diferença, enxerga mais “particularismo” e menos “universalismo”, o que Laclau duvida que seja possível. Pois segundo o autor: “uma identidade puramente diferencial e distinta é afirmar que esta identidade se constitui através do pluralismo e das diferenças culturais. A referência ao outro está muitíssimo presente como constitutiva de minha própria identidade” (p. 10).

Na luta pela busca do reconhecimento de sua própria identidade existem problemáticas. Os sistemas de exclusões são determinados pelos grupos dominantes. Os grupos marginalizados para romper com esta situação de marginalidade tem que se engajar numa pluralidade de políticas além dos limites da cultura, identidade e ideologia dominante.

Laclau defende que a alternativa compatível com uma política democrático-hegemônica é aceitar a natureza plural e fragmentada das sociedades contemporâneas e inscrever essa pluralidade em lógicas de equivalências e na construção de novas esferas públicas. Diferenças e particularismo são os pontos de partida para uma relativa universalização dos valores que possa ser base de uma contra-hegemonia popular.

Limites da Democracia Representativa

Questões de natureza das mais variadas poderiam ser abordadas para se refletir sobre os desafios da construção democrática. Entretanto, tendo em vista o que se pretende abordar nesta pesquisa, o ponto principal a ser aqui demonstrado refere-se sobre os limites da democracia representativa e sobre a viabilidade da democracia participativa.

Boaventura de Sousa Santos situa, na atualidade, o debate sobre a crise da democracia na dimensão qualitativa:

‘Todos esses elementos que poderiam ser apontados como constituintes de uma concepção hegemônica da democracia não conseguem enfrentar adequadamente o problema da qualidade da democracia, que voltou à tona com a assim chamada 'terceira onda de democratização'. Quanto mais se insiste na fórmula clássica da democracia de baixa intensidade menos se consegue explicar o paradoxo de a extensão da democracia ter trazido consigo uma enorme degradação das práticas democráticas. Aliás, a expansão global da democracia liberal

coincidiu com uma grande crise desta nos paases centrais onde mais se tinha consolidado, uma crise que ficou conhecida como a da dupla patologia: a patologia da participaaao, sobretudo em vista do aumento dramtico do abstencionismo; e a patologia da representaaao, o fato de os cidadaos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram. (SOUSA SANTOS, 2002, p. 42).

Dessa crise, cuja discussao evidencia a dificuldade de aproximaaao entre o ideal e a realidade, parece nascer o conflito entre representaaao e participaaao. A primeira como a traduaao da forma falida da democracia tradicional hegemonica (no sentido da sua eficaacia na geraao de uma sociedade mais justa) e a segunda como a expressao da esperana em novas praaticas contra-hegemonicas que vem ganhando foraa.

Diante disso, cabe refletir se a busca do ideal democratico passa por um necessario enfraquecimento da democracia baseada na representaaao em direao a formas de democracia mais direta (participaaao) ou se a melhor opaaao para a construaao democratica e o fortalecimento de ambas as praaticas (representaaao e participaaao). Para tanto, e necessario compreender melhor as possibilidades e os limites da democracia representativa e da democracia participativa.

A hegemonia da democracia representativa teria gerado, entao, uma desmobilizaao social, numa supervalorizaao dos mecanismos representativos no sentido de prescindir de formas societarias de participaaao (SANTOS e AVRITZER, 2003). Alm dessa patologia da apatia politica, a representaaao politica e sua incapacidade de atender satisfatoriamente as promessas democraticas vem suscitando criticas, como: a supremacia da representaaao dos interesses sobre a representaaao politica (interesse geral), a permanencia do poder oligarquico e a falta de transparencia e de accountability⁶⁰ (SOUSA, 2006a; BOBBIO, 2004). Questiona-se o fato dos governos representativos estarem distanciando-se dos anseios da sociedade e deixando de responder a vontade popular. Portanto, ao que parece, a maior critica nao se refere ao sistema representativo em si, mas ao fato desse nao ser suficientemente representativo.

Novo Constitucionalismo Latino-americano

O "novo constitucionalismo latino-americano" e um movimento que desde os anos 2000 vem tomando foraa no continente e e fruto das reivindicaoes sociais de parcelas da sociedade historicamente excluaidas do processo decisorio dos paases da regioao, especialmente a populaaao indigena.

A Constituiao e o principal elemento da ordem juridica dos paases ocidentais. As constituioes elaboradas apoo a 2a Guerra Mundial saao carregadas de conteudos axiologicos com o objetivo de assegurar direitos fundamentais, mas circunscrito ao paradigma liberal da representaaao. Na America Latina, a partir das bandeiras dos movimentos sociais e visando uma ampliaao da participaaao dos cidadaos nas tomadas de decisoes realizadas pelo Estado, o novo

⁶⁰ O termo accountability, utilizado por SOUSA (2006a) ao listar os problemas da democracia representativa, e definido pelo autor como "prestacao de contas ao publico" (SOUSA, 2006a, p. 327). Significa, entao, mais do que transparencia, pois pressupoe uma atitude ativa das instituioes no sentido de colocar-se a servico do cidadao, criando mecanismos para tal, devendo-lhe prestar contas das aoes e das decisoes tomadas.

constitucionalismo, propõe a fundação de um novo Estado, o Estado plurinacional, em que conceitos como legitimidade, participação popular e pluralismo adquirem um novo significado para possibilitar a inclusão de todas as classes sociais no Estado.

Para pensarmos o constitucionalismo latino-americano em termos de características centrais deve-se em primeiro lugar, se basear na participação do povo, que é o que lhe dá legitimidade. Isso significa que a elaboração da proposta de Constituição deve ser redigida por uma Assembleia Constituinte eleita para isso e que deve ser principalmente participativa na hora de receber propostas e incorporá-las no texto constitucional. E deve ser uma Constituição que não tenha medo de regular as principais funções do Estado: a melhor distribuição da riqueza, a busca por igualdade de oportunidades, a integração das classes marginalizadas.

Entre os fundamentos do novo constitucionalismo latino-americano estão também o pluralismo e a autonomia a respeito das comunidades indígenas, mas não apenas elas devem servir ao modo de organização do Estado. Outra concepção envolvida na construção política das constituições na América Latina é o “bem viver” (representativo de um modelo alternativo de sociedade que questiona o paradigma de desenvolvimento baseado no lucro e na exploração da natureza, e o rompimento do antropocentrismo moderno).

Reafirmados o grande marco dessas Constituições: o protagonismo indígena e o giro descolonizador e plurinacional. Tornar visível o que era invisível entender a lógica dos povos ancestrais e positivar na Constituição seus conhecimentos parece ter sido o grande giro paradigmático desses processos. Estas experiências foram materializadas, sobretudo, nos processos constituintes do Equador (2007-2008) e da Bolívia (2009). Dalmau (2014) salienta que o novo constitucionalismo latino-americano vai ter em comum, em todos os países em que foi realizado, a ruptura democrática com o sistema anterior, promovendo a emancipação de setores outrora marginalizados (concentrando-se na participação popular e nos mecanismos democráticos contidos nas recentes Constituições). Dalmau define como um “constitucionalismo sin padres” (que, em Português, talvez deva ser traduzido como um “constitucionalismo sem senhores”), assinalando seu caráter amplamente popular.

A Bolívia e a Nova Constituição

O Novo Constitucionalismo Pluralista, em relação ao contexto político de sua criação, busca resgatar – entre outras coisas o postulado intervencionista do constitucionalismo social e surgiu como fruto imediato da reação ao projeto neoliberal implementado nos anos 80 e intensificado na década 90, na América Latina. Nesse espaço de tempo, reformas econômicas promoveram a livre circulação de capitais, bens e serviços, aumentando processos de desigualdade e exclusão, sob a égide de reformas constitucionais que impulsionaram o neoliberalismo.

O Estado anterior ao MAS e ao governo de Morales foi dominado pelas elites, submissas por sua vez aos Estados Unidos, e não representavam todos os setores da sociedade boliviana, nem tão pouco a estabilidade política. No dia 24 de novembro de 2007, a Assembleia constituinte da Bolívia aprovou a nova Constituição do país, superando a que havia sido promulgada em 1967. E apesar da oposição ter boicotado a votação, a Assembleia Constituinte conseguiu quórum suficiente para ser aprovada. Podemos, em alguma medida, afirmar que a nova Carta Magna boliviana refunda o país como “Estado Plurinacional” respaldada pela ratificação da população do país. Pois é a primeira

vez na histria da Bolvia que uma Constituio foi submetida a um referendo popular (desde que Evo Morales assumiu a presidncia percebe-se a olhos nus que o protagonismo do povo organizado tem feito toda a diferena no que Morales denomina “Caminho de Mudana”). A nova Carta Magna institui a Bolvia como um “Estado Plurinacional” e “intercultural”, como discorre o artigo primeiro da mesma: “A Bolvia se constitui em um Estado Unitrio Social de direito Plurinacional Comunitrio. Livre, autnomo e descentralizado, independente, soberano, democrtico e intercultural. Se funda na pluralidade e pluralismo poltico, econmico, jurdico, cultural e lingustico, dentro do processo integrador do pas”. A inovao da pluralidade acarreta a denominada “autonomia” – para pensarmos a poltica da nao. H quatro tipos de autonomia: a departamental, a regional, a municipal e a indgena, sendo esta ltima a geradora de embates criados pela oposio, que julgava essa autonomia indgena uma forma de dividir em “facoes” a Bolvia, sendo prejudicial ao pas como um todo.

O Programa poltico de Evo Morales e seu partido se sustentam, desde o incio, em trs pilares: a reforma agrria, a nacionalizao dos recursos naturais (em especial o hidrocarbureto) e toda questo em torno dos indgenas. E a nova Constituio deu conta de pelo menos amenizar, se no erradicar, questes caras para o governo. Podemos salientar seis aspectos que esto dentro desses pilares, so eles: a questo indgena, a terra, a reeleio, a diviso territorial, a nacionalizao dos recursos naturais e a coca. A nova constituio possui 411 artigos sendo mais de 80 deles destinados a questo indgena. Pelo texto, os 36 povos originrios, passam a ter ampla participao nos diversos nveis de poder estatal e na plena cidadania, que antes lhes era negada. O texto prev o estabelecimento da equivalncia entre a justia tradicional indgena e a justia ordinria do pas, sendo este um ponto polmico que trouxe discusses homericas para a Assembleia Constituinte. Quanto a terra, os eleitores alm de aprovarem ou no a nova Carta Magna do pas, decidiram acerca do tamanho limite da propriedade rural, se a mesma teria cinco mil hectares ou dez mil hectares. A maioria da populao optou por restringir as propriedades a cinco mil hectares de terra. O artigo 166 pargrafo primeiro, que permite a reeleio ilimitada do presidente, foi um dos pontos que mais gerou debates. Em relao a diviso territorial, como j dissertamos anteriormente, a nova Constituio descentraliza o poder poltico do pas com os respectivos nveis de autonomia. A nacionalizao dos recursos naturais e tratada pelo artigo 347, que prev a estatizao dos recursos naturais. Com isto descentralizou-se o poder poltico das regies do leste; a oposio alega que a estatizao e autoritria, por m a leitura que fazemos e outra, pois ela prescreve a posse de 51% das empresas de explorao pela estatal Yacimientos Petrolferos Fiscales Bolivianos (Y.P.B.F); segundo o artigo 349, “cabera ao Estado administrar (os recursos naturais) em funo do interesse pblico”. Por fim a questo do cultivo de coca: este recebe com a nova Carta a proteo constitucional, j que o texto afirma “que o Estado protege a coca originria e ancestral como patrimnio cultural, recurso natural renovvel e fator de coeso social”.

O texto constitucional suscitou grande oposio, recebendo duras crticas. Os movimentos de direita promoveram greves e paralisaes, das principais regies econmicas do pas – e onde se localizava as bases eleitorais da oposio. As manifestaes localizaram-se nas provncias onde o Poder Democrtico e Social (Podemos) tinha sua fora eleitoral, so elas: Santa Cruz, Tarija, Beni, Pando, Cochabamba e Chuquisa. A principal reivindicao da oposio era que a nova Constituio dava poderes demais ao presidente, entretanto o que a levou a desfechar um feroz ataque, na nossa leitura, foram as mudanas que ocorreriam na balana de poder do pas. Em entrevista a Rdio Nacional, o professor Javier Alberto Vadell, afirmou: “A nova constituio proposta alteraria

substancialmente o poder entre as elites tradicionais e a maioria da população”. Hammond (2009) descreve que “a constituição busca alcançar os ideais orientados de direitos humanos e a afirmação das culturas indígenas, e foi descrito como um esforço para preservar os valores do liberalismo e superar o formalismo do liberalismo, que limita a possibilidade de combater o racismo e realizar a justiça social”.

O que significa o “Não” no referendun?

Com a vitória do “NÃO” no referendun acerca da possibilidade de um quarto mandato, é momento dentro desse processo histórico que a Bolívia vem vivendo junto com o MAS e Evo Morales, de discutir uma mudança para retornar ao caminho de mudança. Outra Bolívia é possível.

O que aconteceu com o processo de mudanças que vinham sendo expressos na Bolívia desde a vitória na “Guerra da água”⁶¹? Por que o “não” venceu? Ele é uma crítica à Evo Morales ou ao caminho que o MAS e a Bolívia vêm tomando? Apesar de ser embrionária, nossa análise se propõe a analisar o que está nas entrelinhas do “não”, posto no referendun do dia 21 de fevereiro de 2016.

São inegáveis as mudanças que o governo de Morales realizou, é inegável que tenham tido sua pauta na questão indígena, é inegável que se buscou transformações. A questão que afligi a esquerda boliviana, e porque não, a esquerda latino-americana é se essas transformações são suficientes para que seus governos progressistas não sejam cooptados pela lógica do poder?⁶² Como aponta Pablo SOLÓN (2016)

La lógica del poder es muy similar a la lógica del capital. El capital no es una cosa sino un proceso que sólo existe en tanto genera más capital. Capital que no se invierte y no da ganancias es un capital que sale del mercado. El capital para existir debe estar en permanente crecimiento. De igual forma opera la lógica del poder. Sin darte cuenta, lo más importante en el gobierno pasa a ser cómo preservarte en el poder y como adquirir más poder para asegurar tu continuidad en el poder. Los argumentos para esta lógica que antepone la permanencia en el poder y su expansión a toda costa son en extremo convincentes y nobles: “si no se tiene mayoría absoluta en el Congreso la derecha volverá a boicotear al gobierno”, “a mayor cantidad de gobernaciones y municipios que se controlan mejor se pueden ejecutar los planes y proyectos”, “la justicia y otras reparticiones del Estado deben estar al servicio del proceso de cambio”, “acaso quieres que vuelva la derecha”, “que será del pueblo si perdemos el poder...”. (SOLON, 2016, p. 10).

⁶¹ O debate acerca da “guerra da água” está bem balizado em DRUMOND, Nathalie. A guerra da água na Bolívia: a luta do movimento popular contra a privatização de um recurso natural. Revista NERA, Presidente Prudente, Ano 18, n. 28. Pp 186-205. 2015.

⁶² Cabe destacar o estudo do sociólogo alemão Robert Michels (1876-1936), "Partidos Políticos: um Estudo Sociológico das Tendências Oligárquicas da Democracia Contemporânea" (1912). Neste estudo, Michels analisou a dinâmica inerente à política democrática a partir da observação dos partidos políticos de massa.

Com isto, podemos inferir que o melhor modo de ação para a esquerda seja estar fora do aparato estatal e conseqüentemente fora da sua lógica opressora (estando organizada em movimentos independentes do governo).

Segundo SÓLON (2016) o governo participou do enfraquecimento das organizações sociais, quando incorpora as estruturas do Estado parte de seus dirigentes. Para Sólon deveria ter acontecido exatamente o contrário, deveria ter-se fomentado a independência e autodeterminação das organizações sociais, para que elas funcionassem como uma espécie de contra-poder do Estado, sendo seu ponto de equilíbrio popular.

Em 2010 quando o governo atinge dois terços do Parlamento, era o momento onde havia energia e força política para se colocar na pauta do dia as transformações na linha do Viver Bem. Era o período onde o governo poderia ter dado fôlego as organizações sociais enquanto contra-poder (movimentos sociais e sociedade civil limitando o poder dos parlamentares, pondo a democracia participativa no cotidiano boliviano).

Entretanto, o que se realizou foi a centralização do poder nas mãos dos parlamentares, manteve uma política clientelista para com os movimentos sociais, a lógica do poder cooptou mais uma vez a oportunidade de uma mudança estrutural e não reformista.

As alianças durante o processo

Se formos pensar a respeito dos grupos que pensam a mudança socioeconômica, inicialmente vai deslocar os setores tradicionais, que se encontram sistemicamente ligados à estrutura oligárquica do Estado, e por outro lado, projeta novos setores sociais. Especificamente sobre a Bolívia, um primeiro momento do Governo MAS houve um afastamento de uma classe média tecnocrática e de uma burguesia que se beneficiava há tempo com concessões, contratos, terras e etc.

Porém no segundo mandato, estes setores foram realocados em funções estatais e quando se inicia uma luta letal entre, por um lado, latifundiários, agroindústrias e empresários (com o velho dilema das oligarquias, que é perder seus privilégios) e, por outro lado, setores sociais emergentes.

Talvez o maior exemplo desta luta e da cooptação pelo poder por parte dos dirigentes políticos, foi a pauta da reforma agrária sendo esvaziada de conteúdo. Por parte dos setores da esquerda, a grande propriedade não sendo afetada, foi a pior perda da Constituição do estado Plurinacional da Bolívia. A titulação das terras privilegia o setor indígena, mas não toca no latifúndio, produzindo um acordo com o setor agroexportador.

Uma alternativa para a Bolívia

Para reconduzir o país ao caminho de mudança é indispensável uma autocrítica do governo. São inegáveis as conquistas nestes 10 anos e tem em grande medida seu cerne no aumento da arrecadação do Estado pela renegociação dos contratos com as transnacionais, em um momento de alta no preço dos hidrocarburetos.

Esta pertinente quantidade de milhões de dólares (vindos da nacionalização dos hidrocarburetos) permitiu um salto nos investimentos públicos, na aplicação de uma série de bônus sociais, no

desenvolvimento de obras de infra-estrutura, na ampliação de serviços básicos, no aumento das reservas internacionais e outras medidas.

Porém, devemos nos questionar para onde esse modelo levará a Bolívia? Ao Viver Bem ou ao extrativismo? A uma sociedade com um socialismo comunitário ou um rentismo? No modo como vem sendo realizada a estrutura econômica não poderá emancipar seu cidadão, nem chegar a uma democracia participativa plena.

A Bolívia pode deixar gradativamente o extrativismo para colocar-se na dianteira de uma verdadeira revolução energética solar comunitária. Esse talvez seja o caminho mais compatível com todo o discurso do Viver Bem e da Mãe Terra.

Considerações finais

Consideramos a importância da experiência latino-americana para o debate sobre os desafios da consolidação democrática tanto por uma perspectiva macro e sistêmica (que abarca as estruturas e as dinâmicas do desenvolvimento do capitalismo e as condições de inserção da região no sistema mundial), como pela ótica das práticas e das interações de atores e instituições que se sobressaem como protagonistas nestes processos de transformações. Veio a reforçar a opção por tais perspectivas, de forma interrelacionada, como uma estratégia acertada no campo das ciências sociais e áreas afins.

Indica-se aqui fundamentalmente - e parafraseando DALLMAYR (2001) - que a democracia não é um pacote de regras e procedimentos, ou simplesmente uma entre outras opções igualmente disponíveis de regime. É, antes, resposta a certos desafios e possibilidades históricas. Não é, pois, um processo construído a priori, mas "vivido" à luz das circunstâncias estruturais e valorativas singulares de cada sociedade.

A vociferação da complexificação social na contemporaneidade, ao promover as crescentes tensões entre as disposições societárias e as instituições políticas, não só impõe às ciências sociais e à ciência política a construção de novos instrumentos teóricos e metodológicos capazes de decodificar os multifacetados processos sociais, como amplia a relevância pública desses saberes na construção das agendas que conformam e fomentam o debate público.

Enfim, a crise da democracia representativa pode ser assim sintetizada: a certeza de que não há democracia sem a presença efetiva da sociedade e sem política. Curiosamente, também a democracia participativa ressurte-se desses elementos essenciais. Como enfatiza ROUSSEAU (1987), "O poder pode transmitir-se; não, porém, a vontade" (ROUSSEAU, 1987, p. 43-44).

É importante destacar que não podemos ser acrílicos em relação a tais processos constitucionais. Os setores que protagonizaram essas Constituições devem continuar permanentemente mobilizados para assegurar a implementação dos direitos já conquistados inclusive através da constante disputa interpretativa da Constituição e avançar para conquistas de novos direitos.

A alternativa à privatização não é a estatização, mas a socialização dos meios de produção. Porque as vezes as empresas estatais se comportam como empresas privadas quando não existe a efetiva participação e controle social. Investir na geração de energia solar comunitária, municipal e familiar contribuiria para empoderar a sociedade. A temática da energia solar comunitária e familiar é apenas

uma pequena demonstração para que pensemos fora dos padrões tradicionais do “desenvolvimento”⁶³

⁶³ Para aprofundamento da temática ver LÖWY, Michael. Ecosocialismo e planejamento democrático. *Socialist Register*, 2007. Tradução de Sofia Boito. Revisão de Isabel Loureiro.

Referências

- BARR, R. R. “Bolívia: Another Uncompleted Revolution”. *Latin American Politics & Society* 47.3 (2005): 69-90.
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2004.
- CONSTITUCIÓN Política del Estado. República de Bolívia, Asamblea Constituyente, Honorable Congreso Nacional. Texto aprobado en el referéndum constituyente de enero de 2009.
- CHAVEZ, G. Macroeconomía de la privatización en Bolívia. In: Documento de trabajo número 07/91. Instituto de Investigación Socio-Económico, 1991, p. 08. Disponível em: bit.ly/2zwk33d. Acesso em: 8 Ago. 2013.
- DALMAU, R. Poder Constituinte e direito constitucional. Brasília, Blog Crítica Constitucional. 2014.
- ENRÍQUEZ, W. Alianças e cotas de poder de Evo Morales. *A Nova Democracia*, Agosto no 45, 2008.
- HAMMOND, J. L. Indigenous Community Justice in the Bolivian constitution of 2009. *Human Rights Quarterly* 33.3 p. 649-681, 2011.
- HIRST, P. *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.
- LACLAU, E. *Emancipations*. (Phronesis). Library of congress cataloguing publications, 1996.
- LACLAU, E. Sujeito da política, política do sujeito. *Política Hoje*, nº 7, Jan./Jun. 1997.
- LINERA, Á. G.. Multitud y comunidad: La insurgencia social em Bolívia. *Revista Chiapas*, no 11, México 2001, p. 02. Disponível em: bit.ly/2zxDTvc. Acesso em: 15 Jul. 2015
- LÖWY, M. Ecosocialismo e planejamento democrático. *Socialist Register*, 2007. Tradução de Sofia Boito. Revisão de Isabel Loureiro.
- PINTO, C. Para além da tolerância. *CADERNO CRH*, Salvador, n. 32, p. 31-54, jan./jun. 2000.
- SANTOS, B. S. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 39-82.
- SOLA, L. Transição econômica e democratização no Brasil. In: Lourdes Sola (Org). *Estado, mercado e democracia*. São Paulo: Ed: Paz e Terra, 1993.
- SÓLON, P. Algunas reflexiones, autocríticas y propuestas sobre el proceso de cambio en Bolívia. *Hoy es todavía*, Bolívia, 25.fev. 2016
- SOUZA, M. L. *Mudar a cidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006a.
- STEFANONI, P. MAS-IPSP: La emergencia del nacionalismo plebeyo. In: *Revista Osa!*, no 11, setembro-dezembro, 2003, p. 57. Disponível em: bit.ly/2lPmact. Acesso em: 15 Jul. 2015.

VARGAS, C. A. Las rebeliones populares de 2003 y la demanda de nacionalización de los hidrocarburos: ¿fin de la era neoliberal en Bolivia?, In: *Cuadernos del CENDES*, may./ago. 2004, p. 86-87. Disponível em: bit.ly/2zi1v64. Acesso em: 15 Jul. 2015.

WASSERMAN, C. *História contemporânea da América Latina 1900-1930*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1992.

La innovadora Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable (LOTDS) en Uruguay

Alicia Veneziano⁶⁴

Introducción

El estudio o gestión del Ordenamiento Territorial (OT) y el Desarrollo Sustentable (DS) -18.308- en Uruguay no puede encararse solamente como un estudio “técnico” de sus normativas, sus instrumentos, su ley o las Ordenanzas que lo desarrollan.

Es necesario contextualizar este estudio y esta gestión en el marco del paradigma en que se inspira, en el proyecto político-estratégico a mediano y largo plazo que está detrás de él, y la relación con dos temas fundamentales a la hora de diseñar e implementar políticas públicas territoriales: la relación Estado-sociedad que implican, que suponen distintas formas de participación política y participación ciudadana. Por otro lado, tampoco podemos dejar de lado el diseño institucional del Estado para diseñar e implementar estas políticas.

Por eso es muy importante el estudio de la Ley en que se basan tanto el OT como el DS. Sabiendo que tiene la limitación de ser solo el ordenamiento formal, es fundamental porque fija una serie de relaciones dentro del Estado, con el mercado y con la sociedad civil. Pero debemos ser conscientes que este ordenamiento traza las Relaciones Intergubernamentales y Socio-gubernamentales que brindan oportunidades y estimulan o acotan la acción de los actores institucionales, políticos, privados y sociales. La metodología de RIG aplicadas a una Ley nos da el organigrama del Estado para implementar alguna política pública, pero el poder lo tienen los actores implicados que tejen el “sociograma” –que es el verdadero mapa de circulación del poder- que se teje sobre el organigrama formal. De allí la importancia del diseño institucional.

Tanto la investigación como la gestión están inscriptas en un paradigma porque definimos a éste como el conjunto de ideas y visiones sobre el hombre, la sociedad, el Estado y la relación entre ambos derivando en su visión de lo político, la democracia, el desarrollo, gestión y planificación, del territorio, y de la participación política y en las políticas. Son, en términos simples, las visiones o ideas que toda persona o institución (políticos, ciudadano, actor social, partido, gobierno, gestores, ciudadano y también los técnicos) tienen arraigadas -en forma más o menos consciente-, sobre determinados temas y que orientan su acción.

En las nuevas corrientes de estudio y gestión de políticas públicas o de reforma del Estado, el paradigma modernizador del Estado Benefactor o Desarrollista, con la suposición de “neutralidad técnica” del Estado y la planificación está perimido. El desarrollo prioriza el mercado interno y, en América Latina, se sustituyen importaciones. El papel del Estado y la planificación se ven como “técnicas” políticamente “neutras”.

⁶⁴ Profesora de la Universidad de la República. Contacto: aliven@montevideo.com.uy.

La caída de ese modelo a nivel global ha supuesto la aparición de lo que denominamos paradigma neoconservador que no solo implora por el establecimiento del modelo neoclásico en economía (neoliberales) sino que supone una visión antropológica del individuo (*rational choice*) que nos va a posibilitar entender su concepción de sociedad, Estado, y la relación entre ambos. Su visión de democracia mínima (Dahl, 1987), electoral donde los actores son solo los partidos y los ciudadanos como electores o “clientes”. Supone, a su vez una visión de la gobernabilidad como el recorte de demandas sociales y la reducción del tamaño y protagonismo del Estado (HUNGTINTON, 1995). También implica una visión de relación Estado-mercado y el rol de los “técnicos” determinada. Se trata de una primera generación de reformas privatizadoras del Estado y una segunda que se denomina *New Public Management* -Nueva Gerencia Pública- (GUEDES, 1990; KRUEGER, 1994) hasta hoy vigente en algunos sectores o políticas o instituciones públicas. El desarrollo es y debe ser guiado por el mercado y todo intento de intervención o planificación es vista como distorsionante de la lógica de ese mercado.

Pero el desarrollo anterior se justifica para poder contextualizar y valorar el paradigma alternativo al que llamamos “democratizante” (VENEZIANO, 2012) con una visión del hombre como ciudadano pleno de derechos y sujeto de participación colectiva. Aquí se entiende que la relación Estado y Sociedad Civil no tienen límites tan claros como en el liberalismo clásico o el neoliberalismo. Supone una gobernabilidad como una capacidad autónoma, de los grupos de presión, por parte del Estado en el diseño e implementación de políticas públicas (DINIZ, 1997). Esto no solo depende de las capacidades del Estado sino de la gobernanza que es una nueva forma de gobernar, en forma conjunta con la ciudadanía mediante la coordinación y colaboración con asociaciones o redes sociales de distinto tipo. El desarrollo y las políticas que intentan estimularla se basan en la equidad social y territorial. Se intenta volver al Estado, ya no como empresario, sino como regulador o como arena donde se dirimen los conflictos. Se intenta lograr políticas estratégicas y participativas en un “gobierno multinivel” (Subirats, 1989) descentralizado pero articulado. Además de constituirse como un desarrollo sustentable. Este fenómeno es relativamente nuevo e implica diversas formas de participación ciudadana.

En una segunda parte del texto se expone la metodología de Relaciones Intergubernamentales (RIG) y socio-gubernamentales (RSG), exponiendo distintas categorías de estas relaciones con fines de aplicarlas al análisis de la LOTDS. Esto sabiendo que se trata de relaciones formales sobre las cuales se tejen las RIG reales.

Finalmente se analiza el texto de la ley en forma exhaustiva aplicando las categorías de gobernabilidad, gobernanza, descentralización (o RIG centro-periferia) así como participación ciudadana (como Relaciones Socio-gubernamentales). Se detectan otros tipos de redes o relaciones.

Lo que se pretende demostrar es que la LOTDS está en el paradigma democratizador y que su diseño institucional, estudiado a través del análisis de RIG, brinda oportunidades para el desarrollo integral y sustentable, una descentralización que implica la formación de un gobierno multinivel, la participación ciudadana y una democracia fortalecida, gobernable por medio de la gobernanza.

Los Paradigmas de Análisis y Gestión Pública

Todos los temas que tienen que ver con el análisis y gestión de políticas públicas o rediseño institucional se relacionan con paradigmas teóricos en que se inspiran. El paradigma de la

modernización Tanto en el análisis como en la gestión podemos decir que, en los años 50s, estaba vigente el *paradigma de la modernización*. Se identificaba esta idea a: grado de urbanización, nivel de alfabetización, industrialización y derechos sociales universales.

La base de este paradigma es la visión del Estado como Estado Keynesiano o de Bienestar. Es un Estado centralizado, organizado sectorialmente mediante relaciones jerárquico-verticales, paternalista con respecto a su relación con la ciudadanía, y prioriza los derechos sociales universales.

Desde el punto de vista del modelo económico del paradigma de la modernización se caracteriza por una importante intervención del Estado en la economía, en un rol regulador y promotor de la economía, prestador de servicios, empresario y proteccionista en su relación con el exterior. Es la época de la post-guerra en Europa y en los países latinoamericanos comenzó a sustituirse las importaciones. Así, en la relación entre el Estado, mercado y sociedad, la fuente de desarrollo era el primero para intentar fortalecer el mercado interno y crear una sociedad donde los actores fundamentales eran los vinculados al modelo industrial: empresarios y sindicatos.

En este momento se tiene una visión del territorio como un fenómeno físico y geográfico, y de distribución poblacional, vista como demanda de servicios públicos. La planificación adopta un carácter centralizado y centrado en la regulación normativa.

La planificación es entendida en términos racionales en la que se busca un medio para determinado fin, sin considerar distintos fines por parte de diversas visiones correspondientes a distintos actores. Existe un solo fin y es determinado por el Estado y, en el plano de la planificación urbana se expresa en planes reguladores, confiados en los efectos ordenadores de la normativa. La ejecución de los planes se concibe como mero trámite administrativo, por tanto, la gestión no se considera problemática.

Por otra parte, la visión de la descentralización que se tiene es sumamente negativa ya que se asocia el progreso y la modernidad con las características antes mencionadas favorable a un modelo económico y político basado en el centro (la capital o las capitales dentro de las provincias, con lo urbano). Mientras que la centralización se asociaba a progreso y modernización, la descentralización se veía como manifestaciones de particularismos caudillistas y “barbarie”.

La visión de la política se basaba en una concepción de democracia representativa liberal. Esta se basaba en el voto en elecciones periódicas y, en su visión más corporativista, en la participación informal o institucionalizada en el diseño de políticas de los dos grandes grupos de presión como los empresarios y los sindicatos.

Crisis del Estado de Bienestar

El diagnóstico neo-conservador de la crisis del Estado de Bienestar es que se fue dando una multiplicación de las demandas económicas y sociales por parte de los grupos de presión y, para satisfacerlas, el Estado se ampliaba en cuanto a su tamaño y sus funciones. Esto dio lugar a un “gigantismo estatal” que lo inmovilizaría afectando su capacidad de respuestas en políticas públicas, burocratizando y aumentando el gasto fiscal.

Se da así una crisis de “governabilidad” –desde la perspectiva neoconservadora- entendida como equilibrio entre las demandas sociales y políticas públicas. En el aspecto político restringido la gobernabilidad era entendida como estabilidad del sistema político (HUNTINGTON, 1995). La

governabilidad viene a ser, entonces, la estabilidad del sistema político que depende del cambio del modelo de acumulación, del industrial al post-industrial: flexible, globalizado, “desterritorializado”, predominio de los servicios, la comunicación y las nuevas tecnologías.

El Paradigma Neo-Conservador

La sociedad es vista, por este paradigma, como un espacio de competencia entre individuos egoístas, maximizadores de su propio beneficio al mínimo costo. Es la concepción de la *rational choice* en la que se basa toda una corriente de las ciencias sociales y de las formas de gestión.

El Estado debe jugar, de acuerdo con el modelo neo-clásico de la economía o neoliberalismo, un rol mínimo como juez y gendarme. Esto implica que no se mete en la economía y reine el libre mercado.

La sociedad concebida como un espacio de competencia entre individuos no se distingue del mercado. Incluso la visión de la democracia es la de un espacio integrado por electores y grupos de presión que forman un mercado político donde éstos demandan políticas y los partidos hacen ofertas.

El objetivo de la planificación y la gestión es la eficiencia tecnocrática. Emplear la mínima cantidad de recursos para obtener los mejores resultados, pero sin tener en cuenta dimensiones políticas, sociales y culturales. En el extremo, la planificación con objetivos de desarrollo se sustituye por una “planificación de mercado” que busca respaldar las tendencias dominantes de la nueva economía globalizada.

En este marco los planteos de la descentralización se conciben como reducción del Estado Central que delega tareas y competencias hacia la periferia del sistema político y económico territorial. Esto sin la descentralización de los recursos financieros de manera de que las instituciones sub-nacionales debían recurrir a las tercerizaciones y privatizaciones de políticas y servicios públicos. Se trata de lo que hemos denominado “trampa descentralizadora” (VENEZIANO, 2012), que se refleja en los 80s en varios países nuestro continente.

Las reformas del Estado y de la gestión, en el sentido de relación entre éste y el mercado, se presentó en dos generaciones que implican énfasis y diferencias fundamentales. En una *primera generación de reformas* (80s en América Latina) se basó en las privatizaciones de las empresas públicas para reducir el tamaño del Estado. Este proyecto político no dio los resultados esperados y es así que aparecen, en la década de los 90s, la *segunda generación de reformas*. Ésta se basa en el *New Public Management* que no intenta privatizar sino crear agencias del Estado que se rijan por los criterios de gestión de las empresas privadas (NARBONDO y RAMOS, 2001).

Esto se ve reflejado en la visión del territorio como mercado y espacio de competencia entre agentes económicos. Los ciudadanos son percibidos por “clientes” de políticas y servicios públicos. Y, en cuanto a la idea de planificación, esta se postula como la mínima necesaria, desde un enfoque tecnocrático. Abandonando la idea de los planes como proyecto colectivo, se recurre a estudios de impacto como una técnica de administración de conflictos basada en proyectos singulares.

La *participación política* se da en lo político visto como mercado donde los ciudadanos demandan políticas, los partidos las ofertan y la moneda es el voto. Es la visión de la democracia reducida a su mínima expresión.

Pero este paradigma también tiene una propuesta de *participación en las políticas*, pero solo en la fase de implementación con el fin de abaratar los costos de esta etapa de los procesos de la hechura de las políticas. No se participa en la iniciativa, ni en la priorización de las alternativas, ni en la decisión, ni en el control y evaluación del proceso de toma de decisiones de políticas públicas. Es así que se presentan una serie de experiencias, que pueden dar una falsa impresión, del tipo “auto-gestión”, “auto-construcción”, “auto-organización”, donde la primera expresión (auto) da la idea de prescindencia del Estado (VENEZIANO, 2009).

El actor de las políticas y servicios públicos es el individuo, no como ciudadano, sino como cliente. Este individuo, recordemos, busca su propio beneficio y sólo le interesa los impuestos bajos con servicios eficientes, identificando eficiencia a empresas privadas.

En lo que se refiere a la *descentralización* el paradigma neo-conservador tiene su propia visión. Ante la saturación de demandas hacia el Estado (ingobernabilidad) existen dos soluciones:

1. pasar las demandas al sector privado, privatizando, terciarizando o alentando la auto-gestión o implementación de servicios y políticas.

2. derivar las demandas hacia la periferia del sistema institucional territorial. Se trata de la descentralización del Gobierno Nacional a los provinciales o departamentales, y de estos hacia instancias locales sin atribuir los recursos necesarios por lo que a nivel sub-nacional –menos visible y ante el aumento de las demandas sociales, sobre todo- se asumen estas demandas. Para satisfacerlas, es necesario privatizar, terciarizar los servicios y políticas públicas (sobre todas las políticas sociales en las que el Estado Central deslinda cada vez más sus responsabilidades). Es así que los Gobiernos sub-nacionales empiezan a hacerse cargo de una agenda de problemas mucho más amplias (salud, vivienda, educación, atención a la pobreza, etc.)

La descentralización es concebida como “descentralización fiscal” (FINOT, 1998) donde los gobiernos sub-nacionales (provinciales o departamentales) pueden fijar sus impuestos y recaudar para sí, sin importar los desequilibrios territoriales a nivel nacional o sub-nacional. Por el contrario, la idea es que estos ámbitos compitan entre sí por bajar los impuestos de manera que los usuarios o clientes de los servicios y políticas y los clientes se muevan a los municipios o territorios sub-nacionales con mejores servicios y políticas al menor costo. Se estimula así la competencia entre los gobiernos sub-nacionales más que la cooperación horizontal. Lo mismo sucede con la cooperación o articulación que se puede dar en el sentido de un gobierno multi-nivel porque cuanto más autonomía tengan los ámbitos menores a nivel territorial mejor –para este paradigma- será para la eficiencia de los servicios y las políticas. El criterio es la competencia para la eficiencia en beneficio del cliente individual o empresarial pero privado.

El Paradigma Democratizante

Los objetivos de la gestión, en el paradigma democratizante, son la eficiencia a través de la legitimidad por resultados, pero también por procedimientos. Los procedimientos de la gestión de políticas y gestión de servicios cuanto más participativa y transparente será más legítima y, por tanto, más eficiente.

Es así que la *participación ciudadana* en la hechura de las políticas públicas, en la gestión de los servicios y en el diseño institucional es fundamental. La cohesión social e integración social, tanto a

nivel territorial como social, son un objetivo sustancial en este paradigma. Para esto es necesario un *desarrollo local sustentable y la redistribución de los recursos en el territorio y entre sectores sociales*.

La *sociedad* es percibida como un conjunto de sujetos con derechos civiles, políticos, sociales y post-materiales, protagonistas de acciones individuales y colectivas tanto en la sociedad como en las instituciones del Estado.

Los derechos de cuarta generación o post-materiales, como los derechos humanos, al medio ambiente sano, a la opción sexual, de género, de libertades de expresiones de diversidad étnica y religiosa, etc., aparecieron con el desarrollo de la época post-industrial.

Pero también está implícita una actitud proactiva del ciudadano con respecto a sus pares en cuanto a asociarse y proactiva en el derecho y la responsabilidad de participar en el diseño e implementación de políticas públicas.

En la sociedad, además de las acciones de organizaciones o movimientos sociales aparecen la acción de redes sociales individuales vinculadas a la vida cotidiana, o redes colectivas o de asociaciones vinculadas a distintos tipos de necesidades, derechos u objetivos que pretenden influir en la sociedad o en el Estado, incluso colaborar con él.

El Estado vuelve a tomar la iniciativa, en lo que se refiere a la coordinación y planificación de las políticas públicas. Busca *una nueva gobernabilidad* ya no vinculada al orden, estabilidad, o equilibrio del sistema político en beneficio del mercado. Muy por el contrario, la *nueva gobernabilidad* apuesta a fortalecer la capacidad autónoma del Estado para diseñar e implementar políticas (DINIZ, 1997). Decimos “autónoma” porque no es una acción capturada por los grupos de presión, y decimos “diseño e implementación” porque muchas políticas estatales se quedaban en la etapa de diseño y no pasaban a la de implementación por no tener coaliciones de apoyos sociales y políticas que le dieran viabilidad. Esta visión de gobernabilidad es fundamental para rever los modelos de gestión, la planificación, el desarrollo, la descentralización y la participación ciudadana.

Ya no se trata de Estado o sociedad, separación de origen liberal, sino de establecer relaciones virtuosas entre ambos ámbitos donde a un mejor Estado le corresponda una mejor sociedad y viceversa.

Esto se logra al no tener, el Estado, el monopolio de lo público -definido como lo que es de todos y nos concierne a todos (CUNILL GRAU, 1991). Existe un sector dentro de la sociedad que tiene fines públicos, aunque no pertenece al Estado. Se trata del Sector Público No Estatal (BRESSER PEREYRA y CUNILL GRAU, 1998), compuesta por un conjunto de organizaciones, asociaciones, instituciones, ONGs, redes sociales o socio-políticas, movimientos, etc. que se plantean actuar sin fines de lucro sino con fines públicos. Este sector se puede relacionar con el Estado por medio de redes más o menos formales de cooperación.

El Estado, por su parte, se debe flexibilizar –sin perder el control público- en su estructura, se descentraliza, se abre a la apertura de actores del SPNE en el diseño e implementación de políticas. Esto representa una adaptación alternativa a un sistema internacional cada vez más globalizado y desterritorializado hegemónico por los grandes capitales. Acá cumple un rol fundamental el norte de buscar un desarrollo sustentable y equitativo.

Pero esta gobernabilidad solo se puede lograr a través de una *nueva gobernanza* que tiene una doble dimensión:

1. por un lado, una *gobernanza social* que definimos como la capacidad de auto-organización de una sociedad. En este sentido la sociedad tendría una relación autónoma del Estado, en el sentido de no dependencia.

2. por otro, es la *gobernanza política* necesaria para que se dé la gobernabilidad como la definida y que depende de la gobernanza social. Es una forma de intermediación de intereses entre el Estado y la sociedad. Pero también es una nueva forma de gobernar por parte del Estado en el sentido de dar participación a la sociedad a la hora de definir su diseño o sus políticas.

3. también es una *forma de prestación de servicios* donde se dan formas de co-gestión, cooperación, autogestión, etc.

La gobernanza política se implementa a través de redes, de redes de organizaciones o actores sociales, o redes entre el Estado y la sociedad. Estas redes entre Estado y la sociedad son las interesan –redes socio-gubernamentales le llamaremos más adelante- ya que se trata de la *participación ciudadana* en el diseño e implementación de los planes, políticas y servicios del Estado.

Las *redes sociales* permiten crear relaciones de confianza que dan “Capital Social” (PUTNAM, 1996) a esa sociedad y a los procesos político sociales horizontales y plurales.

El “*capital social*” es el conjunto de relaciones de confianza en la vida cotidiana, asentadas a lo largo de la historia y que crean una “cultura cívica” de cooperación en la sociedad que beneficia el desempeño de las instituciones. Este capital se corporiza a través de asociaciones y redes sociales horizontales.

La ciudadanía en redes trasciende la demanda y se transforma en una ciudadanía proactiva, participativa y, muchas veces, con reivindicaciones de derechos post-materiales.

La *participación ciudadana* (VENEZIANO, 2012) es uno de los objetivos fundamentales de este paradigma y se da en:

- el diseño e implementación de las políticas públicas. Pero en todas sus etapas: desde la iniciativa, la formulación de la propuesta, la priorización de éstas, la elección de una de ellas, la definición de los instrumentos para llegar a los objetivos trazados, la implementación en forma autónoma o en forma de co-gestión con el Estado, el control del plan de implementación, y la evaluación final de todo el proceso (*accountability*).

- el diseño institucional de alguna instancia de gobierno o estatal como ser un municipio, un sistema de decisiones o reglamento sobre una instancia participativa, etc.

- la gestión o co-gestión de políticas o servicios públicos. Pero se puede tratar de auto-construcción, auto-organización, co-responsabilización, etc.

La participación ciudadana no es contradictoria con la participación en el sistema político-representativo. La primera apunta a crear una ciudadanía activa comprometida con la gestión gubernamental en las políticas públicas, mientras que la segunda apunta a crear un gobierno donde se delega parte de la soberanía en los representantes.

Esta participación ciudadana no tiene un carácter instrumental como en el paradigma conservador, sino que intenta crear ciudadanía, virtud cívica, en definitiva, capital social. Esto implica estimular la formación de organizaciones o redes sociales vinculadas a las políticas públicas

y a las instituciones estatales. Se promueve la gobernanza política al articular redes externas (Evans, 1996) al Estado que se vinculan con la sociedad.

La gran pregunta es: ¿quién participa? La respuesta tiene que ver con el proyecto político-estratégico que planteábamos como fundamental en un paradigma. Si el proyecto apunta al desarrollo equitativo y sustentable, a la redistribución de la riqueza, a la innovación en la gestión y en el Estado orientándolo a crear círculos virtuosos con la sociedad, al desarrollo del capital social en la sociedad, y a la creación de ciudadanía hablaremos de unos actores. Si lo que queremos es beneficiar la eficiencia del Estado para un buen funcionamiento del mercado hablaremos de otros.

El paradigma democratizante busca beneficiar a los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad para crear cohesión e integración social, lo mismo podemos decir de los territorios de manera de crear un desarrollo sustentable y equitativo, podemos integrar a los actores del Sector Público No Estatal, pero también a los actores del mercado que sean más innovadores, emprendedores y contribuyan a los objetivos anteriores.

En este paradigma también se transforma *la planificación* ya que se politiza en el sentido en que está inserta en un paradigma y en un proyecto político-estratégico del Estado. A esta altura queda claro que no existe planificación neutra o “científica” ya que siempre existe diversidad de intereses y el territorio está atravesado por conflictos. La planificación se vuelve participativa dando entrada a los actores del Sector Público No Estatal, de la sociedad civil e, incluso del mercado, siempre priorizando la política y el proyecto estratégico.

El territorio pasa de ser un espacio geográfico y económico a ser un espacio social, político y cultural. Con su historia, sus identidades, y sus actores colectivos e individuales con voliciones propias.

Descentralización en el paradigma democratizante.

A fines de los 90s hasta la actualidad la descentralización se ve, más allá de su definición de división político-territorial del Estado, como un fenómeno de múltiples dimensiones, vinculado a otros temas que tienen que ver con lo territorial, lo local, el desarrollo integral y sustentable y la participación ciudadana. La descentralización como proceso integral –dentro de la visión del Estado- ligado a la sociedad civil en este paradigma sería una transformación institucional, de gestión, económica o de desarrollo, social y ligado a la cultura específica de cada país o región y habría que analizarla en un contexto más amplio que tiene que ver con formación y la reforma del Estado.

Implica un avance en los cuestionamientos de la estructura político-administrativa territorial que sigue vigente, desde el punto de vista de su concordancia con las nuevas formas económicas, como con las nuevas formas de acción colectiva como las redes y con la diversidad de identidades entre otros factores.

Es necesario, en la dimensión político-institucional de la descentralización, organizar al Estado según una lógica territorial-horizontal, que siguen las políticas e instituciones descentralizadas, que se articule con la lógica sectorial-vertical que caracteriza a las políticas sectoriales del Estado nacional o central.

Pero lo que distingue la descentralización en el paradigma democratizante son los fines que se propone: la distribución o redistribución equitativa de los recursos económicos en el territorio de un país o un gobierno sub-nacional; la equidad social que puede partir del territorio; la gobernabilidad como capacidad de diseñar e implementar políticas públicas por parte de los distintos y el conjunto de los niveles territoriales (fortalecimiento de los gobiernos sub-nacionales y locales); la gobernanza dando participación ciudadana en el diseño de planes, proyectos y políticas así como su implementación y control.

El rol de los Gobiernos Sub-nacionales –o Departamentales en nuestro caso- y locales – municipales- pasa a ser fundamental al estar más cerca de la ciudadanía. Esto le permite hacer una gestión más ajustada a las necesidades de la población del territorio y, ensayar formas de participación en la iniciativa, diseño, implementación y control de las políticas y servicios públicos.

Fortaleciendo los órganos descentralizados y las políticas sectoriales territorializadas que se enganchan con ellos, podemos implementar diseños participativos que den otro nivel de legitimidad a las políticas y aumenten la calidad de la democracia. Esto, claro, depende del capital social de base, si es positivo y fuerte habremos logrado nuestros objetivos si, en cambio, es débil y la cultura política es más bien partido-céntrica (como en el caso de Uruguay), particularista o clientelista difícilmente logremos lo buscado.

También implica coordinar políticas y servicios a distintas escalas territoriales, distribuyendo materias y facultades, pero tejiendo redes que vinculen los gobiernos nacionales, sub-nacionales y locales creando un “gobierno multinivel” (Subirats, 1989).

Redes y Relaciones Intergubernamentales y Socio Gubernamentales

Aquí solo pretendemos hacer una descripción de la metodología de Relaciones Intergubernamentales, sin entrar a exponer su teoría y discusiones o definiciones respecto a ellas. Solo definimos los tipos de RIG con el fin de aplicarla a la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable en Uruguay.

El Abordaje de las Relaciones Intergubernamentales

La dimensión político-institucional suele analizarse muchas veces en forma aislada considerándola “la” descentralización, pero intentamos explicar que éste es un fenómeno complejo de múltiples dimensiones. Además de presentarse en diferentes grados según la cantidad de facultades y materias, así como el tipo y grado de autonomía, concedidas al nivel territorial inferior e inversamente proporcional al vínculo de jerárquico y de control desde el órgano superior (desconcentración administrativa, desconcentración de gestión, descentralización administrativa, o autónoma o política).

La dimensión político-institucional de la *descentralización* es la dimensión formal de las *Relaciones Inter-Gubernamentales (RIG) Centro-Periferia* dentro de la distribución territorial del Estado. Esta dimensión formal se ve plasmada en las normativas y reglas que rigen las RIG (Constitución, Ley de Descentralización, Decretos u Ordenanzas Departamentales y reglamentos locales). Estas normas constriñen las relaciones formales e informales entre actores dentro del organigrama del Estado en distintos niveles y entre ellos.

Más allá de la dimensión formal de las RIG éstas tienen que ver con las relaciones informales, cotidianas, día a día, cara a cara de los actores organizacionales, grupales o individuales. Estas redes constituyen las redes donde se definen los juegos de poder dentro del organigrama tejiendo un “sociograma” por donde circula realmente el poder en una institución, como mencionamos.

Si las RIG Centro-Periferia tienen por objetivo articular las políticas, servicios, planes o proyectos se crea lo que mencionamos como gobierno multinivel que también tiene una dimensión formal y otra real, por donde circula el flujo de poder constreñidos por las RIGs formales.

También se pueden dar redes de cooperación entre miembros de igual nivel territorial formando redes o *Relaciones Inter-Gubernamentales Horizontales* de cooperación para la implementación de una política, proyecto o plan.

Pero para que la descentralización no sea una obra de ingeniería institucional vacía es necesario que se complemente con *redes socio-gubernamentales* que se pueden dar a nivel sub-nacional o local. Los actores sociales, como hemos sostenido, serían actores ligados al territorio o actores socio-territoriales.

Las Redes Sociales

Las *redes* son una forma de interacción social y política, pero también puede ser una metodología de análisis de la interacción de recursos entre actores individuales y/o organizaciones públicas y privadas.

Las *redes sociales* son formas de acción colectivas de carácter informal que se desarrollan en el ámbito de la sociedad, en general, de carácter cotidiano y, frecuentemente, locales. Pero también pueden ser redes virtuales a través de las nuevas tecnologías relacionadas con las TICs.

Para que sean democráticas, que contribuyan a la democracia, lo fundamental es que no se nucleen en función de un fin particularista, aunque el fin pueda ser particular o singular, sino fines compatibles con lo público o el interés general. Esa es la diferencia entre las redes que integran el Sector Público No Estatal y forman parte del capital social positivo de una sociedad. Se distinguen así de las redes particularistas, clientelistas o de capital social negativo.

Para que estas redes estén dentro del paradigma democratizante deben implicar un alto grado de *accountability* (o exigencia de rendición de cuenta a las autoridades) sobre las instituciones y responsabilidad ciudadana o una actitud pro-activa hacia lo público.

Redes Sociales, Político-Sociales y Participación

Las redes pueden servir como forma de intervención social vinculando el Estado y la sociedad, el gobierno a la sociedad, las políticas a los ciudadanos creando lo que veremos más adelante, como redes socio-gubernamentales (RSG).

Las redes actúan en diversos ámbitos:

-en la *sociedad* a través de *social network* o redes sociales. Son fundamentales para el capital social o la gobernanza. Las redes sociales son interacciones entre individuos, grupos u organizaciones

vinculados en vistas a: la movilización de recursos, intercambio de datos, información o experiencias y formulación de proyectos o políticas públicas.

La representatividad de estas redes no depende el número, sino de mantener una fluida comunicación con la sociedad y con los miembros de las redes. Se suponen redes virtuosas, lo que no siempre es así, pero hay *redes de nuevo tipo* que tienen carácter público teniendo mayor visibilidad que otras formas organizacionales, están dirigidas a la acción pública, y se suponen acordes al bien general o público.

Son fundamentales para la programación y planificación –potencial de sustentarlos a mediano y largo plazo.

-en el *Estado como Relaciones Inter-Gubernamentales o Intra-Gubernamentales* (RIGs)

-de tipo *verticales* (por la estructura sectorial del Estado) que se caracteriza por el principio de jerarquía

-de tipo *centro-periferia* como en el caso de la *descentralización o desconcentración* donde la jerarquía y la autonomía pueden aparecer en distintos grados. Según el grado de coordinación frente a las políticas podemos hablar de gobierno multinivel. En estas redes se da una membresía topográfica.

-de *tipo horizontales* entre instituciones de un mismo nivel jerárquico o territorial, dando lugar a instituciones intersectoriales o de cooperación que tienen mucha presencia en el territorio. Pueden ser entre cuerpos sub-centrales en cuanto a la división político-territorial del Estado.

-*intra-gubernamentales* que se dan a lo interior de una institución a través de relaciones entre departamento u oficinas internas o a través de individuos.

Las relaciones político-institucionales se distinguen por un alto nivel de formalización (regida por reglamentos y normas de distinto tipo).

- en la *relación entre el Estado y la sociedad*

en la relación del Estado y los actores sociales colectivos o individuales

son las que llamamos “*redes socio-gubernamentales*” o de enraizamiento del Estado en la sociedad (Evans, 1996) y que dan lugar a la *participación ciudadana*.

Son redes de articulación entre agencias gubernamentales y redes sociales, organizaciones privadas o grupos permiten enfrentar problemas sociales y diseñar e implementar políticas públicas. Pueden darse a nivel nacional, sub-nacional o local.

-en la *relación entre actores del mercado* se dan en el campo de la producción y la circulación (redes de negocios). Son fundamentales para la coordinación de la actividad económica (redes de innovadores, de producción y servicios, etc.) Aquí se pueden dar *redes estratégicas* de carácter más cooperativo que competitivo.

- en la *relación del Estado con el mercado*, en éstas el Estado se relaciona con actores del mercado con distintas visiones según el paradigma dominante y el proyecto político-estratégico. Se relaciona con el desarrollo en general, del desarrollo local, con la participación en el diseño, planificación e implementación de políticas o planes económicos o de desarrollo.

-en relación a *distintos ámbitos* aparecen las *redes temáticas*, (o redes complejas o múltiples) muchas veces se crean, alrededor de una política (sobre todo las territoriales) o una planificación e incluyen distintos actores institucionales (sectoriales o territoriales del mismo o a distintos niveles territoriales, actores sociales o del mercado, colectivos o individuales). Son, a la vez, RIGs de diverso tipo: centro-periferia si participan varios niveles territoriales de gobierno; intersectoriales si incluyen distintos sectores de la actividad gubernamental; y socio-gubernamentales si hay participación social o ciudadana; y de relacionamiento con el mercado si se integran privados.

Las redes hasta aquí mencionadas son los tipos de redes que aplicaremos al análisis de la LOTDS.

Redes Individuales y Redes de Organizaciones

Las redes individuales le interesan a las ciencias sociales –sobre todo a la ciencia política y a los estudios organizacionales- y al análisis y formulación de la gestión en el marco de instituciones u organizaciones como vínculos que implican conocimiento entre actores que facilitan la cooperación y la asociación entre individuos que terminan compartiendo o intercambiando recursos.

Estas redes, como las RIGs, tienen una dimensión formal que está dada en las normativas jurídicas y administrativas, así como en la estructura institucional del Estado. Las redes inter-organizacionales son arreglos en forma de red entre organizaciones sociales, políticas y/o económicas con algún grado de formalidad o institucionalización.

El Enfoque Territorial de Gerencia Social

Dentro de los enfoques territoriales tomamos el “enfoque relacional” (Licha, 2001) de Gerencia Social que toma elementos del *New Public Management* (o Nuevo Gerenciamiento Público dentro del paradigma neoconservador) pero le da el control al Estado y al Sistema Público No-Estatal (SPNE) y no al mercado o a las agencias con convenio con privados.

Este enfoque se basa en la gestión en redes políticas, sociales y socio-gubernamentales.

Aplicado a lo territorial este enfoque se basa en buscar, mediante redes, nuevas formas de consenso y concertación a nivel sub-estatal (nivel meso)

Esta forma de gerencia puede ser funcional a nivel local ya que es un ámbito favorable a: la concertación de intereses porque se da cierta homogeneidad de intereses, por un lado; y a la interdependencia de intereses diferentes de menor visibilidad.

Esto implica ventajas para la negociación y la existencia de lazos culturales y personales que facilitan los acuerdos.

Las políticas y las instancias gubernamentales sub-nacionales y locales deberían contar con esos entramados locales si quieren evitar problemas de implementación y lograr una legitimidad democrática por medio de la participación ciudadana.

La gestión en redes, cuando se relaciona con las políticas, crea *redes de gestión innovadoras*.

El enfoque de Gerencia Social (LICHA, 2001) se basa en no separar la formulación y la implementación y agregar el seguimiento y el control de las políticas públicas.

La gestión en red tiene una serie de ventajas:

- la pluralidad de actores que da mayor capacidad de movilización de recursos y opiniones de diverso tipo

- definición de prioridades más democrática

- organizaciones gubernamentales y no gubernamentales se relacionan sin crear más burocracia

- flexibilidad de las redes las hacen más adaptables a la realidad social volátil

- sus estructuras horizontales hace que los participantes tengan más autonomía y se negocie permanente el consenso

- introducción de la planificación estratégica y análisis por actores que hace posible proyectos sostenibles y coherentes

- participación en la gestión, desarrollando la ciudadanía de los sectores más perjudicados por el modelo económico-social vigente

- los gobiernos locales en unión con actores públicos y privados por redes permiten optimizar recursos y democratizar las decisiones produciendo un punto de vista transectorial

Las limitaciones de la gestión en **redes** (FLEURY, 2000)

- hace más difícil el *accountability* en el uso de los recursos públicos ya que la responsabilidad se diluye. -los procesos de decisión se hacen más lentos por las negociaciones que implica

- los criterios de participación no son explícitos y universales –puede provocar la exclusión de grupos, personas y aún de regiones y dejar la política en manos de una élite

- la representatividad puede ser cuestionada ya que representan a los miembros de la red y no a todos los usuarios del servicio o destinatario de la política.

Redes o Relaciones Socio-Gubernamentales como Mecanismo para la Gobernanza

La gobernanza, como nueva forma de gobernar, no se basa en autoridades ni en sanciones, sino en un conjunto de instituciones y agentes del gobierno, pero también diversas instituciones dependientes de poder y las redes resultantes ya que son autónomas y se rigen a sí mismas.

Es una forma de gobernar más cooperativa y menos jerárquica. Intercambian recursos y negocian propósitos comunes con actores sociales. Así demuestra las dependencias mutuas entre lo público y lo privado, de allí la importancia de redes mixtas, sean socio-gubernamentales, temáticas o con actores del mercado. Estas redes mixtas incluyen algunos mecanismos de auto-regulación de la sociedad (gobernanza social).

Para que la gobernanza política y este tipo de redes funciones se necesita que el poder esté disperso en la sociedad y las autoridades sean legitimadas como democráticas. O sea que exista un alto grado de capital social. Pero, también se entiende que, a la inversa, las instituciones pueden crear ciudadanía y capital social. Normalmente se entiende que a más capital social le corresponde Instituciones más sólidas (PUTNAM, 1996). Pero EVANS (1996) plantea la relación al revés, a

mejores instituciones mejor sociedad ya que crean ciudadanía activa y capital social, lo cual no es menor para países y gobiernos sub-nacionales y locales de América Latina.

Descentralización.

Un fenómeno de múltiples dimensiones

La descentralización es la distribución en el territorio del poder en sus distintas dimensiones (VENEZIANO, 2005)

- en su *dimensión económica* es la distribución de los recursos económicos de diverso tipo en el territorio. Esta dimensión aparece ligada al desarrollo territorial.
- en su *dimensión social* es la distribución de la población con todas sus características socio-demográficas (necesidades, nivel de ingreso, educativo, etc). Pero también su capital social, su tejido asociativo y su capacidad de auto-organización social. Esta dimensión aparece vinculada al desarrollo social que depende del capital social local y de las políticas sectoriales y sociales territorializadas o descentralizadas.
- la *dimensión cultural* que se relaciona con la distribución de los recursos histórico-culturales nacionales o de las distintas zonas o localidades. Se vincula con la identidad y con el acervo cultural de la comunidad local.
- por último, aparece la *dimensión política* que trataremos aparte.

La *dimensión política* de la descentralización tiene una doble dimensión;

. - por un lado, es una descentralización del *sistema político* que es la distribución territorial de actores políticos en el territorio (partidos locales, líderes locales o sub-nacionales, etc. En Uruguay esto se expresa en las listas partidarias locales del sistema de partidos nacionales.

. - por otro lado, la *descentralización político-institucional* del Estado o de algunas de sus ministerios o reparticiones. Es la distribución del poder político institucional en el territorio. Tiene una dimensión jurídico-administrativa que se plasma en las normas jurídicas y el marco normativo de la gestión subnacional, local o las relaciones entre ellas y con respecto al marco normativo nacional. Pero también se relaciona, en este paradigma, a la participación ciudadana, como la participación de organizaciones y ciudadanos en el diseño e implementación de políticas al nivel territorial que corresponda. Para este objetivo el Estado a nivel sub-nacional o local tiene que crear los espacios o canales de información, consulta, participación en la toma de decisiones, así como en la implementación y el control de las políticas del nivel correspondiente. También es fundamental, en este paradigma, que los Gobiernos de distintos niveles territoriales se articulen para el diseño e implementación de la planificación, diseño e implementación de servicios y políticas en forma articulada dando lugar a un “*gobierno multinivel*” (SUBIRATS, 1989).

La dimensión político-institucional es un proceso integral –dentro de una visión democratizante de Reforma de Estado- donde los conceptos de relacionamiento entre Estado y la sociedad pasan por los conceptos como el de estimular la gobernabilidad, la nueva gobernanza, el capital social, la participación ciudadana y el desarrollo socio-económico equitativo y sustentable. La idea es hacer

más democráticos y transparentes todos los niveles del Estado y el relacionamiento entre ellos, fortaleciendo o empoderando al ciudadano.

Cada vez se hace más necesario organizar el Estado según una lógica territorial en equilibrio con la lógica sectorial-vertical característica de los sistemas centralizados.

El objetivo de la descentralización puede llevar a una distribución más equitativa de los recursos a nivel territorial y una mayor gobernabilidad en cuanto a capacidad para el diseño e implementación de políticas públicas en todos los niveles territoriales, incluso el nacional. Se supone una gestión se hace más eficiente al acercar la toma de decisiones sobre políticas públicas sectoriales o territoriales a las iniciativas y demandas ciudadanas. La planificación y el desarrollo local juegan un papel central en este sentido. En definitiva, fortalece al Estado y a la sociedad y a su relacionamiento que es el centro del paradigma democratizante.

Metodología para el Análisis y la Intervención en la Descentralización

La dimensión político-institucional es la dimensión formal de las Relaciones Inter-Gubernamentales (RIG) Centro-Periferia dentro de la distribución territorial del Estado. Esta dimensión formal se ve plasmada en las normativas y reglas que rigen las RIG (Constitución, Ley de Descentralización, Decretos u Ordenanzas Departamentales y reglamentos locales). Estas normas constriñen las relaciones formales e informales entre actores dentro del organigrama del Estado en distintos niveles

Si las RIG Centro-Periferia tienen por objetivo articular las políticas, servicios, planes o proyectos se crea lo que mencionamos como gobierno multinivel (SUBIRATS, 1989) que también tiene una dimensión formal y otra real, por donde circula el flujo de poder constreñidos por las RIGs formales.

También se pueden dar redes de cooperación entre miembros de igual nivel territorial formando redes o Relaciones Inter-Gubernamentales Horizontales de cooperación para la implementación de una política, proyecto o plan.

Pero para que la descentralización no sea una obra de ingeniería institucional vacía es necesario que se complemente con redes socio-gubernamentales que se pueden dar a nivel sub-nacional o local preferiblemente. Los actores sociales, como hemos sostenido, serían actores ligados al territorio o actores socio-territoriales.

La importancia de la LOTDS para la descentralización en Uruguay

Damos fundamental importancia al tema de la descentralización porque creemos que la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable (LOTDS) –del 2008- tiene como estructura fundamental las Relaciones Inter-gubernamentales Centro-Periferia. (RIG CP) No sólo porque fortalece a los Gobiernos Sub-nacionales o Departamentales, poniéndolos en una posición de nodo de red entre lo local y lo nacional. Sino también por ser la primera ley que llena de contenido el ámbito local al que hace alusión la última Constitución 1997 y que recién, en el 2010 se aprueba la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana viene a instaurar estas instancias locales en los Gobiernos Municipales. Podríamos habernos centrado en las formas de participación ciudadana que plantea la LOTDS, pero preferimos centrarnos en las RIG Centro-Periferia (descentralización

o desconcentración) y otras Relaciones Gubernamentales sin dejar de mencionar las relaciones entre el Gobierno y el Mercado, fundamental para el desarrollo, y las Relaciones Socio-gubernamentales, que definen la participación ciudadana.

En el paradigma democrático y en las últimas tendencias de análisis sobre lo territorial representan la complejidad del fenómeno de la descentralización, sus distintas dimensiones y sus necesarias relaciones con otros temas a los que está vinculada ontológicamente (desarrollo, capital social, identidades socio-cultural e historia regional o local, etc.).

Esta mirada nos permite, más allá de la priorización en alguna de las dimensiones, comprender el fenómeno en su integralidad y ver sus complejidades y la relación con el contexto que la rodea. Esto es fundamental para el estudio de casos, para su comparación y para extraer algunas conclusiones generalizables.

5. Las categorías teóricas y las Relaciones Intergubernamentales y Socio-Gubernamentales presentes en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable N° 18308/2008.

Nuestro objetivo es demostrar que la LOTDS se inscribe en el paradigma democrático de la gestión y de la Reforma del Estado. Esto intentamos hacerlo mediante la aplicación de la metodología de RIG. Es así que se analizará artículo por artículo, así como sus fundamentos especiales, clasificando que tipo de Relación Interinstitucional o socio-gubernamental representan.

Para empezar, por los principios (art 5 y 3) que busca la *equidad social y territorial, y la participación ciudadana* –como veremos- parece estar en el paradigma democratizador por el rol que le otorga al Estado en el OT y el DS (art. 1 y 2)

Define el OT y el DS como políticas que se complementan atinentes al Estado (art 2 y 3). Se define al OT como una función pública, de interés general y cometido esencial del Estado. Esto está diametralmente opuesto a la “planificación por el mercado” del paradigma neoconservador.

También define al OT como “el **ordenamiento territorial** es el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales” (art 3) Aquí podemos observar como se insinúan la puesta en práctica de políticas sectoriales sobre el territorio (*Relaciones Intergubernamentales centrales-sectoriales*) (art, 3)

Es fundamental rescatar la finalidad de integración social y equidad territorial y social como uno de sus objetivos, lo que también es coherente con el paradigma democratizante (art. 5). Recordemos que, entre los **principios rectores**, aparecen: la *planificación sustentable* con el medio ambiente; la *equidad social* que destacamos; la *cohesión territorial*; la *coordinación y cooperación entre el sector público, el privado y el social*; la *descentralización* de la planificación territorial; la promoción del *desarrollo local y regional*; la *participación ciudadana* en las distintas etapas del diseño e implementación de la política pública lo cual enfatizamos; el desarrollo de *objetivos estratégicos y de contenido social y económicos solidarios* lo cual también enfatizamos; la creación de las condiciones para el *acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna*; entre otros objetivos que realmente –como veremos- se ven desarrollados en el texto de la ley y no se reducen a solo principios normativos generales que no se plasman en el diseño institucional de la planificación de políticas territoriales. Evidentemente estos principios rectores nos remiten a las últimas tendencias del *paradigma democratizante*.

La **planificación** es concebible como una técnica para fines y políticas pública con objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos. La planificación aquí planteada no tiene nada de “neutra”, ni está en manos del mercado cosa que podemos deducir de los fines del OT (art. 5 de principios rectores).

En este artículo, en el inciso b) se reconoce la necesidad de **coordinación y cooperación** entre entidades públicas intervinientes y la *concertación entre el sector público y el privado*. Acá estamos viendo la posibilidad de crear *Redes complejas o temáticas* donde hay RIG entre entes públicos, pero también relaciones con el mercado o sectores privados.

Dentro del mismo art 5, en el inciso c) aparece el principio de **descentralización** de la actividad el Ordenamiento Territorial y la promoción del desarrollo local y regional. Esto es una innovación muy grande con respecto a las leyes anteriores y se relaciona con la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana que crea los gobiernos municipales. Es importante aclarar que la LOTDS ya en el 2008 habla del nivel local (basado en la Constitución de 1997)⁶⁵ mientras que esa segunda ley recién se aprueba en el 2010. Así, es la primera ley que le atribuye competencias, facultades y materia al nivel local que es la novedad de la mencionada Constitución. Se introducen, así, *Relaciones Inter-Gubernamentales Centro-Periferia y Relaciones Inter-Gubernamentales horizontales de cooperación entre Gobiernos Departamentales* para políticas o planificación o proyectos en común.

Como si todo esto fuera poco para demostrar que la LOTDS está en el marco del paradigma democratizante (en el inciso C) esta promueve la **participación ciudadana** detallando todas las etapas de la toma de decisiones sobre el diseño de políticas o planes. Esta participación es un pilar fundamental desde para crear *Relaciones Socio-Gubernamentales*, o Externas para Peter Evans (1996), que absorben el Capital Social (Putnam, 1996) de participación ciudadana. Se aumentan, así los círculos virtuosos entre instituciones públicas y sociedad civil o, dicho de otra manera, estamos creando *gobernanza*.

En la riqueza de artículo (5°) sobre los **principios rectores** de la LOTDS, en el inc. G, se concilia el *desarrollo económico, la sustentabilidad medioambiental y la equidad social con el objetivo del desarrollo integral sostenible y la cohesión de territorio*. Así en el punto h sostiene que se pretende “un desarrollo esta entes y servicios públicos estratégico y de contenido sociales y económico *solidario*”. Esto se corresponde al **proyecto político-estratégico** del Estado en el paradigma democratizante. Los numerales siguientes de este artículo van en la misma línea preocupándose por el acceso a equipamientos y servicios públicos, el patrimonio cultural y los conflictos con incidencia territorial.

Ya aquí vemos los primeros enunciados sobre **participación ciudadana**, en el Título se definen los derechos y deberes territoriales de las “*personas*”. En lo que se refiere al Ordenamiento Territorial sostiene que debe estar en función del *interés general* y, por tanto, las personas “*tienen el derecho a la participación en la elaboración de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial*” (IOT). La categoría “*persona*” la podemos asociar a ciudadano, desde la sociedad civil, pero no necesariamente organizado.

En el inciso C se habla de la **participación** de distintos tipos de *actores implicados en los procesos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable (de la sociedad civil y el mercado)*, para darles participación en arreglos público-privados en procesos de participación ciudadana. En este inciso aparece un

⁶⁵ Para una descripción de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana ver: VENEZIANO (2009 y 2011)

importante recurso de la ciudadanía cuando sostiene que “*toda persona podría demandar, ante el Poder Judicial, la observancia de la legislación territorial territorial y los Instrumentos de Ordenamiento (.....) que adopten las instituciones públicas*” Esto también la participación ciudadana a nivel individual, lo cual no impide que sea un grupo de personas o ciudadanos. Este inciso implica un mecanismo de “*accountability*”⁶⁶ y el *control* de los acuerdos, actos y resoluciones del Ordenamiento Territorial.

El **derecho a la información**, consagrado en el inciso D, lo cual es un prerrequisito o la primera etapa de la participación ciudadana y de la gobernanza ya que implica un canal de comunicación desde las instituciones hacia la sociedad civil o a los ciudadanos.

Pero también se menciona “los **deberes de las personas**” (inciso E) como el “deber de *respetar las disposiciones del Ordenamiento Territorial y colaborar con las instituciones en la defensa de su integridad*”. Además de proteger el medio ambiente, los recursos naturales, el patrimonio cultural, etc. Aquí se hace un llamado a la ciudadanía que podría basarse en la idea de *capital social* (PUTNAM. 1966) *que es la base para la gobernanza* como mencionamos en la parte teórica.

En el **Título III sobre Instrumentos de planificación territorial** en el Capítulo I se hace un listado de definiciones generales. Es de destacar la **descentralización** territorial al mismo tiempo que la *cooperación y coordinación* entre distintos niveles de gobierno. Este sistema de *RIG Centro-Periferia* pasa a ser un *gobierno multi-nivel*.

En las disposiciones generales (Capítulo I) se define los **ámbitos territoriales** de la planificación y ejecución del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable.

A **nivel nacional** se coordinan distintas políticas, referentes a diferentes sectores de la estructura político-administrativa del Estado. Así se crean *Relaciones Intra-gubernamentales* con relaciones de cooperación y coordinación horizontal en el centro del gobierno. Esto rige las directrices, ordenanzas y planes de los niveles inferiores. Lo cual si constituye un sistema de *RIG Centro-Periferia*, o sea descentralización en este caso.

Lo más importante es que los instrumentos se corresponden a distintos niveles territoriales de gobierno formando un *gobierno multinivel* donde se *destaca el rol de los Gobiernos Departamentales*.

Dentro del **ámbito departamental**, están los **planes locales**. Lo que hace referencia a autoridades locales que, si bien estaban en la Constitución de 1997, la ley que consagra estas autoridades como Gobiernos Municipales es bastante posterior a esta LOTDS del 2008. Es la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana como mencionamos.

Esto, junto a la **introducción de ámbitos regionales y planes Inter-Departamentales** hace de esta ley muy innovadora dentro de la Reforma del Estado. Se logra flexibilizar las fronteras departamentales creando *RIG horizontales* de gobiernos a un mismo nivel. El Congreso de Intendentes sería un buen ejemplo más allá de la vinculación formal con esta LOTDS.

Este tipo de RIGs, con los principios que rigen los Instrumentos en esta ley, tienden a hacer un gobierno más efectivo porque se supone que aumenta la capacidad del Estado para diseñar e implementar políticas públicas, lo que hemos definido como *governabilidad* en el paradigma democratizante.

⁶⁶ Rendición de cuentas ante la ciudadanía que deben hacer los políticos sobre su gestión.

Las **Ordenanzas y Directrices Departamentales** del Ordenamiento Territorial (OT) y del Desarrollo Sustentable (DS) (art. 15 y 16) suponen los instrumentos con las determinaciones generales con respecto a: *la gestión, la planificación y la actuación territorial en todo el Departamento*. Así como tiene que tomar *las principales decisiones sobre ocupación, desarrollo y uso del territorio*. En estos dos artículos comprobamos lo que sostuvimos sobre que la LOTDS fortalece a los Gobiernos Departamentales.

Los IOT y DS se realizarán a iniciativa del Gobierno Departamental con la **participación de las autoridades locales**. El Gobierno Departamental definirá el ámbito de cada Plan Local (Art. 17 y 18). Así, se puede decir que hay una descentralización política del Gobierno Nacional hacia lo Departamental, no así desde éste ámbito hacia los Gobiernos Locales (*RIG centro-periferia a nivel nacional*).

Los **Planes Inter-departamentales** son los instrumentos que establecen el ordenamiento estructural y detallado, formado por acuerdos de partes, casos de *micro-regiones compartidas*. Estos planes tendrán la naturaleza de los planes locales aprobados por los Gobiernos Departamentales. Podemos plantear que aquí se dan unas *Relaciones Inter-gubernamentales* horizontales no sectoriales sino territoriales. De un mismo nivel territorial (los Gobiernos Departamentales) con un objetivo específico dentro del OT o el DS.

En cuanto a la **elaboración de los instrumentos de OT y DS** en el Capítulo V se definen algunos tipos y procedimiento de creación, funcionamiento y función. En otra parte de este trabajo se trata específicamente el tema por lo que sólo lo reveremos con el fin de aplicarles las clasificaciones como distintas formas de RIGs.

Los **planes Inter-departamentales** son el instrumento que establece el ordenamiento estructural y detallado, formado por acuerdos de partes, casos de *micro-regiones*, que tendrán la naturaleza de los Planes Locales que necesitan la aprobación de los Gobiernos Departamentales (*RIG centro-periferia de lo Departamental a lo Local*). Pese a ser ese tipo de redes o relaciones no se trata de una descentralización sino de una *centralización* ya los gobiernos locales necesitan aprobación de los departamentales.

En cuanto a la **elaboración de los Instrumentos** de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable, en el Capítulo V sostiene que los elaborará el Intendente y será aprobado por la Junta Departamental. Reiteramos el rol destacado del nivel departamental pero ahora se suma el legislativo departamental. Estas también son Relaciones Inter-gubernamentales entre ejecutivo y legislativo, o si consideramos al gobierno en sentido amplio (poder ejecutivo y poder legislativo) se pueden considerar *Relaciones Intra-Gubernamentales*.

Pero esto se hará con la colaboración del Poder Ejecutivo, los entes y servicios públicos. Aquí observamos la cooperación y coordinación de distintos actores gubernamentales a dos niveles territoriales, mezclándose un criterio de *RIG Centro-Periferia con uno de RIG horizontales y sectoriales en el centro*. El objetivo parece ser un mejor diseño e implementación de políticas territoriales. Se busca fortalecer al Estado, dándole gobernabilidad, como capacidad de diseñar e implementar políticas públicas en el paradigma democratizante.

Aunque lo más interesante de este artículo (nº 25) es la exigencia de la aprobación, en **Audiencia Pública** obligatoria para los Planes Locales y todos los Instrumentos Especiales, siendo su realización consultiva para los restantes Instrumentos (*Relaciones Socio-Gubernamentales de participación*).

La aprobación definitiva será del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). Esta aclaración sobre quien termina aprobando los Planes Locales y los Instrumentos Especiales nos muestra que se trata de una relación del Gobierno Departamental con la sociedad a nivel sub-nacional que está limitada por una *RIG centro-periferia de tipo centralizador*. Esto no es ni negativo ni positivo en sí, puede tratarse de la intención del legislador de no terminar fragmentando el territorio nacional o fomentando inequidades regionales o sub-nacionales.

Queremos recalcar que aquí podemos observar que aparece por primera vez la **participación ciudadana**, o Relaciones Socio-Gubernamentales, A las RIG sectoriales y Centro Periferia se le suman los actores socio-territoriales que participan en el gobierno más cercano a ellos. Aunque la aprobación final es a nivel ministerial, o sea de Poder Ejecutivo Nacional. Esto es *Red Compleja* de ida y vuelta en lo que se refiere a las RIG Centro-Periferia. A las RIG (sectoriales y territoriales) se le suma las relaciones socio-gubernamentales dando lugar a lo que denominamos Relaciones o Redes Temáticas. Acá el tema sería el Ordenamiento Territorial y el Desarrollo Sustentable.

Los Instrumentos del ámbito Departamental serán como decretos departamentales (art.26). Pero la omisión de instancias obligatorias de “participación social” (participación ciudadana para nosotros) acarreará la unidad del Instrumento Territorial pertinente.

El carácter de la **participación ciudadana** es consultiva no resolutive y lo que es obligatorio es convocarlas para integrales dentro del proceso de diseño de los instrumentos departamentales (*Relaciones Socio-Gubernamentales de participación ciudadana R.S.G.*). Esto, aparte de ser muy innovador, es fundamental ya que le otorga una legitimidad a los IOT y DS por procedimientos –procedimientos participativos- y fortalece la gobernabilidad de las instituciones y la gobernanza como forma de gobierno, así como la descentralización al empoderar a los Gobiernos Departamentales.

En cuanto al **seguimiento y control de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial** (art.28) se “deberán preveer” mecanismos de monitoreo ciudadano. Las autoridades públicas responsables de la implementación de los Instrumentos deberán rendir cuenta de su gestión regularmente, poniendo de manifiesto los resultados de su gestión. Aquí vuelve a aparecer el concepto de *accountability* de las R.S.G. de **participación ciudadana**.

Si bien reconoce que el propietario de un inmueble tiene pleno derecho sobre el (art. 36) pone una serie de *limitaciones a la propiedad que van desde el interés general*, seguridad, salubridad, ornato público y medio ambiente. A su vez los propietarios deben cumplir con las normas de protección natural, histórica, arqueológica, artística y paisajística.

Esto nos muestra la concepción de propiedad está limitada por una serie de deberes comunes a toda la sociedad y derechos de la ciudad. No se trata del total imperio de la propiedad privada como en el paradigma neoconservador.

Se demuestra la intención de **descentralización** del Gobierno Nacional al Departamental (*RIG Centro-Periferia*) cuando define las facultades y obligaciones territoriales (art. 38) y el régimen del suelo rural (art.39). Pero esto se reafirma cuando la ley deriva tareas, materia o poderes desde “centro” a las “periferias” del sistema territorial del Estado (art. 40,41 y 42).

En cuanto a las **Disposiciones de vivienda y suelo, (Cap. V)** La planificación de la ley es intentar la coordinación entre las estrategias habitacionales y de suelo (art. 52 y 53) que supone articulaciones de políticas en esos campos. Los Gobiernos Departamentales –mediante Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable (IOTDS) deben impulsar las

políticas habitacionales y de suelo urbano destinadas a carteras públicas de tierra y calificando suelos destinados a vivienda de interés social en coordinación con el Plan Quinquenal de Vivienda. Aquí podemos observar la preeminencia que se le quiere dar a lo público, la intención de descentralización fortaleciendo a los Gobiernos Sub-nacionales, pero coordinando políticas desde el gobierno central. Se puede hablar del intento de hacer un *gobierno multinivel y del establecimiento de RIG centro-periferia*.

En tanto la **Actuación Territorial** sostiene que tanto el control como la ejecución serán públicos comprendiendo la gestión, los plazos y fuentes de financiamiento, y la delimitación de los perímetros de actuación. Se fomentará el desarrollo de la ejecución por iniciativa privada. El inicio de la ejecución requerirá la aprobación del IOT correspondiente.

Aquí podemos ver los vínculos público-privado o Estado-mercado, en una concepción del paradigma democratizante donde el poder del Estado es determinante e implica la creación de *Relaciones Gobierno-Mercado* que forma parte de las concepciones que se tengan del desarrollo global, nacional y local.

La gestión de los **Perímetros de Actuación** (art.57) se rigen por distintos sistemas de gestión: por iniciativa privada directa; por iniciativa pública expropiando; por cooperación público-privada. Los “perímetros” (Art. 56) son el ámbito de actuación de un IOT en un suelo potencialmente transformable o urbano no consolidado. Los tres sistemas son relaciones Estado-mercado o Gobierno-actores económicos. Esto forma parte de las redes externas o enraizadas (Evans 1996) del Estado. Se distinguen de las *Relaciones socio-gubernamentales* porque éstas se relacionan con actores de la sociedad civil, sin fines de lucro, las del Sistema Público No Estatal (SPNE).

Los proyectos de urbanización y de reparación (art.58) se aprueban por la Intendencia conforme a la ordenanza departamental. Aquí volvemos a ver la intención de fortalecer a los Gobiernos Sub-nacionales mediante la derivación de potestades o sea la *descentralización o RIGs Centro-Periferia*.

Las **operaciones territoriales concertadas** (Art. 59) son formas de cooperación público-privadas. Los IOT, en este caso, relaciona al Estado de distintas formas y con distintos actores: las conducidas por la Administración, con la participación de propietarios de inmuebles, los vecinos, los usuarios de la zona o inversionistas privados.

Lo anterior, en principio, parece tratarse de redes o *Relaciones Gubernamentales con “particulares”* (propietarios de inmuebles) o *Relaciones Socio-Gubernamentales* (los vecinos, los usuarios) o *Relaciones Gubernamentales con el mercado*. En definitiva, son redes de enraizamiento (Evans, 1996) del Estado en la sociedad.

Con el objetivo de alcanzar transformaciones territoriales en un área determinada, hacer mejoras sociales, o buscar el desarrollo productivo o de elevación de la calidad ambiental se pueden crear **sociedades comerciales de economía mixta**. Esto también se relaciona con determinada visión del desarrollo de paradigma democratizante y de gobernanza

A *iniciativa* del poder ejecutivo, o de un Gobierno Departamental, o de personas o entidades privadas se pueden crear éstas sociedades comerciales cuyo objetivo la urbanización, la construcción de viviendas u obras de infraestructura, entre otros ítems.

Estas *sociedades comerciales de economía mixta* representarían un ejemplo típico de *red compleja o temática* con objetivos específicos y están como *Relaciones Gobierno-mercado* que se presumen siguen los criterios de gobierno en red de la *Gerencia Social* dentro del paradigma democratizante.

La **ocupación ilegal de inmuebles** con fines de asentamiento humano (art. 70) Faculta al MVOTMA (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente) sin perjuicio de las competencias departamentales puede aplicar las sanciones a quien ocupe ilegalmente un terreno. Este es un caso de competencias compartidas y complementarias típico de los *gobiernos multinivel o de RIG Centro-Periferia* que implica la descentralización.

Por otro lado, en este mismo artículo se dice que las **empresas públicas de servicios** *deberán requerir un informe previo del MVOTMA para brindar los servicios*. Este es un ejemplo de Relaciones Intra-gubernamentales –al interior del Estado- donde se territorializan políticas sectoriales, pero con una gran dependencia muy grande del gobierno nacional.

Todo el título VI está dedicado a la **participación social en el Ordenamiento Territorial**. El art.72 obliga a “las instituciones públicas a promover *la participación de la sociedad civil*, como mínimo, en los IOT que se establecen en la ley. Toda “*persona*” podrá hacer propuestas a los efectos de su consideración por las instituciones competentes en los IOT”.

La participación de la que habla, en este artículo, es individual y evita definir al participante como ciudadano. Aún así podemos decir que se establece *Relaciones Socio-Gubernamentales* que, en principio, favorecerían la gobernanza. Pero esto se ve más claro en el artículo siguiente (Art. 73).

En él se crea una **Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial**, dentro del MVOTMA, para incluir las distintas visiones de las políticas del sector. Es interesante observar aquí que no habla de intereses sino de visiones de los distintos actores participantes.

El Presidente es el **Director Nacional de Ordenamiento Territorial**, al que se suma delegados de las instituciones públicas (ministerios con competencia en la materia, OPP, Congreso de Intendentes, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, UDELAR y otras instituciones de investigación y enseñanza). Los directores de Medio Ambiente, de Agua y Saneamiento, así como el de Vivienda. Así como instituciones privadas como pueden ser los empresarios y los profesionales. Pero lo más interesante es que se suma representantes de la sociedad civil como gremiales de trabajadores y ONGs. Evidentemente esta es una *Red compleja y Temática que es, a la vez de RIG Centro-Periferia y horizontal sectorial que tiene un componente de Relaciones Socio-Gubernamentales* con participación ciudadana.

La **Comisión Asesora** podrá asesorar en todos los asuntos de la **Dirección Nacional de OT** (DINOT) a solicitud de esta o por iniciativa de cualquiera de los miembros. Lo cual demuestra también otra forma de *participación ciudadana*.

El texto dice que el **MVTOMA** *propondrá al Poder Ejecutivo la reglamentación de esta Comisión* para su funcionamiento e integración. Pero los **Gobiernos Departamentales** *podrán crear Comisiones Asesoras con participación de instituciones públicas y privadas y representantes de la sociedad civil*. Su fin será aportar en el proceso elaboración, ejecución y seguimiento de los IOT departamentales. Aquí también podemos observar la formación de una red temática y RIG, tanto Centro-Periferia como horizontales o sectoriales, con participación ciudadana, pero a nivel del Departamental o sub-nacional. Es importante marcar aquí que la participación se da en distintas etapas de la toma de decisiones. Aquí también se dan mecanismos de **participación ciudadana**.

Posteriormente la ley trata el tema de la **coordinación inter-institucional para el Ordenamiento Territorial**. (Capítulo VII). Se establecen los Gobiernos Departamentales

-con la colaboración del MVOTMA a través de la **Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial** deberán asegurar la *coordinación y complementariedad* entre los IOT a nivel departamental entre sí y con los IOT del ámbito nacional y regional. Para esto se establecerán procedimientos de *elaboración concertada*.

Este artículo (74) es fundamental a la hora de observar las *RIG centro-periferia de carácter cooperativo entre gobiernos de distintos ámbitos territoriales* en los términos que lo define SUBIRATS (1989): como gobierno multinivel. Además, vemos que vuelve a resaltar el rol departamental poniéndolo como nodo de la red formal de coordinación y complementación de IOT. Esto se hace en una fase temprana de definición de los *Instrumentos sectoriales* –que sean relevantes territorialmente- generados por los actores públicos.

A través de este tipo de mecanismos de colaboración y coordinación de Instrumentos, planes, políticas y servicios se logra una mayor capacidad del Estado para gobernar, lo que hemos definido como *governabilidad*.

En el siguiente artículo (75) se crea un **Comité Nacional de Ordenamiento Territorial** para la coordinación de las estrategias nacionales con incidencia en el territorio. Es interesante detenernos en su composición: la Presidencia es ejercida por el ministro del MVOTMA, integrado por los ministros de: Transportes y Obras Públicas; Ganadería, Agricultura y Pesca; Industria, Energía y Minería; Turismo y Deportes; Economía y Finanzas; Director de la OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto) y el Presidente del Congreso de Intendentes. La secretaria estará en manos del Director Nacional de OT (DINOT).

Como se puede observar este *Comité está bajo la cúspide del MVOTMA, pero integra a todos los sectores gubernamentales, al más alto nivel, que se relacionan con el territorio*. Se integra la OPP que es dependiente del Poder Ejecutivo, más precisamente de Presidencia, y se integra también al Congreso de Intendentes, a través de su presidente. Quiere decir que estamos ante una red de carácter intersectorial a nivel nacional, que incluye a la oficina de la Presidencia, pero dándole participación al Congreso de Intendentes que, si bien es un organismo nacional, representa a los Gobiernos Departamentales en la OPP. Así que también incluye relaciones centro-periferia incorporando lo nacional y lo departamental. Estas son Relaciones Inter-gubernamentales sectoriales con un agregado centro periferia. Más que gobernanza aquí se busca la *governabilidad*.

Los *cometidos del Comité Nacional* de OT se definen por el artículo 76 y lo fundamental es que tiene a su cargo la formulación de Directrices Nacionales de OT y DS y los Programas Nacionales, viendo la correspondencia de los IOT a ellos. Sin embargo, lo más interesante es que debe impulsar la información y la **participación social** en todos los procesos de OT, que se establecen en la ley y las que surjan de su reglamentación. Así podemos decir que tiene que controlar las políticas territoriales estableciendo RIG centro-periferia y dar participación a la ciudadanía a través de redes socio-gubernamentales.

Las **obras públicas** deben estar *coordinadas por la Planificación Territorial* (art.77). “Estas, proyectadas por cualquier organismo del Estado, deberán ajustarse a las disposiciones de los IOT y autorizadas por el Gobierno Departamental correspondiente. En caso de incompatibilidad el Comité Nacional de OT podrá decidir sobre la obra o la modificación del IOT departamental”. Acá observamos que se trata de *RIG Centro-Periferia pero centralizadoras*.

Por otra parte, en el artículo 78 se crea, en la órbita de la **Dirección Nacional de OT (DINOT)**, dentro del MVOTMA) un **inventario nacional de OT** que registra los IOT. Así se hace posible la cooperación técnica y económica del MVOTMA con los Gobiernos Departamentales sistematizando información para las instituciones y público interesado. La transparencia y la información son fundamentales cuando se dan entre instituciones estatales, otorgándole *governabilidad* al sistema. Pero, cuando se dirige a otro tipo de instituciones y a la ciudadanía se transforma en el primer requisito de los procesos de participación ciudadana dándole *governanza* a todo el sistema. Las Relaciones aquí son RIG y Relaciones socio-gubernamentales. En la misma línea el artículo 79 le otorga al Poder Ejecutivo la creación de un **Sistema Nacional de Infraestructura de datos espaciales e información geográfica**. Éstos son elementos fundamentales para la eficiencia y coordinación de las políticas públicas territoriales, fortalece las capacidades del Estado dándole *governabilidad*.

En cuanto a la **resolución de divergencias** (art.80), las instituciones públicas, ante divergencias sobre criterios de OT podrán negociar de forma voluntaria con la colaboración de la Dirección Nacional de OT. En caso de no llegarse a acuerdo el asunto será resuelto por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Acá podemos observar que, mientras el asunto se resuelva entre instituciones públicas del nivel territorial nacional y en conjunto con la Dirección Nacional de OT, son *Relaciones Intra-gubernamentales*. Si el conflicto se plantea entre Gobiernos Departamentales o entre locales con la colaboración de la DINOT son *RIG Centro-Periferia*. Si es entre un Gobierno Departamental y uno local no cabe duda de que son el mismo tipo de relaciones. Lo mismo se puede decir si interviene el Tribunal de lo Contencioso Administrativo que es un órgano nacional. La resolución de divergencias posibles entre instituciones estatales, establecidas de manera general y formal en una ley, tienden a garantizar la *governabilidad* de todo el sistema institucional.

El **gobierno nacional deberá cooperar y dar apoyo a los Gobiernos Departamentales** en el fomento de la planificación Departamental (art.81). A solicitud de un Gobierno Departamental el MVOTVA brindará cooperación técnica y financiera sobre Leyes del Presupuesto y para la elaboración, gestión y evaluación de los IOT. Esta es claramente una *RIG Centro Periferia* donde se busca la eficiencia técnica y financiera de la planificación y la toma de decisiones con respecto a los IOT. Se supone que aumenta la capacidad del Estado y, por tanto, le da *governabilidad*.

La DINOT (Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, dentro del MVOTMA) deberá, por un lado, fomentar la planificación departamental y, por otro, coordinar con el Congreso de Intendentes formas de cooperación técnicas. Ambos cometidos dan cuenta de *RIG Centro-Periferia* donde desde el centro se apoya la gestión de un nivel inferior o periférico, hay una *mezcla de descentralización y re-centralización* para la coordinación de la planificación y la cooperación técnica. Recordemos que la descentralización y la centralización no se dan nunca en forma pura y menos en un gobierno multinivel como el que plantea esta ley.

El fortalecimiento institucional para el OT se atribuye al Poder Ejecutivo el fomento de las *capacidades de la gestión planificada del territorio ambientalmente sustentable y con equidad social*. Esto mediante la elaboración y ejecución de los IOT *tanto a nivel nacional como departamental* (Art.82 de las disposiciones especiales). Esto está en concordancia con los principios de la Ley y con las concepciones del paradigma democratizante.

Del resto de las disposiciones especiales destacamos la que se refiere a que *la actividad administrativa del OT* que sostiene que los IOT, suponemos de *nivel departamental*, deben ser *sometidos a la Junta*

Departamental. Además, se sostiene que parte de esta actividad significa ejercer funciones de policía territorial, a través del otorgamiento de permisos y autorizaciones de acuerdo a lo que dispongan las leyes y los decretos de la Junta Departamental.

6. Conclusiones

Los principios rectores de la LOTDS ya nos indicarían claramente que estamos en presencia de una ley basada en el paradigma democratizante. Pero estos pueden ser solo retórica si no se ven plasmados en las normas de la ley. En este caso no hay duda de que cada uno de los principios se percibe en el texto de la LOTDS. Hacemos hincapié en los principios que se refieren a la búsqueda de la equidad social y territorial, por un lado, y la participación ciudadana (la ley habla de “participación social”), por otro.

Es fundamental también el hecho de que se defina al OT como una función pública ya que es el opuesto a la planificación por el mercado como hemos dicho. Y, entre otros factores ya mencionados, se establezca que la LOTDS el “desarrollo de objetivos estratégicos y de contenido social y económicos solidarios”.

La planificación tiene fines y políticas públicas lo cual habla de una técnica no neutral, con objetivos, no siguiendo las tendencias del mercado, sino orientadas a lo público, lo cual es característico del paradigma democratizante.

La importancia de la *descentralización*, que ya mencionamos, se sintetiza en la visión de que es un principio de la actividad del Ordenamiento Territorial y la promoción del desarrollo local y regional. Pero no se trata de dispersar el poder en el territorio dando lugar a inequidades territoriales y a situaciones de ingobernabilidad. Por eso se establece que es necesaria la cooperación y coordinación entre distintos tipos de gobiernos, se trata de lo que mencionamos como gobierno multinivel. En este tipo de gobierno la LOTDS le otorga un rol fundamental a los Gobiernos Sub-nacionales, en nuestro caso Departamentales. En lo que tiene que ver con los planteos inter-gubernamentales a nivel de Gobiernos Departamentales que establece el Ordenamiento Territorial, se definen en los Planes Locales, pero se integran y deciden a nivel del nivel sub-nacional. Por ello hay que hablar de descentralización que se centraliza, en un equilibrio necesario como señalamos.

Aquí vale la pena repetir que la LOTDS le otorga un papel importante a los “planes locales”, aun cuando no existían los Gobiernos Municipales. La idea de una instancia o instrumento o actividad de planificación más cercana a la ciudadanía o sociedad civil que los Gobiernos Departamentales es totalmente innovadora a nivel legal. Y esto es una descentralización municipal que se complementa luego con la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana que crea los Gobiernos Municipales.

Otra de las características innovadoras de esta ley es la creación de espacios o redes donde se establecen *relaciones inter-sectoriales* en un mismo nivel territorial o en distintos niveles territoriales creando lo que denominamos “redes o relaciones complejas” que, generalmente, son “temáticas”. Esto es una característica de la gerencia social del paradigma democratizante. En el primer caso hablamos de intersectorialidad como *Relaciones Intra-gubernamentales* donde la complejidad no es tanta. En el segundo caso –intersectorial, pero con gobiernos de distintos niveles- a ese tipo de redes o relaciones se le *cruzan la descentralización-centralización* que se representa *RIG Centro-Periferia* alcanzando una mayor complejidad. Pero a estas redes o relaciones pueden *sumar relaciones socio-*

gubernamentales a través de la participación de la sociedad civil o representantes de ella. Aquí se llega al nivel máximo de complejidad.

La ley –y esto también es importante- habla de la conjunción de “visiones” y no de “intereses”, lo que habla a las claras de que sigue el mismo paradigma.

La *participación ciudadana* se ve en los derechos de las “personas”, entre los cuales está el de información, demandar el cumplimiento de la legislación territorial o de IOT, así como participar en el diseño e implementación de la política de OT, su control o derecho a pedir una rendición de cuentas (*accountability*).

Los IOT a nivel departamental tienen instancias obligatorias de “participación social” y el eludir esto puede significar la nulidad del IOT. En este sentido la participación ciudadana es consultiva, pero tiene una importancia fundamental.

Pero también se habla de participación social que, por una parte, puede participar en arreglos público-privados de diseño en implementación de políticas territoriales o de desarrollo haciendo alusión, no solo al privado vinculado al mercado, sino a la sociedad civil. Por otra, directamente se alude a la “participación social” refiriéndose a la sociedad civil. La ley obliga a las instituciones públicas a promoción de la participación como mínimo en el diseño de los IOT. O, por ejemplo, en la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial que constituye un excelente ejemplo de red o Relaciones Temáticas y complejas donde el tema es el OT y el DS.

La exigencia de consulta de los Planes Locales e IOT por parte de las *Audiencias Públicas* a nivel local es el mejor ejemplo de participación ciudadana. Pero recordemos que aquí también se da una descentralización centralizadora ya que el que termina aprobando estos planes e IOT es el MVTMA, o sea a nivel nacional (*RIG CP-descentralización y recentralización- Relaciones Socio-gubernamentales*).

Es necesario hacer notar que “la persona” también tiene “deberes” que no vienen al caso detallar, lo importante es que se espera un ciudadano virtuoso y proactivo que está a la base de la concepción de capital social.

La *governabilidad* viene dada por toda la ingeniería de Relaciones Intra-gubernamentales (horizontales e intersectoriales), por las RIG entre Ejecutivos y Legislativos a un mismo nivel territorial de gobierno y entre las RIG Centro-Periferia. Éstas últimas, sin embargo, buscan un equilibrio entre la descentralización y la centralización de manera que se fortalezcan los Gobiernos Departamentales, pero no que se disperse y fragmente el gobierno en el territorio. Eso no sólo traería como consecuencia posibles inequidades territoriales, sino que le quitaría eficacia al Estado en el sentido de su capacidad autónoma para el diseño e implementación de políticas pública. O sea, lo que definimos como gobernabilidad en el paradigma democratizante.

A su vez tanto la planificación, el Ordenamiento Territorial y las políticas de desarrollo sustentable que se basan en esa ingeniería política, carecen de total legitimidad y contenido si no existe la *governanza*. Recordemos que ésta está relacionada con la participación ciudadana que rescata el tejido asociativo y a los ciudadanos virtuosos para las instituciones y políticas públicas. La relación con la sociedad civil, sus organizaciones y ciudadanos dan un tipo de legitimidad diferente a la de la democracia representativa que implica la legitimidad de haberse implicado en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos. Público en el sentido de lo que es de todos y nos pertenece a todos que en parte es el Estado, pero también el Sector Público No Estatal.

Pese a todo lo que dijimos de la LOTDS debemos tener claro que se trata de Relaciones Formales y que ellas se transformen en relaciones reales entre gobiernos, ministerios, oficinas, grupos y organizaciones sociales, empresariado, actores inmobiliarios, etc. depende de la voluntad de los actores institucionales a nivel Departamental y del Intendente básicamente. O sea que se implemente es una cuestión de voluntad política.

Referencias

- BOSCHI, R. "Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador", *Revista DADOS*, vol. 42, n. 4, p. 655-590, Río de Janeiro, 1999.
- BRESSER PEREIRA, L. C. y CUNNILL GRAU, N. "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal In: *Lo público no estatal en la reforma del estado*. Buenos Aires: Paidós/ CLAD, 1998.
- CUNILL GRAU, N. *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*. Caracas: Edit. CLAD, 1991.
- DAHL, R. *Prefacio a la teoría democrática*. México: Editorial Guernika.
- DINIZ, E. *Crise, Reforma del Estado E Governabilidade*, Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1997.
- EVANS, P. El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales*, n. 140, p. 529-562, 1996.
- _____. The Eclipse of the State: reflexions on Stateness in an era of Globalization. *World Politics*, vol. 50, n. p. 62-87, 1997.
- FINOT, I. *Descentralización Del Estado Y Participación En América Latina, Un Enfoque Crítico*. Santiago de Chile: CEPAL, 1988.
- FLEURY, S. El desafío de la gestión en redes de políticas. Rio de Janeiro: Fundación Getulio Vargas, 2000.
- GUEDDES, B. Building State Autonomy in Brazil, 1930-64. *Comparative Politics*, vol. 22, n. 2, p. 217-265, 1990.
- HUNTINGTON, S. P. *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Buenos Aires: Paidós, 1995.
- JORDANA, J. La influencia de las relaciones intergubernamentales en los procesos de descentralización en América Latina. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9- Nov, 2001.
- JORDANA, J. El análisis de las *policy networks*: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 3, p. 77-90, 1999.
- KRUEGER, A. O. The political economy of the Rent-Seeking society. *American Political Science Review*, vol. 64, n. 3, 1974, p. 291-303.
- LEY DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. N° 18.567. 13 Set. 2009 y sus modificaciones en la 18.644 del 12 de febrero de 2010.
- LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SUSTENTABLE, N° 18.308, 18 Jun. 2008
- LICHA, I. Las redes de políticas sociales: un desafío de la gerencia social. (INDES/BID Washington, DC). VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9- Nov, 2001.

LOILA, E. y MOURA, S. Análise de redes: uma contribuição aos Estudos Organizacionais. In: FISCHER, T. (Org). *Gestão Contemporânea: Cidades Estratégicas e Organizações Locais*. Fundação Getúlio Vargas Editora, 1997.

MAYNTZ, R. El Estado y la sociedad civil en la gobernanza democrática. *Revista del CLAD*, n. 21, p. 1-8, 2001

NARBONDO, P y RAMOS, C. Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción. In: CALAME, P. y TALMANT, A. (Org.). *Con el Estado en el Corazón*. Montevideo: Trilce, 2001.

RHODES, R.A.W. Governance and Public Administration. In: PIERRE, J. *Debating Governance*. London: Oxford University Press, 2000.

RHODES, R. A. W. *Understanding governance: policy network, governance, reflexivity and accountability. Public policy and management*. Bristol: Rhodes, 1997.

PUTNAM, R..D. *Comunidade e democracia: experiência da Italia moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

SUBIRATS, J. Articulación de intereses en la esfera local. *Política y Sociedad*, n. 3, Madrid, p. 73-80, 1989.

VENEZIANO, A. Los dos paradigmas de la descentralización. *Revista Inter-universitaria de Estudios Territoriales "Pampa"*, de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo, Montevideo, 2012.

VENEZIANO, A. Análisis de Redes Intergubernamentales de las leyes de descentralización en Uruguay: por primera vez existen Municipios. *Revista de Ciencia Política*, Universidade de Campinas, vol. I, n. 1, 2012. Univ.

VENEZIANO, A. *Evaluación y reflexiones para Iberoamérica de la implementación de una reforma del estado orientada al ciudadano: la `descentralización participativa` del gobierno de Montevideo (1990-2002)*. Madrid: INAP, Madrid, 2005.

WEINSTEIN, J. Notas sobre gerencia social innovadora y participación comunitaria. In: LICHA, I. (Ed). *Gerencia Social en América Latina*. Washington DC: BID, 2002.

ZURBRIGGEN, C Análisis de las "policy networks" y de su utilidad para el estudio de las hechuras políticas", Documento de Trabajo ICP . 31, 2002.

ECONOMIA E POLÍTICA

Coalizão e Política Macroeconômica nos dois Governos de Lula: do Tripé Rígido ao Flexibilizado⁶⁷

Marcus Ianoni⁶⁸

Introdução

A vitória de Lula, o principal líder do Partido dos Trabalhadores (PT), nas eleições de 2002 abriu um período histórico de mudanças sociopolíticas e institucionais, caracterizado pela alteração na relação de forças entre as classes e frações, que resultou em um menor desequilíbrio na balança de poder entre capital e trabalho e em certa convergência de interesses entre a burguesia produtiva (na indústria, agricultura e comércio) e os assalariados.⁶⁹ Em linhas gerais, novas políticas nas áreas econômica e social passaram a ser implementadas pelo governo federal, procurando, em comparação com os mandatários anteriores, eleitos diretamente a partir de 1989, dar maior prioridade ao capital produtivo e ao combate à pobreza.⁷⁰ Essa nova orientação aproximou as perspectivas e expectativas, em relação às decisões governamentais, da burguesia produtiva – mesmo que não plenamente, mas ao menos parcialmente – e dos assalariados.

Na década de 1990, a abertura do país à globalização comercial, financeira e produtiva, as transformações tecnológicas e nas estratégias de produção das empresas e os ajustes na economia haviam implicado em aumento do desemprego e em avanço da precarização do trabalho, perdas salariais e diminuição do poder de barganha dos sindicatos de trabalhadores (ARAÚJO, CARTONI e JUSTO, 2001; GALVÃO, 2009; KREIN, SANTOS e NUNES, 2012). Pelo lado do capital produtivo, a partir do final daquela década, emergiram insatisfações quanto aos resultados econômicos das políticas neoliberais, que favoreceram o setor financeiro e prejudicaram a indústria de transformação. DINIZ e BOSCHI (2003 e 2007) identificam um dissenso do empresariado

⁶⁷ Este trabalho faz parte de uma pesquisa mais ampla, iniciada em 2014. Apresentei alguns resultados parciais no Congresso da ABCP daquele ano, em Brasília. Em seguida, retomei-a em meu estágio sênior na Universidade de Oxford, entre 2015 e 2016. Não há aqui referência à parte teórica sobre a perspectiva ampliada das coalizões (sociopolíticas e político-institucionais). Ela está em outro trabalho de minha autoria. Agradeço a Luiz Carlos BRESSER-PEREIRA.

⁶⁸ Professor da Universidade Federal Fluminense. Pesquisador do INCT-PPED. Contato: marcus.ianoni@gmail.com.

⁶⁹ KREIN, SANTOS e NUNES (2012) avaliam as medidas trabalhistas positivas e negativas nos governos de Lula; avaliam que houve um enfraquecimento ideológico da flexibilização, traduzido em crescimento do emprego, do salário e da formalização do mercado de trabalho.

⁷⁰ “The two forms assumed by capital-value at the various stages of its circulation are those of *money-capital* and *commodity-capital*. The form pertaining to the state of production is that of *productive capital*” (Marx, 1885, p. 17, disponível em bit.ly/1NE3Ggy (Acesso em: 18 Nov. 2015). Enquanto o capital produtivo cria valor e mais-valia, o capital dinheiro e o capital mercadoria (que é o capital comercial) modificam a forma do valor. Porém, não se ignora nesse trabalho que, na atual fase de financeirização da economia capitalista, torna-se difícil separar capital produtivo e capital especulativo na estratégia de acumulação das corporações. KRIPPNER (2004, p. 14) define financeirização como “pattern of accumulation in which profit-making occurs increasingly through financial channels rather than through trade and commodity production”.

industrial em relação à perspectiva neoliberal.⁷¹ Ou seja, as classes do setor produtivo tinham motivos reais de insatisfação com as políticas de orientação para o mercado e de redução do papel Estado no estímulo à atividade econômica implementadas no Brasil nos anos 1990.

Importantes líderes da indústria estavam descontentes com o desempenho negativo das políticas neoliberais implementadas nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que agravaram dois indicadores críticos, a desnacionalização e a desindustrialização (Sallum Jr., 1999; Santos, 2001; IEDI, 2001 e 2005; Diniz e Boschi, 2007).⁷² Essa dupla insatisfação, tanto de empresários como de trabalhadores, constitui uma base objetiva e estrutural da coalizão social-desenvolvimentista, que precisa ser levada em conta na análise das mudanças ocorridas nas ações do Estado brasileiro a partir de 2003, mesmo que os resultados em matéria de transformação da estrutura produtiva, sobretudo de fortalecimento da indústria, não tenham sido suficientes. Nesse sentido, o objetivo da análise é entender o que foi alcançado e os motivos pelos quais os resultados foram limitados. Ainda assim, pressupõe-se aqui que, para compreender o pouco que foi alcançado, importa observar o impacto estrutural da mudança da relação de forças entre as classes e frações, desde a formação do governo Lula, nas decisões do Estado. Esse impacto é a expressão tanto objetiva quanto subjetiva ou volitiva, de processos econômicos reais e contraditórios e de mediações institucionais formais e informais, da aliança sociopolítica que as novas elites governamentais passam a representar e, em alguma medida, a organizar, ao mesmo tempo em que não logram romper com uma estrutura macroeconômica hostil para o desenvolvimento industrial.

A primeira movimentação política de aproximação entre trabalho assalariado e capital ocorreu na campanha eleitoral de 2002. A escolha do bem-sucedido empresário José de Alencar como candidato a vice-presidente na chapa do PT foi uma explicitação do propósito de construir e implementar, em caso de vitória, um modelo econômico baseado na produção. DINIZ e BOSCHI (2007, p. 68) avaliam que Lula foi eleito por uma ampla coalizão reunindo eleitores tradicionais da esquerda e uma gama de descontentes com as políticas neoliberais, inclusive setores empresariais e das classes médias. SINGER (2012, pp. 155-168) avalia que o governo Lula aproximou industriais e trabalhadores em uma “coalizão produtivista”. Boito (2012) identifica uma “frente desenvolvimentista”.

Segundo ANDERSON (2007), o PT “foi o último partido dos trabalhadores de massa que surgiu no século XX – na verdade, o único realmente novo desde a Segunda Guerra Mundial”.⁷³ Esse partido tem base eleitoral importante nos assalariados dos setores privado e público e outros estratos populares, como alguns contingentes de camponeses pobres, sem-terra e jovens universitários e secundaristas. Além de fundar o PT, Lula liderou a criação da CUT (Central Única dos Trabalhadores), a maior organização sindical da América Latina, de modo que o partido possui uma forte penetração nos sindicatos, especialmente no meio urbano. Ademais, o PT possui lideranças, militantes e apoio em várias outras organizações da sociedade civil, como o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), a CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) e a UNE (União Nacional dos Estudantes), para citar apenas alguns

⁷¹ Consultar DINIZ e BOSCHI (2007, pp. 54-65).

⁷² Para uma referência das insatisfações na Fiesp, em 2001, em relação à política econômica, consultar: bit.ly/1Mnl1zK. Acesso em: 26 Out. 2015.

⁷³Essa observação de Anderson sobre o PT está mencionada em SINGER (2010).

exemplos.⁷⁴ Desde o início dos governos encabeçados pelo PT, o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), que tem penetração no movimento estudantil e em alguns sindicatos, apoiou a administração federal petista, enquanto o Partido Democrático Trabalhista (PDT), que também possui bases no sindicalismo, defendeu a candidatura de Lula no segundo turno das eleições de 2002 e esteve na coalizão de governo no início de 2003, da qual se afastou por divergência com a reforma da Previdência. Mas, desde o início do segundo mandato de Lula, em 2007, até o final do primeiro termo de Dilma, o PDT retomou sua presença na coalizão governista.⁷⁵

A demanda básica da classe trabalhadora é emprego e salário.⁷⁶ O seu atendimento depende de condições econômicas que viabilizem a atividade produtiva. Esta ocorre quando os empresários têm a expectativa de que seus investimentos gerarão lucros. Sem isso, prevalece a preferência pela liquidez, ou seja, a demanda por dinheiro, conforme argumentou KEYNES (1936) em sua teoria geral. No plano de governo da candidatura de Lula e de seu candidato a vice-presidente, o grande empresário da indústria têxtil José Alencar, destacava-se a perspectiva de mudar a orientação da economia para um modelo voltado à produção e à geração de emprego e renda. Enfatizando o papel do Estado, o documento defendia a perspectiva de “políticas ativas de incentivo à produção e à inovação tecnológica” e propunha uma nova política industrial.⁷⁷

Assim, uma das principais alavancas sociopolíticas da ação estatal desenvolvimentista, que, com limites e virtudes, foi posta em prática pelos governos federais a partir de 2003, estava na representatividade orgânica do PT em diversos segmentos dos assalariados, nos setores privado e público, e entre camponeses pobres com algum tipo de vínculo com os movimentos sociais rurais. Essas forças sociais demandam, pelo menos, emprego e incentivo à pequena produção. Mas emprego requer um ambiente econômico propício à produção e ao lucro. A acumulação de capital nos setores produtivos da indústria e da agricultura, principalmente em um país de economia retardatária como o Brasil, ainda mais em contexto de globalização, não depende apenas das leis de mercado, mas também de regulação macroeconômica e microeconômica, planejamento e incentivos, variáveis que passam por políticas do Estado. A partir do fracasso do Plano Cruzado, o empresariado produtivo não teve força suficiente para induzir políticas governamentais mais favoráveis à retomada da atividade econômica. A indústria perdeu muito espaço político para o setor financeiro, que cresceu muito desde os anos 1970 (PAULA, 1998).

No que diz respeito aos empresários industriais, sua aliança com os trabalhadores não é novidade. Autores como IANNI (1968), WEFORT (1968) e BRESSER-PEREIRA (1985) identificam no segundo governo Vargas um pacto industrializante populista e nacionalista envolvendo elites

⁷⁴ De 1995 a 2009, a CONTAG foi filiada à CUT, da qual se desfilou para ampliar sua base de relações, passando a trabalhar em conjunto também com a CTB, além de prosseguir seus vínculos de ação e organização com a central sindical controlada por dirigentes que formam o núcleo estruturante das bases petistas no sindicalismo. Consultar: <http://bit.ly/2bTKiqR> Acesso em: 3 Set. 2016

⁷⁵ Para a ruptura do PDT com o governo Lula, entre 2003 e 2004, consultar <http://bit.ly/2j0KWFw>. Para a volta do PDT ao governo Lula no início de 2007, ver bit.ly/1kbBr17. Acesso em: 6 Out. 2015. bit.ly/1JD1Pun.

⁷⁶ O sítio da CUT (bit.ly/1JD1Pun) documenta a demanda dessa organização por emprego e salário. Para uma referência mais ampla, consultar o sítio da Organização Internacional do Trabalho (ILO), em bit.ly/1EtOyNG. A famosa frase de Keynes “in the long run, we are all dead” expressava um pessimismo em relação à capacidade da economia, comandada meramente pelas forças de mercado, restabelecer o pleno emprego a cada crise cíclica. Sobre isso, consultar STIGLITZ et al. (op.cit., p. 38).

⁷⁷ Ver Programa de Governo 2002, pp. 8 e 35. Sobre a mudança na política econômica a partir do governo Lula 1, ver BARBOSA e SOUZA (2010).

governamentais, empresários industriais e trabalhadores, que, de alguma forma, se expressou ao longo de todo o período 1930-1964 e foi sendo colocado em questão à medida que o desenvolvimento associado dependente ganhou força (CARDOSO & FALETTO, 1969; EVANS, 1979). BOITO (2012) aponta que os trabalhadores, tanto no período populista pré-1964, como na fase aberta em 2003, foram importantes impulsores do crescimento econômico. Nos anos 1990, a taxa média anual de crescimento do PIB havia sido baixa, 2,6%, embora maior que o 1,7% dos anos 1980.

A chegada de Lula ao governo trouxe à tona a esperança da retomada do desenvolvimento.⁷⁸ Nesse contexto, Lula nomeou o industrial Luiz Fernando Furlan para o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e Roberto Rodrigues, líder empresarial do agronegócio, para chefiar o Ministério da Agricultura.⁷⁹

Algumas questões ficam em aberto. Até que ponto a burguesia industrial brasileira pode apostar no avanço da industrialização sem constituir uma efetiva aliança com os trabalhadores? Será possível conciliar a ambiguidade nacional-dependente da burguesia produtiva, que a faz oscilar entre ora compor pactos desenvolvimentistas, ora liberais, com a difícil e internacionalmente concorrida rota de alcance de uma estrutura produtiva complexa e sofisticada?⁸⁰ Por outro lado, será possível a um partido ou aliança de esquerda, com propósitos governistas, elevar a renda de suas bases eleitorais, por meio de políticas salariais e sociais, sem ser competente no impulso ao crescimento econômico? E conseguirá fazê-lo sem o concurso da burguesia produtiva, considerando que a sustentabilidade da distribuição, pela via do mercado e do Estado, depende da acumulação de capital nas relações de produção? Seria viável uma opção imediatamente socialista para uma esquerda governista?

O Plano Plurianual 2004-2007, intitulado, *Orientação estratégica de governo – Um Brasil para todos: crescimento sustentável, emprego e inclusão social*, ao abordar o projeto de desenvolvimento, além de explicitar que o Estado teria papel decisivo em sua condução, diz: “O PPA 2004-2007 terá como objetivo inaugurar a seguinte estratégia de longo prazo: inclusão social e desconcentração da renda com crescimento do produto e do emprego. Crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e pela elevação da produtividade. E redução da vulnerabilidade externa através da expansão de atividades competitivas que viabilizem esse crescimento sustentado. As políticas e programas que darão substância a essa estratégia distribuem-se em cinco dimensões: social, econômica, regional, ambiental e democrática”.⁸¹ O conteúdo desse documento explicita o propósito social-desenvolvimentista da política do Estado a partir de 2003.

Assim que empossado, Lula criou o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), composto por lideranças da sociedade civil indicadas pelo presidente da República, entre as quais, vários empresários e sindicalistas. Esse organismo visou promover a concertação social-

⁷⁸ Consultar bit.ly/1V5bbly. Acesso em: 19 Out. 2016.

⁷⁹ O trabalho não ignora, conforme se verá, que, apesar dessas indicações de nomes do setor produtiva para ocupar postos ministeriais, o governo Lula, sobretudo nos primeiros três anos, implementou uma política macroeconômica de forte caráter continuísta em relação ao que seu antecessor na Presidência da República havia feito entre 1999 e 2002.

⁸⁰ Sobre o caráter nacional-dependente da burguesia brasileira, consultar BRESSER-PEREIRA (2012).

⁸¹ O documento está disponível em: bit.ly/2zdb2sP. Consultado em 10 Jul. 2014. Consultar, também, BIELSCHOWSKY (2014), disponível em bit.ly/1Sa0Zay. Acesso em 28 Out. 2015.

desenvolvimentista. Como já mencionado, no final dos anos 1990, o empresariado industrial, através, por exemplo, de posicionamentos do Instituto de Estudos do Desenvolvimento Industrial (IEDI) e da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), expressava sua insatisfação com a agenda neoliberal. Referindo-se a esse descontentamento, DINIZ e BOSCHI (2007, p. 54) identificam uma “importante fissura no apoio da classe às políticas governamentais”. Ao longo do segundo mandato de FHC ocorre “a ruptura do pacto governo-empresários” (Idem, p. 45).

Para avaliar a hipótese de que houve, em alguma medida, decisões estatais de conteúdo social-desenvolvimentista no governo Lula, este artigo analisa a política macroeconômica, área-chave para o desenvolvimento. Argumenta-se que houve mudanças nessa área de política e elas expressam o impacto da aproximação coalizada, operada tanto no plano objetivo como, em algum grau, na dimensão subjetiva e institucionalizada, entre capital produtivo e trabalho assalariado (que aparecem na cena política por meio de suas lideranças, organizações, inclusive partidárias, e ações).

A política macroeconômica é estratégica, ela impacta o sistema econômico, podendo facilitar ou dificultar projetos de desenvolvimento (STIGLITZ et al., 2006; NAYYAR, 2011; BRESSER-PEREITA, OREIRO e MARCONI, 2014, OREIRO, 2016). Além disso, seu conteúdo tende a variar de acordo com o perfil das forças políticas. HIBBS (1977), escrevendo no contexto das décadas de ouro do capitalismo e tomando como base empírica os países desenvolvidos, argumenta o seguinte: “macroeconomic policy has been the focus of intense controversy and conflict between key political actors and interest groups”. Em especial, ela tem forte correlação com a inflação e o desemprego, contribuindo para explicar a tendência de *trade off* entre esses fatores, observada tanto nos Trinta Gloriosos quanto na fase atual. No Segundo Pós-Guerra, a política macroeconômica foi uma variável ímpar para identificar, com base nas decisões tomadas nessa área e nos vínculos entre partidos no governo e classes sociais, o espectro ideológico que caracteriza a esquerda e a direita, passando pelo centro: “the ‘revealed preference’ of leftist governments has been for relatively low unemployment at the expense of high rates of inflation, whereas, comparatively low inflation and high unemployment characterize political systems dominated by center and right-wing parties” (HIBBS, op. cit. p. 1468). Esse mesmo autor conclui que “the macroeconomic policies pursued by left- and right-wing governments are broadly in accordance with the objective economic interests and subjective preferences of their class-defined core political constituencies” (Ibidem). Seguirei essa perspectiva teórica, que vincula os partidos às classes sociais ou grupos de interesse, para avaliar a política macroeconômica dos três governos encabeçados pelo PT. Na Tabela 1, há uma estrutura de referência para se avaliar politicamente o conteúdo de diferentes arranjos e prioridades de política macroeconômica. Embora essa tabela não mencione a política fiscal, sabe-se que as três principais preferências da esquerda (pleno emprego, distribuição de renda e crescimento) harmonizam-se a uma percepção keynesiana, mais favorável ao déficit orçamentário sustentável para estimular a demanda agregada em contextos de crise.

Tabela 1- Preferências dos partidos políticos no Brasil sobre metas econômicas

	Socialista-Trabalhista (PT)	Centro (PMDB-PSDB de José Serra)	Conservadores (PSDB de Aécio Neves e FHC)
Im ↓ por tân ↓ cia de cres ↓ cen te ↓ de ↓ me tas ↓	Pleno emprego		Estabilidade de Preço
	Distribuição de renda		
		Crescimento	
	Crescimento		
		Equilíbrio do balanço de pagamentos	Crescimento
		Estabilidade de Preço	
		Pleno emprego	
	Estabilidade de Preço		Distribuição de renda
		Distribuição de renda	Pleno emprego
	Equilíbrio do balanço de pagamentos		Equilíbrio do balanço de pagamentos

Fonte: HIBBS (1977, p. 1977); modificada com a ajuda de José Luis Oreiro⁸²

Seguem três seções, as duas primeiras analisam, respectivamente, o tripé rígido e o tripé flexibilizado. A última faz uma avaliação sobre o desempenho da coalizão social-desenvolvimentista na política macroeconômica.

O tripé rígido (2003-2006)

Ações estatais desenvolvimentistas enfrentam limites impostos pelas políticas e interesses neoliberais, responsáveis pela promoção de reformas estruturais na economia política internacional, especialmente a liberalização dos mercados financeiros e monetários, e pelas demandas de padronização institucional de políticas públicas fundamentais.⁸³

No caso da política macroeconômica, a tendência à padronização vem impactando nos regimes monetário, fiscal e cambial (Stiglitz et al., 2006). No Brasil, ela foi responsável pela redefinição de sua estrutura, em 1999, que resultou no tripé constituído pelo sistema de metas de inflação (adotado em vários países), câmbio flutuante e metas de superávit primário. O sistema de metas de inflação e o câmbio flutuante vêm sendo implementado desde quando a âncora nominal no câmbio fixo, instituída em 1994, no bojo do Plano Real, foi colocada em cheque, durante o final de 1998 e o início do ano seguinte, por uma crise de confiança dos investidores, que provocou fuga de

⁸² Agradeço à professora Patrícia Helena Cunha (UFABC) pela informação sobre o último livro de José Luis Oreiro.

⁸³ A crítica à padronização da política macroeconômica pode ser vista em STIGLITZ et al. (2006).

capitais, perda de reservas internacionais, socorro do FMI, mediante um acordo de metas, e a substituição da diretoria do BCB (BOGDANSKI, TOMBINI & WERLANG, 2000).⁸⁴

Segundo OREIRO (2016, 181), na sua forma ortodoxa ou rígida, o regime de política macroeconômica estruturado no tripé pressupõe que o crescimento não dependeria da política macroeconômica, e sim de “fatores do lado da oferta da economia”. Na perspectiva ortodoxa, a política macroeconômica serve apenas para administrar a demanda agregada, ao passo que, na visão desenvolvimentista ela é importante “para a geração de uma elevada taxa de crescimento da demanda agregada doméstica” (op. cit., p. 183).⁸⁵

Na implementação do *inflation targeting*, a nova diretoria do BCB, tendo à frente Armínio Fraga, criou a Gerência Executiva de Relações com Investidores (Gerin), uma agência da autoridade monetária que o FMI, desde a crise do México, em 1994, vinha demandando que fosse instituída em vários países, para propiciar melhor qualidade e transparência nas informações, como as referentes às reservas internacionais. A Gerin (BCB), entre outras atividades inseridas no processo da política monetária, faz diariamente a Pesquisa de Expectativas de Mercado (PEM) e, com base nela, publica, semanalmente, o Focus – Relatório de Mercado, para o qual os departamentos de economia das instituições financeiras fornecem informação sobre a previsão que possuem a respeito de uma gama de indicadores econômicos. Mensalmente, a Gerin (BCB) publica o Top 5, no qual classifica as instituições com as previsões mais corretas, entre as participantes na PEM.

Por outro lado, em 2001 foi formalizada a criação da Gerência de Relacionamento Institucional do Tesouro Nacional – Gerin (STN). Entre suas atribuições regimentais, cabe a ela “manter e aperfeiçoar o relacionamento institucional com participantes dos mercados financeiros nacional e internacional, formadores de opinião e órgãos de governo, visando promover transparência e um melhor nível de informação sobre a Dívida Pública Federal e a política de financiamento do Tesouro Nacional”.⁸⁶

O Brasil é um dos raros países do mundo que possui duas agências públicas de *investor relations*. O *Institute of International Finance*, que se define como “the global association of the financial industry, with close to 500 members from 70 countries”, tem avaliado, há mais de dez anos, os programas de relações com investidores de 39 países emergentes mais avançados. Nessas avaliações, sistematicamente, o Brasil tem ocupado a primeira posição e, em algumas poucas vezes, a segunda.⁸⁷

Além disso, para dar outro exemplo importante das ligações institucionais entre Estado e interesse financeiro no Brasil, pode-se mencionar o *Brazil Excellence in Securities Transactions (Best)*. Lançado em dezembro de 2004, no segundo ano do primeiro mandato do então presidente Lula, o *Best* é uma associação conduzida conjuntamente por mercado e Estado. Foi criado por iniciativa do

⁸⁴ O Brasil adotou o sistema de metas de inflação (*inflation targeting*) em 1999, seguindo uma tendência internacional em curso naquela década. STERNE (2002, Tabela A8 do Apêndice) mostra que, em 1998, havia 54 países adotando algum regime de metas de inflação, ao passo que em 1990 só havia dois.

⁸⁵ Para uma visão ortodoxa do objetivo da política macroeconômica, consultar: bit.ly/2esxN0n. Acesso em: 19 Out. 2016

⁸⁶ O trecho citado está no Art. 31º do Regimento Interno do Tesouro Nacional, disponível em bit.ly/1HnxLPf. Acesso em: 2 Nov. 2015. Em Ianoni (2008) há uma descrição detalhada das atividades das agências de *investor relations* do BCB e da STN

⁸⁷ Consultar <http://bit.ly/2ziHR9P>. Acesso em: 1 Nov. 2015. Ver também Institute of International Finance (2014).

setor privado. Compõe-se, na sua face empresarial, pela ANBID (Associação Nacional dos Bancos de Investimento), BM&F (Bolsa de Mercadorias e Futuros), BOVESPA (Bolsa de Valores de São Paulo) e CBLC (Companhia Brasileira de Liquidação e Custódia); pelo setor público, participam o BCB, a STN e a CVM.⁸⁸ Ele é bem mais que um empreendimento privado-público de relações com investidores. Seu objetivo é também promover, em bases regulares e periodicidade anual, a infraestrutura dos mercados financeiro e de capital brasileiros para a comunidade internacional de investidores da Europa, América do Norte e Ásia. Na denominação do IIF (2008), o *Best* pertence à categoria das *Investment Promotion Agencies (IPAs)*.⁸⁹

Lula tomou posse em um contexto de instabilidade macroeconômica, cujo auge havia ocorrido no segundo semestre de 2002, quando as principais variáveis se alteraram: “o câmbio disparou; a inflação saiu de controle; o risco-país ultrapassou a marca dos 2400 pontos; houve uma maciça fuga de recursos; e até as linhas de crédito internacionais para exportação minguaram” (PALOCCI, 2007, p. 37).⁹⁰ A piora do quadro macroeconômico se deu em um contexto de crise, explicável tanto pelas vulnerabilidades intrínsecas ao modelo em vigor como pela reação negativa dos agentes de mercado, manifestada na conjuntura eleitoral, diante da incerteza que a chance de vitória de Lula provocava. No final dos anos 1990, foi comum a vulnerabilidade econômica em períodos eleitorais e de posse de novos governos (IMF, 1999). Barbosa e Souza (2010, pp. 58-9) avaliam que o ataque especulativo ocorrido durante a campanha eleitoral pode ser explicado como uma “forma de limitar as opções disponíveis ao novo governo”, tornando necessária a implementação de um ajuste macroeconômico no início de 2003, quando Lula tomou posse. Mas antes disso, em resposta à reação de desconfiança dos agentes de mercado, o então candidato a presidente publicou a “Carta ao povo brasileiro”, na qual assumia o compromisso de que, em caso de vitória eleitoral, seu governo respeitaria os contratos e manteria o tripé de estruturação da política macroeconômica.⁹¹

Barbosa e Souza (op. cit.) avaliam que havia duas principais visões de economia no governo Lula, a neoliberal e a desenvolvimentista. A primeira predominou nos três anos iniciais, de 2003 até março de 2006, quando Antonio Palocci comandava o Ministério da Fazenda e Henrique Meirelles, ex-presidente mundial do Bank Boston, chefiava o Banco Central do Brasil (BCB).⁹² Nesses quatro anos, Palocci trouxe para a área econômica nomes que haviam composto a equipe técnica da

⁸⁸ Atualmente, os componentes do setor privado no Best são a ANBIMA (Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais), a BM&FBOVESPA, BRAIN (BrazilInvestments&Business), CETIP (Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos) e FEBRABAN (Federação Brasileira de Bancos).

⁸⁹ O sítio do Best é <http://bit.ly/2A6WASE>. Detalhes sobre o Best podem ser obtidos em IANONI (2008).

⁹⁰ GIAMBIAGI (2014, p. 10) refere-se à “situação de emergência existente no começo de 2003, caracterizada pela vigência de uma inflação elevada, forte pressão do câmbio e risco-país altíssimo”.

⁹¹ A “Carta ao povo brasileiro” está em bit.ly/18na4fe e uma referência à crise financeira encontra-se em bit.ly/1MejRF0. Acesso em: 15 Jan. 2016. Sobre a formulação e o efeito da carta, consultar PALOCCI (op. cit., cap. 2, pp. 25-37). Consultar também Barbosa e Souza (op. cit.). Sobre a vulnerabilidade da política macroeconômica, consultar (Bresser-Pereira, 2007). Expressando a insatisfação do empresariado industrial em relação ao tripé macroeconômico, o industrial Fernando Bueno, entrevistado pelo autor, denominou criticamente a referida missiva de “Carta à Febraban”. O industrial Mario Bernardini, também entrevistado, referiu-se à escolha de Joaquim Levy como ministro da Fazenda de Dilma, no primeiro ano de seu segundo mandato, como um erro, significando a “Carta ao povo brasileiro” da mandatária petista.

⁹² O autor é Nelson Barbosa, economista desenvolvimentista que ocupou dois diferentes postos no ministério da Fazenda no segundo mandato de Lula – Secretário de Acompanhamento Econômico (2007-2008), Secretário de Política Econômica (2008-2010) – e, entre 2011 e 2013, foi Secretário Executivo da mesma pasta no primeiro mandato de Dilma. Foi Ministro da Fazenda no segundo mandato dessa presidenta, de dezembro de 2015 a maior de 2016. Ele generosamente concedeu uma entrevista para o autor desse trabalho.

Fazenda na gestão de Pedro Malan, seu antecessor no governo FHC, como Marcos Lisboa (Secretário de Política Econômica, depois presidente do Instituto de Resseguros do Brasil), Murilo Portugal (Secretaria Executiva) e Joaquim Levy (Secretaria do Tesouro Nacional).⁹³

Em consonância com a montagem da equipe técnica ortodoxa, há inúmeras outras evidências da presença da visão neoliberal nas decisões políticas nas áreas fiscal e monetária, desde antes do início formal do novo governo e durante todo o período, principalmente na gestão de Palocci. Em 2002, o então presidente Fernando Henrique Cardoso, na conjuntura de instabilidade econômica associada às eleições, “negociou com o apoio dos principais candidatos, uma extensão do programa com o FMI para 2003, com o compromisso de geração de um superávit primário consolidado de 3,75% do PIB no primeiro ano do futuro governo” (GIAMBIAGI, 2004, p. 9). Porém, antes mesmo do novo governo tomar posse, sua equipe de transição, chefiada por Antonio Palocci, anunciou um conjunto de medidas macroeconômicas, entre as quais a elevação da meta de superávit primário do setor público, em 2003, para 4,25% do PIB, visando sinalizar aos agentes financeiros “o grau de comprometimento do governo Lula com o equilíbrio fiscal e, portanto, dissipar as preocupações do mercado com um eventual aumento explosivo na dívida pública” (BARBOSA e SOUSA, op. cit., p. 60; PALOCCI, op. cit., p. 74). Ademais, em função da elevada inflação de 12,53% (IPCA), em 2002, o BCB estabeleceu metas ajustadas de 8,5% para 2003 e de 5,5% para 2004.⁹⁴

A meta de inflação mais estreita implicou em ações de aperto monetário ainda maior logo no início do governo. Quando Lula tomou posse, em janeiro de 2003, a taxa básica de juros estava em 25%. Já em janeiro, foi elevada para 25,5%. Em fevereiro, passou para 26,5%, tendo sido mantida nesse patamar elevado até maio. Ao final da recessão técnica do primeiro semestre daquele ano, o BCB reduziu a taxa Selic, de junho a dezembro, de 26,5% para 16,5%. Porém, em abril de 2004, preocupado com os efeitos da expansão da atividade econômica sobre a inflação, a autoridade monetária retomou a elevação da *prime rate*, que, no período mencionado, partiu de 16% e chegou a 19,75% em maio de 2005. A segunda rodada de aperto monetário provavelmente foi um dos fatores que impactou negativamente no crescimento. Assim, enquanto o PIB variou positivamente 5,71% em 2004, o crescimento em 2005 foi menor, 3,16%.⁹⁵ Além disso, apesar da clara tendência predominante de queda na taxa de desemprego no período 2003-2014, conforme mostra o Gráfico 1, esse indicador subiu entre 2003 e 2004, provavelmente em resposta à majoração dos juros, embora outras variáveis também possam explicar o comportamento negativo do mercado de trabalho nos dois primeiros anos da nova administração federal.

Como o objetivo aqui é mostrar as tentativas de mudança no sentido desenvolvimentista, assim como seus constrangimentos e limitações, cabe mencionar que, mesmo na fase em que predominou a visão neoliberal, o governo tomou decisões que mostraram, ao longo do tempo, que sua política econômica não era mera repetição dos oito anos de FHC, mesmo se admitindo que o novo não rompeu com o velho, apenas o amenizou ou flexibilizou, o que, no entanto, não deixa de ser relevante para a análise da coalizão – nesse caso apreendida através do impacto da mudança na

⁹³ Sobre a formação da equipe econômica de Palocci, consultar, em primeiro lugar, o próprio ex-ministro (Palocci, 2007, cap. 4, pp. 51-68) e bit.ly/1SQgh4c e glo.bo/1SQh9Wy. Acesso em: 21 Nov. 2015.

⁹⁴ Em entrevista recente, Lula disse, ao comentar sobre o ajuste fiscal implementado por Dilma Roussef em 2015, que o aumento da meta de superávit primário, em 2003, gerou muito descontentamento em sua base de apoio (consultar bit.ly/1kykkqH). Consultar também Carta Aberta, de 21/1/2003, de Henrique Meirelles a Antonio Palocci, disponível em: bit.ly/1MHH8it. Acesso em: 14 Nov. 2015.

⁹⁵ Consultar Tabela 2.

relação de forças entre as classes e frações nas políticas do Estado. Em todo o período, destaca-se a ininterrupta e intensa disputa entre as duas principais coalizões no capitalismo, a liberal e a desenvolvimentista, sendo que esta última, em contexto democrático e de presença de um forte partido dos trabalhadores no governo ou de organizações assalariadas influenciando as políticas do Estado, tende a ter também um perfil social, combinando, então, ações de inclusão das camadas populares de baixa renda pela via do mercado e da desmercantilização. No entanto, aqui não se ignora que as coalizões liberal e desenvolvimentista são tipos ideais que, na prática, podem se mesclar em diversos graus, conforme ocorreu ao longo dos governos Lula, aqui analisados.

Em setembro de 2003, o novo governo editou a medida provisória que instituía o crédito consignado para os trabalhadores do mercado de trabalho formal, ativos e aposentados. Três meses depois, ela foi convertida em lei. A implementação do crédito consignado resultou de uma iniciativa da CUT e de sua afiliada, a Confederação dos Trabalhadores do Ramo Financeiro (CONTRAF-CUT), visando ampliar o acesso dos trabalhadores aos empréstimos mediante juros mais baratos e, assim, induzir os bancos privados a uma maior participação no desenvolvimento. Ou seja, as direções sindicais da base de apoio do presidente Lula negociaram a proposta de crédito consignado com a Febraban (Federação Brasileira das Associações de Bancos) e o governo.⁹⁶ A partir de 2004, esse tipo de crédito foi introduzido também para os funcionários públicos. Já em 2006, o crédito para o consumo no Brasil crescia bem mais que o destinado livremente às empresas e o direcionado, através dos bancos públicos, para os investimentos das firmas, da agricultura e da habitação.⁹⁷ Em 2013, o volume total de crédito consignado foi de R\$ 221,8 bilhões.⁹⁸

A relação crédito/PIB é um dos indicadores econômicos insuficientes do país e ela ajuda a entender a posição dos bancos brasileiros de campeões internacionais da ineficiência, sendo o sistema bancário brasileiro também altamente concentrado.⁹⁹ “Em dezembro de 2002, a relação crédito/PIB era de 23,8%, passando a 55,8% em fevereiro de 2014” (DIEESE, 2014). Os bancos públicos federais desempenharam um papel importante na oferta desse crédito pessoal, cujas amortizações são descontadas diretamente em folha de pagamento, o que implica em redução de risco de inadimplência e, conseqüentemente, dos juros contratuais.¹⁰⁰

BARBOSA e SOUSA (op. cit., p. 63) argumentam que, embora nessa primeira fase tenha predominado a visão neoliberal de política econômica, nela já foram implementadas, preliminarmente, algumas das principais inovações que caracterizariam, segundo esses autores, a posterior inflexão de motivação desenvolvimentista do governo Lula, sobretudo a política de valorização do salário mínimo, o aumento dos gastos com política de transferência de renda mediante condicionalidades e a expansão da oferta de crédito. Essas políticas serviriam ao “modelo de consumo de massa” (BIELSCHOWSKY, 2014 e KERSTENETZKY, 2016).

⁹⁶ Para evidências das interações entre a CUT e outras centrais sindicais e a Febraban na implementação do crédito consignado, consultar bit.ly/1XKtgWz, bit.ly/1Irfm5f, bit.ly/1lbW1zL e bit.ly/1O5DMT1. Acesso em: 3 Dez. 2015.

⁹⁷Sobre este tema consultar: <http://bit.ly/2y6y7we>. (acesso em: 3 Dez. 2015) e Lundberg, 2011).

⁹⁸ Consultar bit.ly/2bMRSTu. Acesso em: 3 Dez. 2015.

⁹⁹ Sobre a ineficiência dos bancos brasileiros, que, por outro lado, ocupam o terceiro posto no ranking internacional dos mais lucrativos, consultar bit.ly/1j4aiMO. Acesso em: 3 Dez. 2015.

¹⁰⁰ Para uma referência sobre a diferença entre as taxas de juro normais do crédito pessoal e as do consignado, consultar bit.ly/1OphkKe. Com relação à importância da participação dos bancos públicos na oferta de crédito consignado, consultar bit.ly/1HrSLV3. Acesso em: 3 Dez. 2015. As normas da implementação do crédito consignado são a MPv nº 130/2003 e a Lei nº 10.820/2003.

Em relação ao sistema financeiro brasileiro (SFN), que inclui o conjunto das instituições reguladoras e reguladas, uma decisão importante, tomada logo nos primeiros meses do então recém-empossado governo Lula, foi a aprovação, em maio de 2003, da Emenda Constitucional nº 40 (EC nº 40/2003).¹⁰¹ O Art. 192 da Constituição Federal (CF) de 1988, em sua forma original, era composto por um *caput*, oito incisos e três parágrafos. Entre outras determinações, ele estabelecia que a regulamentação do SFN deveria ser feita por meio de uma lei complementar. O terceiro parágrafo do artigo continha um conteúdo polêmico: determinava que as taxas de juros reais (acima da inflação) não poderiam ser superiores a doze por cento ao ano. Isso contrastava com o que ocorria no Brasil. A taxa de juro real de 2002, por exemplo, havia sido de 14%, superior à de todos os emergentes.¹⁰² Além disso, o inciso IV previa que a lei complementar deveria estabelecer normas sobre “a organização, o funcionamento e as atribuições do banco central e demais instituições financeiras públicas e privadas”. Enfim, o Art. 192 continha um conjunto de temas importantes de regulação do SFN a serem enfrentados pelo Congresso Nacional.

Após anos de iniciativas frustradas, tentadas isoladamente por parlamentares do Senado Federal e da Câmara dos Deputados – e não por uma vontade política centralizada das várias coalizões governistas até então existentes –, visando aprovar a lei complementar prevista no Art. 192 da CF, havia, no início de 2003, uma pressão, sobretudo proveniente dos interesses financeiros, para que o governo petista demonstrasse, na prática, que não colocaria em risco a autonomia do Banco Central, pelo contrário, eventualmente até apoiaria a sua formalização. Nesse contexto, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 53/1999, de autoria do então senador José Serra (PSDB-SP), foi aprovada por ampla maioria de votantes, com a base governista quase toda unida e o apoio também da oposição. Essa matéria foi convertida na EC nº 40/2003, uma espécie de segunda “Carta ao povo brasileiro” conquistada do governo petista pelos interesses.¹⁰³ A emenda introduziu duas mudanças em relação ao Art. 192: suprimiu todos os incisos e parágrafos e modificou o *caput*, de modo que o SFN passaria não mais a ser regulamentado por uma única lei complementar, mas por várias delas. A Febraban considera essas mudanças um marco, tanto por repartir a regulamentação das várias funções e mercados do SFN como pela exclusão do limite à taxa de juros. Desde então, a regulamentação do SFN retornou à gaveta, onde estava antes de 2003, mas outras normas importantes para as finanças foram aprovadas, como, por exemplo, a nova Lei de Falências, em 2004.¹⁰⁴

Outro fato importante para a análise da disputa das coalizões no que respeita à política macroeconômica foi a manutenção da estrutura institucional da autoridade monetária pelo governo Lula, apesar da demanda por mudança proveniente do leque de forças social-desenvolvimentistas. A demanda, por um lado, e o desfecho conservador de manter inalterada a composição do Conselho Monetário Nacional (CMN), por outro, reforçam a tese da força política dos interesses neoliberais ou do Consenso de Washington (WILLIAMSON, 2004); evidenciam que o grande capital, no Brasil, não é homogêneo; e, por fim, mostram tanto que o governo Lula preferiu

¹⁰¹ A composição do sistema financeiro nacional pode ser visualizada em bit.ly/1Qgdgv3 (visitado em 05/11/2015). Consultar bit.ly/2ej8TFS. Acesso em: 18 Dez. 2015.

¹⁰² Sobre os juros reais em 2002, consultar bit.ly/1RYfwWi. Sobre a comparação entre os juros no Brasil e em outros países emergentes, consultar bit.ly/1kcXULT e bit.ly/1WCFTCK (visitados em 05/11/2015).

¹⁰³ A tramitação da PEC nº 53/1999 está em bit.ly/1iXRe2N. Acesso em: 12 Nov. 2015. No primeiro turno de votação, ele recebeu 442 votos favoráveis e 13 contrários. No segundo turno, 368 a favor e 13 contrários. O PDT se absteve no primeiro turno e foi liberado pela base governista no segundo turno.

¹⁰⁴ Consultar IANONI (2010).

prosseguir conciliando com financistas e rentistas, como que a coalizão social-desenvolvimentista não teve capacidade ou mesmo vontade política suficiente para levar à frente seus interesses com mais determinação.

Em março de 2005, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT) lançaram uma campanha pela ampliação do CMN, cuja composição, desde o Plano Real, em 1994, é altamente insulada, embora as instituições financeiras tenham canais de contato com o BCB no processo de implementação da política monetária, como se dá, para citar apenas um exemplo institucional formal, no caso da coleta de dados para a pesquisa Focus de expectativas de mercado. Em artigo publicado na imprensa, assinado conjuntamente pelos presidentes das três organizações de classe mencionadas – Armando Monteiro Neto, da CNI, Luiz Marinho, da CUT, e Paulo Skaf, da Fiesp – é feita uma crítica ao foco meramente anti-inflacionário da política monetária:

Assumir conjuntamente esta bandeira - trabalhadores e empresários, com apoio de intelectuais - tem um profundo significado para o nosso país. Ao longo dos dois últimos anos, na condição de representantes de diferentes interesses do mundo da produção, repetimos exaustivamente posições coincidentes sobre a necessidade de agregar às estratégias antiinflacionárias do CMN outras variáveis, como emprego e crescimento econômico.¹⁰⁵

A demanda social-desenvolvimentista para ampliar a autoridade monetária foi levada ao CDES em março daquele ano. A proposta era que o CMN passasse a ter nove membros. Ao invés de apenas três componentes, os ministros da Fazenda e Planejamento e presidente do BCB, como é até hoje, ele contaria com a presença dos ministros do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e da Ciência e Tecnologia e com o presidente do BNDES, além de três representantes da sociedade civil, indicados pelo empresariado, trabalhadores e setor acadêmico. Ou seja, a proposta era que a produção (capital produtivo e trabalho assalariado), através dos ministérios formalmente mais próximos a ela e de sua representação empresarial, sindicalista e intelectual (algum economista desenvolvimentista) passasse a ter assento formal no CMN.

Em 19 de maio de 2005, o CDES aprovou, por ampla maioria, a moção de apoio à ampliação da autoridade monetária. Segundo o jornal *Valor Econômico*, a votação, de caráter simbólico, resultou em 77 votos favoráveis e oito contrários dos 85 conselheiros presentes. Mas esse resultado, visto pela perspectiva meramente quantitativa, pode dar uma impressão errada do poder relativo das forças em divergência. O debate opôs, claramente, as duas coalizões, a social-desenvolvimentista e a neoliberal. De um lado, ficaram empresários desenvolvimentistas e sindicalistas e, de outro, banqueiros, mas alguns representantes do capital produtivo não apoiaram a proposta de mudança, caso do conselheiro Jorge Gerdau, vinculado a um grupo transnacional de capital brasileiro da indústria do aço. “Além de Gerdau, votaram contra Roberto Setúbal (Itaú), Fernando Xavier (Telefônica), Carlos Jereissati (Iguatemi), Fábio Barbosa (ABN), Horácio Lafer Piva (ex-presidente da FIESP), Gustavo Marin (Citibank) e Milú Vilela”.¹⁰⁶ Setúbal, Marin e Vilela são do setor financeiro, onde Barbosa também tem sólido histórico de atuação. Xavier e Jereissati investem no setor de serviços e Lafer Piva, no industrial, além de ser filho de ex-senador tucano Pedro Piva e primo de Celso Lafer, ex-ministro de FHC e também politicamente próximo do PSDB, agremiação

¹⁰⁵ O artigo está em bit.ly/1PsLUNP. Outra posição empresarial-desenvolvimentista de apoio à ampliação do CMN está em bit.ly/1S4nP1b. As referências foram acessadas em: 22 Jan. 2016.

¹⁰⁶ Consultar bit.ly/1IDg9do. Acesso em: 22 Jan. 2016.

que liderou, na esfera político-institucional, as reformas neoliberais implementadas no período 1994-2002 e que é reconhecida como organicamente comprometida com o interesse financeiro.¹⁰⁷

A polêmica ocorreu no mês anterior ao da definição, pelo CMN, da meta de inflação de 2007 (a de 2006 já havia sido estabelecida em junho de 2004). Setúbal, Skaf e Monteiro divergiram sobre a proposta da coalizão social-desenvolvimentista.¹⁰⁸ Enquanto o empresário do Grupo Itaú, um dos dois maiores conglomerados financeiros privados do país, criticou-a enfaticamente, os dois representantes do capital produtivo defenderam-na no mesmo tom. O banqueiro argumentou que a participação de representantes da sociedade no CMN havia ocorrido nos anos 1980, período marcado pela hiperinflação, e que a ampliação da composição da autoridade monetária colocaria em risco a estabilidade conquistada desde 1994. Monteiro, liderança do empresariado industrial, disse: "Os ministros integrantes do CMN são entes políticos por excelência. A ampliação, na verdade, vai despolitizar a decisão do conselho, uma vez que hoje são só ministros". Skaf também reforçou a tese da representação societária: "O CMN como está já começa a discussão com o placar de 3 a 0". Por sua vez, Gerdau, em tese um desenvolvimentista, por ser do setor produtivo (mesmo não se ignorando que a clivagem entre produção e finanças é tênue), votou contra e esclareceu seu voto: "Não falta sensibilidade para os atuais integrantes do CMN. [...] Vamos respeitar a função técnica do CMN."¹⁰⁹ Mas note-se também que o grupo Gerdau é uma multinacional, a maior produtora de aços longos da América Latina, e a financeirização tem sido uma das estratégias de acumulação das grandes corporações não financeiras (ORHANGAZI, 2007; SERFATI, 2011).

Aprovada a proposta, o CDES encaminhou-a ao presidente Lula, mas ela não prosperou. Arthur Henrique, então presidente da CUT e membro do Conselho, assim se referiu à questão, em 2008: "A ampliação do Conselho Monetário Nacional teve grande aceitação no conselho e achamos que passaria com facilidade. Não vi no conselho ninguém contra a ideia. Mas o governo não encaminhou".¹¹⁰

Aparentemente, esse seria um daqueles casos que levaram alguns críticos do método pluralista de investigação da influência dos grupos de interesse nas decisões políticas a se referirem à "dupla face do poder", a explícita e a oculta (Bachrach and Baratz, 1962). O setor financeiro, cujo poder é tão grande que frequentemente não precisa expor-se publicamente para manifestar suas preferências, vetou a proposta de ampliação do CMN, motivo pelo qual ela teria sido abandonada pelo presidente Lula, que, a princípio, era favorável à mudança, tendo-a inclusive defendido perante empresários e sindicalistas. Mas se não há prova empírica desse veto, será o empiricismo sempre tão fundamental?¹¹¹ Afinal, já foram mencionadas várias evidências do poder econômico e político do setor financeiro em escala internacional e no Brasil, a começar pela estrutura do tripé envolvendo as políticas monetária, fiscal e cambial e pelas elevadas taxa de juros. Mas há outras também. Em todas as eleições presidenciais, de 1989 a 2014, passando pelos pleitos de 1994, 1998, 2002 e 2010, os bancos se destacaram entre os maiores doadores, inclusive para as candidaturas ao Congresso

¹⁰⁷ Sobre a proximidade tuca de Lafer Piva e Celso Lafer, consultar bit.ly/1KvdRDy (visitado em 22/01/16). O entrevistado Mario Bernardini associou o PSDB, a partir da gestão de Fernando Henrique Cardoso na Fazenda, em 1993, aos interesses financeiros.

¹⁰⁸ Sobre o contexto da polêmica, consultar bit.ly/1K1HP72. Acesso em: 22 Jan. 2016.

¹⁰⁹ Ver nota de rodapé 23.

¹¹⁰ Consultar bit.ly/20m3yhz. Acesso em 2 Jan. 2016.

¹¹¹ Para uma crítica à "ilusão empírica" no estudo do Estado, consultar VIANNA (1976, p. 101-128).

Nacional.¹¹² Segundo um membro do CDES, entrevistado pelo autor, o presidente Lula julgou que não era oportuno tomar a iniciativa de alteração na composição da autoridade monetária naquele momento.¹¹³ Por outro lado, em 2005, o presidente do BCB era Henrique Meirelles, homem de confiança do setor financeiro, e Palocci, cuja gestão na Fazenda foi conservadora, ainda comandava essa pasta e discordava da proposta de ampliação do CMN. A “Carta ao povo brasileiro” era uma espada de Dâmoicles sobre o governo petista, que submetia à tibieza o ímpeto desenvolvimentista de suas bases eleitorais e sociopolíticas e de membros do Executivo e do Legislativo.¹¹⁴

O Tripé Flexibilizado

A saída de Antonio Palocci do Ministério da Fazenda, em março de 2006, e a entrada em seu lugar do então presidente do BNDES, Guido Mantega, é considerada por vários autores um marco na inflexão da política econômica do governo Lula no sentido da visão desenvolvimentista de economia, anteriormente referida (Bresser-Pereira e Diniz, 2009; Barbosa e Sousa, op. cit.; Moraes e Saad-Filho).¹¹⁵ O ajuste fiscal dos três primeiros anos de governo, embora visto como necessário até mesmo pelos desenvolvimentistas, foi implementado sob o comando dos decisores neoliberais da equipe econômica, privilegiando políticas orientadas pela matriz ortodoxa. Mas os resultados do ajuste mostravam limitações em termos de estimular o crescimento e melhorar a renda e o emprego, assim como as restrições orçamentárias comprometiam a capacidade de realizar política social. Nesse cenário, a concepção neoliberal de economia no governo Lula foi perdendo espaço para a perspectiva desenvolvimentista.¹¹⁶ Não se ignora que uma coisa é o propósito desenvolvimentista, outra é a sua realização prática. Em todo o caso, a carta de demissão do ministro Palocci beneficiou os atores interessados na mudança da política econômica e, de alguma medida, ela aconteceu.¹¹⁷

¹¹² Para as eleições de 1989 e 1994, consultar bit.ly/2c8IK63; para 1998 (mas também 1994), ver bit.ly/2c7M2qD; para a intranquilidade dos bancos nacionais e estrangeiros com o candidato Lula, em 2002, ver glo.bo/2cGBxzP e para as suas contribuições eleitorais naquela e outras eleições, consultar Samuels (2002); para 2006, bit.ly/2caQqao; para 2010, bit.ly/2c7N1ai, bit.ly/2bTrZLV e bit.ly/2cBWmbB; para 2014, glo.bo/2bTsAwN e bit.ly/1DbmTEh.

¹¹³ Trata-se de Clemente Ganz Lúcio.

¹¹⁴ Consultar bit.ly/1oYhazf. Acesso em: 30 Nov. 2015.

¹¹⁵ Palocci pediu demissão do cargo após ter se envolvido na quebra do sigilo bancário de uma testemunha que havia deposto contra ele na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Bingos. Consultar bit.ly/1SblX8R e glo.bo/1SQh9Wy. Acesso em: 21 Nov. 2015. Desde 2005, com o escândalo conhecido como “mensalão”, tornou-se conhecido o envolvimento de membros do governo Lula, parlamentares governistas e do PT em esquemas de corrupção, fundamentalmente a troca ilícita, com grupos empresariais, de financiamento político privado por acesso a obras, compras, créditos e subsídios públicos e desconto ou perdão de dívidas tributárias, recursos garantidos aos capitalistas pelos políticos ou pela burocracia do Estado. Esse problema agravou-se com a Operação Lava Jato, iniciada em março de 2014, envolvendo irregularidades na Petrobras, que prejudicou bastante a administração de Dilma Roussef, submetendo-a a ofensivas institucionais e sociopolíticas crescentes das oposições, tendo à frente a grande mídia.

¹¹⁶ Para uma referência às divergências entre visões neoliberais e desenvolvimentistas em 2005, no governo Lula, consultar bit.ly/1QG6Kgc. Acesso em: 3 Fev. 2016.

¹¹⁷ Nessa parte, apoio-me bastante em BARBOSA e SOUZA (op. cit.) e BARBOSA (2010). Guido Mantega, que substituiu Palocci, é um economista desenvolvimentista; na ocasião, presidia o BNDES, de onde saiu para dirigir a Fazenda. A relação de todos os ministros nos dois governos de Lula está em bit.ly/2bLM46z. Acesso em: 4 Set. 2016.

O novo ministro substituiu, na secretaria de política econômica, Bernard Appy, economista mais próximo de Palocci e da diretoria do BCB, por Júlio Sérgio Gomes de Almeida, até então diretor-executivo do Iedi (Instituto de Estudos do Desenvolvimento Industrial), *think tank* do empresariado desenvolvimentista de São Paulo, e professor do Instituto de Economia da Unicamp. Além disso, houve mudança na Secretaria do Tesouro Nacional, saindo o conservador Joaquim Levy e entrando o social-desenvolvimentista Arno Augustin, que tomou posse em 2007, após duas breves gestões de Carlos Karwall e Tarcísio Godoy.¹¹⁸

Uma política econômica mais expansionista foi posta em prática, propiciando o crescimento do produto e o aumento da receita tributária, que financiou a expansão do gasto primário, mas sem comprometer a meta de superávit. Enquanto o crescimento médio anual do PIB em 2003-2005 foi de 3,2%, subiu para 5,1% em 2006-2008, sem que a inflação escapasse ao controle, embora tenha sido de 6,4% em 2008, quando o teto era 6,5% (Tabela 3). Por outro lado, o superávit primário médio do primeiro triênio, em relação ao PIB, foi de 2,5%, tendo caído no segundo triênio apenas para 2,3%. Além disso, houve queda da dívida líquida.

Em termos gerais, a equipe da Fazenda, no período 2006-2010, buscou conduzir a política macroeconômica evitando escolher extremos, especialmente a conhecida opção neoclássica de maximizar o controle da inflação em prejuízo do nível de emprego. Embora tenha sido mantido o arranjo institucional do tripé, as decisões de política macroeconômica passaram a ser orientadas visando propiciar, o quanto possível, um ambiente favorável “ao combate à pobreza, à redução da desigualdade na distribuição de renda, e ao crescimento do emprego e dos salários nas decisões do governo” (BARBOSA, 2010, p. 21).¹¹⁹ Alguns resultados foram alcançados nas áreas monetária, fiscal e cambial.

A principal escolha governamental para compatibilizar inflação e crescimento foi perseguir o cumprimento da meta de inflação em um ritmo nem muito acelerado e nem muito lento. O exame mais minucioso da política macroeconômica desse período foi feito por OREIRO (2016). Segundo esse autor (Ibid., p. 182), a partir de 2006 passa a vigorar o *tripé flexibilizado* – sucedendo o *tripé rígido* –, que, na área monetária, “levou ao abandono da sistemática de ‘metas de inflação declinantes’”, abrindo “espaço para uma maior redução da taxa de juros (tanto em termos nominais como em termos reais)”. Pode-se considerar que as decisões do governo visaram avançar, o quanto possível, na perspectiva da *estabilidade macroeconômica*, e não meramente garantir a *estabilidade monetária* (SICSÚ, PAULO e MICHEL, 2007; MORAIS e SAAD-FILHO, 2011). *Estabilidade macroeconômica* é uma formulação mais ampla, dos keynesianos da síntese neoclássica, que critica o foco na mera *estabilidade monetária* do modelo puramente neoclássico.¹²⁰ Mas não houve ruptura com aquilo que BRESSER-PEREIRA (2007) chamou de macroeconomia da estagnação, e sim uma atenuação dela, através de decisões mais favoráveis à criação de um ambiente pró-crescimento, embora insuficientes para alavancar o essencial, a competitividade e sofisticação produtiva da indústria de transformação.

¹¹⁸ Sobre a nova equipe da Fazenda, consultar bit.ly/1SY4e8k, o áudio disponível em <http://bit.ly/2iyfjWx> e <http://bit.ly/2yBcKXZ>. Acesso em: 03 Fev. 2016.

¹¹⁹ A distinção entre arranjo institucional e direcionamento de política macroeconômica está em BARBOSA (2010).

¹²⁰ Agradeço ao professor Fernando Cardim de Carvalho pela informação de que o conceito de estabilidade macroeconômica tem origem nos keynesianos da síntese neoclássica, Tobin, Solow e Okun.

A nova equipe econômica procurou aumentar o investimento público do governo federal. Para tanto, priorizou a área de infraestrutura.¹²¹ Nesse sentido, um marco foi o lançamento, logo no início do segundo mandato de Lula, em janeiro de 2007, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que promoveu investimento público e também estimulou o setor privado a fazer o mesmo. Na formulação inicial, a previsão de investimentos era de R\$ 503,9 bilhões, sendo que 76% desse total (R\$ 384 bilhões) viriam do setor público, através do Orçamento da União, empresas estatais e bancos oficiais.¹²² A gerente do PAC foi a então ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, posteriormente escolhida por Lula para ser a candidata à sua sucessão.

Ao abordar a flexibilização do tripé, Oreiro (Id. Ibid.) avalia que ela visava ampliar o “espaço para um estímulo maior ao crescimento econômico pelo lado da demanda agregada”. Nesse sentido, na área fiscal, houve “a retirada dos investimentos realizados pela União do cálculo da meta de superávit primário, em particular os investimentos previstos no Programa de Aceleração do Crescimento a partir de julho de 2009”. Em março de 2010, último ano do segundo mandato do presidente Lula, Dilma, em nome do governo federal, anunciou o PAC 2, para ser executado entre 2011 e 2014. Segundo o Ministério do Planejamento, a previsão de investimentos do PAC 2 foi de R\$ 955 bilhões, sendo seu maior foco em “ações de infraestrutura social e urbana, para enfrentar os problemas das grandes cidades brasileiras”.¹²³

BARBOSA e SOUSA (op. cit.) consideraram que o PAC explicitou a baixa capacidade de formulação e implementação de investimento do Estado brasileiro. Segundo uma crítica da imprensa, “entre 2007 e 2010 foram executados apenas R\$ 256,9 bilhões, 40% do valor previsto”.¹²⁴ Ao se referir ao PAC 2 e ao programa de concessões de infraestrutura, ambos implementados no governo Dilma, Bastos (2015, p. 58) avalia ser “bastante provável que problemas de execução de projetos, inclusive resultantes de boas intenções como controle da corrupção e normas ambientais, tenham atrasado investimentos”. Esse problema das capacidades estatais é relevante. De 2007 a 2010, ou seja, em Lula 2, o PAC contribuiu para a aceleração do crescimento e para o aumento da taxa de investimento da economia nacional. Segundo a Casa Civil, a participação do investimento público do governo federal no PIB passou de 1,6% em 2006 para 2,9% em 2009.¹²⁵ No entanto, em Dilma 1, ela decaiu, conforme mostra o Gráfico 2.

Desde 2007, além de promover o aumento do investimento público em Lula 2, “também incluiu uma série de desonerações tributárias para incentivar o investimento privado e o desenvolvimento do mercado de consumo de massa no Brasil. As desonerações do PAC foram ampliadas em 2008, por ocasião do lançamento da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)” (Barbosa e Sousa,

¹²¹ Sobre indicadores de dívida líquida e investimentos, consultar Tabela 1.

¹²² Consultar em Folha de S. Paulo, 26/01/2007, a matéria da capa “Dilma afirma que PAC é ‘dinheiro público na veia’” e a reportagem “Governo banca 76% do PAC, diz Dilma”, assinada por Valdo Cruz e Pedro Dias Leite. Note-se que o anúncio do PAC foi feito logo após o BCB reduzir a taxa de juros em apenas 0,25%, o que contrariou expectativas de petistas desenvolvimentistas de que a redução fosse maior. José Dirceu, ex-ministro da Casa Civil e afastado do governo por envolvimento no escândalo conhecido como “mensalão”, chegou a pedir a demissão de Meirelles, conforme bit.ly/1QqVTIU. Acesso em: 16 Nov. 2015.

¹²³ A parte citada e a informação sobre a previsão de investimentos do PAC 2 estão em bit.ly/1Q9Awul. Acesso em: 30 Nov. 2015.

¹²⁴ A crítica está em editorial da Folha de S. Paulo, de 31 Mar. 2010, disponível em bit.ly/1MNBxHB. Acesso em: 16 Nov. 2015.

¹²⁵ Sobre o PAC 2, consultar bit.ly/1SUcDXG. Sobre resultados positivos do PAC, ver bit.ly/1QHEwTx e bit.ly/1HQqkWt. Sobre limitações do PAC, ver bit.ly/1QHFe3a. O referido documento oficial está em bit.ly/1HQuff3. Acesso em: 16 Nov. 2015.

op. cit., p. 77). Em dezembro de 2007, o governo Lula sofreu uma derrota no Senado Federal ao não conseguir aprovar a prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), tributo que, desde 1997, vinha financiando a área da saúde. Várias forças políticas investiram contra a renovação desse tributo, entre elas o *lobby* dos bancos.¹²⁶ Em um primeiro momento, essa perda de arrecadação impediu a extensão das desonerações também para a folha de pagamentos das empresas, visando torná-las mais competitivas. No entanto, a ampliação das desonerações foi retomada em 2011 e representou uma das fontes do déficit fiscal nominal de 2014, ao final do primeiro mandato de Dilma, que impactou negativamente na aliança social-desenvolvimentista e na política econômica do segundo mandato da sucessora de Lula, estruturada em torno da austeridade fiscal e monetária.¹²⁷

Como dito, o objetivo do tripé flexibilizado seria conciliar a estabilidade macroeconômica com a estimulação do crescimento econômico pela demanda agregada. Um dos meios de encaminhar essa perspectiva foi a política de valorização do salário mínimo, que pode ser vista com um dos componentes de política de um regime de crescimento *wage-led*, resultante das medidas de macroeconomia colocadas em prática pelo governo Lula.¹²⁸

Em síntese, a flexibilização do tripé implicou nas seguintes alterações: a política monetária deixou de perseguir as metas declinantes de inflação, tendo sido substituída pela perspectiva de estabilidade da taxa de variação do índice de preços; o objetivo da política fiscal teria sido estabilizar a relação dívida/PIB no médio e longo prazo e aumentar o investimento público, implicando em redução da meta de superávit primário; por fim, a política cambial passaria a visar a estabilidade da taxa real de câmbio.¹²⁹

No primeiro mandato, na área monetária, houve queda consistente na taxa de inflação, totalizando uma redução de 11,45 p.p. no IPCA e a taxa de juro real caiu de 9% para 5% ao ano. Na área fiscal, a relação entre o superávit primário e o PIB foi de 3,89%, em 2002 e em 2006 ainda estava em alta, 4,34% do PIB, contribuindo, junto com o aumento da arrecadação, para que a dívida líquida do setor público caísse de 55,5% em 2002 para 49,5% em 2006.¹³⁰ Por fim, na área cambial, a forte depreciação existente em 2003 e o contexto externo de crescimento mundial foram amplamente favoráveis às exportações, seja pelo fator preço competitivo seja pelo fator demanda de mercado. Até 2006, houve superávit na conta corrente do balanço de pagamentos, crescimento das reservas internacionais e queda da dívida externa. “Entretanto, o forte desempenho do setor externo e a política de juros elevados do Banco Central vêm fazendo com que o Brasil apresente um forte fluxo de entrada de moeda estrangeira (dólar norte-americano), gerando com isso uma forte apreciação nominal e real da taxa de câmbio”, apontavam OREIRO e DEZORDI (2006, p. 27). A valorização do real acabou por desfavorecer as exportações de manufaturados. A média de

¹²⁶ Sobre a derrota do governo no Senado Federal, consultar ROMA e IANONI (2007). Sobre a participação dos banqueiros na campanha contra a CPMF, consultar Bornhausen (2010). Sobre as queixas de várias classes e frações contra a carga tributária, consultar bit.ly/2dnfrBM. Para uma breve referência da história da CPMF, consultar bit.ly/1Xbc98e. Acesso em: 16 Nov. 2015.

¹²⁷ Para uma referência oficial sobre as desonerações na folha de pagamento das empresas, consultar bit.ly/1iC9Jjk. Sobre o déficit fiscal de 2014, consultar bit.ly/2eQ8B7O. Acesso em: 16 Nov. 2015.

¹²⁸ Para informações sobre a valorização do salário mínimo até 2006, consultar bit.ly/2eGtnrN. Acesso em: 16 Nov. 2015.

¹²⁹ Consultar OREIRO (2016, pp. 185 e 188).

¹³⁰ Consultar bit.ly/2eSHOrE. Acesso em: 29 Dez. 2016. As principais informações dessa parte apóiam-se em OREIRO e DEAZORDI (2006).

crescimento do PIB foi de 3,49%.¹³¹ Em relação “à política cambial, a forte valorização observada na taxa nominal e real de câmbio após 2005 levou o Banco Central a adotar, no final de 2006 e início de 2007, uma política de compra em massa de reservas internacionais com o objetivo implícito de reduzir a velocidade de apreciação da taxa nominal de câmbio, tentando com isso preservar a competitividade da indústria brasileira nos mercados internacionais” (OREIRO, op. cit., p. 182).

Quanto ao segundo mandato, o crescimento se acelerou, sua média foi de 4,56%. Ademais, a estabilidade econômica se manteve. Nesses 4 anos finais, a média da inflação foi de 5,14%, quando havia sido 9,44% em FHC 1, 8,75% em FHC 2 e 6,41% em Lula 1.¹³²

Não obstante as restrições impostas pela estrutura institucional da política macroeconômica, mesmo após a sua flexibilização, a crise internacional de 2008 e 2009 abriu caminho para que novas decisões de conteúdo desenvolvimentista pudessem ser tomadas, desta vez tendo como argumento discursivo de legitimação a responsabilidade do governo enfrentar o tsunami e, quem sabe, lograr que, no país, houvesse apenas uma marolinha.¹³³

Em 15 de setembro de 2008, o então quarto maior banco de investimento dos EUA, Lehman Brothers, pediu concordata, fato que desencadeou a maior crise financeira internacional desde a Grande Depressão, que impactou rápida e negativamente na taxa de crescimento do produto interno bruto em todas as regiões do mundo.¹³⁴ As respostas anticíclicas do governo brasileiro vieram logo. Abrangeram as áreas fiscal, monetária, creditícia, cambial e os investimentos públicos. As medidas destinaram-se a incentivar a demanda nos seguintes setores, entre outros: construção civil, agricultura, automóveis, móveis e eletrodomésticos.¹³⁵ Elas foram eficientes. Após um PIB ligeiramente negativo em 2009, em 2010 o país cresceu 7,6%. Abordando a inflexão na política fiscal no segundo mandato de Lula, iniciada, na verdade, em março de 2006, que passa a ganhar uma característica anticíclica, MATTOS e JAYME Jr. (2011, p. 37) afirmam: “Somente a partir de 2009 é que os gastos primários se elevam acima do PIB, obviamente decorrente da crise internacional em 2008 e estagnação em 2009. Neste caso o segundo governo Lula procedeu a uma política tipicamente keynesiana, a de utilizar o gasto público e o crédito via bancos públicos para amortecer os impactos da crise”.

3. O impacto da coalizão social-desenvolvimentista na política macroeconômica de Lula

Em síntese, a política macroeconômica dos governos Lula, estruturada no tripé ortodoxo, teve um primeiro período, de pouco mais de três anos, de gestão neoliberal, caracterizado por mais continuidade em relação ao que vinha ocorrendo até 2002, e um segundo momento mais desenvolvimentista, de quase cinco anos, quando prevaleceu o tripé flexibilizado. Mesmo no segundo período, no qual houve mudanças visando o crescimento, a maioria dos analistas considera que não ocorreu a ruptura com a perspectiva ortodoxa, mas uma atenuação desta pela sua

¹³¹ As informações sobre a média de crescimento do PIB estão em glo.bo/1X8iSHY (visitado em 29/10/16).

¹³² Consultar bit.ly/1dC4SPD. Acesso em: 29 Out. 2016.

¹³³ Logo no início da crise internacional, o presidente Lula disse que ela era um tsunami nos EUA, mas, se chegasse ao Brasil, seria uma marolinha. Ver glo.bo/1VvYiUg. Acesso em: 21 Marz. 2016.

¹³⁴ Consultar Pochmann (2015) em bit.ly/1QMT6W3. Acesso em: 21 Marz. 2016.

¹³⁵ Consultar bit.ly/2eY5msl. Acesso em: 21 Marz. 2016. Uma descrição detalhada das medidas anticíclicas de 2008 e 2009 está em MOREIRA e SOARES (2010).

combinação com a visão heterodoxa, que, contudo, não logrou ser um efetivo ou impactante arranjo macroeconômico alternativo ao tripé neoliberal. Em boa medida, a *macroeconomia da estagnação*, de juros altos e câmbio sobrevalorizado, prevaleceu.

Em todo o período, tanto os constrangimentos estruturais da globalização neoliberal sobre o Estado, como os interesses rentistas e financistas de seus agentes econômicos e de seus representantes associativos e institucionais se fizeram presentes. Mais um exemplo: O economista desenvolvimentista Delfim Netto, defensor da industrialização, mas também da disciplina fiscal, ao criticar em março de 2008 uma possível decisão de aumento dos juros na reunião do Conselho de Política Monetária (COPOM) do BCB, agendada para o mês seguinte, afirmou algo relevante, relacionado aos interesses da coalizão neoliberal, que pressionam as políticas monetária e fiscal:¹³⁶

"Veja que coisa fantástica, como é uma embricação (sic) extremamente delicada. Os informantes do Focus são do sistema bancário. Se você olhar todas as estimativas do Focus elas crescem milimetricamente. A estimativa de juros para o fim do ano, porém, teve uma função descontínua. Deu um pulo. Ou seja, o BC assusta o sistema bancário, este obedece ao BC e ajusta suas expectativas, mas antes o BC já havia obedecido ao sistema bancário que demandou juros mais elevados. É uma corrente da felicidade em que o 'presunto' é o Tesouro Nacional, que é onde tudo desaba e faz crescer a dívida interna."

As contradições de objetivos entre os interesses desenvolvimentistas e neoliberais e as debilidades dos primeiros diante dos recursos de poder dos segundos ajudam muito a explicar os seguintes eventos significativos, entre outros: a divulgação, em 2002, da "Carta ao povo brasileiro" pelo candidato petista ao pleito presidencial; a aprovação da Emenda Constitucional nº 40, em 2003, com o voto consensual da oposição e da situação; o não encaminhamento da demanda social-desenvolvimentista pela ampliação do CMN, aprovado no CDES em 2005, mas engavetado pelo governo Lula; a derrota no Senado, em 2007, da proposta governista de prorrogação da vigência da CPMF, na mesma sessão em que, por unanimidade, aprovava-se a manutenção da Desvinculação das Receitas da União (DRU), medida fiscal instituída desde o Plano Real, em 1994; e a aprovação de várias leis favoráveis aos interesses financeiros pelo Congresso Nacional, como a Nova Lei de Falências (Ianoni, 2010).¹³⁷ As contradições e debilidades dos desenvolvimentistas ajudam muito também a explicar os resultados desfavoráveis para o desenvolvimento corporificados na alta taxa de juro e na valorização da taxa de câmbio do real em relação às principais moedas internacionais. O pequeno avanço que houve na política monetária, com a redução da taxa básica de juros, não foi suficiente para que o Brasil deixasse de ser o campeão mundial em elevação desse indicador macroeconômico, que ao final de 2010 era de 10,75% ao ano, e seu valor real, descontada a

¹³⁶ Disponível em bit.ly/1MyCthF. A 133ª reunião do Copom, ocorrida em 16/04/2008, manteve a taxa Selic em 11,25%, mas, na reunião seguinte, em 04/06/2008, ela foi elevada para 11,75%, conforme bit.ly/1sAMSRM. Uma referência sobre a preocupação de Delfim Netto com o desajuste fiscal está em bit.ly/1XmIX68. Acesso em: 23 Nov. 2015.

¹³⁷ Sobre a DRU, consultar bit.ly/1PItSf8. Acesso em: 31 Out. 2016.

inflação, 4,8%.¹³⁸ Mas, apesar dos pesares, também não se pode ignorar que seu valor real em 2003 era 11%.

Essas altas taxas de juros, limitando o acesso ao crédito e ao consumo e estimulando o rentismo do conjunto do empresariado, prejudicam a indústria. Apesar da implementação de uma política monetária um pouco menos apertada, principalmente a partir de 2004, conforme mostra a Tabela 1, os altos juros continuaram sendo um desestímulo de ordem macroeconômica para a produção. Os empresários industriais entrevistados para esse trabalho foram unânimes em considerar os produtos financeiros e, portanto, os bancos que os intermediam, como um concorrente muito forte na alocação dos investimentos, talvez até mais impactantes, no mercado brasileiro, que as manufaturas chinesas.¹³⁹ A consequência prática disso é que as indústrias que ainda não fecharam as portas estão inseridas na rentabilidade financeira, principalmente pela aquisição de títulos públicos, mas também em outros mercados, como o de derivativos (BITTENCOURT, 2009; BRUNO et al, 2011; DALLA COSTA e SOUZA-SANTOS, 2012).

Em um artigo criticando firmemente a hipertrofia dos bancos, os juros e spreads bancários no Brasil, o diretor de competitividade da ABIMAQ escreveu o seguinte: “Enquanto que o lucro sobre o patrimônio líquido das empresas, acumulado no período 2008/12, alcançava 47%, a aplicação em renda fixa chegou a 62%. Isso significa que no Brasil é muito melhor usar o capital em aplicações financeiras do que em atividades produtivas que geram empregos e renda. [...] A eliminação da anomalia de nossos “spreads” bancários, que levou nosso sistema financeiro a ter um peso no PIB muito acima dos países desenvolvidos, inclusive dos que são centros financeiros mundiais, passa por algumas medidas, de alçada de nossas autoridades monetárias (BERNARDINI, 2014).

Houve avanços na situação fiscal – devido à retomada da atividade produtiva e a diminuição da relação entre dívida pública e PIB. Vários indicadores tiveram uma trajetória condizente com a perspectiva desenvolvimentista: melhor desempenho no crescimento, no nível de emprego, na oferta de crédito, no investimento público, nas exportações, no volume de reservas internacionais, no salário mínimo real e no mercado consumidor, bem como diminuição na desigualdade de renda, tudo isso sem ocorrer descontrole inflacionário.¹⁴⁰ Por outro lado, a taxa de câmbio apreciou-se expressivamente ao longo do período, prejudicando a indústria.¹⁴¹

A implementação da política macroeconômica neoliberal ao longo da década de 1990, que não mudou efetivamente nos anos seguintes com Lula, provocou o debate sobre se estaria ou não ocorrendo desindustrialização negativa, prematura ou relativa no país, evidenciadas pela diminuição da participação da indústria no PIB, ocorrida desde os anos 1980, ou pela especialização regressiva em produção industrial intensiva em recursos naturais, prejudicando a atividade produtiva de bens de maior valor agregado e índices de produtividade mais elevados.

NASSIF (2008) descartava a existência de desindustrialização, mas apontava para o risco de ela ocorrer se a valorização cambial perdurasse. Também em 2008, Paulo Francini, diretor da Fiesp,

¹³⁸ As informações sobre os juros ao final do governo Lula estão em bit.ly/2cmX8ZY.

¹³⁹ Em ordem cronológica, Clemente Ganz Lúcio, Roberto Giannetti da Fonseca, Fernando Bueno, Mario Bernardini e Nelson Barbosa generosamente concederam entrevista para o autor.

¹⁴⁰ Para um balanço dos dois governos Lula e de quase todo o primeiro mandato de Dilma, consultar BIANCARELLI (2014).

¹⁴¹ Sobre a relação entre taxa de câmbio real e crescimento econômico, consultar ROCHA, CURADO e DAMIANI (2011). Para uma referência ao binômio juros altos e câmbio valorizado nos governo Lula, consultar ERBER (2011).

preocupava-se com o problema que a valorização causava para a indústria em termos de sua capacidade de aproveitamento do crescimento da demanda interna. "A questão central não é se a capacidade produtiva interna tem ou não condições de atender à demanda. Na verdade, a valorização do câmbio retira artificialmente a competitividade do setor produtivo nacional".¹⁴² Por sua vez, o empresário Jorge Gerdau Johannpeter, fundador do Movimento Brasil Competitivo (MBC), afirmou, em julho de 2011, pouco mais de seis meses após Lula deixar o cargo, que a desindustrialização já estava acontecendo. Essa percepção foi aumentando ao longo do período.¹⁴³

O governo teve que decidir entre usar o câmbio, por um lado, para controlar a inflação, preservar o poder de compra dos salários e o nível de consumo ou, por outro, para incentivar a atividade produtiva e a competitividade das exportações de produtos manufaturados.¹⁴⁴ Para economistas de orientação desenvolvimentista do governo Lula, bem como intelectuais heterodoxos, a política cambial liberal, de livre flutuação da moeda, sobretudo quando não administrada com controles que evitem excessos em volatilidade e valorização, prejudica o crescimento.¹⁴⁵

O principal formulador da abordagem teórica novo-desenvolvimentista, Luiz Carlos Bresser-Pereira, recorre ao conceito de populismo cambial, um dos tipos de populismo econômico. Populismo cambial é a política de valorização do câmbio para combater a inflação, que acarreta benefícios apenas de curto prazo, pois induz à desindustrialização (GALA, 2008, BRESSER-PEREIRA, 2013b).¹⁴⁶ O outro tipo de populismo é o fiscal. Bresser-Pereira critica esses dois populismos, seja para fins econômicos, eleitorais ou para ambos, considerando-os prejudiciais ao desenvolvimentismo democrático, que depende de câmbio competitivo, de uma conta corrente equilibrada, cujo déficit, quando ocorrer, precisa ser sustentável, crescendo menos que o PIB, e de disciplina fiscal. Criticando a estratégia de crescer por meio de investimentos externos, que geram déficits em conta-corrente, esse economista diz: "Em vez de aumentar o investimento, o que a poupança externa faz quase sempre é apreciar a moeda local, aumentar o consumo e substituir a poupança interna pela externa" (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Por um lado, em todo o período observa-se uma assimetria de poder entre um cambaleante setor produtivo industrial e poderosas instituições financeiras. Mas, por outro lado, pode-se avaliar que faltou às lideranças dos interesses social-desenvolvimentistas – que, do ponto de vista objetivo, aproximaram-se naqueles anos –, a começar pelo chefe do Poder Executivo, o presidente, além de sua equipe ministerial, coordenar e organizar melhor os interesses do empresariado industrial e das organizações dos trabalhadores, assim como de outros atores da sociedade civil, no sentido da aprovação de medidas e da criação de instituições mais favoráveis à produção manufatureira e à geração de empregos de melhor qualidade. Um exemplo disso foi a demanda pela ampliação do

¹⁴² Consultar bit.ly/23J1pMc. Acesso em: 3 Fev. 2016.

¹⁴³ A referência ao empresário Jorge Gerdau está em bit.ly/1jValMa. Acesso em: 29 Out. 2015. A CGDC foi criada pelo Decreto nº 7.478, de 12 de maio de 2011, disponível em bit.ly/1P0ynlR (visitado em 29/10/2015). Sobre o MBC, consultar glo.bo/1cY06wO. Acesso em: 29 Out. 2015. Em relação ao abandono da GGDC, consultar bit.ly/1inhUJZ. Acesso em: 29 Out. 2015.

¹⁴⁴ Para uma referência, no jornalismo econômico, ao dilema do tipo de uso que se faz do câmbio, consultar bit.ly/1MwFWjV. Acesso em: 29 Out. 2015.

¹⁴⁵ Consultar referência a estudo da equipe econômica sobre o câmbio, feito em 2010, em bit.ly/1WlsS35. Acesso em: 25 Abr. 2015. Entre os intelectuais heterodoxos, consultar (BRESSER-PEREIRA, 2009 e ROSSI, 2015). O primeiro tem se destacado como um dos principais críticos desenvolvimentistas da apreciação cambial no Brasil.

¹⁴⁶ Uma crítica de Bresser-Pereira ao uso político do populismo cambial por FHC e Lula está em bit.ly/2315Oab. Acesso em: 25 Abr. 2016.

CMN, aprovada por esmagadora maioria no CDES, mas abandonada pelo governo Lula. Havia queixas das associações de classe dos industriais sobre os juros e o câmbio.

Considerando as quatro categorias de respostas políticas às propostas de reforma econômica distinguidas por Kingstone (1999), enquanto a coalizão neoliberal pontua plenamente em termos de oposição agressiva e oposição passiva às propostas de política macroeconômica desenvolvimentista, a aliança entre capital produtivo e trabalho não logrou plena aquiescência e, muito menos, apoio entusiástico às suas propostas, o que ficará ainda mais claro ao se analisar o governo Dilma Roussef. Nesse sentido, em relação à política macroeconômica, a coalizão social-desenvolvimentista no governo Lula foi entre fraca e regular.

De qualquer modo, não se pode ignorar que a reflexão acadêmica sobre o novo desenvolvimentismo visa propiciar uma compreensão teórica e dar coerência ao conjunto das mudanças iniciadas desde Lula (MORAIS e SAAD FILHO, 2011). Como já dito, ao invés de conceber a política macroeconômica perseguindo a estabilidade monetária, o novo desenvolvimentismo trabalha com o conceito de *estabilidade macroeconômica* (Bresser-Pereira, 2004, 2006; Sicsù, Paulo e Michel, 2007). Essa perspectiva preocupa-se também com o balanço de pagamentos e o pleno emprego e tem similaridade com a visão defendida por Nelson Barbosa, acima comentada. Apesar do relativo descompasso entre o desenvolvimentismo colocado em prática pelo governo tanto em relação à teoria do novo-desenvolvimentismo como talvez em menor medida à elaboração social-desenvolvimentista, ambos formulados por intelectuais brasileiros no período pós-2003, as reflexões acadêmicas emergiram porque houve mudanças na realidade econômica nacional.¹⁴⁷ Nos anos 1990, não se falava em novo-desenvolvimentismo ou social-desenvolvimentismo.

ERBER (2011) argumenta que, no governo Lula, duas convenções conviveram juntas, a “institucionalista restrita” e a “neodesenvolvimentista”, sob a hegemonia da primeira. Segundo MORAIS e SAAD-FILHO (op. cit.) a inflexão desenvolvimentista, a partir de 2006, resultou em uma política econômica híbrida entre neoliberalismo e novo-desenvolvimentismo, cuja incompatibilidade intrínseca estava perdurando provisoriamente, “devido a uma complexa conjunção de fatores internos e externos”. Os autores antecipavam que o déficit nas transações correntes “e o ônus fiscal derivado das intervenções para moderar a sobrevalorização do real [tendiam] a criar tensões insuportáveis com o ritmo de crescimento alcançado até 2010”.¹⁴⁸

DINIZ e BOSCHI (op. cit., p. 68) avaliam que os dois primeiros anos do mandato de Lula foram marcados “por uma forte tensão entre continuidade e mudança”. Mas esses autores discordam que o compromisso de Lula com a estabilidade “pudesse ser mantido nos mesmos moldes anteriores, como muito do debate público fazia crer, salientando apenas a continuidade da política” (idem, p. 97). A percepção de que o período governamental inaugurado em 2003 representa uma inflexão, ainda que limitada, por decorrer de uma síntese entre continuidade e mudança, está em vários autores (e.g. DINIZ e BOSCHI, op. cit.; BRESSER-PEREIRA e DINIZ, 2009; BASTOS, 2012; FONSECA, CUNHA e BICHARA, 2013; MONTERO, 2014). Dulci (2013, p.26), autor que também foi ministro-chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República nos dois governos de Lula, afirmou que o ex-presidente evitou a dicotomia entre crescimento e estabilidade, tendo

¹⁴⁷ Para uma avaliação de duas das principais correntes recentes da elaboração desenvolvimentista no Brasil, o novo desenvolvimentismo e o social desenvolvimentismo, consultar Bastos (2012). Para uma crítica do desenvolvimentismo no governo Lula, consultar GONÇALVES (2012).

¹⁴⁸ As citações estão nas pp. 525-526.

optado por uma síntese entre as duas perspectivas, à qual denomina “crescimento com estabilidade”.

Assim, a tensão entre mudar e continuar foi permanente, embora em graus variáveis, entre 2003 e 2010. Uma de suas principais causas está na dificuldade política de implementar ações de protagonismo estatal desenvolvimentista diante das fortes tendências estruturais liberalizantes, no contexto da globalização, sobre diversos mercados (financeiro, produtivo e de comercialização de bens em geral) e sobre a política macroeconômica, pressionada para ser orientada para o mercado, conforme visto na introdução.¹⁴⁹ A presidência do Banco Central, nos dois mandatos de Lula, por Henrique Meirelles, homem de confiança do setor financeiro, é um exemplo significativo dessa tensão. A duplicidade do objetivo governamental embutia uma contradição difícil de ser resolvida: mudar o modelo econômico, mas também cumprir os compromissos da “Carta ao povo brasileiro”. O método de mudança econômica adotado em Lula 1 e 2 foi gradualista, enquanto que Dilma Rousseff, em seu primeiro mandato, ao implementar a Nova Matriz Econômica, que, entre outras ações, acelerou, por um período, o passo na superação do aperto monetário ao mesmo tempo que promoveu estímulos fiscais e creditícios, acabou sendo forçada pelo bloco sociopolítico e institucional neoliberal a recuar dois passos em seu segundo governo, iniciado em janeiro de 2015, quando reeditou o tripé rígido.¹⁵⁰

A conclusão é que a flexibilização do tripé visou responder, simultaneamente, às preferências da esquerda moderada, representada pelo governo Lula, especificadas na Tabela 1, que, em ordem decrescente, prioriza pleno emprego, distribuição de renda, crescimento, estabilidade de preço e equilíbrio do balanço de pagamentos, e às dos conservadores (estabilidade de preços, crescimento, distribuição de renda, pleno emprego e equilíbrio do balanço de pagamentos). Os governos Lula não desprezaram a inflação, mas, desde 2006, não perseguiram mais as metas declinantes e optaram por uma política monetária e fiscal ligeiramente mais expansionista, “para a geração de uma elevada taxa de crescimento da demanda agregada doméstica” (OREIRO, op. cit., p. 183).

Esquerda e direita têm em comum o fato de não priorizarem o equilíbrio do balanço de pagamentos. Nos anos 1990 e nos governos Lula essa tendência acabou se confirmando. Por outro lado, como a aliança institucional do governo era com o centro, que prioriza crescimento, elemento que ocupa a segunda prioridade dos conservadores, o melhor desempenho do PIB nos 8 anos de Lula serviu de fiador de uma tripla influência nas decisões do Estado, do setor financeiro, dos empresários produtivos e dos trabalhadores. Na verdade, a coalizão foi eclética, social-liberal-desenvolvimentista, sendo a flexibilização do tripé a síntese disso.

O tripé flexibilizado representa o impacto, na política macroeconômica do tripé rígido, da coalizão social-desenvolvimentista, na qual o governo tinha um pé, o esquerdo, estando o direito preso ao poder estrutural, institucional e ideológico das finanças. Tal impacto foi ao mesmo tempo construído por vontade política e favorecido pelo *boom* das commodities, que propiciou, em 2009 e

¹⁴⁹Para uma crítica à política macroeconômica de 1999 a 2005, período que abrange quase todo o primeiro mandato de Lula, ver CINTRA (2005). Para uma referência ao constrangimento permanente ao crescimento, de Lula a Dilma, provocado pela política macroeconômica, ver BRESSER-PEREIRA (2013). Para uma compreensão da relação entre política macroeconômica e crescimento, tanto para países desenvolvidos como em desenvolvimento, e sobre o caráter político das escolhas nessa matéria, consultar (STIGLITZ et al, 2006).

¹⁵⁰ De 2003 a 2005, Dilma Rousseff foi ministra das Minas e Energia, quando, então, com a saída de José Dirceu da Casa Civil, passou a ocupar essa última pasta até 2010, da qual se desvinculou para disputar e vencer as eleições presidenciais realizadas naquele ano.

2010, uma margem fiscal para a implementação de ações anti-cíclicas em resposta à crise internacional aberta ao final de 2008. A flexibilização, no segundo mandato de Lula, transitou entre a coexistência pacífica e a guerra fria da parte de algumas forças neoliberais. Mas com Dilma e a Nova Matriz Econômica, o aprofundamento da flexibilização, com expansão fiscal em contexto de crescimento baixo e perda de receita pública, vai resultar na guerra quente, a ruptura de qualquer aquiescência ou aliança tácita.

Gráfico 1 – Taxa de desemprego Frequência: Mensal de 2002.03 até 2014.12

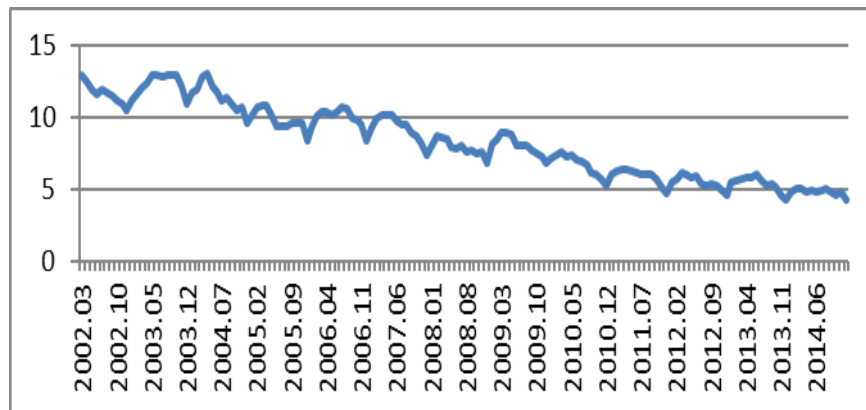
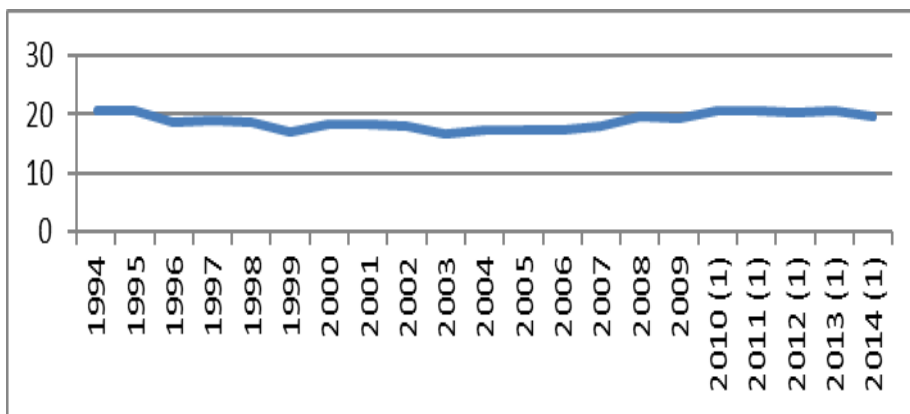


Gráfico 2 – Taxa de Investimento (IBGE)



Fonte: IBGE/PME

Tabela 2. Desempenho Macroeconômico 2002-2014

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PIB	2,66	1,15	5,71	3,16	3,96	6,09	5,17	0,33	7,53	2,73	1,03	2,49	0,1
IPCA (%a.a.)	12,5	9,3	7,6	5,69	3,14	4,46	5,9	4,31	5,91	6,5	5,84	5,91	6,41
Selic Média (%a.a.)	19,2	23,51	16,38	19,14	15,32	12,04	12,45	10,13	9,9	11,76	8,63	2,29	10,96
NFSP RPGF (%PIB)	2,14	2,30	2,54	2,45	2,06	2,17	2,36	1,22	2,09	2,26	2,01	1,59	- 0,59
Juros	8,52*	8,41	6,56	7,28	6,72	5,98	5,33	5,14	5,03	5,41	4,54	4,83	5,64
NFSP RNSP (% PIB)	4,41	5,17	2,89	3,54	3,57	2,74	1,99	3,19	2,41	2,47	2,31	3,05	6,23
DLSPC (%PIB)	59,8	54,2	50,2	47,9	46,5	44,6	37,6	40,9	38,0	34,5	32,9	31,5	34,1
RIS	-- -	49.254	52.937	53.800	85.839	180.33	206.8	239.04	288.57	352.01	378.61	375.79	374.0
Saldo CC	- 1,5	0,8	1,8	1,6	1,3	0,1	- 1,7	- 1,5	- 2,2	- 2,1	- 2,4	- 3,6	- 4,2
Taxa Investimento	18	16,7	17,4	17,2	17,3	18,1	19,5	19,2	20,6	20,6	20,2	20,5	19,7

Fonte: Ipeadata e BCB¹⁵¹ (* ver nota 17) NFSP = Necessidade de Financiamento do Setor Público; RPGF (Resultado Primário do Governo Federal); DLSPC = Dívida Líquida do Setor Público Consolidada; CC = Conta Corrente; Ris = Reservas Internacionais

¹⁵¹ Dados sobre juros e déficit nominal em 2002 estão em: bit.ly/1LYL4aX; dados sobre contas externas de 2014 estão em: bit.ly/1WjitC0. Acesso em: 9 Out. 2015.

Referências

- ANDERSON, P. Jottings on the conjuncture. *New Left Review*, nº 48, p. 5-37, 2007.
- ARAÚJO, A. M.; CARNEIRO, D. M. e JUSTO, C. R. D. M. Reestruturação produtiva e negociação coletiva nos anos 90. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16, n. 45, São Paulo, p. 85-112, 2001.
- BACHRACH, P. e BARATZ, M. S. The Two Faces of Power. *American Political Science Review*, vol. 56, p. 947-952, Dez. 1962.
- BARBOSA, N. Uma nova política macroeconômica e uma nova política social. In: PIETÁ, E. (Org.). *A nova política econômica. A sustentabilidade ambiental*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2010.
- BARBOSA, N. e SOUZA, J. A. P. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, E. e GARCIA, M. A.: *Brasil entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo e Boitempo Editorial, 2010.
- BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo”. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 779-810, dez. 2012.
- BASTOS, P. P. Z. Austeridade para quem? A crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas no Brasil. Instituto de Economia Unicamp, Texto para Discussão 257, 2015.
- BERNARDINI, M. Uma doença brasileira. Associação Brasileira da Indústria de Máquina e Equipamentos (ABIMAQ), 2014. Disponível em: bit.ly/2czlkr0. Acesso em: 7 Set. 2016.
- BIANCARELLI, A. M. A Era Lula e sua questão econômica principal: crescimento, mercado interno e distribuição de renda. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, São Paulo, nº 59, p. 263-288, jun. 2014.
- BIELSCHOWSKY, R. O velho e o novo desenvolvimentismo. Plataforma Social, maio. 2014. Disponível em: bit.ly/1Sa0Zay Acesso em: 28 Out. 2015.
- BIELSCHOWSKY, R. O modelo de desenvolvimento proposto por Lula e Dilma. *Brasil Debate*. 2014. Disponível em: bit.ly/Zh0FR1. Acesso em: 12 Dez. 2015.
- BITTENCOURT, J. L. A base de investidores da Dívida Pública Federal no Brasil. In: CAPUTO SILVA, A.; OLIVEIRA de CARVALHO, L. e LADEIRA de MEDEIROS, O. (Org.). *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.
- BOGDANSKI, J., TOMBINI, A. A. e WERLANG, S. R. da C. Implementing Inflation Targeting in Brazil. *Working Papers Series*, nº 1, Banco Central do Brasil, 2000.
- BOITO, A. Jr. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. Fórum Econômico da FGV-SP, 2012. Disponível em bit.ly/1ZK6WTg. Acesso em: 19 Jan. 2016).
- BORNHAUSEN, P, R. B. *Xô CPMF – A História de uma Vitória da Sociedade*, Florianópolis: Edição do Autor, 2010.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Pactos políticos do populismo à redemocratização*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

- BRESSER-PEREIRA, L. C. O novo desenvolvimentismo. *Folha de S. Paulo*, 19/09/2004.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. O novo desenvolvimentismo e A ortodoxia convencional. *São Paulo em Perspectiva*, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Macroeconomia da Estagnação: crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994*, São Paulo: Editora 34, , 2007.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. A tendência à sobreapreciação da taxa de câmbio”. *Econômica*, Rio de Janeiro, v.11, nº 1, p. 7-30, jun. 2009.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Herança maldita. *Folha de S. Paulo*, 25/01/2010.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Brasil, sociedade nacional-dependente. *Novos Estudos*, CEBRAP, nº 93, São Paulo, p. 101-121, Jul. 2012.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. O governo Dilma frente ao "tripé macroeconômico" e à direita liberal e dependente. *Novos estudos – CEBRAP nº95*, São Paulo, Mar. 2013.
- BRESSER-PEREIRA, L. C., O ex-ministro Bresser-Pereira estima que o dólar estaria no 'lugar certo' a R\$ 3,00. DCI – Diário do Comércio, Indústria & Serviços, 3, 4 e 5 de agosto de 2013: bit.ly/1OdmicV. Acesso em: 30/10/2015.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. e DINIZ, E. Empresariado industrial, democracia e poder político. *Novos Estudos*, CEBRAP, nº 84, p. 83-100, 2009.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. e THEUER, D. *Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina?*” *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 811-829, 2012.
- BRESSER-PEREIRA, L. C., OREIRO, J. L e MARCONI, N. *Macroeconomia desenvolvimentista: teoria e política econômica do novo desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Campus, 2016.
- BRUNO, M., DIAWARA, H., ARAÚJO, E., REIS, A. C., RUBEN, M. Finance-Led Growth Regime no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas. *Revista de Economia Política*, vol. 31, nº 5 (125), pp. 730-750, 2011.
- CAGNIN, R. F; MAGALHÃES PRATES, D.; FREITAS, M. C. e NOVAIS, L. F. A gestão macroeconômica do governo Dilma (2011 e 2012).. São Paulo, Novos estudos CEBRAP, nº 97, Nov, 2013.
- CANO, W. e SILVA, A. L. G. Política industrial do governo Lula. *Texto para Discussão*. IE/UNICAMP n. 181, jul. 2010.
- CARDOSO, F. H. e FALETTO, E. *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*. México: Siglo XXI, 1969.
- CDES. Agenda Nacional de Desenvolvimento. Brasília, 2005.
- CINTRA, M. A. M. Suave Fracasso: a política macroeconômica brasileira entre 1999 e 2005. São Paulo: Novos Estudos – Cebrap, n. 73, p. 39-56, 2005.
- CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Agenda Nacional de Desenvolvimento – AND. Brasília, 2007.

- DALLA COSTA, A. e SOUZA-SANTOS, E. R. Financeirização e reestruturação produtiva: evidências pós-crise financeira de 2008. *Revista Economia & Tecnologia (RET)*, vol. 8, n. 1, p. 35-46, Jan./Mar. 2012.
- DAVIS, L. E. The financialization of the nonfinancial corporation in the post-1970 U.S. economy. University of Massachusetts - Doctoral Dissertations, 2014.
- DIEESE. A evolução do crédito na economia brasileira 2008-2013 Número 135 - Maio de 2014. Disponível em: bit.ly/1PnnuJx. Acesso em: 04 Nov. 2015.
- DINIZ, E. e BOSCHI, Renato R. *A Difícil Rota do Desenvolvimento: Empresários e Agenda Pós-neoliberal*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- DINIZ, E. e BOSCHI, R. Empresariado e estratégias de desenvolvimento. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, n. 52, p. 15-53, 2003.
- DOCTOR, M. Lula's Development Council Neo-Corporatism and Policy Reform in Brazil. *Latin American Perspectives*, Issue 157, Vol. 34 No. 6, p. 131-148, Nov. 2007.
- DULCI, L. *Um salto para o futuro: como o governo Lula colocou o Brasil na rota do desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.
- ERBER, F.. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. *Revista de Economia Política*, vol. 31, n. 1, São Paulo, Mar. 2011.
- EVANS, P. *Dependent development: the alliance of multinational, state, and local capital in Brazil*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1979.
- EVANS, P. *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton: Princeton Press, 1995.
- FIESP. Avaliação da Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP. Cadernos Política Industrial, n. 1, 07 jun. 2011.
- FIESP. Perda de Participação da Indústria de Transformação no PIB. DEPECON, 2015.
- Folha de S. Paulo. Política industrial do governo Dilma terá quatro blocos, 12/07/2011.
- FONSECA, P. C; CUNHA, A. M.; BICHARA, J. S. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? *Nova economia*. vol.23 n. 2, Belo Horizonte, p. 403-428, May/Aug. 2013.
- GALA, P. Política cambial: América Latina e Ásia. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. (Org.). *Nação, câmbio e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.
- GALVÃO, Andréia (2009)
- GIAMBIAGI, F. A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público? *Planejamento e Políticas Públicas*, PPP, n. 27, p. 5-60, Jun./Dez. 2004.
- GONÇALVES, R. Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, No. 31, p. 5-30, fevereiro 2012.
- GUTTMANN, R. Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. *Novos Estudos*, São Paulo, Cebrap, n. 82, p. 11-33, Nov., 2008.
- HIBBS, D. A. Jr. Political Parties and Macroeconomic Policy. *The American Political Science Review*, Vol. 71, No. 4, Dec. 1977, pp. 1467-1487.

- IANNI, O. *O colapso do populismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1968.
- IANONI, M. Finanças Públicas e Grupos de Interesse Financeiro: estudo exploratório de uma hipótese política para o desequilíbrio fiscal no Brasil. Brasília: ESAF, 2008. Monografia não premiada no XIII Prêmio Tesouro Nacional – 2008. Política Fiscal e Dívida Pública. Brasília (DF).
- IANONI, M. Políticas públicas e Estado: o Plano Real. *Lua Nova*, n. 78, p. 143-183, 2009.
- IANONI, M. Ciência Política e Sistema Financeiro no Brasil: o artigo 192 da Constituição Federal. *Política & Sociedade*. Florianópolis, p. 173-204, 2010.
- IANONI, M. Autonomia do Estado e Revolução Democrática. *Teoria e Debate*, São Paulo, 2012.
- IANONI, M. Autonomy of the state and development in the democratic capitalism. *Revista de Economia Política*, vol. 33, n. 4, p. 577-598, 2013.
- IANONI, M. *Teoria do Estado desenvolvimentista: uma revisão da literatura*. Sinais Sociais, v. 24, p. 81-105, 2014.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). Political instability and economic vulnerability, Washington DC: IMF, 1999. Disponível em: bit.ly/2gvDJr3. Acesso em: 5 Dez. 2016.
- INSTITUTE OF INTERNATIONAL FINANCE. Sovereign Investor Relations: 2014. Evaluation on Investor Relations and Dissemination Practices by Key Emerging Market Borrowing Countries. Washington DC: IIC, 2014.
- Instituto de Estudos do Desenvolvimento Industrial Iedi 2005. Disponível em: bit.ly/2ejMYvD. Acesso em: 19 Nov. 2015.
- Instituto de Estudos do Desenvolvimento Industrial. Iedi 12 anos (2001) bit.ly/2eY5msl (visitado em 19 Nov. 2015).
- JOHNSON, C. A. *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford: Stanford University Press, 1982.
- JOHNSON, C. The developmental state: odyssey of a concept. In: WOO CUMMINGS, M. *The developmental state*. Cornell: Cornell University Press, p. 32-60, 1999.
- KERSTENETZKY, C. L. Consumo social e crescimento redistributivo: Notas para se pensar um modelo de crescimento para o Brasil. *ZXD Revista de Economia Política*, vol. 36, nº 1 (142), p. 29-45, Jan./Mar. 2016.
- KINGSTONE, P. R. *Crafting coalitions for reform: business strategies, political institutions and neoliberalism in Brazil*. University Park: Pennsylvania State University Press, 1999.
- KREIN, J. D.; SANTOS, A. L. e Nunes, B. T. Trabalho no Governo Lula: avanços e contradições. *Texto para Discussão* – Instituto de Economia da Unicamp, Fev. 2012
- KRIPPNER, G. R. The financialization of the American economy. *Socio-Economic Review* 3, p. 173-208, 2003.
- LASSWELL, H. D. *Politics. Who gets what, when, how*. New York, London: Whittlesey House, McGraw-Hill Book Co, 1936.
- LEHMBRUCH, G. Concertation and structure of corporatist networks?. In: Goldthorpe, John (Ed). *Order and conflict in contemporary capitalism*. Oxford: Clarendon Press, 1984, p. 60-80.

- LUNDBERG, E. L. Bancos Oficiais e Crédito Direcionado – o que diferencia o mercado de crédito brasileiro? Banco Central do Brasil, Trabalho para Discussão 258, 2011. Disponível em: bit.ly/2dxUBOQ. Acesso em: 03 Dez. 2015.
- MARCONI, N. A estratégia de Dilma foi desenvolvimentista. *Revista Época*, Edição 951, 5 de setembro de 2016.
- MATTOS, F. A. e JAYME Jr., F. G. Ganhos sociais, inflexões na política econômica e restrição externa: novidades e continuidades no Governo Lula. *Economia & Tecnologia* - Ano 07, Volume Especial, 2011.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS MENSAGEM PRESIDENCIAL PLANO PLURIANUAL 2004-2007 Brasília, 2003.
- MONTERO, A. P. *Brazil: reversal of fortune*. Cambridge: Polity Press, 2014.
- MORAIS, L. e SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, vol. 31, n. 4, São Paulo, Oct./Dez. 2011.
- MOREIRA, T. B. S. e SOARES, F. A. R. A Crise Financeira Internacional e as Políticas Anticíclicas no Brasil. Tesouro Nacional, XV Prêmio Tesouro Nacional. Monografia aprovada em 1º lugar, 2010.
- NASSIF, A. Há evidências de desindustrialização no Brasil? *Revista de Economia Política*, vol. 28, n. 1, São Paulo, Jan./Mar. 2008.
- NAYYAR, D. Rethinking macroeconomic policies for development. *Revista de Economia Política*, vol. 31 n.3, São Paulo, Sept. 2011
- OREIRO, J. L. Macroeconomia do desenvolvimento: uma perspectiva keynesiana. *Mimeo*, 2016.
- OREIRO, J. L. e DEZORDI, L. L. “Uma Avaliação da Política Macroeconômica do Governo Lula I”. *Economia & Tecnologia* - Ano 02, vol. 07 – Out./Dez. 2006.
- ORHANGAZI, Ö. Financialization and Capital Accumulation in the Non-Financial Corporate Sector: A Theoretical and Empirical Investigation of the U.S. Economy: 1973-2003. University of Massachusetts Amherst, Political Economy Research Institute, Working Paper Series Number 149.
- PALOCCHI, A. *Sobre formigas e cigarras*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.
- PAULA, L. F. R.. Tamanho, Dimensão e Concentração do Sistema Bancário no Contexto de Alta e Baixa Inflação No Brasil. *Nova Economia* (UFMG), Belo Horizonte, v. 8, n.1, p. 87-116, 1998.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Discurso do Presidente da República no Lançamento da Política de Desenvolvimento Produtivo, Secretaria de Imprensa, Brasília, 2008.
- Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente – Um Brasil para Todos. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo - Partido dos Trabalhadores/ Fundação Perseu Abramo.
- PRZEWORSKI, A. *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

PRZEWORSKI, A. e WALLERSTEIN, E. The Structure of Class Conflict in Democratic Capitalist Societies. *The American Political Science Review*, vol. 76, n. 2, p. 215-238, 1982.

RIBEIRO, D. M. F. Interações estratégicas para o desenvolvimento e vantagens institucionais: o caso do CDES”. Tese de doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2015.

ROMA, C. R., IANONI, M. Lições da Votação da CPMF no Senado. *Jornal Valor Econômico*. São Paulo, 2007.

ROSSI, P “Política cambial no Brasil: um esquema analítico”. *Revista de Economia Política*, vol. 35, nº 4 (141), p. 708-727, Out./Dez. 2015.

SALERNO, M. S. e DAHER, T. Política industrial, tecnológica e de comércio exterior do Governo Federal (PITCE): Balanço e Perspectivas. Brasília, 23 de setembro de 2006.

SALLUM JR, B. O Brasil sob Cardoso neoliberalismo e desenvolvimentismo. *Tempo Social*, Revista de Sociologia da USP, S. Paulo, vol. 11, n. 2, p. 23-47, Out. 1999 (editado em Fev. 2000).

SANTOS, J. A. F. Mudanças na estrutura de posições e segmentos de classe no Brasil. *Dados*, vol.44, n.1, p. 353-402, 2001.

SCHIER, S. *By Invitation Only. The rise of exclusive politics in the United States*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000.

SCHMITTER, Philippe C. Still a century of corporatism? *Review of Politics*, vol. 36, n. 1, p. 85-131, 1974.

SCHMITTER, P. C. e GROTE, J. R. The Corporatist Sisyphus: Past, Present and Future”. *EUI Working Paper SPS*, vol. 97, n. 4, 1997.

SCHNEIDER, B. R. e WOLFSON, L. La organización de los intereses económicos y las coaliciones políticas en el proceso de las reformas de mercado en América Latina. *Desarrollo Económico*, vol. 45, n. 179, p. 349-372, Oct./Dec. 2005)

SECCO, L. *História do PT*. Cotia: Ateliê, 2011.

SERFATI, C. Transnational corporations as financial group. *Work Organization, Labour & Globalization*, Vol. 5, n. 1 (Summer 2011), p. 10-38, 2011.

SICSÚ, J.; PAULA, L. F. e MICHEL, R. Por que novo-desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, vol. 27, n. 4 (108), p. 507-524 Out./Dez. 2007.

SINGER, A. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Cia. das Letras, 2012.

SKOCPOL, .Bringing the State Back In: Strategies for Analysis in Current Research. In: Evans, P. B., Rueschemeyer, D. e Skocpol, T. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

STERNE, Gabriel. Inflation Targets in a Global Context”, in N. Loayza and R. Soto (eds.), *Inflation Targeting Design, Performance, Challenges*, Central Bank of Chile: Chile, 2002. Disponível em: bit.ly/1Oenzk3. Acesso em: 30 Dez. 2015.

STIGLITZ, J. E., OCAMPO, José Antonio, SPIEGEL, Shari, FFRENCH-DAVIS, Ricardo and NAYYAR, Deepak *Stability with Growth Macroeconomics, Liberalization and Development*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

SWENSON, P. A. *Capitalists against Markets: The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

TEIXEIRA, R. A. e PINTO, E. C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 909-941, dez. 2012.

TESTA, D. e CAMPOS, A. (Org.) *Jornada pelo desenvolvimento com distribuição de renda e valorização do trabalho*. São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República Exercício de 2009. Ministro Raimundo Carreiro, Relator Brasília, 2010.

VAN DER ZWAN, N. Making sense of financialization. *Socio-Economic Review* 12, p. 99–129, 2014.

WEFFORT, F. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

WILLIAMSON, P. J. *Corporatism in Perspective: An introductory guide to corporatist theory*. London: Sage Publications, 1989.

WILLIAMSON, J. The Washington Consensus as Policy Prescription for Development. Institute for International Economics, 2004. Disponível em bit.ly/2bYUePe. Acesso em: 7 Set. 2016.

A Economia Política das Reformas e a Presente Transição Chinesa

Elias Jabbour¹⁵²

Alexis Dantas¹⁵³

1. Introdução

Em uma trajetória de semelhança com a norte-americana entre a segunda metade do século XIX (unificação territorial) e o final da 2ª Guerra Mundial, o crescimento econômico robusto, contínuo e o, conseqüente, aumento de influência da República Popular da China no mundo contemporâneo talvez seja o fato, político e econômico, mais relevante da época que vivemos.

Ao circunscrevermos a análise somente aos anos pós-reformas (1978)¹⁵⁴, a taxa média do crescimento do PIB aproxima-se de 10% anuais com renda per capita (por Paridade de Poder de Compra), saindo de US\$ 250 dólares em 1980 para US\$ 9.040 em 2014. Desde 2013, a China é o país de maior volume de comércio exterior, provocando efeitos tanto de *demanda* quanto de *estrutura* sobre praticamente todas as economias nacionais, tornando-se – também – grande exportador de capitais com IED's passando de US\$ 0,8 bilhão em 1990 para US\$ 140 bilhões em 2014¹⁵⁵. Como receptor, os IED's saíram de US\$ 1,4 bilhão em 1984 para US\$ 119,6 bilhões em 2014. Retornando à variável comércio exterior, o peso de sua influência internacional, e a percepção de uma combinação entre um modelo *export-led* com traços de *mercantilismo moderno*, pode ser notado na evolução desta pauta. Em 1978, as exportações/importações foram da ordem de US\$ 9,75 bilhões/US\$ 10,89 bilhões, respectivamente. Em 2014, os mesmos agregados alcançaram US\$ 2,34 trilhões/US\$ 1,96 trilhão. A formação das maiores reservas cambiais do mundo obedeceu a mesma

¹⁵² Professor Adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FCE-UERJ). Contato: eliasjabbour@terra.com.br;

¹⁵³ Professor Associado da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FCE-UERJ). Contato: alexis.dantas@gmail.com.

¹⁵⁴ O desenvolvimentismo chinês não pode ser observado como uma tendência inaugurada com as reformas econômicas de 1978. Neste mister, é mais prudente tipificar as reformas econômicas como o processo de internalização do *desenvolvimentismo de tipo asiático* em substituição a uma dinâmica de crescimento, historicamente determinado, que penalizava o campo em detrimento da cidade, evitando assim a simples negação do período anterior tão prejudicial a análises de fundo sobre *processos históricos complexos*. Bom assinalar que entre 1953 e 1978, a taxa média de crescimento do PIB foi de 6,6% ao ano, atrás apenas de seus vizinhos do Sudeste Asiático. Neste período lançou-se as bases à consecução de grandes projetos hidráulicos (Ertan), a confecção da bomba nuclear (1964), o lançamento de satélites artificiais (1971) e a construção do metrô de Pequim (1975) dotado de equipamentos exclusivamente chineses. Ignacio Rangel, em desconhecido artigo escrito em 1952, já apontava a, confirmada, tendência de a China conter o paradoxo de um país agrícola, porém exportador de produtos manufaturados. Sobre isto ler: RANGEL (1952).

¹⁵⁵ A América Latina é um caso de combinação entre efeitos de *estrutura* e *demanda* com a elevação da participação chinesa em suas pautas exportadoras e importadoras. Sobre isto, ler: MEDEIROS e CINTRA (2015).

lógica quantitativa do comércio externo, saltando de US\$ 1,6 bilhão em 1978 para US\$ 3,84 trilhões em dezembro de 2014 (NBSC, 2015). Entre as *TOP 500* da revista Forbes, estão presentes 43 empresas chinesas, sendo que 20 conglomerados estatais estão situados nas primeiras 250 posições do ranking de 2013¹⁵⁶.

A manutenção de altas taxas de investimentos e, conseqüentemente, aumento “na frente” de capacidade produtiva instalada somadas ao alcance de um moderno sistema financeiro garantiu ao país a construção de “diques contra marés históricas desfavoráveis” (Kissinger, 2011, p. 446), conforme percebido na resistência aos primeiros anos da crise financeira internacional pela via de um programa de investimentos em infraestrutura da ordem de US\$ 600 bilhões. Curiosamente, a extensão da dinâmica de acumulação centrada pelo investimento, como recurso à resistência à crise internacional, foi motivo de maior esgarçamento da própria dinâmica e a, conseqüente, urgência de transição a um padrão centrado na mobilização de recursos para fins de consumo. Eis um traço sob forma de *desequilíbrio estrutural* que se intercala com uma conjuntura interna de formação de bolhas financeiras e alto nível de endividamento provincial – prenúncios de uma crise que antes de ser *financeira*, é expressão de um longo processo interno de transição.

O desenvolvimento recente chinês é história de grandes saltos, de um desequilíbrio a outro. Com esse pressuposto, objetivamos neste artigo demonstrar que o surgimento de um largo setor privado e a própria sofisticação e diversificação da manufatura demandou uma reorganização de atividades entre os setores estatal e privado da economia¹⁵⁷. Ao Estado passou a caber maior protagonismo nas esferas das políticas econômica, monetária e fiscal, no âmbito do comércio exterior e, principalmente, ao lançamento de *novas e superiores formas de planificação econômica* (Jabbour, 2012) adjacentes ao gerenciamento de maciças e rápidas intervenções sobre o território e margem de manobra ao *giro de compasso* do *externo* ao *interno* em momentos de relativo fechamento de mercados externos.

Além desta introdução, este artigo está dividido em outras três seções. A segunda seção discutirá a Economia Política das reformas com o objetivo de caracterizar o padrão de acumulação inaugurado com as reformas econômicas em 1978, o papel do *inner catch up* (potencial de acumulação encerrado nos camponeses) anterior à internalização do modelo pautado pela combinação entre *export led* e altas taxas de investimento. Além da (re) construção do *pacto de poder* essencial ao andamento das reformas econômicas expressada na subversão do *modelo soviético* de industrialização pelo privilégio à agricultura e aos camponeses em relação às cidades, o conseqüente reordenamento das empresas rurais à estratégia de conexão de mercados regionais e mesmo, à inserção internacional chinesa. A terceira seção analisa a macrodinâmica do processo das reformas com cotejamento de dados e dinâmica macroeconômicas capazes de evidenciar o processo de mutação do centro de gravidade, na década de 1990, de uma industrialização pressionada por novos hábitos de consumo à

¹⁵⁶ “The World’s Largest Companies: China Takes Over The Top Three Stops”. Forbes. 07/05/2014. Disponível em: bit.ly/2hJUIbA.

¹⁵⁷ A percepção acerca da necessidade de reorganização de atividades entre o Estado e a iniciativa privada em concomitância com determinados níveis de desenvolvimento de um país é muito presente na obra de Ignacio Rangel com conseqüências virtuosas nas elaborações de Bresser Pereira sobre o tema. A nosso ver esta reorganização *dinâmica* de atividades funciona como uma *lei objetiva* do processo de desenvolvimento a ser observada sob o risco da dogmatização e da adoção de formas rígidas e ideologizadas de abordagem. Sobre isto ler: RANGEL (1981) e BRESSER-PEREIRA (1989)

configuração de um *centrum* investidor e exportador. Na terceira seção trataremos, também, da transformação do desenvolvimento econômico em desenvolvimento territorial como expressão da *estratégia nacional* definida, além do papel do próprio Estado e da grande finança nacional no processo. Na conclusão buscaremos sintetizar pontos importantes de nossa análise, além claro de dar maior contorno aos principais desafios da governança chinesa na atualidade.

O Impulso Primário

A inauguração das reformas econômicas em 1978 coincide com uma série de eventos cujo sentido tem expressão numa nova *divisão internacional do trabalho* inaugurada desde então. A perda de espaço econômico e político norte-americano (ascensão econômica alemã e japonesa, derrota militar no Vietnã e crescente perda de influência no Terceiro Mundo) encetara uma contraofensiva em escala internacional. Fator determinante à realização das reformas econômicas residia, também, na percepção de atraso do país em relação aos Estados Desenvolvimentistas de seu redor, incluindo as duas grandes pendências históricas da China pós-1949, Hong Kong e Taiwan¹⁵⁸, e o próprio surgimento de um novo paradigma tecnológico em seu rival histórico, o Japão. No campo do *socialismo realmente existente* é irresistível interligar a decadência do *fordismo* com a própria perda de dinamismo econômico da União Soviética e de seus sócios do Conselho de Assistência Econômica Mútua (COMECON), alguns deles atraídos à própria órbita da *fase b* do *Ciclo Longo*¹⁵⁹ inaugurado em 1973 com cataclismos políticos amplificados pela crise da dívida mexicana em 1982, notadamente os casos de Polônia e Iugoslávia.

Do ponto de vista da *grande política* interna o principal fator à modernização residiu na recomposição do pacto de poder inaugurado em 1949, porém praticamente desmantelado em função da lógica da chamada *acumulação primitiva socialista* e do radicalismo antimercantil anexas às campanhas como O Grande Salto Adiante (1956-1961) e a Revolução Cultural (1966-1976)¹⁶⁰. Deng Xiaoping percebeu, com sagacidade, que as mesmas forças (camponeses) que levaram o Partido Comunista da China (PCCh) ao poder em 1949, seriam o motor de arranque de suas reformas econômicas concentradas, em princípio, no restabelecimento de um sistema interno de abastecimento alimentar capaz de superar a era da escassez na produção de alimentos ao mesmo tempo em que garantisse condições mínimas ao surgimento de um amplo mercado interno ao consumo de bens manufaturados. Política, estratégia e economia deveriam se fundir – inicialmente – numa reversão da lógica de relações campo-cidade intrínsecas ao *modelo soviético*, desfavoráveis à agricultura¹⁶¹. Padrões clássicos de *divisão social de trabalho* urgiam instalação em um processo, de início, caracterizado por uma *liberalização sem privatização*.

Pela lógica da *grande estratégia* e do peso político das zonas rurais, as reformas econômicas buscaram seu primeiro tento com a implantação dos *contratos de responsabilidade* entre as famílias camponesas e o Estado, numa instituição de cotas de produção a serem entregues – pelas famílias –

¹⁵⁸ Em 1978, Taiwan detinha uma renda per capita 19,7 vezes maior que a verificada na China continental (JABBOUR, 2006, p. 57), o que tornava insustentável qualquer intento político no sentido da reunificação do país.

¹⁵⁹ Referimo-nos à Fase b do Ciclo Longo de Kondratief.

¹⁶⁰ O pacto de poder que levou o PCCh ao poder em 1949 tinha nos camponeses, ampla maioria da população, a principal base apoio.

¹⁶¹ Sobre o modelo soviético de desenvolvimento/acumulação primitiva socialista, ler: DOMAR (1972).

ao Estado, seguida da permissão à comercialização do excedente produzido¹⁶². Como resultado desta política, em 1984 a produção de cereais alcançou o recorde de 407,3 milhões de toneladas com aumento de 33,6% em relação à colheita de 1978 (Rong et al, 1992, p. 375). Neste sentido, a caracterização dos primeiros anos de reformas econômicas na China, talvez um exemplo de “crescimento fora do plano” (Naughton, 1996), é expressão da recomposição da *pequena produção mercantil* numa espécie de *laissez faire* camponês, gerando desenvolvimento econômico em relação de causa e consequência da expansão da economia de mercado. Expansão que não ocorreu somente em detrimento das estáticas e rústicas formas de planificação características do complexo agroindustrial das comunas instituídas na era Mao Tsétung, mas também da pressão exercida por essa novel economia de mercado sobre a *economia natural* com efeitos expansivos à própria economia de mercado.

O aquecimento do setor primário da economia nos primeiros anos das reformas fora um feito com repercussões políticas, e estratégicas, pouco percebidas. Difícil não relacionar o amplo respaldo das bases rurais ao regime com a manutenção e legitimação do PCCh durante o processo de dissolução da União Soviética, do final das experiências do Leste Europeu e as agitações que sacudiram Pequim entre maio e junho de 1989. As reformas rurais criaram um contorno político, até o momento, incontestemente ao projeto estratégico inserido nas *Quatro Modernizações* (agricultura, indústria, ciência e tecnologia e defesa nacional) anunciadas por Zhou Enlai em 1974 sob a ideia-força do *Socialismo com Características Chinesas*, lançada por Deng Xiaoping em 1982¹⁶³.

Aspecto essencial à compreensão das reformas econômicas chinesas reside no *particular* do processo de desenvolvimento do país. A China pós-1978 pode ser percebida como uma variante de *via americana*¹⁶⁴, ou seja, um processo de industrialização apoiado numa ampla economia de mercado que se expande do campo às cidades cujas induções de tipo institucionais potencializam a transformação de pequenos e médios produtores em potenciais industriais, numa espécie de

¹⁶² Não é incomum associar os contratos de responsabilidade instituídos na China pós-reformas com os mecanismos de acumulação inseridos na curta experiência russa da Nova Política Econômica (NEP), proposta por Lênin em 1921. Domenico Losurdo (2004, p. 57) chega a classificar as próprias reformas chinesas como uma “grande NEP”. A nosso ver, a existência de recursos *ociosos* é um pressuposto básico ao desenvolvimento, sendo que numa sociedade agrária a própria agricultura é fonte de recursos ociosos cuja plena utilização demanda mudanças institucionais como ponto de partida ao processo de acumulação, atingindo qualitativamente, a economia como um todo. Eis o caso da China nos estertores das reformas econômicas. Sobre a NEP, ler: Lenin (1921 [1964]).

¹⁶³ Xiaoping (1992). Não iremos discutir neste artigo a conceituação ou mesmo a validade teórica do “socialismo de mercado” como categoria de análise. Observamos a categoria como uma “formação socioeconômica distinta” ou “Moderno Modo de Produção” (Gabrielle & Schettino, 2012). Além disso, o socialismo de mercado deve ser observado como um *modo de produção complexo* que espelha de um lado, sobrevivência e fortalecimento de instituições de tipo socialista tradicional sob o escopo de uma estratégia nacional de caráter socializante operando e dirigindo o corpo nacional e social numa *formação social*, também, *complexa* onde diferentes modos de produção não coetâneos convivem em contemporaneidade territorial e social sob a hegemonia da grande propriedade estatal socializada, espinha dorsal da economia e da própria sociedade chinesa. Neste caso a visão de *totalidade histórica*, muito cara à ciência da Economia Política, pode substituir determinado grau de primarismo e vícios neoclássicos que caracterizam a experiência chinesa de desenvolvimento como mais uma “transição em linha reta do socialismo ao capitalismo” ou uma variante asiática, “sustentável” ou não, de Estado Desenvolvimentista ou um simples exemplo de “capitalismo de Estado”.

¹⁶⁴ Sobre a “via americana de desenvolvimento” ler: Lenin (1915 [1964]) e Moore Jr (1966).

acumulação sem desapropriação (Arrighi, 2007, p. 361-367)¹⁶⁵, causa e consequência da própria natureza *gradualista* das reformas chinesas. Este gradualismo tem expressão na combinação dos seguintes processos encabeçados pelo Estado: **1) de domínio do mercado pelo Estado; 2)** que por sua vez liberaliza o comércio a seu contento, abrindo possibilidades de aprofundamento a formas superiores de *divisão social do trabalho*, e em concomitância com o *plano*; **3)** direciona energias à formação de um mercado de consumidor interno; **4)** enceta a industrialização baseada no próprio empreendedorismo camponês; **5)** induz a ampla concorrência entre pequenas, médias e grandes empresas e estimula a educação como base atenuante dos efeitos do próprio mercado sobre o corpo social e **6)** planifica saltos, primeiro à própria indústria e em seguida ao comércio exterior, *não tradicional* e sim como *bem público, planejado* e de *Estado*.

Este processo, na China, tem intimidade com o próprio andar das reformas rurais, anabolizadas por duas elevações nos preços agrícolas e o conseqüente aumento de produtividade e renda, além da autorização – desde 1983 – de busca de mercado, pelos camponeses, fora de suas aldeias (Arrighi, 2007, p. 366-367). Eis o estarte a uma nova configuração da *divisão social do trabalho*, assim como de esquemas regionais articulados tanto com a economia nacional, quanto à internacional.

O principal exemplo desta dinâmica está inserida na transformação da natureza do emprego no país e sua relação direta com o maior poder de decisão econômica às províncias e às empresas, a liberação da mão de obra excedente da agricultura e o fortalecimento de indústrias de caráter rural conhecidas como *Townships and Village Enterprises* (TVE's). Uma das características fundamentais do processo de desenvolvimento recente chinês está no caráter *rural* da grande manufatura *expandida* na década de 1980. As elevações da renda e da produtividade do trabalho agrícola – e o conseqüente aumento da demanda por bens industriais – foi fator de deslocamento de mão de obra sobrando não às grandes cidades litorâneas e sim ao próprio entorno, no chamado *vilarejo*. Conformando, assim, uma mais ampla *divisão social/regional do trabalho* fundada na transferência de atividades industriais outrora localizadas no *complexo comunal* ao âmbito do próprio *vilarejo*, abrindo relevo às três principais características da expansão da *economia de mercado*, a saber: **1)** especialização produtiva; **2)** diferenciação entre agricultura e indústria e **3)** superação das barreiras inibidoras à conexão de mercados regionais em um único e integrado *mercado nacional*.ⁱ

A expansão das TVE's dá guarida à tomada da *divisão social do trabalho* como uma das categorias nodais de análise à compreensão do desenvolvimento chinês. Em 1978, o número total de empregados nas TVE's era de 28,265 milhões de trabalhadores, triplicando nos dez primeiros anos de reformas econômicas para 93,667 milhões e chegando 138,661 milhões de empregados em 2004 (NBSC, 2005). Entre 1978 e 2004, a queda da participação do emprego agrícola no China foi de 242%, enquanto o *emprego rural não agrícola* elevou-se em 471% na indústria, 582% na indústria de construção e acima de 3.000% no setor de serviços (Kang, 2006, p. 291). Essa transferência de atividades teve incidência direta na estrutura de renda *camponesa*: em 1978, 7,92% da renda provinha de atividades não-agrícolas, saltando a 30,61% em 1996 com conseqüente queda de renda via atividades agrícolas caindo de 90,08% em 1978 para 69,39% em 1996¹⁶⁶. Cabe destacar, concomitante a esta expansão industrial no campo, a produção de cereais tem tido crescimento contínuo desde 2004, fruto de reformas institucionais que incluiu a abolição de todos os impostos

¹⁶⁵ Esta noção de “acumulação sem desapropriação” como forma de caracterizar o estágio inicial das reformas econômicas chinesas pode servir à demonstração para quem a própria desapropriação já havia ocorrido em 1949. Sobre isto ler: Oliveira (2005).

¹⁶⁶ Ministry of Agriculture: *Agriculture Development in China, 1995-1996*.

sobre a renda e a produção agrícolas, além de um claro processo de alta *mecanização e especialização* produtiva,¹⁶⁷. A produção de cereais em 2014 alcançou o recorde de 607,1 milhões de toneladas (NBSC, 2015).

O reordenamento da *divisão social do trabalho* e o rumo da unificação do mercado nacional chinês teve nas TVE's um elemento essencial. Porém, seu raio de ação acompanhou a própria estratégia de Estado, passando a ser ponte da inserção internacional do país, sobretudo a partir da década de 1990, sendo que no final da citada década, as TVE's eram responsáveis por 40% de toda produção industrial (Masiero, 2006, p. 432) e 27% das exportações do país (Kang, 2006, p. 137). Em 1989, a exportação de têxteis e calçados pelas TVE's correspondeu a 47,7% das exportações destes produtos, número que caiu a 29,1% em 2002 e 23% em 2007; enquanto a participação nas exportações de bens duráveis de consumo saiu de 14,4% em 1989, chegando a 29,1% em 2002 e 30,3% em 2007 (NBSC, 2008). Exemplos de expansão global de TVE's, são inúmeros, entre elas pode-se de citar a Haier com 50% do mercado de pequenos frigoríficos dos EUA; a Galanz, com 33% do mercado mundial de microondas; a Legend, com 20% do mercado mundial de placas para computadores e a China International Marine Containers com 40% do mercado internacional de contêineres refrigerados (Masiero, 2006, p. 441).

Os primeiros passos das reformas econômicas criaram condições materiais e políticas a passos estratégicos condicionadores de *escolhas ativas* do país ante a crescente integração produtiva e financeira global. Os bancos norte-americanos passaram a acumular poder de gestão da moeda de reserva internacional com musculatura crescente diante da tarefa de capitanear intenso processo de liberalização financeira, notadamente nos países de moeda não conversível (Belluzzo, 2012, p. 130). Esta mesma mobilidade foi conferida ao capital produtivo de buscar melhores condições de reprodução além fronteiras da América do Norte em movimento de causa e efeito de políticas monetaristas com impactos no custo da moeda e na crescente valorização cambial. Importante lembrar que no início da década de 1980, as taxas de juros atingiram níveis sem precedentes nos EUA, na casa dos dois dígitos (Galbraith, 1987, p. 247). Além disso, a ofensiva norteamericana sobre as condicionantes macroeconômicas da economia japonesa (Acordos de Plaza de 1985) aceleraram o processo de reconfiguração da *divisão internacional do trabalho* sob comando da *grande finança*, promovendo rearranjos geográficos que, em última estância, beneficiaram a mediação entre os objetivos estratégicos chineses e a própria *política* de internalização de tecnologias e métodos avançados de gestão da produção.

As reformas econômicas na China e sua Economia Política são, também, a história da criação de condições objetivas à solução de pendências históricas, notadamente Kong-Kong, Macau e Taiwan. Não é de se surpreender que o alvo primordial ao financiamento de projetos e formação de grandes *joint ventures* estava na mobilização de imensos recursos financeiros de chineses ultramarinos. Um *círculo internacional chinês* formado tornou-se *externalidade virtuosa* anterior ao afluxo de IED's dos EUA, União Europeia e Japão, como o primeiro passo à própria integração produtiva asiática centrada na China, num movimento de deslocamento do *antigo centro* japonês. Entre 1990 e 2008, 45% dos IED's realizados na China tinham origem no complexo Hong-Kong/Macau, em segundo lugar vinha os EUA, empatado com Taiwan, com 9% seguidos por Singapura com 6%. Alemanha e França correspondiam a 2% e 1%, respectivamente (Jabbour, 2012, p. 238). Se tomarmos, no conjunto, o complexo Hong-Kong/Macau, Taiwan e Singapura, conclui-se que mais de 60% dos

¹⁶⁷ Sobre o processo de especialização produtiva e mecanização na agricultura chinesa, ler: Espíndola (2007).

IED's na China são executados por chineses. Tratam-se de aspectos fundamentais de análise antecessoras tanto do boom das exportações quanto da alta relação investimento x PIB ocorridos a partir da segunda metade da década de 1990. E, principalmente, após a visita histórica de Deng Xiaoping, em 1992, às províncias prósperas do sul, que este *movimento de captação financeira e produtiva* da diáspora se efetiva, de fato. A inexorabilidade das reformas econômicas, ameaçadas após o fim da União Soviética, torna-se fato *político e estratégico* com a proclamação do *socialismo de mercado* como objetivo mater do regime em 1993.

A Macrodinâmica e a Formação de uma Potência Financeira

Os primeiros estágios das reformas econômicas caracterizaram-se por um aumento da renda camponesa acompanhada por aumento de demanda por bens de consumo. A elevada taxa de crescimento ocorrida entre os anos de 1978 e 1984 foi acompanhada por mudanças estruturais nos padrões de consumo (MEDEIROS, 1999, p. 96), com ampliação de horizonte consumista que passou a ser pautado pela aquisição de televisores, geladeiras, relógios e máquinas de lavar, com consequente explosão da produção interna destes produtos, notadamente nas TVE's¹⁶⁸.

Assim, a participação do setor primário na composição do PIB passou de 28,2% em 1978 para 32,1% em 1984, enquanto setor secundário caiu de 47,9% a 43,1%, havendo um pequeno crescimento do setor terciário de 23,9% para 24,8%. O empuxe do setor primário ao restante da economia perdurou, ainda, até o ano de 1990 cuja contribuição ao crescimento geral do PIB foi de 41,7%, enquanto a indústria acrescida do setor de construção teve participação de 41% e o setor de serviços, 17,3%. Esta tendência somente é superada após 1995, quando a contribuição da agricultura à elevação do PIB caiu de forma acentuada para 9,1%, a indústria mais o setor de construção chegou a 64,3% e os serviços a 26,6%. Em 2007, a clareza da primazia dos investimentos sobre a demanda total fica evidente com a participação da agricultura caindo, ainda mais, a 3,6%, a indústria (mais construção) alcançando 54,1% e os serviços, 48,2% (NBSC, 2008).

A transição entre um padrão de crescimento baseado no consumo (a partir do início da década de 1980) a outro combinando aumento rápido do produto pela via das exportações e do investimento consolida-se na metade da década de 1990. A formação bruta de capital fixo, na década de 1980, teve média de 35,7%, alcançando o atual patamar – acima de 45% - somente em 1995 e pico de 48,7% em 2011¹⁶⁹. As exportações, saíram de 10% do PIB em 1978, chegando 17% em 1984 e 45% em 1995. Em nível internacional, o peso das exportações chinesas em relação às *mundiais* que em 1978 fora de 0,75%, em 1995 alcançou 3% (MEDEIROS, 1999, p. 96), 6% em 2007 e 11,3% em 2013 (WTO, 2014). O comportamento da inflação nos primeiros 15 anos das reformas acompanhou a tendência de uma economia de consumo em expansão mediada por baixo controle oligopólico, liberalização de preços e utilização de capacidades produtivas instaladas (TVE's). A inflação sofreu fortes oscilações entre 1978 e 1995, com picos em 1981, 1985, 1988 e 1994 quando chegou a 24% a.a. (NONNEMBERG, 2010. p. 207). A alta taxa de investimentos foi fator de grande importância a um equilíbrio dinâmico inflacionário médio abaixo dos 4% entre os anos de 1996 e 2014, inclusive à atual possibilidade de tendência desinflacionaria.

¹⁶⁸ Esta discussão sobre a mudança dos padrões de consumo e consequente elevação da produção interna de bens destinados ao consumo de massa é muito feita em: SING (1993).

¹⁶⁹ Em 2014 esta taxa foi de 46,1%.

Voltemos ao comportamento da taxa de investimentos. Sua ascensão coincide com dois movimentos, o primeiro é função da própria mudança de *padrão de acumulação* consagrado na década de 1990 (*export-led*). O segundo, decorrente da *continentalidade* e a consequente necessidade de integração de pequenos mercados ao *todo complexo* regional, que por sua vez avança no rumo de um *grande mercado nacional* ainda em vias de consolidação; elemento quase ausente nos congêneres desenvolvimentistas do Leste asiático cujos picos na relação entre investimento x PIB não passaram 39% (Coreia do Sul em 1991). Neste sentido, o *desenvolvimentismo* e sua adaptação a uma *economia continental*, e vice versa, deve ser observada ao longo do tempo e percebida como parte da *estratégia* cujo movimento expressa a própria *estratégia*, como mostraremos a seguir.

Estratégia e dinâmica regional

A liberação de forças de mercado engendrava, em seu conteúdo, novas configurações em matéria de planificação econômica que somente ganham forma e conteúdo no início da década de 2000 com um intenso processo de fusões e aquisições no setor estatal da economia e a formação de um ambiente institucional e, principalmente, financeiro capaz de cimentar uma estratégia de inserção internacional e saltos internos de um desequilíbrio a outro.

Preparar o território chinês à aproveitar a tendência das grandes corporações de obter ganhos crescentes em escala e redução de custos foi o primeiro grande teste de preparação do país à admissão *soberana* nas cadeias globais de valor. Parte de um *todo complexo* que relaciona o internalização de um modelo *export-led* com a necessária construção de uma soberania financeira (reservas cambiais) central à consecução de uma política de longo alcance baseada em mecanismos de *socialização do investimento*¹⁷⁰, que se revela ao longo dos últimos 30 anos o pilar central de coordenação entre capital estatal, *concentrado e centralizado*, e intensa capilaridade e importância do setor privado da economia chinesa. Trata-se de uma virtuosidade que explica o dinamismo econômico chinês na maximização dos setores estatal e privado e da relação de *unidade de contrários* entre o planejamento de nível superior e o crescente papel do mercado nas decisões no nível da firma.

A instituição das Zonas Econômicas Especiais (ZEE's) atendiam a uma estratégia de inserção econômica *mundial* do país, da mesma forma que iam ao encontro à criação de uma *zona de convergência econômica* entre a China-Hong-Kong e China-Taiwan, passo primeiro à reunificação do país sob o acicate da política de “um país, dois sistemas”. As cinco primeiras experiências instituídas entre 1982 e 1984 foram escolhidas estrategicamente: Shantou, Shenzhen e Zhuhai na província fronteiriça com Hong-Kong e Xiamen, na província de Fujian (de “frente” a Taiwan) e toda a ilha de Hainan, mais ao sul e próxima dos chineses étnicos fixados principalmente em Singapura e Indonésia. Xangai foi restabelecida como a *cabeça do dragão*, novo centro industrial e financeiro do país e sede da Zona Econômica Especial de Pudong, localizada à margem oriental do Rio Pudong formada para abrigar os escritórios de P&D das maiores corporações industriais chinesas e do mundo (Oliveira, 2003, p. 9).

¹⁷⁰ Sobre a noção de “socialização do investimento”, a tomamos conforme KEYNES (1964, p. 378): “(...) the state will have to exercise a guiding influence on the propensity to consume partly through its scheme of taxation, partly by fixing the rate of interest, and partly, perhaps, in other ways (...). I conceive, therefore, that a somewhat comprehensive *socialization of investment* will prove the only means of securing an approximation to full employment; though this need not exclude all manner of compromises and of devices by which public authority will co-operate with private initiative”.

A concepção desta *dinâmica territorial gradual* está nos *degraus de desenvolvimento* vis à vis com a *lei desenvolvimento desigual* onde se verifica a formação de um *centro dinâmico* e posterior incorporação da periferia a este centro – comum a países de nível médio de desenvolvimento e alto grau de *catch up*. Tal é a política regional oficial do Estado chinês desde o VII Plano Quinquenal (1986-1990) engendrando – sequentemente – imensa concentração territorial de renda como substituinte à *duplicidade de mundos* entre o urbano e rural mediado pelo sistema de controle de migração interna (Hukou) da época maoísta.

As ZEE's tiveram sua experiência prolongada a todo litoral (1987), além de 2000 cidades de fronteira em 1992, além da autorização a 30 províncias de elaboração de suas próprias políticas de abertura (DEMURGER et al, 2002, p. 157). O primeiro grande movimento de reversão de *políticas positivas* ao litoral foi a assunção de Chongqing, situada no meio-oeste e bifurcação/entroncamento do rio Yangtsé à condição de *município*, como Pequim, Xangai e Tianjin. Este movimento é similar ao verificado na segunda metade do século XIX nos Estados Unidos e sua estratégia de expansão ao oeste centrada na cidade de Chicago, meio-oeste do país e ponto de entroncamento ferroviário e rodoviário. Entre janeiro de 2001 e dezembro de 2010, US\$ 1,8 bilhão *mensal* fora alocado na municipalidade de Chongqing sob a clara estratégia de transformá-la na “Chicago Chinesa”, incluindo a formação e o desenvolvimento de instituições similares às criadas nos EUA no último terço do século XIX, a saber: *Tennessee Valley Authority*, *Civilian Conservation Corps* e a *Interstate Highway System* (JABBOUR, 2006, p. 78).

Sob a ideia força do “Programa de Desenvolvimento do Grande Oeste” (1999), intenta-se a consolidação de um grande mercado nacional e a viabilização de conectar a economia continental chinesa aos seus vizinhos, sob o escopo de transferência de renda do litoral em troca de matérias-primas abundantes no centro e oeste do país. Cerca de US\$ 100 bilhões foram alocados, somente entre 1999 e 2005, em grandes projetos infraestruturais de *longo alcance*, sendo as duas principais o gasoduto Oeste-Leste (Xinjiang-Xangai) e a ferrovia Qinghai-Tibet (JABBOUR, 2006, p. 60). Objetivamente, os investimentos em *ativos fixos* com relação ao PIB na região leste do país caíram de 54% a 41%, entre 1998 e 2013. Enquanto que nas regiões Nordeste, Oeste e Central saíram do patamar de 8%, 18% e 17% em 1998 para 10%, 25% e 24%, respectivamente (NBSC, 2015). A renda per capita do Oeste em proporção à nacional sai do patamar de 90% em 1990, caindo para 81,3% em 1998 e iniciando tendência de aproximação com a *nacional*, alcançando 84,2% em 2013 (Morais, 2015, p. 247). Do pacote de investimentos, anunciado em novembro de 2008, de US\$ 600 bilhões, 73% foram alocados nas regiões interioranas do país.

Da implementação das primeiras ZEE's litorâneas ao ambicioso “Programa de Desenvolvimento do Grande Oeste” em 1999, seguido por programas similares de investimentos com vista à quebra de *bloqueios de mercado* lançados em direção ao Nordeste (2002) e Centro (2004) do país, a configuração de uma *economia continental* sob as hostes da formação de um *grande mercado nacional unificado* guarda correspondência ao aumento da influência chinesa no mundo e, principalmente, sobre seus vizinhos à oeste. A presença continental chinesa, além de suas fronteiras, é clara no ambicioso projeto lançado pelo atual presidente chinês, Xi Jinping, de reconfiguração de uma Nova Rota da Seda (Ren, 2015), com investimentos previstos até 2020 de US\$ 2,5 trilhões (Tiezzi, 2015): cinturão econômico conectando o mercado chinês desde à costa até o conjunto da Ásia Central, em clara resposta às objeções norte-americanas no Oriente Médio e antigas repúblicas da extinta União Soviética.

Eixos regionais de desenvolvimento foram estimulados, institucionalizados e principalmente *planificados* desde 1982. A concepção de *degraus de desenvolvimento* guarda objetividade na tendência de *dispersão regional de investimentos e industrialização*, após a segunda metade da década de 1990. Trata-se, também, de um processo de **transformação do desenvolvimento econômico em desenvolvimento territorial**, ademais forma de execução de uma grande estratégia nacional e de constante legitimação do próprio *poder político* instalado em outubro de 1949. Neste sentido, a crescente demanda chinesa por hidrocarbonetos coincide com a descoberta de grandes reservas de petróleo e gás natural no Xinjiang¹⁷¹, tornando estratégica esta *região autônoma* tanto como supridora de energia, quanto de cabeça de ponte entre a China e suas cercanias petrolíferas da Ásia Central. Tensões étnicas nesta região *huiqur* recrudesceram a partir da década de 1990 e início do presente século, *momentum* histórico de simultaneidade com investimentos de – entre 1990 e 2001 – US\$ 15 bilhões em infraestruturas, além do movimento de transformar Xinjiang no maior complexo petroquímico da Ásia até 2020 (BANDEIRA, 2013, p. 125).

A dinâmica e o papel do Estado

A nosso ver, não restam dúvidas sobre a centralidade do papel do Estado no esforço concentrado de *modernização* e admissão plena da China no rol das grandes potências econômicas mundiais. Porém, este papel não pode ser analisado de forma *estilizada*, baseadas em noções *estáticas* do processo. Neste particular reiteramos a ciclicidade do papel do Estado na China, assim como – em *dinâmica* – a percepção de diferentes papéis conferidos a este ao longo do processo, encaminhando a elaboração/execução de novas e superiores formas de planificação econômica *vis à vis* como o núcleo gerenciador de mecanismos de *socialização do investimento*.

O argumento ortodoxo sugere uma dinâmica *liberalizante*, como segue: desmonte dos complexos comunais rurais, concessão de terras às famílias camponesas e sequente recomposição da *pequena produção mercantil (laissez faire camponês)*. Liberalização esta que se espraiou à indústria e serviços até atingir o próprio sistema de formação de preços. Abertura do país a IED's e admissão plena à Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001. Privatizações massivas de ativos estatais ocorridas entre 1994 e 2000 e a propriedade privada reconhecida, legitimada e sustentada por leis e regulamentos (NAUGHTON, 2006, p. 2). Concomitante, o número de falências no setor estatal atingiu 1.232 empresas em 1995, 4.198 em 1998 e 5.429 no ano de 2001 (IMAI, 2006, p. 5).

Entre 1998 e 2007 o total de empresas estatais na China caiu 39,2% do total das empresas para 6,1%, enquanto o setor privado saiu, no mesmo período de 6,5% do total para 52,6%¹⁷². O caráter *intensivo em trabalho* de muitas empresas estatais levou a uma não completa proporcionalidade de queda em relação à verificada no número de empresas de tipo *industriais/urbanas*. No período indicado a queda do número de trabalhadores no setor foi de 168%, passando, assim, a responder por 29,5% do total dos postos de trabalho enquanto o setor privado sai de 2,6% em 1998 para 28,6% em 2007 (JABBOUR, 2012, p. 238). Não resta dúvidas que sob um escopo puramente

¹⁷¹ Estas reservas são estimadas em cerca de 3 bilhões de toneladas de petróleo e 1,3 trilhão de metros cúbicos de gás natural, comprovados, porém estimados entre 20 e 40 bilhões de toneladas de petróleo e 12,4 trilhões de metros cúbicos de gás natural (BANDEIRA, 2013, p. 125).

¹⁷² Tratamos aqui somente das empresas com capital total estatal ou privado. Uma outra característica chinesa é a multiplicidade de formas de propriedade, notadamente *mistas*.

hipotético-dedutivo, estes dados dão pleno contorno, e argumento, diante do grande número de falências de empresas estatais e aumento de importância do setor privado, à ortodoxia.

O processo de aumento de importância *absoluta* do setor privado guarda grande consequência e, mesmo, imperativo, à conformação de uma larga *economia de mercado*. Crescentes excedentes na agricultura serviram de *nicho mercantil* rapidamente ocupado pelas TVE's, cujo *dinamismo* produziu forte impacto negativo sobre, principalmente, as pequenas e médias empresas estatais ocupadas na produção de bens de consumo. Estas estatais foram desenvolvidas distante de métodos modernos de gerenciamento e subordinadas a um esquema central e débil de planificação de produção de tipo *soviético*, caracterizadas por métodos rústicos e ineficientes de substituição do *cálculo econômico* e inexistência de relações *upstream* e *downstream* entre a própria empresa, suas ancilares e consumidores. Por outro lado, a diminuição *quantitativa* do setor estatal teve *compensação social* nada modesta de criação de milhões de empregos nas zonas rurais e urbanas, além de uma dinâmica classe de *capitalistas domésticos* de imensa funcionalidade à *estratégia* nacional e internacional chinesa.

E o ator-chave desta estratégia de desenvolvimento, neste caso, é o próprio Estado. A combinação entre *concentração de mercados* e *descentralização do plano* (MEDEIROS, 1999, p. 109) tem inúmeras facetas sintetizadas numa combinação única entre mercado e planejamento que caracteriza a via chinesa de desenvolvimento até os dias atuais, conformando novas e profundas formas de *divisão social do trabalho*. O maior poder de decisão conferidas às províncias e liberdade quase completa de ação conferida às TVE's foi causa e consequência de uma política fiscal, inaugurada, em 1980, marcada justamente por renúncias fiscais em prol da retenção de receita ao nível provincial acarretando em crescentes *déficits fiscais* até 1994¹⁷³. A transição de uma *economia centralmente planejada* a outra mais *flexível*, com tendência estratégica de *fusão entre grandes empresas e grandes bancos*, demandou reformas encetando a otimização de *mecanismos de controle macroeconômicos* (KI; YUK-SHING, 1994, p. 769). Estas reformas na China antecederam as transformações necessárias ao setor estatal industrial criando condições institucionais, por exemplo, ao enfrentamento da atual crise financeira internacional, por exemplo. Neste sentido, a elevação do papel do mercado e maior participação do setor privado, inclusive substituindo o setor estatal em determinadas áreas, passou a ter forte contrapartida no anúncio, em 1994, de reformas no sistema tributário que apontaram na direção de um forte processo de *recentralização* e *concentração*. Recentralização fiscal e maior poder estatal sobre os mecanismos macroeconômicos essenciais tornaram-se o passo primário à instituição de mecanismos de *coordenação* e *socialização do investimento*. A China dava um passo decisivo à internalização de uma moderna *economia monetária*.

A exposição à dura concorrência diante das TVE's e a um pujante setor privado emergente expôs a demanda urgente de reformas profundas nas empresas estatais de forma a legitimar seu papel de *espinha dorsal* do todo complexo sistema empresarial já desenhado em meados da década de 1990 no bojo do estabelecimento, como objetivo estratégico do regime, de uma *economia de mercado socialista*. Ao menos dois grandes movimentos neste sentido devem ser destacados: **1)** o movimento de

¹⁷³ É temeroso não relacionar esta maior autonomia local com a luta entre reformistas e conservadores no seio do PCCh encerrada com a completa vitória da ala reformista liderado por Deng Xiaoping e consagrada no 14º Congresso Nacional do PCCh (1992). Maior autonomia às lideranças locais para tocarem adiante reformas e experimentos econômicos fora de amarras ideológicas, além do apoio do Exército de Libertação Popular (ELP) em troca de maior autonomia empresarial ao ELP constituíram-se nos dois pilares políticos que tornou possível a manutenção e aprofundamento das reformas econômicas no início da década de 1990. Sobre este instigante processo político, ler: Marti (2002). Sobre os déficits fiscais acumulados entre 1979 e 1994, ler: KI e YUK-SHING (1994).

centralização e concentração do grande capital estatal, e 2) aprofundamento o processo de *separação entre gestão e propriedade* abrindo caminho a *diversas modalidades de propriedade pública*.

O setor estatal *industrial* da economia acumulou perdas anuais entre 1991 e 1999 da ordem de 0,6% do PIB, quadro este completamente invertido em 2007 com ganhos que corresponderam a 4,2% do PIB (GABRIELE, 2009, p. 7). A comparação da *produtividade do trabalho/rendimento por trabalhador* entre as empresas estatais e privadas, é sugestiva. No ano de 2007, esta relação¹⁷⁴ nas empresas estatais fora de 58,3/84,7; nas TVE's, 41,2/24,8; nas empresas privadas 48,1/32,5 e nos conglomerados estatais 68,7/90,8; nas empresas de capital misto com participação estatal majoritária, 88,0/99,2 e nas empresas de capital misto sob controle privado, 41,6/90,8 (JABBOUR, 2012, p. 190). Afora isto, amiúde a imensa maioria das empresas chinesas estarem sob controle do setor privado, o poder econômico encontra-se continua firmemente concentrado nas mãos do Estado. Exemplo disso está na íntima relação entre grandes empresas privadas e sua relação próxima com o Estado por meio de participação acionária do próprio Estado, crédito e completo aporte estatal às suas estratégias de inserção internacional.

A transição, já aludida, de uma *economia de comando* à outra com maior papel conferido ao mercado e onde Estado passa a ser o núcleo gerenciador de políticas de *socialização do investimento* ganha corpo com a formação, em 2002, da SASAC (State-Owned Assets Supervision and Administration Commission) criada no sentido de representar os interesses do Estado, e de suas ações, nos 149 principais companhias do país, concentradas nos setores com alto grau de oligopólio/monopólio¹⁷⁵. Isto significa, na ponta do processo, na transformação destas corporações no núcleo-duro executor das políticas oficiais de Estado, conforme o grande papel conferido a estas companhias nos imensos programas de investimento executados no bojo à resistência aos efeitos da crise financeira internacional¹⁷⁶.

A grande finança nacional

A crescente influência política e econômica da China sobre o mundo guarda grande evidência na relação entre grandes reservas cambiais e a atual posição de maior credora líquida do mundo no valor de US\$ 1,97 trilhão, o equivalente a 20,8% de seu PIB (CINTRA; SILVA FILHO, 2015, p. 426). O país transformou sua *estratégia internacional* em uma questão que envolvia a fusão entre a *grande empresa* com a *grande finança*, explorando o grau de maturidade atingido pelo seu sistema financeiro, alçando o país ao patamar de *potência financeira*.

Colocar-se no mundo como uma potência financeira tem sido consequência lógica de um processo *mercantilista moderno* de transformação tanto em *potência comercial* quanto em uma *grande fábrica do mundo*. A remodelação de funções entre Estado e iniciativa privada forjou instituições do nível da própria SASAC, cuja contraparte financeira foi a constituição de uma *moderna economia monetária* em substituição a rústicas formas bancárias, inerentes ao modelo soviético, mediadoras de *poupança forçada*, num processo de continua evolução institucional que moldou uma grande finança funcional a objetivos estratégicos de Estado. A combinação entre coordenação do investimento

¹⁷⁴ 10.000 yuanes por unidade.

¹⁷⁵ Um rápido e largo processo de centralização e concentração no âmbito do grande capital estatal ocorreu, principalmente, após a reforma fiscal promulgada em 1994. A formação de 149 conglomerados empresariais estatais foi o ponto culminante deste processo.

¹⁷⁶ Sobre os princípios e ação da SASAC, ler: NAUGHTON (2006).

(SASAC) com um sistema estatal de intermediação financeira conforma patamar superior de atuação estatal, tanto como *emprestador de última instância* como o próprio *investidor de primeira instância* (BURLAMAQUI, 2015, p. 47).

Trata-se, portanto de elemento com graus variados de funcionalidade, que se entrecruzam, a saber: **1)** impacto decisivo sobre as condições cada vez mais complexas de financiamento da economia, e conseqüentemente, sobre o nível de gastos dos agentes e afetando as variáveis reais da economia, como produto e emprego (PAULA, 2014, p. 2) e **2)** elemento com papel crescente diante do grau de intervenção do Estado em uma *economia continental*, sujeita a surgimentos constantes de *bloqueios de mercado*, que por sua vez tem na *transferência intersetorial de recursos* o principal meio de enfrentamento aos constantes desequilíbrios de variada monta, sejam sociais, regionais e entre os diferentes setores da própria economia. Outro ponto de desequilíbrio reside nas contradições relacionados com a própria evolução do sistema financeiro, entre tais o espraiamento de uma finança paralela, não regulamentada, fora dos balanços de bancos comerciais e com certa capacidade de aprofundar desequilíbrios em uma economia ainda fortemente pautada pelo investimento com premente necessidade de mudança de dinâmica interna de acumulação¹⁷⁷.

A evolução institucional acompanhou e, mesmo, antecipou-se às exigências do processo de reformas econômicas, incluindo a superação do alto grau de *repressão financeira*. Entre 1978 e 1984 o Banco Popular da China elevou seu papel à própria regulação financeira, enquanto quatro bancos setoriais foram formados (*Big Four*) atendendo as exigências anexas à agricultura, construções urbanas, infraestruturas e financiamento de exportações e importações¹⁷⁸. O avanço da urbanização – incluindo o financiamento de grandes eventos como os Jogos Olímpicos de 2008, as políticas de desenvolvimento do oeste e a reação coordenada entre o governo central e as províncias à crise de 2008 – demandou a formação, *ex ante*, de grandes bancos provinciais e municipais de desenvolvimento forjadas concomitante com o processo de fusões e aquisições de pequenas e médias empresas na década de 1990 e o surgimento, neste bojo, de 149 conglomerados estatais.

Ainda sobre a evolução institucional acelerada na década de 1990, é mister nota-la como parte da própria antecipação de fatos que iria ocorrer no bojo dos acordos comerciais China-Estados Unidos e a admissão do país na OMC, em 2001. Provas desta antecipação de fatos estão nas sucessivas rodadas de capitalização sobre os bancos comerciais estatais mediadas pela emissão de títulos e compra, por companhias recém-criadas, de *créditos podres* tendo vista sua gestão e recuperação¹⁷⁹. Ambos movimentos que anunciavam o lento processo de abertura do sistema financeiro chinês à concorrência e à própria abertura de capital. Afora isso, a crise financeira asiática

¹⁷⁷ Referimo-nos ao chamado “sistema financeiro sombra” (“Shadow Banking”).

¹⁷⁸ Como descrito, o Banco Popular da China é o responsável pela regulação do sistema financeiro e rege, ainda, comissões como a de Regulação Bancária da China (CBRC), de Regulação dos Valores Mobiliários da China (CSRC) e a de Regulação de Seguros da China (CIRC). Sobre a natureza institucional e política do Banco Popular da China, segundo BURLAMAQUI (2015, p. 50): “(...) é uma administração com *status* ministerial, que opera sob a liderança do Conselho de Estado. (...) não há independência do Banco Central, mas articulação institucional com outros órgãos políticos, sob uma agência-piloto, o Politburo, que por sua vez está subordinado ao PCC”.

¹⁷⁹ Segundo CINTRA (2015, p. 404): “De fato, as sucessivas rodadas de capitalização operadas pelo Estado prepararam os *big four* para a abertura de capital – o que aconteceu a partir de meados dos anos 2000 (...). Em 2005, o CCB abriu seu capital e captou US\$ 9,23 bilhões. Em 2006, o BOC captou US\$ 11,2 bilhões, e em outubro de 2006, o ICBC realizou sua oferta pública inicial de ações, no valor de US\$ 19,1 bilhões (...).”. Maiores detalhamentos deste interessante e planificado processo pode ser encontrado em: ALLEN; QIAN; ZHANG e ZHAO (2012) e BRILLANT (2011).

chamou a atenção das autoridades do país aos próprios limites da grande finança interna, prontamente enfrentados.

Em 2015, o sistema financeiro passou por um grande teste, com quedas acentuadas verificadas nas bolsas domésticas, acelerando as especulações acerca de uma crise financeira que bateu às portas do país com efeitos, até então inimagináveis ao resto do mundo. Teria sido um grande canto de réquiem a um “modelo insustentável” e esgueirado na fragilidade de uma finança interna susceptível a injunções políticas, não “técnicas”? Sustentamos ser de grande superficialidade este tipo de narrativa, preferindo situar a questão no campo, como posto no início do artigo, do esgarçamento de uma dinâmica de acumulação pautado por baixas taxas de juros e maior papel conferido às províncias à execução de amplos programas de infraestruturas em meio à crise internacional, expondo – assim – as próprias fragilidades da dinâmica de acumulação e de seu grande braço financeiro, também influenciado por agentes privados – causa e consequência do processo de liberalização recentemente observado.

É sugestivo situar o problema no próprio campo do *desequilíbrio estrutural* e na necessária junção de interpretação de fenômenos complexos. Por exemplo, a visão que percebe o desequilíbrio como pressuposto à principal variável/categoria de validação teórica no campo das ciências econômicas, a saber, o planejamento. Sob este *prima*, novas mudanças institucionais – como as que sempre antecederam mudanças recentes sobre a base econômica do país – já não estariam em curso como pode-se perceber na própria rapidez com que entrou e saiu dos noticiários a entrada do país em uma “crise financeira”?

Considerações Finais

À luz do exposto, da história recente do processo de desenvolvimento chinês, o que dispor com a finalidade de sugerir o próprio futuro imediato do país e seus desafios?

Este artigo buscou expor que a história das reformas econômicas chinesas tem como característica fundamental a capacidade do Estado, e de sua força política governante (PCCh), de operar as transformações político/institucionais necessárias à consecução de uma estratégia nacional de longo prazo. A principal transformação foi transmutação de uma base econômica moldada por instituições típicas do *modelo soviético* à formação de uma economia monetária moderna capaz de prover ao Estado e seus agentes ampla capacidade de coordenação e socialização do investimento e, por conseguinte, margem de manobra política e financeira ao lançamento de *novas e superiores formas de planejamento econômico*; como as verificadas nas políticas de desenvolvimento e expansão regionais e nas grandes medidas de coordenação sobre os mecanismos de controle da grande finança e suas fragilidades expostas recentemente.

O país vive atualmente uma transição de dinâmica de desenvolvimento que trás consigo não somente as vicissitudes de um processo desta monta. Absorve também uma plêiade de contradições e desequilíbrios sob forma de crise ambiental, desigualdades sociais, territoriais e de renda ainda explosivas, índices de consumo muito abaixo do nível dos países desenvolvidos. Assim como os desafios externos inerentes à lenta internacionalização de sua moeda e de uma política externa ativa e baseada em imensos investimentos em infraestruturas pelo mundo afora, notadamente em seu entorno asiático (incluindo a Nova Rota da Seda), África e América Latina.

Existem impactos políticos de longo prazo a serem considerados na análise, entre tais a própria relação entre este crescente e pujante setor privado e o Estado. Até que ponto o Estado conseguirá equilibrar-se entre os interesses gerais da sociedade e os interesses particularistas inerentes ao setor privado? A intensa capilaridade e importância deste setor e sua expansão não seria capaz de – no longo prazo – limitar a própria capacidade do Estado em coordenar grandes decisões de investimento?

Trata-se de uma gama de desequilíbrios interconectados. O que está em questão, de fato, não é somente o destino da economia. E sim, da própria Revolução Chinesa.

Referências

- ALLEN, F.; QIAN, J.; ZHANG, C.; ZHAO, M. China's financial system: opportunities and challenges. *NBER Working Paper* 17828, 2012.
- ARRIGHI, G. *Adam Smith in Beijing – Linkages of the 21st Century*. New York: Verso, 2007.
- BANDEIRA, L. A. M. *A Segunda Guerra Fria – Geopolítica e Dimensão Estratégica dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- BELLUZZO, L. G. *O capital e suas metamorfoses*. São Paulo: UNESP Editora, 2012.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Estratégia Nacional e Desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, 26, 2 (102), p. 28-42, 2006.
- _____. O caráter cíclico da intervenção estatal. *Revista de Economia Política*, (9) 3: pp. 28-42, 1989.
- BRILLANT, G. Systeme bancaire chinois: entre controle de l'État et adaptation aux normes internationales. *Revue d'Economie Financière*, 102: p. 43-56, 2011.
- BURLAMAQUI, L.; SOBREIRA, R.; VIANNA, M. *The Present and Future of Development Financial Institutions*. Rio de Janeiro: Minds, 2015.
- CINTRA, M.; SILVA FILHO, E. (2015): "O Sistema Financeiro Chinês: A Grande Muralha". In, CINTRA, M.; SILVA FILHO, E.; PINTO, E. *China em Transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.
- DÉMURGER, S.; SACHS, J; WOO, W. T.; BAO, S.; CHANG, G.; MELINGER, A. "Geography, Economic Policy and Regional Development in China". *Asian Economic Papers*, 1 (1), p. 146-197, 2002.
- DOMAR, E. A Soviet Model of Growth". In, NOVE, A.; NUTI, D. M.. *Socialist Economics*. Harmondsworth: Penguin, 1972.
- ESPÍNDOLA, C. Notas sobre o agronegócio de carne na China". *Revista de Geografia Econômica*, Edição Piloto, p. 210-219, 2007.
- GABRIELLE, A. & SCHETTINO, F. Market Socialism as a Distinct Socioeconomic Formation Internal to the Modern Mode of Production. *New Proposals: Journal of Marxism and Interdisciplinary Inquiry*. v. 5 (2), p. 20-50, 2012.
- GALBRAITH, J. K. *Economics in Perspective: A Critical History*. New York: Hardcover, 1987.
- JABBOUR, E. *China Hoje: Projeto Nacional, Desenvolvimento e Socialismo de Mercado*. São Paulo: Anita Garibaldi/EDUEPB, 2012.
- _____. *China: infra-estruturas e crescimento econômico*. São Paulo: Anita Garibaldi, 2006.
- KANG, H. *China's Township and Village Enterprises*. Beijing: Foreign Language Press, 2006.
- KEYNES, J.M. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 1936 [2003].
- KI, S.; YUK-SHING, C. China's Tax Reforms of 1994: Breakthrough or Compromise? *Asian Survey*, (34) 9, p. 769-788, 1994.

- KISSINGER, H. *On China*. New York: New York Penguin Press, 2011
- IMAI, K. Explaining the Persistence of State Ownership in China. Institute of Developing Economies, Discussion Paper 64 (5), p. 1-23, 2006.
- LENIN, V. The Tax in Kind (The Significance of the New Policy and Its Conditions). In: LENIN, V. *Collected Works*. Moscow. Progress Publishers, vol. 32, p. 326-365, 1921 [1964].
- LENIN, V. New Data on the Laws Governing the Development of Capitalism in Agriculture – Part One: Capitalism and Agriculture in United States of America. In: LENIN, V. *Collected Works*. Moscow: Progress Publishers, vol. 322, p. 13-122, 1915 [1964].
- LOSURDO, D. *Fuga da História? A Revolução Russa e a Revolução Chinesa vistas de hoje*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.
- MASIERO, G. Origens e desenvolvimento das Township and Village Enterprises (TVEs) chinesas. *Revista de Economia Política*, 26 3 (103), p. 425-444, 2006.
- MEDEIROS, C. A; CINTRA, M. R. V. P. Impacto da ascensão chinesa sobre os países latino-americanos. *Revista de Economia Política*, 35, 1 (138), p. 28-42, 2015.
- MEDEIROS, C. A; CINTRA, M. R. V. P. Economia e Política do Desenvolvimento Recente da China. *Revista de Economia Política*, 19, 3 (75), p. 92-112, 1999.
- MARTI, M. E. China and the Legacy of Deng Xiaoping – From Communist Revolution to Capitalist Evolution. Lincoln: Potomac, 2002.
- MOORE JR, B. Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World. Boston: Beacon, 1966.
- MORAIS, I. N. Desigualdades e Políticas Públicas na China; investimentos, salários e riqueza na era a sociedade harmoniosa. In: CINTRA, M. A. M.; FILHO, E. B.; PINTO, E. C. (2015). *China em Transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.
- NBSC - National Bureau of Statistics of China (2005, 2008, 2015). Disponível em: <http://bit.ly/2hKHAmq>. Acesso em: 22 Jan. 2016.
- NAUGHTON, B. *Growing out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978-1993*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- NAUGHTON, B. Claiming Profit for the State: SASAC and the Capital Management Budget. *China Leadership Monitor*, 2006.
- NAUGHTON, B. Top-Down Control: SASAC and the Persistence of State Ownership in China. Paper presented at the conference on “China and the World Economy”. University of Nottingham, 2006.
- NONNEMBERG, M. J. China: Estabilidade e Crescimento Econômico. *Revista de Economia Política*, 30, 2 (118), p. 201-218, 2010.
- PAULA, L. F. *Sistema Financeiro, Bancos e Financiamento da Economia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- OLIVEIRA, A. P. O salto qualitativo de uma economia continental. *Política Externa*, (11) 4: p. 6-13, 2003.

- OLIVEIRA, C. A. B Reformas econômicas na China. *Economia Política Internacional: Análise Estratégica*, 05, 2005.
- RANGEL, I. Prossegue a recuperação chinesa. *Cadernos do Nosso Tempo*. 1 (1) p. 59-64, 1952.
- RANGEL, I. A questão financeira. *Revista de Economia Política*, (1) 1: p. 31-39, 1981
- RANGEL, I. *Recursos Ociosos e Política Econômica*. São Paulo: Hucitec, 1980.
- REN, D. (2015). China's Silk Road infrastructure fund explores investment exit strategies. South China Morning Post, 2015.
- RONG, ZHOU et al. *Agriculture in Contemporary China*. Beijing: Contemporary China Press, 1992.
- SING, A. The Plan, the Market and Evolutionary Economic Reform in China. *UNCTAD: Discussion Papers*, 76, 1993.
- TIEZZI, S. Where Is China's Silk Road Actually Going?. *The Diplomat*, 30/03/2015.
- WTO – World Trade Organization– *WTO Annual Report*, 2014. Disponível em: <http://bit.ly/2yzzUhq>. Acesso em: 15 Nov. 2015.
- XIAOPING, D. “Opening Speech at the Twelfth National Congress of the Communist Party of China”. In, XIAOPING, D. (1992). *Selected Works*. Beijing: Foreign Language Press, 1992.

Desenvolvimento Local e Dependência Mineral: Reflexões Acerca do Caso da Samarco em Mariana-MG.

Antônio José Maristrello Porto¹⁸⁰

Laura Meneghel dos Santos¹⁸¹

Introdução

Em 05 de novembro de 2015, a barragem de Fundão, de propriedade da Sociedade Anônima Samarco Mineração S.A., localizada no Município de Mariana, em Minas Gerais, rompeu, resultando no derramamento de mais de 30 milhões de metros cúbicos de rejeitos de mineração no vale do Rio Doce. A enxurrada de rejeitos percorreu cerca de 660 km até atingir o Oceano Atlântico no litoral do Espírito Santo. Como resultado; 19 mortos, mais de 900 pessoas desabrigadas e desalojadas, milhares de pessoas sem água, danos ambientais e socioeconômicos incalculáveis a toda a Bacia do Rio Doce e cerca de 40 municípios afetados nos dois estados. O rompimento da barragem de Fundão foi considerado o maior desastre ambiental brasileiro.

Segundo a perícia realizada pela Polícia Civil, o excesso de água na barragem provocou seu rompimento. Em meio a destruição causada pelo evento, ao surgimento de inúmeras ações judiciais e de discussões sobre as formas de mensuração e compensação dos danos (ambientais, econômicos e sociais) ocorridos, a comoção popular em Mariana pela volta do funcionamento da mineradora Samarco, pode causar estranheza aos visitantes desavisados da cidade histórica. Contudo, um olhar mais atento para as particularidades socioeconômicas do município nos ajuda a entender o clamor popular pró Samarco. Mais do que isso, nos leva a refletir sobre as consequências de uma economia baseado na atividade mineradora. Não há dúvidas de que a exploração dos recursos minerais em Mariana possibilitou algum crescimento econômico do município em um curto espaço de tempo, o que é necessário questionar é se esse crescimento gerou desenvolvimento e, ainda, se esse desenvolvimento é sustentável.

Este artigo busca revelar algumas das implicações de um desenvolvimento local baseado na mineração. No caso de Mariana, a gestão pública municipal se mostrou pouco capaz de estimular um desenvolvimento sustentável a partir da renda mineral, indicando a existência de instituições extrativistas que, conforme colocado por ACEMOGLU e ROBINSON (2012), concentram o poder nas mãos de uma pequena elite e possibilitam a extorsão de recursos do restante da sociedade. Ademais, o desenvolvimento do município se insere em uma estratégia nacional de intensificação da exploração commodities que, apesar de um aumento de renda no curto prazo acarreta, de forma danosa, na “reprimarização” da pauta exportadora brasileira.

O presente artigo está dividido em cinco seções incluída essa introdução. A seguir, examinaremos parte da literatura que investiga de que maneira a dotação de recursos naturais pode afetar o crescimento econômico. Depois disso, nossa análise investiga, de acordo com a literatura pertinente, as condições

¹⁸⁰ É professor da FGV Direito Rio e coordenador do Centro de Pesquisa em Direito e Economia (CPDE) e do Centro de Direito e Meio Ambiente (CDMA). Contato: antonio.maristrello@fgv.br.

¹⁸¹ É pesquisadora do Centro de Pesquisa em Direito e Economia (CPDE) e doutoranda em Políticas Públicas Estratégias e Desenvolvimento da UFRJ. Contato: msantos.laura@gmail.com.

necessárias para um desenvolvimento sustentável baseado na exploração mineral. Na quarta seção, apresentamos alguns dados e estatísticas do município de Mariana, buscando entender as atitudes da administração pública frente a dominância da mineração. E, por fim, expomos algumas considerações finais.

Crescimento econômico e recursos naturais

Historicamente, a possibilidade de privação dos recursos naturais tem sido uma preocupação recorrente. No final do século XVIII, Thomas R. Malthus prenunciava que a sociedade seria atingida por uma catastrófica fome por conta da inferioridade da taxa de crescimento da produção alimentar em relação à taxa de crescimento populacional. W. Stanley Jevons, um século mais tarde, previu o fim da prosperidade britânica em decorrência ao esgotamento das reservas de carvão economicamente exploráveis do Reino Unido. Em 1914, a Secretaria de Minas dos Estados Unidos presumiu que as reservas de petróleo americanas durariam dez anos. O Clube de Roma, em 1972, publicou o relatório *Limits to Growth*, que antevia a exaustão das reservas mundiais de petróleo, gás natural, prata, estanho, urânio, alumínio, cobre, chumbo e zinco, e o consequente aumento de seus preços nos anos seguintes (HOCHSTETLER, 2002, p.1). Apesar dessas previsões não terem se confirmado por diversos motivos – avanços tecnológicos, descoberta de novas reservas, cálculos imprecisos – não é possível negar que a disponibilidade de recursos naturais, muitas vezes, se traduz em acesso à insumos agrícolas ou industriais, podendo influir na capacidade de produtiva dos agentes.

Nessa linha, alguns acadêmicos, como John Luke Gallup, Jeffrey D. Sachs e Andrew D. Mellinger (1998), afirmam que as características geográficas de um país têm influência significativa no seu crescimento econômico, visto que fatores como o custo de transporte, fertilidade agrícola e propriedade de recursos naturais impactam diretamente na produtividade econômica. Mesmo Adam Smith, em seu trabalho seminal, chamou atenção para as vantagens naturais da Grã-Bretanha que contribuíram para que ela abrigasse a Primeira Revolução Industrial.

England, on account of the natural fertility of the soil, of the great extent of the sea-coast in proportion to that of the whole country, and of the many navigable rivers which run through it and afford the convenience of water carriage to some of the most inland parts of it, is perhaps as well fitted by nature as any large country in Europe to be the seat of foreign commerce, of manufactures for distant sale and of all the improvements which these can occasion.

Ainda assim, GALLUP, SACHS e MELLINGER (1999) admitiam que as vantagens geográficas podiam se alterar com o avanço da tecnologia. Em trabalho posterior, Sachs (2006) reconhece que a tecnologia tem sido a principal força por trás do crescimento de longo-prazo na renda dos países ricos. Para ele, era necessário acabar com a lenda do determinismo geográfico, pois a geografia sozinha não é capaz de determinar o progresso das nações, ainda que as desvantagens nesse aspecto requeiram investimentos adicionais – que países mais “afortunados” não incorrem – para serem superadas.

Roads can be built from a landlocked country to a port in another country. Tropical diseases can be controlled. Arid climates can be overcome with irrigation. Adverse geography poses problems that can be solved, typically through physical investments and good conservation management.

Contrariamente, para outros estudiosos, como Frank Cross, a presença de recursos naturais, muitas vezes, tem um impacto negativo no crescimento econômico (CROSS, 2002). AUTY e GELB (2001) apontam que a abundância de recursos naturais tende a minar a eficiência de investimentos ao passo que uma pobre dotação desses recursos premia a mesma. Para eles, o que determina a ligação entre a dotação de recursos naturais e os resultados econômicos é o tipo de estado político. Estados desenvolvimentistas (maximizadores do bem-estar social no longo-prazo) estão associados com uma pobre dotação de recursos naturais – ainda que não exclusivamente – e seguem um modelo de industrialização competitiva que sustenta um crescimento rápido e igualitário. Por outro lado, em países com abundância de recursos, disputas pelas rendas oriundas de sua exploração geram estados predatórios que as distribuem por meios indiretos que distorcem a economia e podem provocar seu colapso (AUTY; GELB, 2001).

Nessa linha, Isham e outros (2005) atestam que o peso dos recursos naturais nas exportações de um país influencia a qualidade de suas instituições políticas que, por seu turno, balizam a performance do crescimento. Eles apontam três meios pelos quais determinados recursos naturais poderiam afetar negativamente a capacidade governamental: efeito rentista (possibilidade de extração de renda torna mais fácil silenciar dissidentes, impedindo avanços democráticos); efeito de modernização tardia (resistência a industrialização por ela criar fontes alternativas de poder); efeito de desigualdade enraizada (abundância de recursos naturais fortalece o estado e enfraquece a sociedade perpetuando baixos níveis de desenvolvimento). Países dependentes de recursos naturais de origem pontual (como petróleo e minérios) estariam predispostos a intensificar a segmentação político-social e enfraquecer a capacidade institucional, tornando-se incapazes de responder a choques eficientemente – um aspecto essencial para uma prosperidade sustentável (ISHAM et al., 2005, p.141).

ACEMOGLU e ROBINSON (2012), por sua vez, desconstruem a hipótese de que o abismo que separa países ricos e pobres é gerado por diferenças geográficas. Segundo esses autores, os países apresentam diferenças em termos de êxito econômico em virtude de instituições distintas, das regras que regem o funcionamento da economia e dos incentivos que motivam a população. A principal tese defendida por eles é que o crescimento econômico é mais provável sob instituições (políticas e econômicas) inclusivas do que sob aquelas extrativas. As primeiras asseguram a ampla distribuição de poder por toda a sociedade e restringem seu exercício arbitrário, gerando uma distribuição equitativa de recursos; ao passo que as outras concentram poder nas mãos de uma pequena elite e impõem poucas restrições ao exercício desse poder, possibilitando a extorsão de recursos do restante da sociedade. Apesar da possibilidade de haver crescimento (*not sustained*) sob instituições extrativistas, esse não abrange a destruição criativa – um aspecto chave do crescimento sob instituições inclusivas, tal como investimento em novas tecnologias, segurança da propriedade privada, sistema jurídico imparcial e uma gama de serviços públicos que proporcionem condições igualitárias para que as pessoas possam escolher em sua vida aquela vocação mais adequada aos seus talentos.

Essa última concepção teórica associa a sustentabilidade do crescimento com condições amplas de igualdade entre os indivíduos de uma sociedade, ultrapassando as fronteiras da esfera econômica. Podemos falar, então, de desenvolvimento. Conforme SEERS (1970), apesar de desenvolvimento e crescimento

econômico muitas vezes serem considerados sinônimos, o reconhecimento de que o crescimento econômico é incapaz de resolver muitos problemas sociais e políticos levou à ampla redefinição das metas de desenvolvimento. Para ele, apesar de não ser insignificante, a renda nacional (geralmente retratada pelos indicadores de PIB corrente ou *per capita*), não é uma medida apropriada de desenvolvimento, o qual deveria incorporar redução da pobreza, da desigualdade e do desemprego.

O desenvolvimento também tende a ser associado à ideia ocidental de progresso em termos de uma concepção cumulativa de tempo e da perspectiva de aperfeiçoar as condições materiais da sociedade em direção a um estado qualitativamente melhor, podendo ser definido como *processo sustentável de melhoria da qualidade de vida de uma sociedade, com os fins e os meios definidos pela própria sociedade que está buscando ou vivenciando este processo* (MALUF, 2000, p.71).

Para Amartya SEN (2010, p.120), o desenvolvimento é um processo de expansão das liberdades das pessoas, ou também, das capacidades humanas. A capacidade é entendida como um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos ou a liberdade para ter estilos de vida diversos. Os funcionamentos, por sua vez, são aquilo que uma pessoa considera valioso fazer ou ter, por exemplo, uma boa nutrição, educação de qualidade e participação política na sociedade.

O “conjunto capacitário” consistiria nos vetores de funcionamentos alternativos dentre os quais a pessoa pode escolher. Enquanto a combinação dos funcionamentos de uma pessoa reflete suas realizações efetivas, o conjunto capacitário representa a liberdade para realizar combinações alternativas de funcionamentos dentre as quais a pessoa pode escolher (SEN, 2010, p.105).

Para ele, o processo de desenvolvimento requer a eliminação das principais fontes de privação da liberdade, tais como: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e interferência excessiva de Estados repressivos (CRESPO; GUROVITZ, 2002). Assim, de certa forma, “development can be properly assessed only in terms of the total human needs, values, and standards of the good life and the good society perceived by the very societies undergoing change” (GOULET, 1968).

No decorrer das últimas décadas, as sociedades têm valorizado cada vez mais os aspectos relacionados com a qualidade ambiental e a equidade social na construção do processo de desenvolvimento. A intensificação dos fenômenos naturais (secas, tempestades, enchentes) e a persistência da fome e da pobreza exacerbaram a crise ecológica e social a qual estamos expostos, contribuindo para a propagação da compreensão da finitude dos recursos naturais e das injustiças sociais provocadas pelo avanço da modernidade nos moldes vigentes.

Desenvolvimento sustentável e mineração

A percepção da existência de um risco ambiental que poderia ameaçar a vida humana começou a ganhar relevância na década de 1950 em decorrência da poluição nuclear. Mas, foram as chuvas ácidas sobre os países nórdicos que levaram a Suécia, em 1968, a propor ao Conselho Econômico e

Social das Nações Unidas (Ecosoc) a realização de uma conferência mundial que possibilitasse um acordo internacional para reduzir a emissão de gases responsáveis pelas chuvas ácidas, o que resultou na Conferência de Estocolmo em 1972 (NASCIMENTO, 2012).

Porém, resultados pouco expressivos, apesar da criação de agências específicas para lidar com a questão ambiental em muitos países, levou a formação da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), que publicou, em 1987, um relatório preparatório para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (Rio 92), o Relatório Brundtland ou Nosso Futuro Comum (NASCIMENTO, 2012). Nele, o desenvolvimento sustentável é definido como aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras em satisfazer suas próprias necessidades (ROGERS; JALAL; BOYD, 2012).

Apesar dos esforços realizados desde então, tal definição continua sendo aquela que mais se aproxima de um consenso entre aqueles envolvidos com o desenvolvimento das sociedades contemporâneas (ALMEIDA, 1997). Ela insere a noção da intergeracionalidade no conceito de sustentabilidade, associando-a a noção de justiça social (redução das desigualdades sociais e direito de acesso aos bens necessários a uma vida digna) e aos valores éticos (compromisso com as gerações futuras) (NASCIMENTO, 2012). Mesmo assim, a generalidade e pouca precisão do conceito de desenvolvimento sustentável faz com que ele abrigue desde críticos da noção de evolucionismo e modernidade, a defensores de um “capitalismo verde” (ALMEIDA, 1997).

Duas das principais correntes da economia do meio ambiente têm posições diferentes sobre a possibilidade de conciliar crescimento econômico e conservação do meio ambiente. Para os adeptos da economia ambiental, mais alinhados com o *mainstream* neoclássico, os recursos naturais não limitam a expansão da economia. Segundo essa linha, a escassez de certos recursos é traduzida pelo mercado em aumento do preço, indicando a necessidade de inovação tecnológica ou substituição (ROMEIRO, 2010). Essa perspectiva reflete o conceito de sustentabilidade fraca, que admite que o estoque de capital natural pode ser declinante ou exaurido se esse declínio for compensado por um acréscimo proporcional de capital produzido pelo homem.

Por outro lado, os estudiosos da economia ecológica consideram que a economia não pode crescer infinitamente, visto que a mesma é um subsistema de uma biosfera finita, fechada, que não se expande e funciona de acordo com as leis da termodinâmica. Assim, adicionalmente ao limite imposto ao crescimento econômico pela finitude de recursos, existiria uma capacidade biofísica limitada para absorção dos impactos negativos da atividade econômica (DALY, 2005). Essa corrente defende, portanto, o conceito de sustentabilidade forte que não admite perfeita substituição entre capital natural e capital produzido pelo homem - esses seriam complementares.

Mesmo não aceitando a perfeita substituição entre capital natural e capital produzido pelo homem, é possível assumir que novos conhecimentos, instituições e técnicas podem promover atividades produtivas que sejam menos agressivas ao meio ambiente que as atuais, gerando crescimento com menores níveis de degradação ambiental (emissão de poluição, desmatamento, extinção e desastres). Vamos admitir, para simplificar, que esse é um aspecto essencial da constituição de um desenvolvimento sustentável (ainda que possa não ser suficiente).

De qualquer forma, é necessário reconhecer que construir um desenvolvimento sustentável a partir de exploração de minérios é uma tarefa particularmente difícil dado que “mining related activities affect the three environmental media of land, water and air” (AUTY; WARHURST, 1993, p.22). A exploração de uma mina e o depósito de rejeitos podem degradar a fauna e flora local,

reduzir a qualidade do ar e da água (via emissões de poluição), além de impedir usos alternativos do solo – silvicultura, agropecuária e lazer. A utilização de técnicas arcaicas e de combustíveis fósseis podem intensificar ainda mais os danos causados. Então, de que forma a mineração pode contribuir para um desenvolvimento sustentável?

De acordo com o economista canadense John HARTWICK (1977), para que as futuras gerações também possam se beneficiar das riquezas proporcionadas pelos recursos naturais exauríveis, as rendas e os lucros dessa extração devem ser reinvestidos em capital humano ou capital reprodutível (máquinas e equipamentos). Por sua vez, o americano Robert Solow (1974) propõe, como critério de justiça intergeracional no uso dos recursos naturais, que o consumo per capita seja constante ou crescente ao longo do tempo. Assim, o que ficou conhecido como regra de Solow-Hartwick estabelece que, para a manutenção dos níveis de consumo e bem-estar ao longo do tempo, é necessário converter riqueza natural em outras formas de capital para que o estoque total de capital não se altere. Portanto, o consumo (no lugar no reinvestimento) das rendas geradas pela extração de recursos naturais exauríveis, como o minério de ferro, prejudica o bem-estar das futuras gerações que, possivelmente, não possuirão outros ativos geradores de renda quando o recurso se exaurir. Ou seja, essa abordagem teórica está associada ao conceito de sustentabilidade fraca.

Segundo Richard AUTY e Alyson WARHURST (1993), o desenvolvimento sustentável em economias minerais impõe duas condições: 1) devem ser feitos investimentos em ativos alternativos geradores de riqueza a fim de substituir o esgotamento do ativo mineral; 2) o dano ambiental causado pela mineração e fundição deve ser minimizado. Contudo, essas duas metas de sustentabilidade podem ser bloqueadas pelos efeitos da “doença holandesa” – relação negativa entre a exportação mineral e a competitividade dos outros setores econômicos transacionáveis. Se, de um lado, esses setores são enfraquecidos e não podem impulsionar a economia caso a mineração entre em declínio, do outro, a doença holandesa retarda o crescimento econômico, fazendo com que o investimento em gestão ambiental e tecnologias limpas seja mais lento e os danos ambientais maiores.

The existence of sizable mineral rents means that it is frequently the repository of a strong comparative advantage that generates large foreign exchange and tax revenues which dominate the entire economy. Such a resource is a double-edged weapon because its main economic contribution (taxes and foreign exchange) is volatile (...) abrupt losses might arise from excess global mining capacity or materials substitution. (AUTY; WARHURST, 1993, p. 28).

Para esses autores, a superação da doença holandesa requer uma política macroeconômica ortodoxa pragmática, que silencie o impacto negativo das receitas mineiras flutuantes, estimule a diversificação competitiva e um crescimento econômico de modo a que sejam facilitados novos investimentos e a rápida adoção de tecnologias ambientalmente sensíveis. O setor de mineração, portanto, deveria ser visto como um "bônus" econômico com o qual se deve acelerar as mudanças estruturais, em vez de como a espinha dorsal da economia.

De forma similar a muitos dos estudos existentes sobre dependência mineral, muitas considerações feitas nessa seção se referem a Estados ou Países. Apesar disso, podemos nos apropriar do mesmo raciocínio – com as devidas limitações obviamente – para analisar unidades federativas menores, como os municípios mineradores brasileiros, neste artigo nosso foco é o município de Mariana.

O Caso de Mariana

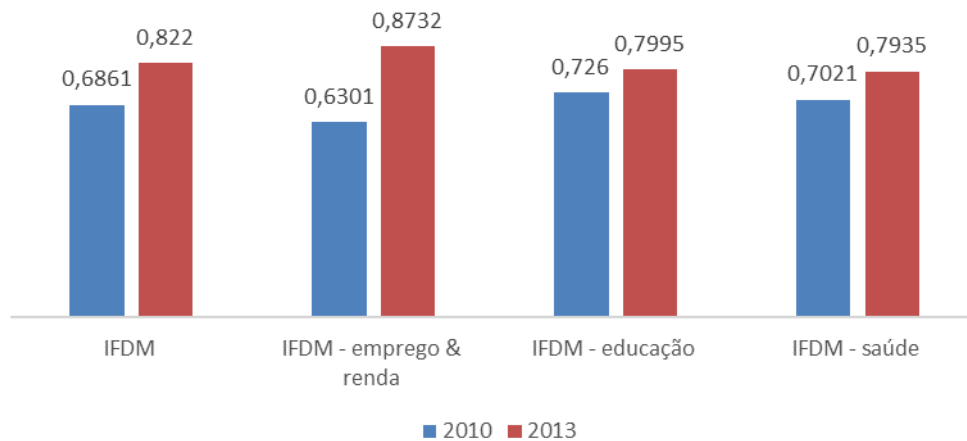
Mariana possui 58.802 habitantes e está localizada no Quadrilátero Ferrífero em Minas Gerais, uma área aproximada de 7.000 km² na porção centro-sudeste do estado de Minas Gerais que é internacionalmente reconhecida como um importante terreno pré-cambriano com significativos recursos minerais, em especial ouro e ferro. Segundo o Instituto Brasileiro de Mineração, essa região concentra a maior produção brasileira de minério de ferro, um dos principais produtos da nossa pauta exportadora. A história da região está profundamente associada à exploração dos recursos minerais, perpassando a exploração aurífera nos séculos XVIII e XIX e o ciclo da mineração de ferro a partir dos anos 1960.

Entre 2010 e 2013, o PIB de Mariana cresceu quase 80%, passando de 3,7 bilhões para 6,59 bilhões ano, conforme os dados do IBGE, sendo que o setor industrial (constituído majoritariamente pela extração mineral) foi responsável por cerca de 70% do valor adicionado ao longo desses anos. Esse crescimento alavancou o Índice FIRJAN de Desenvolvimento do Município, que passou a ser considerado de alto desenvolvimento, saltando da 225ª posição estadual para a 21ª. Em que pesem as melhoras dos índices de saúde e educação nesse período, cabe destacar que o IFDM – emprego & renda, maior responsável pelo resultado geral do índice, se baseia sobretudo em estatísticas do emprego formal fornecidas pelo Ministério de Trabalho e Emprego, portanto, talvez esse aumento do índice não reflita necessariamente uma melhora generalizada no desenvolvimento de Mariana. Ademais, conforme dados do IBGE, em 2013, enquanto o PIB per capita de Mariana foi superior a R\$100 mil e o brasileiro foi R\$ 26.445, o Censo Demográfico de 2010 apontou que a renda média dos trabalhadores assalariados na cidade é de R\$ 1.245,89 e a dos demais brasileiros foi de R\$ 1.327,91.

Gráfico 1 – PIB e VAB pela Indústria de Mariana à preços correntes (em mil reais)



Fonte: IBGE

Gráfico 2 - Variação do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal de Mariana - MG

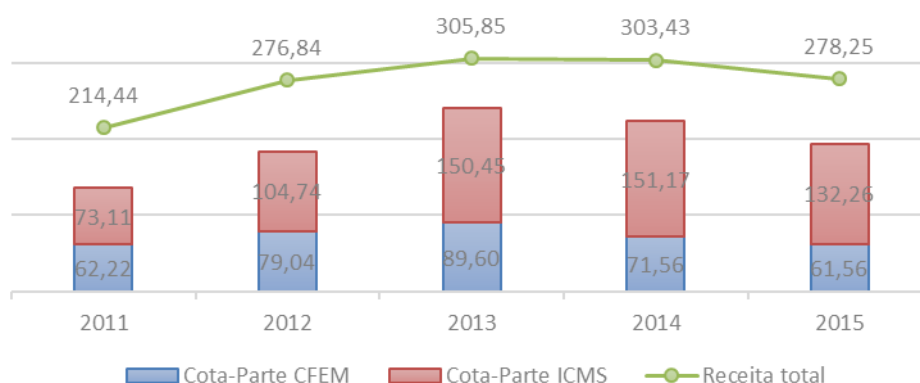
Fonte: FIRJAN

De modo geral, as atividades produtivas são as principais fontes de receita dos municípios, em decorrência da cobrança de tributos. Quando os recursos arrecadados em uma única atividade são responsáveis por mais de metade das receitas públicas municipais, podemos notar uma certa dependência ou especialização produtiva local. Assim sendo, para perceber a excessiva especialização produtiva local de Mariana basta verificar a evolução das receitas municipais que têm como principal fonte a arrecadação decorrente da atividade das mineradoras. A Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) foi estabelecida em 1988 e é calculada sobre o valor do faturamento líquido, quando o produto mineral for vendido – faturamento líquido seria o valor de venda do produto mineral, deduzindo-se os tributos, as despesas com transporte e seguro que incidem no ato da comercialização. Quando não ocorre a venda porque o produto foi consumido, transformado ou utilizado pelo próprio minerador, o valor da CFEM é baseado na soma das despesas diretas e indiretas ocorridas até o momento da utilização do produto mineral. Para o minério de ferro, a alíquota aplicada para a arrecadação da CFEM corresponde a 2% do faturamento líquido das empresas exploradoras e 65% do valor arrecado com tal contribuição compete ao município produtor.

Já em relação ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), o Artigo 158 (inciso IV) da Constituição Federal determina que 25% do total arrecadado com ICMS nos Estados seja repartido entre os respectivos municípios, da seguinte forma: i) três quartos (75%), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas em seus territórios; ii) até um quarto (25%), de acordo com o que dispuser lei estadual. Em Mariana, a extração mineral é a atividade econômica que mais contribui na arrecadação do ICMS.

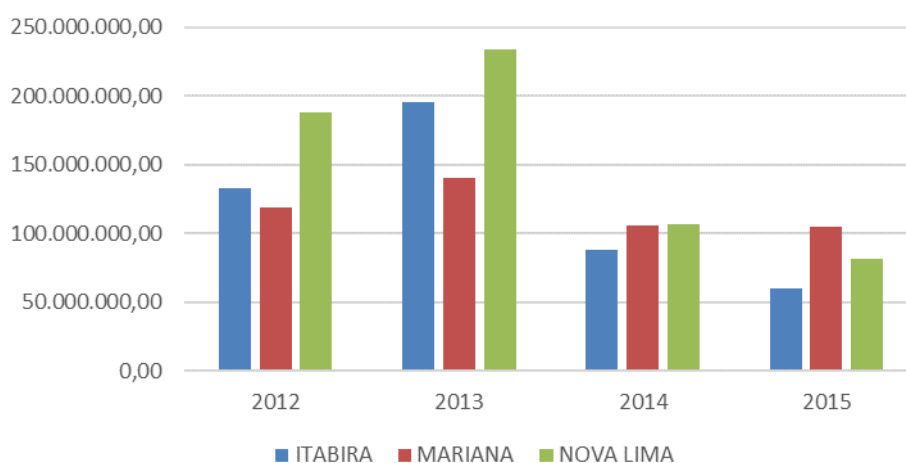
A soma das cotas-parte do CFEM e do ICMS de Mariana representaram em média 70% da receita municipal dos últimos cinco anos (ver gráfico 3). Segundo dados da Diretoria de Procedimentos Arrecadatórios do Departamento Nacional de Produção Mineral, em 2015, Mariana foi o município mineiro com a maior arrecadação da CFEM, totalizando R\$104,39 milhões – valor que representa 3,7% do lucro líquido da Samarco em 2014, de R\$ 2,81 bilhões. Conforme demonstrado no gráfico 4, comparado com alguns dos principais municípios mineradores do estado de Minas Gerais, Mariana foi aquele em que a arrecadação da CFEM sofreu menos variação, caindo somente cerca de 12% entre 2012 e 2015, enquanto que as quedas de arrecadação em Itabira e Nova Lima superaram 50% no período.

Gráfico 3 – Receita Municipal de Mariana (em milhões de reais)



Fonte: Portal de Transparência Fly.

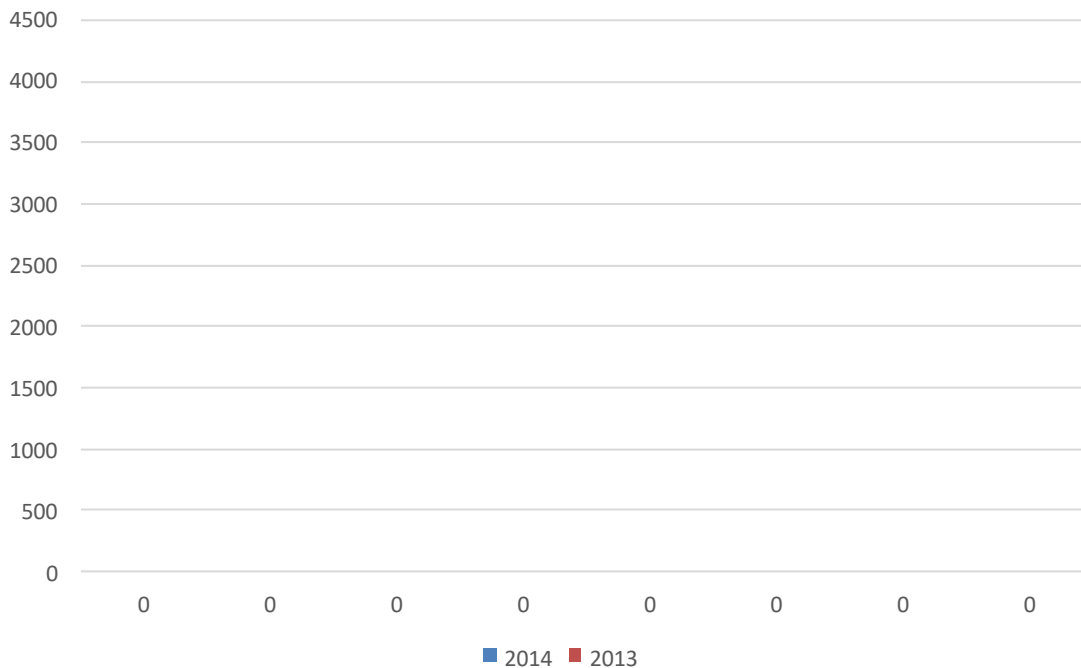
Gráfico 4 – CFEM Principais Municípios Mineradores de MG (em reais)



Fonte: DIPAR/DNPM

No entanto, a contribuição da indústria extrativa mineral no número de empregos ativos de Mariana não é muito expressiva, conforme exposto no gráfico 5. Em 2014, enquanto os setores da administração pública, do comércio e dos serviços eram responsáveis por mais de 70% dos empregos ativos registrados pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o setor extrativo mineral contemplava apenas 1.671 empregados – 12% do total de empregos ativos daquele ano. A conclusão que podemos tirar a partir disso é que se trata de uma indústria muito pouco intensiva em trabalho, mas que possui efeitos multiplicadores significativos na economia do município, capazes de estimular contratações no setor terciário.

Gráfico 5 – Número de empregos ativos em 31/12 por setor (Mariana –MG)



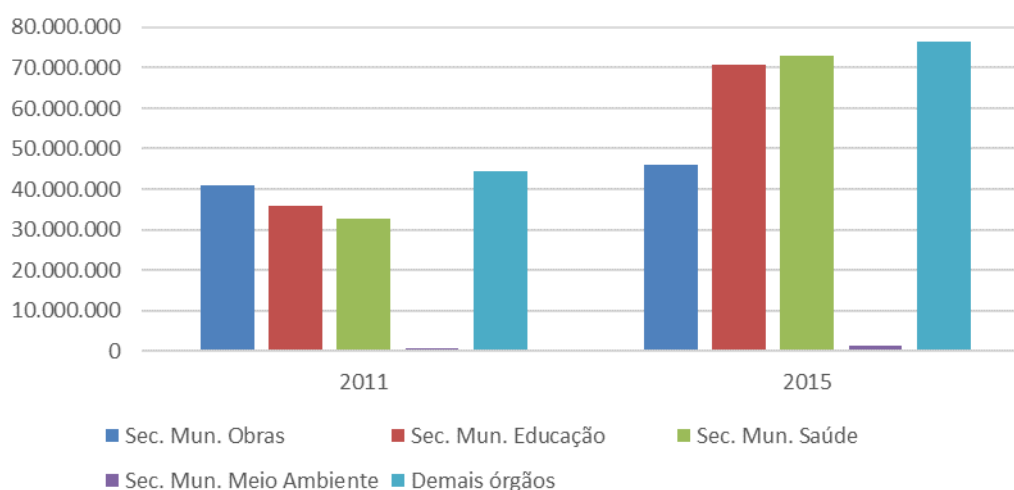
Fonte: RAIS/MTE

Esse rápido panorama demonstra a importância da atividade mineradora para a economia local e, assim, explica porque a paralisação das atividades da Samarco tem preocupado a população de Mariana. O problema é que a cidade já estava passando por dificuldades financeiras antes do rompimento da barragem. Em reportagem do Jornal Lampião em julho de 2015, o Prefeito Duarte afirmou que Mariana havia deixado de arrecadar trinta milhões de Reais nos primeiros cinco meses do ano, conseqüentemente, algumas secretarias foram unificadas e cortes de funcionários e benefícios programados. Mas, de acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE, em 2015, a relação entre o número de funcionários (diretos e indiretos) da Administração Pública e o total da população de Mariana foi de 6,29%, bem acima da média de Minas Gerais (3,36%) e do Brasil (3,20%). No entanto, mesmo com Mariana possuindo quase o dobro de servidores públicos por habitante que o resto do país, em entrevista aos alunos da FGV Direito Rio, o Secretário do Meio Ambiente de Mariana afirmou que o município não possuía corpo

técnico para fiscalizar a estrutura da barragem de Fundão, evidenciando que a preservação do meio ambiente não é prioridade da gestão municipal.

Entre 2011 e 2013, administração pública de Mariana contou com uma arrecadação crescente, um fato que contribuiu para o crescimento expressivo dessa receita foi o Projeto Quarta Pelotização (P4P) que aumentou em 37% a capacidade de produção da Samarco, conforme os relatórios da empresa. Ou seja, em um cenário de recuo do preço internacional do minério de ferro, as atividades foram intensificadas para evitar maiores perdas na lucratividade. Contudo, essa intensificação da extração mineral – atividade de alto potencial poluidor – não foi suficiente para que mais recursos fossem direcionados a gestão ambiental do município. Entre os anos de 2011 e 2015, a Secretaria de Meio Ambiente foi responsável por menos de 1% das despesas municipais de Mariana, enquanto que as Secretarias de Obras, Saúde e Educação totalizam cerca de 70% das despesas do município nesses dois anos (ver gráfico 6).

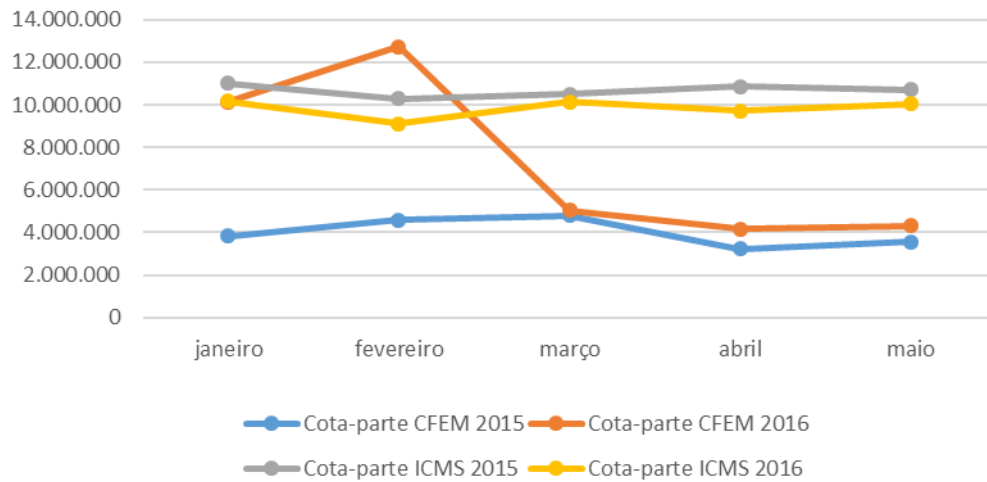
Gráfico 6 – Despesa Municipal por órgão (em reais) – Mariana/MG



Fonte: Portal de Transparência Fly

Apesar da grande mobilização existente no município de Mariana para a volta do funcionamento da Samarco, comparando as transferências da CFEM e do ICMS à Mariana nos primeiros meses de 2015 e nos primeiros meses de 2016 (gráfico 7), vemos que a queda da arrecadação municipal pela paralisação da Samarco não foi tão significativa. Na verdade, nos primeiros cinco meses de 2016 as transferências relativas à CFEM foram superiores a 2015 – provavelmente a empresa vendeu os estoques que possuía do produto. Ainda assim, a situação é preocupante por dois motivos: (1) com a impossibilidade de renovação dos estoques, o impacto negativo na economia local pode ser muito maior; (2) sem a volta das atividades da empresa, funcionários diretos e indiretos devem ser demitidos, aumentando a instabilidade econômica local e reduzindo o consumo municipal de forma geral.

Gráfico 7 – Receitas municipais de Mariana nos primeiros meses de 2015 e 2016 (em reais)



Fonte: Portal de Transparência Fly.

Para uma avaliação mais detalhada da gestão pública, é cabível comparar Mariana com outros municípios mineiros (tabelas 1 e 2). Dentre os municípios selecionados, Mariana possui o maior PIB per capita e a maior taxa de funcionalismo público. Aliás, todos os municípios, exceto Formiga, possuem taxas de funcionalismo público superiores à média estadual (3,36%) e nacional (3,20%). Um dado que merece destaque é que Formiga é o único desses municípios cujo valor adicionado pela indústria (15,54%) constitui menos de 50% do PIB, conforme dados do IBGE. Ao mesmo tempo, este município possui o maior Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal e o menor PIB per capita do grupo, mostrando que não é necessário um alto PIB per capita ou um alto número de funcionários público para se alcançar um desenvolvimento municipal elevado. Referentemente a alocação das despesas municipais, Formiga e Ouro Branco encaminham uma maior porcentagem dos recursos para a gestão ambiental quando comparados com Congonhas e Mariana. Em contrapartida, nesses últimos o gasto municipal por habitante com Educação e Saúde é razoavelmente superior aos dos primeiros. Apesar disso, conforme dados da FIRJAN, os IFDM de Formiga nas áreas de Saúde (0,904) e Educação (0,9175) são superiores ao de Mariana (Gráfico 2).

Tabela 1 – Comparações entre municípios mineiros

Município	PIB per capita em R\$ (2013)	IFDM* (2013)	Funcionalismo público** (2015)
Congonhas	66.171,14	0,8301	5,63%
Formiga	17.341,58	0,841	3,31%
Ouro Branco	76.984,97	0,785	4,48%
Mariana	114.347,90	0,822	6,29%
Itabira	52.473,63	0,816	3,88%
Nova Lima	109.298,94	0,830	4,88%
Ouro Preto	90.705,27	0,823	4,03%

Fonte: IBGE e FIRJAN.

* Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal

** Relação entre o número de funcionários da administração pública e total da população

Tabela 2 – Outras comparações entre municípios mineiros (2015) *

Município	Gasto Ambiental/ Despesa Municipal	Gasto com Educação/ n° habitantes	Gasto com Saúde/ n° habitantes
Mariana	0,45%	R\$ 1.202,15	R\$ 1.242,30
Congonhas	0,37%	R\$ 1.349,86	R\$ 1.303,54
Ouro Branco	3,13%	R\$ 706,00	R\$ 806,60
Formiga	5,20%	R\$ 452,18	R\$ 409,54

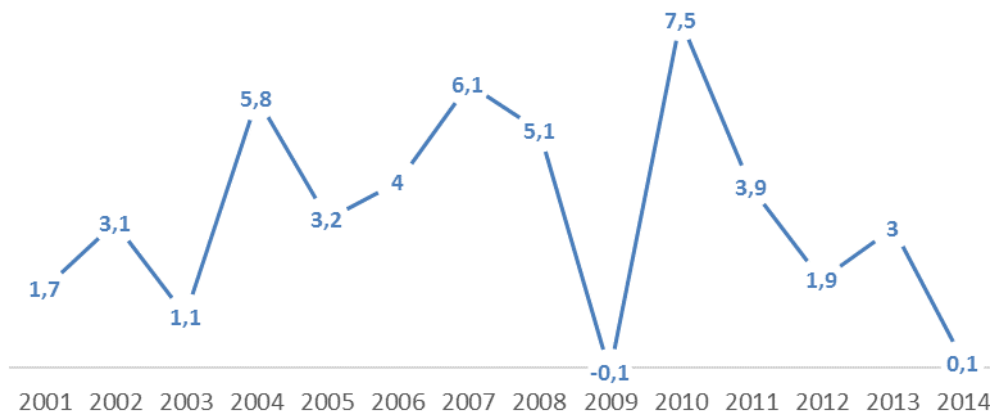
Fonte: Portal de transparência FLY e IBGE

* Baseia-se nas despesas municipais com as Secretarias de Educação, Saúde e órgãos responsáveis pela gestão do meio ambiente

Antes de finalizar essa seção, é cabível situar o contexto econômico de Mariana dentro de um panorama mais amplo, ou seja, associado a um modelo nacional de desenvolvimento tardio tradicionalmente exportador de commodities. No período 2004-2010, o crescimento médio do PIB brasileiro foi de 4,5% a.a. (gráfico 8). Tal crescimento econômico foi alavancado pela demanda internacional de commodities no início, mas sustentado pela ampliação de investimentos estatais, pela expansão do crédito e adoção de medidas anticíclicas frente à crise (SANTOS, 2012). Entre

2011 e 2015, contudo, o movimento foi de queda do crescimento (registrando-se taxa negativa de 3,8% no último ano conforme dados do IBGE), com deterioração do quadro de emprego e renda, juros e inflação alta e retração do crédito.

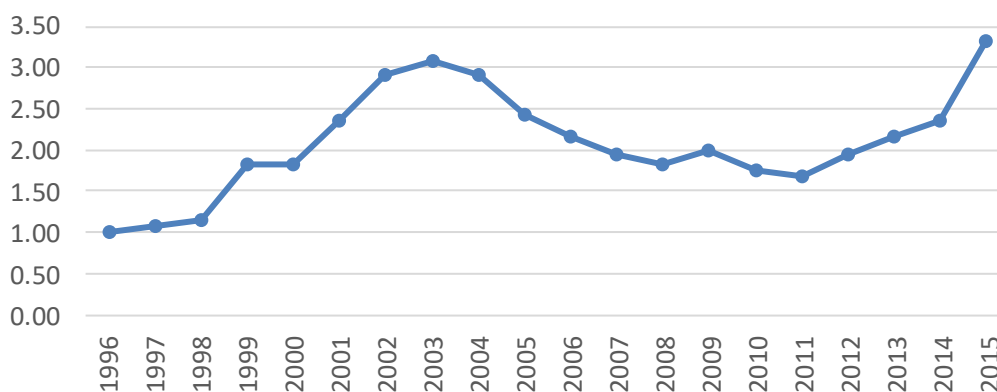
Gráfico 8 – Taxa de crescimento anual do PIB real brasileiro (%)



Fonte: Banco Mundial

Apesar da tendência geral de valorização do real na primeira década dos anos 2000 (gráfico 9), a alta no preço das commodities estimulou o aumento das exportações brasileiras. Conforme MARQUES (2012), entre 2002 e 2011, as exportações quadruplicaram, tendo o peso das commodities em nossa pauta de exportações subido de 45% para 60%, com destaque para o minério de ferro, petróleo, complexo soja, açúcar e carnes. Entre 2002 e 2011, o índice IBRE de preços das commodities aumentou em 270%, e o de *quantum* em 68%. Essa relação passou a se inverter no período de 2011 a 2015, quando a exportação de básicos cresceu 21% em quantidade e retraiu-se 42% em preço (MONTEIRO, 2016).

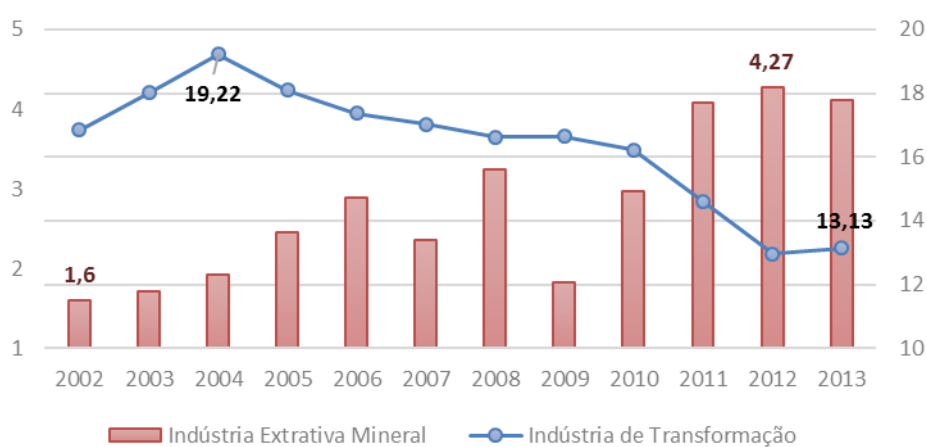
Gráfico 9 - Taxa de câmbio anual média - R\$ / US\$ - comercial - compra



Fonte: Ipeadata

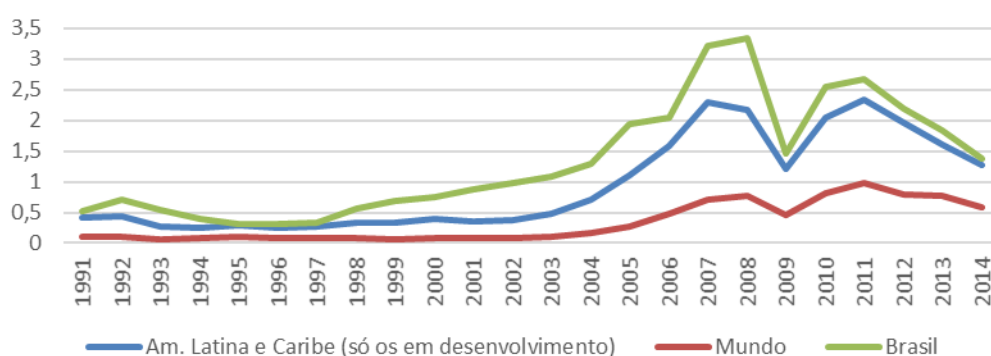
Alguns autores, como MILANEZ e SANTOS (2013) sugeriram, então, que haveria indícios de implantação de um modelo neoextrativista no Brasil, definido como um modelo de desenvolvimento focado no crescimento econômico e baseado na apropriação de recursos naturais, em redes produtivas pouco diversificadas e na inserção subordinada na nova divisão do trabalho. De fato, a indústria extrativista e a renda mineral ganham maior relevância nesse período (gráficos 10 e 11). Contudo, é necessário frisar que apesar da “reprimarização” da pauta exportadora brasileira, nos anos 2010, foi o consumo das famílias o fator que mais contribuiu para o crescimento do PIB (gráfico 12).

Gráfico 10 - PIB da indústria - ref. 2000 - (% PIB)

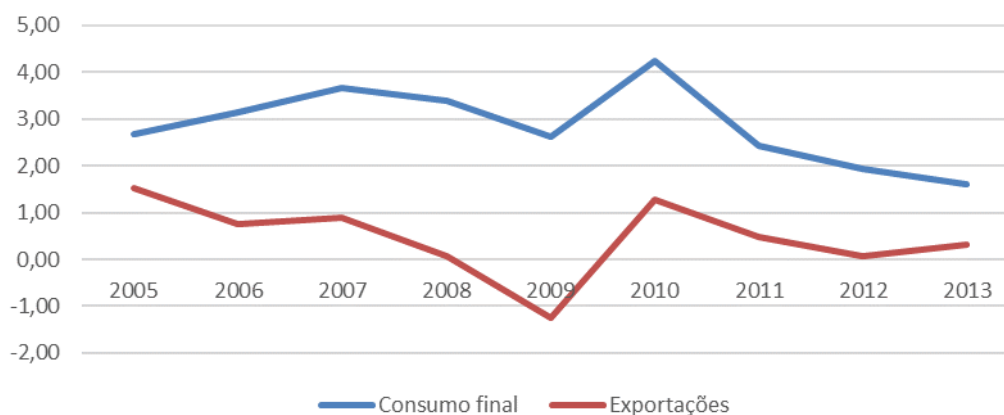


Fonte: Ipeadata.

Gráfico 11 – Renda Mineral (%PIB)



Fonte: Banco Mundial

Gráfico 12 - Contribuição no crescimento do PIB - var. - ref. 2000 - (%)


Fonte: Ipeadata

Enfim, Mariana se insere em um contexto nacional de intensificação da exploração commodities. O Plano Nacional de Mineração 2030 (MME, 2011) estima que a produção de ferro brasileira passará de 353 milhões de toneladas em 2008 para 1.098 milhões de toneladas em 2030. Para tanto, previa-se que os investimentos em mineração e transformação mineral somariam US\$ 260 bilhões entre 2010 e 2030. A tabela 3 mostra a evolução das exportações totais e de ferro entre 2006 e 2014 no Brasil, em Minas Gerais e Mariana. Pode-se observar que entre 2006 e 2011 (ano em que a tendência altista de preços se reverteu) o ferro aumentou consistentemente sua participação no total das exportações brasileiras e mineiras. É interessante notar que, nesse período, somente a partir de 2010 as exportações de ferro de Mariana ganham significativa relevância. Nesse ano e nos três anos seguintes, o ferro foi o principal produto da pauta de exportação brasileira. Ou seja, o desenvolvimento do município está atrelado a uma das estratégias de desenvolvimento nacional.

Tabela 3 – Evolução das Exportações Totais e de Minério de Ferro (Fe) e seus conglomerados (em mil US\$ FOB)

Ano	Brasil			Minas Gerais			Mariana		
	Total (A)	Fe (B)	(A/B)	Total (A)	Fe (B)	(A/B)	Total (A)	Fe (B)	(A/B)
2006	137.807.470	5.750.496	4,17%	15.658.215	3.593.320	22,95%	2.722	0	0,00%
2007	160.649.073	7.114.107	4,43%	18.355.153	4.625.913	25,20%	1.732	0	0,00%
2008	197.942.443	11.053.596	5,58%	24.412.071	6.880.076	28,18%	703	0	0,00%
2009	152.994.743	10.582.192	6,92%	19.518.566	6.458.630	33,09%	783	0	0,00%
2010	201.915.285	21.353.878	10,58%	31.224.473	12.991.379	41,61%	85.946	84.343	98,14%
2011	256.039.575	31.851.797	12,44%	41.392.937	18.822.989	45,47%	1.091.811	1.089.992	99,83%
2012	242.578.014	23.809.804	9,82%	33.248.660	14.078.266	42,34%	906.659	905.083	99,83%
2013	242.178.649	25.996.246	10,73%	33.436.933	15.526.389	46,43%	1.089.275	1.088.080	99,89%
2014	225.100.885	19.982.660	8,88%	29.320.645	11.760.256	40,11%	793.789	793.088	99,91%

Fonte: SECEX/ MDIC

O lugar do Direito: contrastes e perspectivas

Sendo os recursos minerais bens ambientais de natureza difusa e pertencentes a toda coletividade, caberia ao Estado administrá-lo a partir de uma finalidade e interesses públicos (SIMÕES, 2010, p. 132). A Constituição Federal de 1988 estabelece aspectos relevantes do direito minerário brasileiro, delimitando a quem pertence a propriedade dos recursos minerários, quem os regula e as obrigações decorrentes desta exploração. Vejamos alguns exemplos:

Art. 176 - As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

Art. 20 - São bens da União:

§ 1º - É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

Art. 22 – Compete privativamente à União legislar sobre:

XII – jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia.

Art. 23 – É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.

Art. 225 - § 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

Conforme aponta SCOTTO (2011, p. 8), a concepção constitucional reflete o interesse do Estado em assegurar a soberania sobre o subsolo mineralizado e a importância da atividade privada para a produção de bens minerais. No entanto, a assunção, pelo Estado, dos papéis de “proprietário” e “regulador” acaba sendo conflituosa, segundo ela, o Estado não teria como “conceder” o direito à exploração mineral do subsolo às grandes empresas mineradoras e simultaneamente garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado aos habitantes do território – “nessa trama jurídica, de direitos antagônicos, (...) o Estado geralmente toma partido a favor das empresas” (ibidem, p.12).

Os desdobramentos do rompimento da Barragem de Fundão em Mariana parecem confirmar a constatação da autora. Licenciamentos ambientais concedidos sem rigor, falta de acompanhamento e fiscalização adequada das atividades minerais indicam que o meio ambiente não é priorizado pelas autoridades públicas. Diversamente, a contribuição das mineradoras para a economia e arrecadação pública assumem relevância significativa: “tem 40 anos que ela está aqui, 40 anos que a cidade sobrevive graças a Samarco. (...) a maior parte dos impostos aqui vem da Samarco” (Secretário do

Meio Ambiente de Mariana em entrevista ao grupo de pesquisa da FGV Direito Rio em 18/04/2016).

Conforme SIMÕES (2010, p.136), a preocupação ambiental existente hoje no setor mineral brasileiro se deve mais às exigências legais disciplinadas hoje pelo direito ambiental e ao poder fiscalizatório e repressivo do Ministério Público do que ao próprio direito minerário. Adicionalmente, em estudo detalhado sobre regiões de exploração de minérios, Enriquez (2007) constata que, apesar dos recursos provenientes dessa atividade contribuírem para diminuição da pobreza, há um aumento na concentração de renda e, caso não haja bom uso das contribuições financeiras minerais, a possibilidade de melhoria na qualidade de vida das comunidades locais é perdida.

Nessa linha, torna-se fundamental revisar a atual legislação para garantir que a receitas públicas geradas pela exploração mineral se dirijam a ações e finalidades cujo objetivo seja a promoção do desenvolvimento sustentável. Isso, no contexto de exploração mineral, conforme estabelecido por Richard Auty e Alyson Warhurst (1993), significa a realização de investimentos em ativos alternativos geradores de riqueza e na minimização do dano ambiental derivado da mineração.

A receita pública mais diretamente associada à atividade mineradora provém da arrecadação da já mencionada Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). Esta, apesar de apresentar aspectos tributários, é considerada uma receita patrimonial originária do Estado decorrente da exploração dos recursos minerais (bens da União). Assim sendo, tomamos como necessário o estudo sobre a possibilidade de vinculação da CFEM a fins sustentáveis.

Considerações finais

Esse artigo buscou refletir acerca das implicações de um desenvolvimento municipal baseado na mineração, tomando como exemplo o município de Mariana, que ganhou destaque nacional por conta do rompimento da barragem Fundão, de propriedade da empresa Samarco, responsável pelo maior desastre ambiental brasileiro.

Primeiramente, vimos que para alguns estudiosos o impacto da dotação de recursos no desenvolvimento econômico é positivo, enquanto que para outros ele é negativo. Em última análise, contudo, o que parece determinar o papel que os recursos naturais têm no desenvolvimento nacional são as instituições. Em seguida, assinalamos as condições que se colocam para um desenvolvimento sustentável baseado na exploração mineral, quais sejam: investimentos em ativos alternativos geradores de riqueza a fim de substituir o esgotamento do minério; minimizando o dano causado por meio da gestão ambiental.

Focando nossa análise em Mariana, notamos que a atividade mineradora promove efeitos positivos nos indicadores de educação e saúde do município. No entanto, a baixa diversificação das atividades econômicas e orçamento irrisório destinado a Secretaria do Meio Ambiente parecem indicar a insustentabilidade desse desenvolvimento local, apontando a possível existência de instituições com perfil mais extrativo do que inclusivo, segundo os termos concebidos por Acemoglu e Robinson (2012). Contudo, os problemas institucionais associados à gestão da sustentabilidade extrapolam o escopo desse artigo, demandando um estudo específico mais detalhado.

A comoção popular no município pela volta do funcionamento da Samarco reflete a relevância da mineração para manutenção da economia local, inclusive para a arrecadação municipal, conforme

observamos. Não podemos esquecer que essas circunstâncias se inserem em um contexto nacional de intensificação da exploração de commodities, responsável pela “reprimarização” da nossa pauta exportadora. Ou seja, para além das estratégias locais, os planos nacionais de desenvolvimento também são passíveis de crítica, dado que o grande peso das commodities nas exportações nacionais pode afetar negativamente o crescimento de longo-prazo do Brasil em virtude dos efeitos da “doença holandesa”.

Isso posto, os efeitos negativos do rompimento da barragem Fundão sobre a economia de Mariana tendem a se intensificar e evidenciam a falta de planejamento público para lidar com a escassez da renda mineral. Mais urgente do que a reabertura da Samarco, parece ser avaliar as possibilidades alternativas de desenvolvimento de Mariana e dos demais municípios atingidos.

Referências

- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. *Por que as nações fracassam*. Elsevier Brasil, 2012.
- ALMEIDA, Jalcione. Da ideologia do progresso à idéia de desenvolvimento rural sustentável. In: ALMEIDA, J.; NAVARRO, Z. *Reconstruindo a agricultura: idéias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1997.
- AUTY, R. M.; GELB, A. H. Political economy of resource-abundant states. In: AUTY, R. M. (Ed.). *Resource abundance and economic development*, p. 126-144, 2001.
- CRESPO, A.; GUROVITZ, E. A pobreza como um fenômeno multidimensional. *RAE-eletrônica*, Volume 1, Número 2, jul-dez/2002.
- CROSS, F. B. Law and economic growth. *Texas Law Review*, vol. 80, n. 7, p. 1737-1775, 2002..
- DA SILVA, J. M.; CURTI, A.; DO CARMO FLORES, J. C. A dependência da arrecadação do município de Ouro Preto do setor mineral. *Rem: Revista Escola de Minas*, vol. 65, n. 3, p. 385-392, 2012.
- ENRIQUEZ, M. A. Maldição ou Dádiva: os dilemas do desenvolvimento de regiões de base mineira. Brasília, 2007. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável.
- GALLUP, J. L. ; SACHS, J. D.; MELLINGER, A. D. Geography and economic development. *International regional science review*, vol. 22, n. 2, p. 179-232, 1999.
- GONÇALVES, E. Diretor de órgão responsável por fiscalizar barragens pede demissão. 17 de novembro de 2015. Disponível em: abr.ai/2ISgX3s. Acesso em: 22 Jul. 2016.
- GOULET, D. On the goals of development. *CrossCurrents*, v. 18, n. 4, p. 387-405, 1968.
- HARTWICK, J. M. Intergenerational Equity and the Investment of Rents from Exhaustible Resources. *American Economic Review*, vol. 67, n. 5, p. 972-974, 1977.
- HOCHSTETLER, R. L. Recursos naturais e o mercado: três ensaios / Tese de doutorado -- São Paulo: FEA/USP, 2002.
- ISHAM, J. et al. The varieties of resource experience: natural resource export structures and the political economy of economic growth. *The World Bank Economic Review*, v. 19, n. 2, p. 141-174, 2000.
- MALUF, R. S. Atribuindo sentido (s) à noção de desenvolvimento econômico. *Estudos Sociedade e Agricultura*, n. 15, p. 53-86, 2000.
- MARQUES, E. Comentário Macroeconômico. Relatório Opportunity, maio de 2012. Disponível em: bit.ly/2A6JjzW. Acesso em: 2 Jun. 2016.
- MILANEZ, Bruno; SANTOS, Rodrigo Salles Pereira. Neoextrativismo no Brasil? Uma análise da proposta do novo marco legal da mineração. *Revista Pós Ciências Sociais*, vol. 19, p. 119-148, 2013.
- MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (MME). Plano Nacional de Mineração 2030 – geologia, mineração e transformação mineral. Brasília, 2011.
- MONTEIRO, S. Sustentabilidade em jogo. *Revista Conjuntura Econômica*. FGV – IBRE, vol. 70, n. 2, 2016.

MUELLER, C. C. Os economistas e as inter-relações entre o sistema econômico e o meio ambiente. Versão preliminar, NEPAMA, Departamento de Economia, UnB, 2004.

NASCIMENTO, E. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. *Estudos Avançados* (USP), vol. 26, n. 74, p. 51-64, 2012.

ROGERS, P. P.; JALAL, K. F.; BOYD, J. A. *An introduction to sustainable development*. London: Earthscan, 2012.

SACHS, J. D. *The end of poverty: economic possibilities for our time*. NY: Penguin, 2006.

SANTOS, L. M. A política de compras governamentais e a agricultura familiar: uma avaliação do PAA e do novo formato do PNAE. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

SCOTTO, G. Estados nacionais, conflitos ambientais e mineração na América Latina. **4o**. Seminario de Búsqueda del Instituto de Ciencias de Sociedad y Desarrollo Regional de la Universidad Federal Fluminense, Campos de los Goytacazes, 2011.

SEERS, Dudley. O desafio às teorias e estratégias desenvolvimentistas. *Revista Brasileira de Economia*, v. 24, n. 3, p. 5-28, 1970.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERRANO, F.; SUMMA, R. Política macroeconômica, crescimento e distribuição de renda na economia brasileira dos anos 2000. IV Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira. Rio de Janeiro, agosto de 2011.

SIMÕES, H. C. G. Q. Mineração: perspectiva de sustentabilidade a partir do Direito Ambiental. *Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas*, n. 2, p. 127-138, 2010.

SOLOW, R. M. The economics of resources or the resources of economics. In: *Classic Papers in Natural Resource Economics*. Palgrave Macmillan UK, p. 257-276, 1974.

TILTON, J. E. *Mineral Wealth and Economic Development*. London: Routledge, 2011.

Neocorporativismo à Brasileira: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a Estratégia Redistributiva e Desenvolvimentista da Era Lula

Felipe Maruf Quintas¹⁸²

Introdução

A literatura contemporânea tem trazido contribuições relevantes para o estudo do desenvolvimento de diferentes trajetórias e formas institucionais que tanto o Estado quanto o mercado assumem historicamente em nível nacional. Entende-se o capitalismo como um fenômeno histórico, portanto variável em suas manifestações institucionais de acordo com a correlação de forças na política, na economia e na sociedade em cada contexto, resgatando as intuições mais fortes de Karl Marx e Max Weber sobre o processo histórico do capitalismo. A superação da dicotomia entre Estado e mercado deve ser acompanhada do estudo de como as instituições políticas e econômicas são inseridas em cada sociedade, entendendo-a não como uma totalidade homogênea, mas como um espaço de estratificação e conflito quanto à apropriação dos recursos necessários para a intervenção política e a distribuição dos ganhos econômicos. A compreensão da diversidade de formas assumidas em contextos capitalistas supõe não apenas a interdependência entre as instituições políticas e as econômicas, com uma autonomia relativa entre ambas, mas também a relação entre essas instituições e as lutas e coalizões políticas entre classes e frações de classes sociais, entendidas como unidades fundamentais de estratificação social e de distribuição de poder no capitalismo. O artigo procura estabelecer uma discussão teórica acerca dos modos de relacionamento entre essas instituições no contexto nacional específico do Brasil nos dois governos Lula (2003-2010) analisando a experiência brasileira do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) como um arranjo institucional neocorporativista adotado para facilitar a promoção de alianças de classe e garantir apoio a projetos desenvolvimentistas e redistributivos no Brasil.

Estado, mercado e capitalisms: uma abordagem multidimensional

O capitalismo, enquanto fenômeno histórico, apresenta ao longo de sua existência uma grande plasticidade institucional, manifestando-se em formas bastante diferentes em cada contexto. Não há apenas um tipo de capitalismo, industrial e livre-cambista, como tanto os economistas clássicos e neoclássicos quanto os marxistas parecem ter concordado sobre durante o século XIX e início do século XX. O capitalismo comporta diferentes trajetórias nacionais, em que Estado, mercado e sociedade assumem historicamente diferentes formas institucionais e de relação entre si. O Estado em determinadas circunstâncias históricas apresenta maior ou menor capacidade de coordenar, regular e induzir a economia, dependendo de como são dispostas as instituições, o relacionamento

¹⁸² Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense. Contato: maruf.felipe09@gmail.com.

entre elas e a correlação de forças na sociedade e na economia. Há uma variedade de arranjos institucionais que definem uma economia capitalista, o que deriva do encadeamento da economia com uma série de questões sociais, políticas, jurídicas e culturais (Boyer, 2002, p. 7) assim como da diferenciação das formas pelas quais a relação entre as empresas e os demais atores em uma economia nacional é regulada (Hall e Gingerich, 2004). Não há portanto convergência para um mesmo modelo de capitalismo, seja ele qual for, já que cada país possui uma trajetória institucional, uma dinâmica interna de poder e uma forma de integração internacional diferentes, que condicionam a existência de diferentes resultados e possibilidades, mesmo quando se trata da aplicação de um mesmo modelo. Como autores clássicos como Montesquieu, Burke, Weber e Veblen bem sabiam, a história é multidimensional e resiste à uniformização. Há muito se sabe que o capitalismo não se limita à dimensão econômica do mercado e que esse não é uma rede apolítica e universal de relações meramente de troca, como supunham os neoclássicos; com efeito, List, Polanyi e Braudel foram pioneiros em analisar a importância da intervenção estatal para a fundação e a expansão do mercado em termos capitalistas, assim como Smith, Marx e Weber demonstram o caráter político das relações de mercado e as assimetrias de poder presentes na dimensão das trocas comerciais. Esses autores negam qualquer racionalidade de mercado que não seja situada em instituições políticas e relações sociais, contrapondo-se aos modelos abstratos preconizados sobretudo pelos economistas neoclássicos. Para KEYNES (1985), por outra ótica, o livre-mercado não oferecia condições de sustentabilidade do capitalismo, pois dada a grande instabilidade e incerteza que seu funcionamento causaria entre os agentes a preferência pela poupança em detrimento do consumo e do investimento, sendo isso uma resposta às incertezas quanto ao futuro. A queda do consumo e do investimento em benefício da especulação com a remuneração da poupança pelos juros contribuiria fortemente para deprimir a renda nacional, causando efeitos deletérios como desemprego involuntário e recessão/estagnação. Caberia ao Estado salvar o capitalismo dos efeitos negativos do livre-mercado através da ativação de políticas econômicas anti-cíclicas capazes de estimular por meio tanto do estoque de poupança acumulada quanto do déficit público temporário a demanda agregada e impulsionar os investimentos através do estímulo ao “espírito animal” dos capitalistas, motivados pela confiança em relação ao futuro e à vontade de transformar moeda em obras, objetos de consumo etc.. Para Keynes, as instituições políticas, quando orientadas para evitar a tendência de mercado de acumulação de estoques improdutivos, eram fundamentais para garantir o bom funcionamento do capitalismo. Outros autores, como LIST (1986), GERSCHENKRON (2015), PREBISCH (2000) e ROSENSTEIN-RODAN (1961), enfatizaram a insuficiência do mecanismo de ajuste espontâneo dos preços e da especialização nacional na produção de artigos primários na inserção competitiva nas cadeias internacionais de comércio para promover o desenvolvimento capitalista em áreas não-industrializadas. Para esses intelectuais, pioneiros do debate sobre o desenvolvimento, o modelo de livre-mercado preconizado tanto pelos economistas clássicos quanto pelos neoclássicos criava assimetrias entre os países na capacidade de produção e acumulação de capital, com vantagens estruturais para os países já industrializados em detrimento dos que ainda não haviam iniciado sua revolução industrial. O mercado por si só não proporcionaria portanto as condições para uma transformação qualitativa das estruturas nacionais de produção no sentido da industrialização, cabendo ao Estado orientar politicamente o desenvolvimento, sem entretanto promover a autarquia econômica tampouco sufocar as possibilidades de crescimentos no mercado uma vez que a produção nacional alcançasse o estado da arte da tecnologia mundial e se tornasse competitiva. Dessa forma, não haveria um único modelo de capitalismo, mas fundamentalmente dois: os industrializados e os não-

industrializados, que corresponderiam respectivamente a centro e periferia na abordagem de Prebisch, sendo a forma, a atuação, os efeitos e os modos de interação entre o Estado e o mercado nos países não-industrializados estruturalmente diferentes em relação aos países industrializados, o que implicava na recusa do livre-mercado como motor universal do desenvolvimento capitalista. Posteriormente, a teoria da dependência renovaria os estudos do capitalismo em nível internacional ao criticar o desenvolvimentismo dos autores já citados, postulando a existência de relações internas de dominação de classes que sustentavam politicamente as relações de dependência dos países periféricos em relação aos centrais. Entretanto, ao contrário dos desenvolvimentistas, os teóricos da dependência não aceitavam a ideia de transformação qualitativa das estruturas produtivas nacionais nos marcos do capitalismo, sendo a industrialização e o crescimento econômicos incapazes de superar a condição periférica, constituindo-se como marcos de atualização da dependência da periferia ao centro.

Nas décadas de 80 e 90, esses postulados foram enfraquecidos no contexto da crise da dívida dos países latino-americanos, marcando o colapso do modelo de industrialização por substituição de importações, e do contínuo desenvolvimento econômico dos tigres asiáticos. A ascensão da teoria quantitativa da moeda na economia por meio de sua divulgação popular por Milton Friedman preconizava a redução da emissão de moeda a níveis compatíveis com o crescimento da produtividade nacional. A consequência prática da aplicação dessa teoria é a limitação das possibilidades de conduzir políticas econômicas expansionistas e desenvolvimentistas, tendo sido um importante fator ideológico de redução do escopo da intervenção do Estado e da reversão das políticas desenvolvimentistas em países como o Chile e social-democráticas como na Inglaterra. O institucionalismo da escolha racional (2003), por sua vez, enfatizava a importância das instituições, porém esvaziava-as de seu conteúdo político ao privilegiar o comportamento econômico dos agentes para explicar a dinâmica de funcionamento das instituições. Desse modo, a lógica de mercado era entendida ao estilo neoclássico, envolvendo acordos voluntários entre atores interessados, e as instituições mais eficientes seriam aquelas que reduzissem ao máximo os riscos de qualquer intervenção exógena, sobretudo as políticas, nessa esfera de trocas. O Estado seria nessa abordagem um mero garantidor de contratos e da propriedade privada, sem qualquer papel ativo, já que seu ativismo desorganizaria as expectativas dos agentes de lograrem seus objetivos, causando desequilíbrios. Finalmente, as teorias da globalização anunciavam a perda de protagonismo dos Estados nacionais e a uniformização das políticas econômicas segundo o receituário do Consenso de Washington. Desse modo, não haveria alternativas à liberalização econômica e à integração a maior possível às cadeias mundiais de comércio. A globalização econômica seria dominante e a competitividade seria consequência automática da abertura das economias nacionais à competição internacional e das reformas liberalizantes impostas por organismos financeiros internacionais como contrapartida de empréstimos e renegociação de dívidas. O desenvolvimento seria então redefinido em um novo contexto internacional, dependendo menos do planejamento estatal e mais da crescente facilidade à mobilidade de capital produtivo e financeiro entre os países.

Entretanto, essa virada esteve longe de ser consensual. Além da teoria da regulação, desenvolvida a partir da década de 70 na França, surgiram vários críticos dessas concepções, motivados pela revisão do processo de desenvolvimento dos tigres asiáticos, pela constatação da diversidade de liberalizações, pelas crises financeiras da década de 90 e pela crise mundial de 2008, além da ascensão da China como player global de primeira importância, impulsionada por um capitalismo específico, em que as relações de mercado não são centrais. Esses autores procuram em geral

superar o dualismo entre Estado e mercado, entre política e economia, investigando casos históricos de complementaridade entre ativismo governamental, protagonismo estatal e fortalecimento do capital privado e integração competitiva na globalização. Skocpol, Evans e Rueschemeyer organizaram um livro que marcou a ciência política contemporânea, *Bringing the State Back In* (1985), cujo título já anunciava a proposta de considerar novamente o Estado como ator organizacional central para a explicação das transformações históricas, nos âmbitos político, econômico e social, no século XX, devolvendo aos estudos institucionalistas a compreensão da primazia do Estado sobre o mercado; Kathleen Thelen (2012), desenvolvendo a abordagem de variedades de capitalismo, constata que a liberalização não foi semelhante em todos os países, mas houve uma variedade de trajetórias de liberalização conforme as diferenças institucionais nacionais definidas por diferentes coalizões sócio-políticas nas quais as instituições existem historicamente; Linda WEISS (2011), por sua vez, discorda da tese de que houve uma retração da intervenção governamental durante o período de vigência do neoliberalismo e da globalização, defendendo que o que houve foi perda da legitimidade dessa intervenção, que continuou ocorrendo, sobretudo no campo das inovações tecnológicas, e foi fundamental em países como EUA, Coreia do Sul e China para fortalecer a posição internacional desses países no contexto da globalização. A autora identifica e defende após a crise de 2008 o retorno da legitimidade do ativismo do Estado para a promoção do desenvolvimento e em especial das inovações é crucial, tendo como protagonistas dessa mudança de enfoque Brasil, Rússia e China. Já para BRESSER-PEREIRA (2010), a globalização é multidimensional, sendo a sua dimensão econômica dividida em três: a comercial, implicando abertura de mercados e incremento da competição; a financeira, na qual o capital especulativo internacionaliza-se e fragiliza a soberania econômica nacional pela perda de controle sobre a taxa de câmbio, e a produtiva, provocada pela ação de corporações multinacionais em busca de países que oferecem menos custos a sua ação. O autor enxerga a globalização comercial como uma oportunidade para o desenvolvimento, de acordo com a estratégia nacional de desenvolvimento, industrializante, *export-led* e sustentada por coalizão interclassista entre as classes e as frações de classe produtivas em oposição às rentistas, do novo desenvolvimentismo defendido pelo autor, enquanto rejeita as duas outras dimensões, tidas como nocivas aos interesses nacionais. A globalização e a liberalização econômica não significaram a vitória de um único modelo em todos os países, mas envolveram-se em processos nacionalmente diferenciados em que condicionantes institucionais anteriores e diferentes coalizões políticas determinaram diferentes estratégias de integração, mais ou menos competitivas, nas cadeias mundiais de comércio e diferentes reordenamentos institucionais internos no tocante a novos padrões de relacionamento entre os atores políticos, econômicos e sociais.

Não basta, entretanto, identificar a existência de variedades institucionais de existência histórica do capitalismo, pois além disso é preciso explicar como se dá a relação entre Estado e grupos econômicos e sociais em conjunturas nacionais específicas. Uma determinada compreensão do Estado, da economia e da sociedade é necessária para compreender como é possível que em determinados contextos, como o Brasil dos governos Lula, o Estado torna-se capaz de orientar uma determinada estratégia política com fins econômicos e sociais, que transcenda as limitações de curto-prazo impostas pelo mercado.

Instituições, classes e estratégias nacionais de desenvolvimento

Uma abordagem complexa do Estado e da forma como ele atua em contextos nacionais específicos considera não apenas o poder político mobilizado pelo Estado, mas também o conjunto das relações sociais em que esse Estado atua e é inserido. A sociedade, por sua vez, não é uma coletividade homogênea, mas um espaço de estratificação em termos de poder e de disputa pela conservação e/ou transformação da disposição dos agentes fundamentais, que em um contexto capitalista são as classes e as frações de classe econômicas. Essas possuem “*importantes e sistemáticas consequências não só para a vida dos indivíduos como para a dinâmica das instituições*” (WRIGHT, 2015, p. 36) e a dinâmica de classes e frações de classe, entremeada de conflitos e alianças estratégicas em torno da divergência ou convergência de interesses práticos, apresenta conteúdo político. Dessa forma, considera-se no presente trabalho que “*uma teoria do Estado é também uma teoria da sociedade e da distribuição do poder naquela sociedade*” (MILIBAND, 1972, p. 12). A definição dos arranjos institucionais está assim diretamente vinculada à luta política entre as classes sociais, pela dominação em relação aos recursos de poder, escassos por definição, concentrados no Estado. O poder político das instituições do Estado não existe no vácuo, mas é socialmente possível dada uma distribuição de poder entre as classes. Isso não significa entretanto que há uma correspondência necessariamente direta entre dominação econômica e social e dominação política, como supõe Miliband. Se assim fosse, o capitalismo seguiria um mesmo modelo, o de ser o “comitê executivo da burguesia”, segundo expressão de Marx (que não faz jus à sofisticada e minuciosa análise das instituições políticas e de sua relação complexa e multifacetada com a sociedade capitalista em obras como O 18 Brumário e Luis Bonaparte e As lutas de Classe na França). Considera-se nesse trabalho que o Estado possui uma autonomia relativa em relação à economia, constituindo-se o Estado não como uma coisa independente da dinâmica material da sociedade, mas como uma relação social, como “*a condensação de uma relação de forças entre classes tais como elas se expressam, sempre de maneira específica, no seio do Estado*” (POULANTZAS, 2000 [1978], p. 134). O Estado é portanto constituído de contradições de classe e frações de classe, sendo que as classes e frações de classe politicamente dominantes, organizadas em *bloco no poder*, não são necessariamente as classes e frações de classe economicamente dominantes. A noção de bloco no poder associa portanto a política e a sociedade, de modo a compreender como e sob que circunstâncias sociais o Estado funciona. A materialidade institucional do Estado nunca é, portanto, definida de antemão, mas é contingente e histórica, aberta à disputa de poder no âmago do Estado entre classes pelo exercício da dominação política e pela definição hegemônica da ordem social. Essa perspectiva assemelha-se a do institucionalismo histórico no que tange ao entendimento da instituição “*como uma maneira de regular conflitos inerentes ao desenvolvimento da diferenciação de interesses e à assimetria de poder*” (THÉRET, 2001, p.229), porém avança ao especificar as classes como unidades diferenciadas e assimétricas entre si de poder e de probabilidade de exercício de poder, além de entender que as instituições não apenas regulam mas também são reguladas pelos conflitos e pelas alianças entre classes em disputa pelo poder político do Estado. As mudanças sociais e institucionais podem ser portanto explicadas em termos de como ocorre o conflito entre classes e frações de classe, entendendo os pactos, alianças e coalizões como mecanismos estratégicos fundamentais para a efetivação institucional de determinados interesses, ainda com todas as concessões e ressalvas inerentes ao processo de concertação entre grupos diferentes. No caso de uma democracia representativa, em que há eleições periódicas e regulares, as classes e frações de classe, para disputarem institucionalmente, dentro das regras do jogo democrático, a dominação política, devem se organizar em partidos políticos que disputem eleições. Alianças entre partidos representam assim alianças entre classes e frações de classe, cuja

convergência de interesses em defesa de um determinado ordenamento político e social transcende o momento eleitoral e procura dar força institucional a determinados interesses, de modo que esses se organizem em uma estratégia nacional coordenada pelo Estado. Além dos pactos políticos, há também os pactos sociais, de caráter informal, que sustentam hegemonicamente os pactos políticos, ou seja, conferem legitimidade à dominação exercida pelas classes e frações de classe organizadas em partidos políticos, de modo a propiciar o ajustamento de interesses às necessidades práticas da coalizão. Como afirma BRESSER-PEREIRA:

Os pactos políticos organizam as classes e frações de classe em torno de partidos ou alianças de partidos em função do exercício do poder político. Já os pactos sociais podem ser entendidos como um tipo de acordo entre os trabalhadores e a burguesia com vistas à manutenção da ordem social e econômica. O pacto social supõe que há duas grandes classes em confronto – a burguesia e os trabalhadores – sendo necessário, para que a sociedade capitalista funcione, que haja um acordo informal ou um acordo formal (tipo pacto de Moncloa) que estabeleça concessões mútuas. Já o pacto político pressupõe a existência de um pacto social e admite, adicionalmente, que as classes sociais não são monolíticas mas tendem a dividir-se, em função da disputa objetiva do poder do Estado. (1987, p. 8)

A perspectiva de pactos, alianças e coalizões políticas e sociais, formais e informais, que dão sustentação política e social a determinadas estratégias orientadas pelo Estado fundamentam-se em uma perspectiva relacional do Estado e do poder político, em que esse se apresenta de diversas maneiras conforme a resultante da correlação das forças econômicas e sociais, representadas por diferentes partidos ou alianças de partidos, que o disputam a fim de aumentar a probabilidade de que seus interesses tenham correspondência prática na forma como o Estado coordena os fatores de produção. Tanto o capitalismo como o Estado podem ser pensados a partir de Poulantzas como múltiplos e diversos, pois a resultante das forças contraditórias em disputa política, que condiciona as formas e os efeitos da atuação estatal, é sempre nacional e conjuntural. Pode-se considerar que as diferentes estratégias adotadas pelo Estado em diferentes contextos nacionais, assim como a capacidade dessas de lograr transformações substantivas que produzam disposições duradouras e institucionais capazes de atender a interesses em disputa e que tendam a condicionar possibilidades e escolhas futuras, são fundadas em diferentes coalizões políticas entre classes e frações de classe, assim como as instituições que dão força prática a essas estratégias são conformadas e conformam em uma relação dialética, pelas alianças, pactos e coalizões que ocorrem no âmbito do Estado.

Entretanto, como defendem autores que se propõem a renovar a concepção marxista do Estado, como Miliband, Block e Przeworski, há uma dependência estrutural do Estado em relação ao capital em contextos capitalistas, no sentido de que dada a dependência do Estado da capacidade de investimento dos capitalistas a fim de gerar empregos, ampliar a renda e auferir impostos para financiar políticas sociais, que são componentes necessários para sustentar uma coalizão política incluindo os trabalhadores, é inviável estabelecer alianças de classe que prejudiquem a lógica de reprodução do capital. Como afirma BLOCK,

In a capitalist economy the level of economic activity is largely determined by the private investment decisions of capitalists. This means that capitalists, in their collective role as investors, have a veto over state policies in that their failure to invest at adequate levels can create major political problems for the state managers. (1977, p. 15).

A experiência brasileira demonstra a importância do compromisso de forças identificadas com algum projeto de transformação nacional à esquerda com a aceitação do capitalismo e da grande propriedade privada assim como da integração dos capitalistas às instâncias participativas do Estado, juntamente com setores organizados dos trabalhadores e de representantes da sociedade civil, e da colaboração dos empresários através do reinvestimento dos lucros a fim de gerar condições propícias ao crescimento econômico e à distribuição de renda, elementos indispensáveis da estratégia nacional de desenvolvimento adotada no governo Lula.

O neocorporativismo, ou corporativismo societal, enquanto mecanismo institucional de intermediação de interesses politicamente organizados e de vinculação desses aos processos deliberativos e em alguns casos decisórios do Estado, em contextos democrático-representativos e pluralistas (SCHMITTER, 1979), é chave para a compreensão do caso brasileiro no governo Lula. Com efeito, ao criar condições no âmbito do Estado para a representação aberta, livremente organizada e não-hierárquica de interesses diferenciados, estruturais no capitalismo, o neocorporativismo proporciona as bases para a formação de uma coalizão de classes e frações de classe a nível de Estado, sendo essa capaz de influenciar as decisões políticas tomadas pelo poder público, conferindo legitimidade a elas. A busca da harmonia e do consenso através de concessões mútuas, contingentes de acordo com as demais variáveis (econômica, social etc.), é um dos objetivos dos arranjos neocorporativistas, o que não exclui a aceitação do conflito e da divergência como meios no processo de negociação para se alcançar o consenso. Ademais, o neocorporativismo facilita a formulação e a implementação de políticas públicas ao institucionalizar a participação colaborativa no Estado de interesses organizados de forma não-coercitiva e pluralista (Lehmbruch, 1979), incrementando assim a capacidade estatal de tomar decisões e coordenar a alocação de recursos de maneira legítima em um contexto de democracia liberal e de acumulação privada de capital. O neocorporativismo é elemento central para a formulação e a aplicação eficaz de uma estratégia nacional de desenvolvimento, entendida como um conjunto articulado e integrado de estratégias políticas coordenadas pelo Estado com apoio dos diferentes grupos e interesses da sociedade a fim de realizar objetivos econômicos e sociais em âmbito nacional a curto, médio e longo prazo. Isso ocorre na medida em que proporciona as condições institucionais de possibilidade de formação de pactos em torno de determinados objetivos estratégicos a serem perseguidos pela atuação coordenadora e indutora do Estado em parceria e colaboração com o capital, o trabalho e a sociedade civil em geral. O neocorporativismo pode ser associado a um tipo híbrido de arranjo institucional, situada a meio-termo entre a ordem de mercado e a ordem hierárquica, combinando incentivos e controles administrativos em uma adaptação coordenada através do envolvimento conjunto de *“organizações públicas e privadas em um mesmo arranjo institucional com vistas à consecução de determinados objetivos econômicos.”* (FIANI, 2014, p. 63). Dessa forma, capital e trabalho passaram a colaborar em órgãos representativos e intermediadores de interesses e a sustentar conjuntamente uma série de metas políticas de abrangência nacional, compondo uma

coalizão sustentada em um pacto social que se exprime institucionalmente nos arranjos políticos neocorporativistas.

Construindo um novo país

A eleição de Lula em 2002 e a posse em 2003 marcaram um momento especial na história política brasileira. Pela primeira vez em mais de 40 anos, havia uma transição presidencial entre dois presidentes eleitos pelo voto popular. De forma inédita na história do Brasil, um líder de esquerda tomava posse sem ameaça de ruptura com a ordem institucional, e também de forma inédita esse líder de esquerda era proveniente de meios populares e construiu sua trajetória no sindicalismo autônomo, não subordinado ao Estado. Havia fortes esperanças de que a vitória eleitoral do Partido dos Trabalhadores (PT), um partido de esquerda constituído em oposição tanto à ditadura militar quanto à antiga esquerda trabalhista, implementasse uma série de reformas que conduzissem o Brasil a um novo patamar de sociabilidade e de fazer política, em que as desigualdades sociais, o poder econômico e a extrema pobreza não fossem tão determinantes sobre as oportunidades de vida dos indivíduos e para a influência e participação políticas dos grupos sociais. Entretanto, setores do grande capital alarmaram-se com a possibilidade de um partido radical e intransigente em suas origens, que defendia abertamente o socialismo, que se opôs a participar do governo Itamar Franco e ao Plano Real e cujos representantes de destaque na imprensa, como Maria da Conceição Tavares, Aloizio Mercadante e Guido Mantega, além do próprio Lula, criticavam com dureza as negociações com o FMI, a política de juros altos e de elevado superávit primário e defendiam a realização de um plebiscito sobre a moratória da dívida externa, usasse o Estado para finalmente tentar abandonar as reformas liberalizantes da década anterior e quem sabe o próprio capitalismo. Dessa forma, a crise econômica de 2002, detonada com a abrupta desvalorização cambial decorrida em consequência da expectativa de vitória eleitoral de Lula, que viria a se confirmar no final do ano, foi “*uma crise de desconfiança associada à incerteza em torno do que ocorreria com a política econômica a partir de 2003, com a posse no novo governo.*” (GIAMBIAGI, 2011, p. 207). Nesse sentido, e tendo em vista as experiências social-democratas no século XX, tornou-se claro para os dirigentes do PT, já antes da eleição, que era preciso abandonar o radicalismo anterior e adotar uma postura pragmática de diálogo, negociação e compromisso com o setor privado a fim de proporcionar as condições econômicas para o melhoramento das questões sociais relacionadas à extrema pobreza e às grandes desigualdades existentes. A formação de uma nova coalizão governante e de um novo bloco no poder no Brasil, que colocassem os trabalhadores e setores técnicos da classe média em posições privilegiadas de administração do Estado, não poderia prescindir da inclusão dos empresários. Nesse quesito o PT aproximou-se das social-democracias europeias, que em algum momento abandonaram a revolução como finalidade e passaram a instrumentalizar o Estado para corrigir as mazelas provocadas pelo capitalismo de livre-mercado. A Carta aos Brasileiros, em que o então candidato Lula afirmava seu comprometimento com a estabilidade macroeconômica ao mesmo tempo em que deixava clara a predileção histórica do partido por bandeiras sociais, foi um primeiro momento de aproximação do PT com o grande capital, sem renunciar a suas bases sindicais. A busca do consenso entre empresários, trabalhadores e demais representantes da sociedade civil tornar-se-ia a partir de então a tônica da forma com a qual Lula e o PT passaram a construir seus projetos políticos. O modelo de desenvolvimento adotado no governo Lula foi batizado de “*new inclusionary state activism without statism*” (Arbix, 2010, p. 7), e de social-desenvolvimentismo (Bresser-Pereira, 2014, p. 345). Esse modelo buscava combinar crescimento econômico e equidade social

junto à reativação da política industrial (principalmente através do Programa de Desenvolvimento Produtivo – PDP -, lançado em 2008) e à criação de incentivos institucionais para a inovação tecnológica e marcou a estratégia nacional de desenvolvimento adotada de 2003 a 2010. Isso só foi possível porque o CDES serviu de canal institucional de abertura do diálogo do governo com a sociedade em suas múltiplas divisões, de modo que os interesses das diferentes classes e grupos da sociedade, com as devidas concessões necessárias ao processo de construção de consenso, foram consideradas na formulação das políticas públicas articuladas no bojo dessa estratégia. O fortalecimento dos nexos entre Estado e sociedade, em que as demandas orientam-se no sentido de formulação de propostas de modo não-autoritário pela sociedade, foi crucial tanto para o incremento das qualidades democráticas do Estado brasileiro quanto para o fortalecimento da capacidade desse de executar políticas públicas consideradas legítimas pela sociedade, voltadas para o desenvolvimento econômico e a inclusão social.

O pacto social e informal que Lula e o PT procuraram costurar junto aos empresários, sindicatos e representantes intelectuais e religiosos da sociedade civil tornou-se politicamente viável a partir de 2003 com a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (doravante CDES), instituído pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003¹⁸³, mecanismo institucional neocorporativista de caráter meramente consultivo e propositivo vinculado à Presidência da República, responsável por presidir o Conselho e convocar reuniões ordinárias a cada dois meses, das quais participam

Ministro de Estado Chefe do Gabinete Pessoal do Presidente da República, que será seu Secretário-Executivo; Ministros de Estado Chefes da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, da Secretaria-Geral da Presidência da República, da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Trabalho e Emprego, do Meio Ambiente e das Relações Exteriores; e noventa e dois cidadãos brasileiros e respectivos suplentes, com maioria civil, de ilibada conduta e reconhecida liderança e representatividade, designados pelo Presidente da República para mandatos de dois anos, facultada a recondução.

Além disso, podem-se constituir até nove comissões temporárias de trabalho destinadas ao estudo e elaboração de propostas sobre temas específicos, dos quais participam

um integrante da administração pública federal, designado pelo Secretário-Executivo do CDES, que a coordenará; um representante indicado pelo Ministro de Estado da área pertinente ao tema objeto da discussão, que será seu relator; dez Conselheiros indicados pelo CDES; e

¹⁸³ Disponível em: bit.ly/2zn80EL. Acesso em: 10 Set. 2016.

até nove cidadãos, convidados pelo Secretário-Executivo do CDES, ouvido o Conselho.” Como objetivos declarados em lei estão: “assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, e apreciar propostas de políticas públicas, de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas na articulação das relações de governo com representantes da sociedade.

Compete ainda ao CDES:

definir suas diretrizes e programas de ação; estabelecer os **acordos**, encaminhar as **recomendações** e responder as solicitações formuladas pelo Presidente da República; requisitar dos órgãos e entidades da administração pública federal estudos e informações indispensáveis ao cumprimento de suas competências; propor indicações de posição ao Presidente da República sobre quaisquer temas relevantes para o desenvolvimento econômico e social; elaborar informes e estudos especiais sobre temas objeto da concertação, independentemente de prévia agenda proposta pelo Presidente da República; elaborar e propor modificações no seu regimento interno. (grifos presentes na lei).

Dessa forma, o resultado final da deliberação seria sistematizado nas chamadas Cartas de Concertação¹⁸⁴, cujas proposições, surgidas do consenso entre representantes de diferentes classes, frações de classe e demais lideranças civis, consistiria em indicações normativas legitimadas pela totalidade da nação para o balizamento de políticas integradas na estratégia nacional de desenvolvimento adotada nos governos Lula, com foco tanto no crescimento econômico quanto na equidade social.

Inspirado nos modelos dos Conselhos de Desenvolvimento já adotados em países como Portugal, Espanha, Holanda e África do Sul, o CDES apresenta-se como arranjo institucional destinado à construção de consensos em torno de políticas públicas a serem sugeridas à Presidência, através do diálogo envolvendo representantes dos trabalhadores, dos empresários e de membros da sociedade civil como artistas e líderes religiosos¹⁸⁵. Por produção de consenso quer-se dizer que nenhuma proposição pode ser aprovada sem a aceitação de todos os conselheiros. Como afirmam Eli Diniz e Renato Boschi, “o CDES é voltado à geração de consenso e ao estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento, apontando linhas-mestras que possam servir de orientação para diferentes esferas do governo” (2011,

¹⁸⁴ Entre fevereiro de 2003 e março de 2004, houve ao todo seis Cartas de Concertação, que são expostas na íntegra através do link bit.ly/2lSwkZK.

¹⁸⁵ Podem-se identificar as bases filosóficas do CDES no paradigma comunicativo e deliberacionista de Jürgen Habermas (1995), que defende a reconstrução institucional através do diálogo, do consenso e do uso público da razão em contextos comunicativos igualitário. Entretanto, o CDES não chega a ser completamente deliberacionista no sentido habermasiano pois o caráter dialógico do Conselho não se estende às demais instituições, servindo apenas como referência para a Presidência e o Congresso para a construção de pautas.

p. 105). Dessa forma, busca-se tornar o Estado mais representativo dos diferentes interesses de classe existentes na sociedade ao incorporá-los ao processo de negociação, formulação e sugestão de políticas específicas, aumentando a capacidade desse de tomar decisões políticas em um contexto democrático aberto à contestação pública. Portanto, o neocorporativismo do CDES facilitou a recuperação do papel ativo, indutor e coordenador do Estado brasileiro, em articulação com os diferentes interesses existentes na sociedade civil, após a crise do antigo modelo desenvolvimentista autoritário na década de 80 e o malogro das reformas liberalizantes da década de 90 de recuperar a capacidade estatal de promover o desenvolvimento econômico e social, torna-se crucial para a compreensão do sentido da mudança histórica ocorrida com a eleição de Lula em 2002. O CDES constitui-se como uma inovação institucional participativa, pluralista e deliberativa, que inaugura um novo momento na relação entre Estado e sociedade na medida em que as decisões não são tomadas de cima para baixo sem ampla consulta, como foi frequente na história política brasileira, mas sim através de procedimentos institucionais de produção de consenso entre diferentes interesses através da participação democrática e da negociação coletiva em um regime político de democracia representativa. O objetivo é formar uma coalizão envolvendo trabalhadores, setores produtivos da burguesia nacional e representantes da sociedade civil que dê suporte a uma estratégia nacional de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que sejam aperfeiçoados os mecanismos democráticos de governança com o intuito de promover a melhoria dos indicadores econômicos e sociais. Com isso procura-se criar pela negociação horizontal e democrática as bases sociais tanto para o crescimento econômico quanto para a redistribuição de renda e a redução das desigualdades sociais, sustentando essas políticas em um pacto social e político inter-classista com apoio de outros setores da sociedade. Incorporam-se assim as dimensões de consentimento e de legitimidade entre as classes e a sociedade civil à reformulação dos objetivos de Estado, de modo que esse se torne mais capaz de coordenar e orientar com eficácia um conjunto de medidas voltadas à transformação econômica e social do país em contexto de ampliação da participação e da democracia. Procura-se não suplantando o mercado e a propriedade privada tampouco abolir o capitalismo, mas um modelo alternativo ao neoliberal de relacionamento entre Estado, mercado e sociedade através de inovações institucionais que garantam a participação de múltiplos interesses e a criação de consenso entre eles. Desse modo objetiva-se gerar um capitalismo mais inclusivo, em que o Estado seja líder do desenvolvimento através da devida coordenação estratégica dos recursos políticos e econômicos, de modo a gerar ao mesmo tempo crescimento e equidade. Pode-se concluir portanto que:

The government's main aim was to use the CDES in an advisory capacity by opening new channels of articulation and "dialogue" between civil society and the public sector. Subsumed within this aim was the government's intention to improve governance capacity and to create a climate conducive to reform implementation, investment growth, poverty alleviation, and economic development (DOCTOR, 2007, p. 132).

Em que pese à progressiva perda do pluralismo e da efetividade do CDES, para o qual contribuíram o esvaziamento do diálogo e do caráter prático das Cartas de Concertação (para mais detalhes, cf. FLEURY, s/d, p. 21-2), assim como as dificuldades de relacionamento com o Congresso, temeroso da perda da importância em relação ao CDES (DOCTOR, op. Cit., p. 143), é

inegável que o CDES contribuiu para dar legitimidade e capacidade política ao governo Lula para implementar políticas desenvolvimentistas e redistributivas. Como exemplos do êxito desse órgão no período, podem-se citar a consolidação em 2007 da Agenda Nacional de Desenvolvimento¹⁸⁶ que se constituiu em um marco definidor das diretrizes da estratégia nacional de desenvolvimento adotada de 2003 a 2010. Outra realização prática muito importante foi recomendação em outubro de 2008 de políticas anti-cíclicas e expansionistas voltadas para o combate aos efeitos da crise econômica mundial recém-detonada, de modo a garantir a continuidade do crescimento com equidade através do aumento da taxa de investimentos público e privado, da oferta de empregos e da distribuição de renda, preservando os programas sociais e a valorização do salário mínimo¹⁸⁷. De fato essas medidas foram tomadas a partir de então, e em que pese o esgotamento futuro desse modelo entre 2014 e 2015, nesse intervalo o Brasil continuou crescendo economicamente (embora a taxas cada vez menores), mantendo a inflação em níveis moderados, diminuindo o desemprego e as desigualdades. Também originaram-se no CDES as propostas que viriam a se tornar o projeto de lei que instituiu as Parcerias Público-Privadas; a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e a Agenda Nacional do Trabalho Decente. Portanto, apesar das críticas de Fleury quanto à inefetividade do CDES, verifica-se que esse arranjo institucional neocorporativista de fato alcançou em um grau considerável o objetivo de sustentar institucionalmente um pacto social e torna-lo uma coalizão política entre classes e frações de classe interessadas na promoção de um novo tipo de desenvolvimento no Brasil, que além de economicamente próspero seja politicamente democrático e socialmente inclusivo.

Conclusões

A compreensão da relação entre Estado e mercado no século XXI demanda uma maior atenção à complexidade da dinâmica institucional e social. Ao contrário do que o pensamento liberal propugna, a separação entre política e economia e a desconsideração de fatores históricos e sociais idiossincráticos de cada país conduz a um entendimento precário das possibilidades de intervenção prática no desenvolvimento das nações e uma visão monolítica da agenda política, dominada no final do século XX pela crença no papel passivo do Estado como o meio mais adequado de estímulo à ação dos agentes econômicos. Porém essa interpretação mostrou-se historicamente equivocada, pois a despeito das pressões de organismos multinacionais como o Fundo Monetário Internacional para a adoção por diversos países de um mesmo programa de cunho liberalizante, cada país encontrou, dada um certo equilíbrio de poder entre os grupos sociais relevantes, meios institucionais, além da dicotomia entre Estado e mercado, para resolver as suas questões em seus próprios termos. O neocorporativismo adotado no Brasil serviu como arcabouço institucional de articulação de interesses sociais no âmago do processo deliberativo da política para a promoção através do Estado de objetivos tanto políticos quanto econômicos e sociais. A recuperação do papel ativo do Estado brasileiro nos marcos democráticos e da capacidade estatal de sustentar projetos estratégicos de longo prazo e de alcance global foi amparada na institucionalização de negociações inter-classistas e com a sociedade civil de forma mais ampla, fundamentando assim um pacto social e político pelo desenvolvimento econômico socialmente inclusivo. A experiência histórica demonstra a possibilidade da existência de uma variedade de capitalismo e de trajetórias de reformas econômicas, de diversos papéis para o Estado e para o mercado na articulação de ambos

¹⁸⁶ Cf. bit.ly/2zk2hNC. Acesso em: 10 Set. 2016.

¹⁸⁷ Cf. bit.ly/2ziqJBG. Acesso em: 10 Set. 2016.

na promoção de interesses sociais mais amplos, considerando as particularidades históricas de cada país.

Referências

- ARBIX, G.; MARTIN, S.. *Beyond Developmentalism and Market Fundamentalism in Brazil: Inclusionary State Activism without Statism*. 2010. Disponível em: http://law.wisc.edu/gls/documents/paper_arbix.pdf. Acesso em: 20 Jun. 2016.
- BLOCK, F. The Ruling Class Does Not Rule. *Socialist Revolution*, San Francisco, 1977, n. 33, p. 6-28.
- BOSCHI, R.; DINIZ, E. *A Difícil Rota do Desenvolvimento – empresários e agenda pós-neoliberal*. Belo Horizonte: Ed. Ufmg; Rio de Janeiro: Iuperj, 2007.
- BOYER, R. Introduction. In: _____; SAILLARD, Yves. *Théorie de la régulation - l'état des saviors*. Paris. La Decouverte, 2002.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Economia brasileira: pactos políticos*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- _____. *Globalização e Competição*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- DOCTOR, Mahrukh. “Lula’s Development Council Neo-Corporatism and Policy Reform in Brazil”. *Latin American Perspectives*, Issue 157, Vol. 34 No. 6, , p. 131-148, Nov. 2007.
- FIANI, Arranjos Institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. In: GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. *Capacidades estatais e democracia – arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.
- FLEURY, Sonia. *O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo Lula*. S/D. Disponível em: bit.ly/2lVT4rY. Acesso em: 02 Set. 2016.
- GERSCHENKRON, A. O Atraso Econômico em Perspectiva Histórica. In: _____. *O Atraso Econômico em Perspectiva Histórica e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2015.
- GIAMBIAGI, F. Rompendo com a ruptura: o governo Lula. In: _____. et al. *Economia Brasileira Contemporânea*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- HABERMAS, J. Três Modelos Normativos de Democracia. *Lua Nova* [online], n. 36, n. 39-53, 1995.
- HALL, P.; TAYLOR, R. As Três Versões do Neoinstitucionalismo. *Lua Nova* [online], n. 58, p. 193-224, 2003.
- HALL, P.; GINGERICH, D. Varieties of Capitalism and Institutional Complementarities in the Macroeconomy – an empirical analysis. *British Journal of Political Science*, nº 39, v. 3, p. 449-482, 2004.
- KEYNES, J. M. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- LEHMBRUCH, G. Liberal corporatism and party government. In: SCHMITTER, P. e LEHMBRUCH, G. (Eds). *Trends towards Corporatist Intermediation*. London: Sage, 1979.
- LIST, F. *Sistema Nacional de Economia Política*. São Paulo: Nova Cultural, 1986.
- MILIBAND, R. *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- POULANTZAS, N. *O Estado, o poder e o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 2000.
- PREBISCH, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Record, 2000.

PRZEWORSKI, A. *Capitalism and social democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

ROSENSTEIN-RODAN, P. N. Notas sobre a teoria do grande impulso. In: ELLIS, Howard; WALLICH, Henry (org.). *Desenvolvimento Econômico para a América Latina*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SCHMITTER, P. Still the century of corporatism? *Review of Politics*, Notre Dame, 1974, n° 36, v. 1, p. 85-131

SKOCPOL, T. et al. *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

THELEN, K. Varieties of Capitalism: Trajectories of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity. *Annual Review of Political Science*, N° 15, p. 137–59, 2012.

THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova* [online], n.58, p. 225-254, 2003.

WEISS, L. A volta do Estado: aprendendo com os BIC? *Desenvolvimento em debate*, Rio de Janeiro, vol. 2, n. 1, p. 9-31, Jan.-Abr. 2011.

WRIGHT, E. O. *Fundamentos de uma análise de classes neomarxista*. In: _____. (Org.). *Análise de Classe: abordagens*. Petrópolis: Vozes, 2015.

Resgatando o Pensamento Social Latino-Americano: Uma Revisão das Leituras da Dependência de Ruy Mauro Marini, Fernando Henrique Cardoso e Celso Furtado

Gabriel Rolemberg Serwy¹⁸⁸

Introdução

O pensamento social e econômico da América Latina se distinguiu, ao longo de sua trajetória histórica, pela sua originalidade no tratamento de problemáticas centrais da região, como o subdesenvolvimento e a exclusão social que marcam profundamente nossa história. Por isso mesmo, trata-se nos seus casos mais autênticos de um pensamento desviante e questionador dos modelos e formulações produzidas em universidades e instituições de pesquisa dos centros científicos, políticos e econômicos do mundo moderno, fato que constitui, ao mesmo tempo, seu triunfo e a fonte de seus maiores desafios, na medida em que como um pensamento herege e em muitos casos explicitamente transformador enfrenta e frequentemente é alvo das investidas ideológicas do pensamento comprometido com o *status quo* político e intelectual nacional e internacional.

É possível afirmar que a ascensão e queda das “teorias” ou – de maneira menos ambiciosa – “leituras da dependência” constituem um caso típico dessa luta política e intelectual. Surgidas a partir de uma fase crítica da teoria cepalina do subdesenvolvimento e do ocaso das experiências desenvolvimentistas latino-americanas, as perspectivas dependentistas se expandiram e conquistaram projeção regional e internacional nas décadas de 1960 e 1970, quando, ao final desta última, a liderança liberal-conservadora na redemocratização dos países da região, num ambiente socio-político de crise do socialismo (MARTINS, 2006) levam a sua marginalização. Neste artigo, procura-se reavivar, por meio de um estudo comparativo de importantes obras de quatro autores, algumas das principais categorias e interpretações desenvolvidas com esse enfoque teórico. O entendimento subjacente à análise é de que a crise das leituras da dependência, mais do que oriunda de fragilidades teóricas (o que não quer dizer que não existam), deve-se ao quadro político-ideológico da América Latina no final do século XX, caracterizado pela ofensiva neoliberal na política e, especialmente, no campo intelectual com o fortalecimento do “pensamento único” de aproximação neoclássica em detrimento de outras alternativas teóricas e metodológicas. A exposição desse enfoque teórico que aqui se fará visa justificar essa assertiva por meio da descrição de importantes leituras de uma realidade que ainda se mantém no presente.

Trataremos aqui de algumas das principais semelhanças e particularidades das leituras da dependência de quatro autores – Fernando Henrique Cardoso & Enzo Faletto, Ruy Mauro Marini e Celso Furtado. Nas próximas sessões, descrevemos alguns dos elementos principais das interpretações desenvolvidas por eles, a partir da apresentação em separado de suas perspectivas.

¹⁸⁸ Mestrando em Estudos Comparados sobre as Américas pelo CEPPAC – UnB. Contato: gabrielrolemberg93@gmail.com.

Na sessão seguinte, fazemos uma abordagem comparativa dessas análises, e na última sessão encerramos com os comentários finais.

2- Ruy Mauro Marini e a tese da superexploração do trabalho

A teoria marxista da dependência foi uma das principais correntes dentre as leituras que trabalharam com esse conceito. Nascida como um contraponto às visões mecanicistas dos partidos comunistas vinculados à Terceira Internacional e às teorias do subdesenvolvimento da Cepal (TRANSPADINI & STEDILE, 2011), essa corrente contou com Ruy Mauro Marini como um de seus principais expoentes. A obra de Marini se destaca pela maneira original como o autor utiliza as categorias e conceitos marxistas, pela tese da superexploração do trabalho como elemento fundamental da relação de dependência entre a América Latina e os países centrais e por propor o rompimento com o modo de produção capitalista como via de superação da dependência, e, conseqüentemente, do subdesenvolvimento.

2.1 - Marini e o marxismo “não-dogmático”

A utilização de categorias marxistas para a interpretação sócio-histórica da América Latina foi, por certo tempo, aplicada nas teses defendidas pelos partidos comunistas da região de forma mecanicista e alheia à necessidade de adequação a realidades diversas para as quais foram inicialmente pensadas. No Brasil, essas abordagens costumavam considerar como problemas urgentes a serem combatidos as relações de produção “feudais” ou “pré-capitalistas” e o imperialismo. Diante de uma situação histórica incompleta, seria necessário aprofundar o desenvolvimento das forças de produção antes de lutar pelas transformações que levariam ao socialismo. Esse aprofundamento, devido às características da elite conservadora, deveria ser perseguido com a aliança dos trabalhadores e da burguesia nacional, promovendo a “união nacional” contra o latifúndio feudal e o imperialismo (TRANSPADINI & STEDILE, 2005; BIELSCHOWSKY, 2004).

A teoria marxista da dependência rompe com o esquema tradicional de interpretação dos partidos comunistas, buscando mediar e adequar de maneira original algumas categorias centrais da teoria de Marx à realidade latino-americana. A perspectiva de Marini conta com essa nova postura, contrária ao “dogmatismo” que, como coloca o autor, ao utilizar categorias de forma a “mistificar” ou “substituir” os fenômenos reais a que se aplicam, limitam o próprio processo de investigação (2005, p. 133).

Por outro lado, este autor defende que o “dogmatismo” oriundo da aplicação não ponderada de categorias não pode desembocar num “ecletismo” pouco rigoroso conceitualmente e metodologicamente. Esses são os dois principais “desvios” que Marini observa e critica nas análises marxistas: a negação da realidade com uma aplicação mecânica e descuidada dos conceitos marxistas originais e a negação do próprio marxismo com o subterfúgio em outros enfoques teóricos e metodológicos que terminam por não garantir um instrumental sólido e preciso para a análise da realidade. São esses equívocos teóricos e conceituais que, ao não conseguirem adequar o instrumental marxista às particularidades latino-americanas, levam às noções de pré-capitalismo na região. Segundo Marini,

ainda quando se trate realmente de um desenvolvimento insuficiente das relações capitalistas, essa noção [pré-capitalismo] se refere a aspectos de uma realidade que, por sua estrutura global e seu funcionamento, não poderá se desenvolver jamais da mesma forma como se desenvolvem as economias capitalistas chamadas de avançadas. É por isso que, mais do que um pré-capitalismo, o que se tem é um capitalismo *sui generis*, que só adquire sentido se o contemplamos na perspectiva do sistema em seu conjunto, tanto em nível nacional, quanto, e principalmente, em nível internacional. (MARINI, 2005, p. 132).

O etapismo e universalismo das análises marxistas tradicionais é posto em xeque. Não se pode localizar o caráter das relações de produção das sociedades latino-americanas industriais em uma mesma posição histórica pretérita e já ultrapassada pelas economias capitalistas “avançadas”, dentro de um *continuum* universal que supõe o desenvolvimento unívoco das relações de produção em diferentes contextos sociais e históricos. As “insuficiências” e “deformações” das relações capitalistas da América Latina devem ser analisadas do ponto de vista do contexto global marcadamente capitalista na qual ela se insere e para o qual seu desenvolvimento se volta, situação muito diversa daquela enfrentada pelas economias “clássicas” no passado. Marini advoga como solução conceitual e metodológica um marxismo “ortodoxo” e “não dogmático”, rigoroso na utilização das categorias marxistas a partir de seu real significado e de maneira a não deformá-las ao longo de sua aplicação, mas que não dispense a mediação e a ponderação com a realidade, de forma a se obter sucesso em uma análise homogênea, que aplique as categorias teóricas à realidade observada sem que se deturpe nem uma, nem outra.

A exemplificação dos principais conceitos desenvolvidos por Marini para analisar a situação histórica de dependência da América Latina pode facilitar o entendimento de sua defesa metodológica. Pode-se dizer que dois conceitos centrais da contribuição de Marini para os estudos da dependência – o conceito de *superexploração* e o de *subimperialismo* – são um retrato fiel do compromisso metodológico “ortodoxo” e “não-dogmático” em sua teoria. A categoria de *superexploração*, descrita em mais detalhes na próxima sessão, é formulada pela situação particular da América Latina de inserção no mercado mundial como fornecedora de alimentos e matérias-primas, o que faz com que a mesma, por um lado, não tenha problemas de realização de seus produtos no mercado interno, os quais exigiriam um maior poder de compra dos trabalhadores, e, por outro, cumpra uma função essencial de permitir o deslocamento inicial na Europa do eixo de acumulação capitalista da produção de mais-valor absoluto para mais-valor relativo, por meio do fornecimento e barateamento de produtos agropecuários e matérias-primas no comércio internacional. O *subimperialismo*, por sua vez, é um conceito da tese de Marini utilizado com a pretensão de entender a maneira como a instalação de empresas transnacionais em um país funciona como “base de expansão para outros mercados a serem controlados” (TRANSPADINI & STEDILE, 2005, p. 44). Trata-se de uma subcategoria do próprio imperialismo, na medida em que, no mais das vezes, explica “o papel complementar na lógica de dominação do imperialismo sobre as nossas economias, sobre as nossas riquezas e sobre os nossos mercados” (idem, p. 43). O que se observa em ambos os conceitos é que Marini, a partir da utilização de categorias-chave do marxismo – como a de mais-valor relativo e absoluto e a de realização da produção, no caso da superexploração, e a de imperialismo, no caso do subimperialismo – chega a formulações originais e particulares ao

processo histórico latino-americano. Soluciona, dessa maneira, o mecanicismo que tanto se fez presente em muitas das teses marxistas originais sobre nossa região.

2.2- Divisão internacional do trabalho e dependência

A situação de dependência em Marini confunde-se historicamente e se explica pela consolidação da divisão internacional do trabalho no momento do surgimento da grande indústria e da articulação dos países da América Latina à metrópole inglesa, para a qual, em função de seus requerimentos, passam a produzir e exportar bens primários em troca de manufaturas e de dívidas. O autor ressalta que a formação inicial dessa relação se dá ainda antes, durante o período colonial latino-americano, mas a originalidade da dependência decorre da plena articulação da América Latina com a economia mundial, ocorrida quando se estabelecem, com a grande indústria, as bases sólidas da divisão internacional do trabalho.

Mas de que maneira a divisão internacional do trabalho consolidada no Século XIX dá origem à formação de uma situação de dependência? Marini aprofunda, nesse ponto, a função e os desdobramentos da inserção da América Latina no mercado mundial. Em primeiro lugar, aponta para o papel que a especialização da região na exportação de alimentos e matérias-primas cumpre, como contrapartida, para a especialização da produtiva da indústria na Europa. O crescimento desta última, com o incremento da classe operária e da população urbana em geral, supôs uma grande disponibilidade de produtos primários. Caso tivessem de contar com a produção interna de bens agrícolas, esse processo se veria fortemente obstaculizado. Dessa maneira, a grande quantidade de meios de subsistência ofertados pela América Latina cumpriu um papel histórico essencial na especialização que a grande indústria demandava. Por outro lado, como se verá na próxima sessão, o comércio internacional entre países industriais e primário-exportadores a certa altura se conforma de maneira desigual e desvantajosa para a América Latina, gerando uma situação em que, ao contrário do que acontece com as economias industriais, nas quais o eixo de acumulação passa a depender cada vez mais do aumento da capacidade produtiva do trabalho, a acumulação latino-americana cresce fundamentalmente com o aumento da exploração dos trabalhadores. Essa é a contradição fundamental, a essência da dependência latino-americana.

Contudo, a dependência surgida por meio da vinculação ao mercado mundial precisa, ainda, de uma explicação em relação a sua reprodução sobre novas bases. Nesse sentido, Marini pontua que a constituição de um setor industrial na América Latina em meados do século XX, dentro de uma conjuntura de uma nova divisão internacional do trabalho, leva finalmente à manifestação plena das “leis de desenvolvimento” do capitalismo latino-americano, na medida em que, com o estabelecimento de um mercado interno comprador dos produtos industriais, “os fenômenos de circulação que se apresentam na economia dependente deixam de corresponder primariamente a problemas de realização da nação industrial para se tornarem cada vez mais problemas de realização referidos ao próprio ciclo do capital” (MARINI, 2005, p. 176). Esse ciclo do capital, no entanto, contém particularidades essenciais determinadas pela condição histórica fundamental do desenvolvimento e da dinâmica da dependência – a superexploração do trabalho -que explica sua reprodução sob novos fundamentos.

2.3 - A dinâmica da dependência: troca desigual, superexploração, e separação entre esferas de circulação

Marini defende que a dinâmica do desenvolvimento do capitalismo dependente deve ser analisada partindo da esfera da circulação de mercadorias, prosseguindo para a de sua produção e recolocando, sob outros termos, o problema da circulação. Isso se dá, sobretudo, pelo próprio processo histórico de inserção dos países e regiões dependentes no capitalismo: ela ocorre por meio de seu papel inicial de satisfazer o mercado mundial. É a partir dele que se engendram, então, os processos produtivos no interior da economia dependente. Configura-se, portanto, uma dinâmica que se inicia na esfera internacional de circulação e determina os principais aspectos da esfera interna de produção da economia. Por fim, com a internalização da circulação a partir da criação de um mercado interno e de um setor industrial - “uma vez convertida em centro produtor de capital” (MARINI, 2005, p. 154) – a economia dependente passa a apresentar uma esfera da circulação também internalizada e com características próprias, distintas do modo de circulação engendrado pelas economias industriais “avançadas”. Por meio dessa metodologia, o autor apresenta sua análise sobre o comércio desigual internacional, partindo dele para interpretar as causas e desdobramentos do fenômeno de superexploração do trabalho na América Latina, para então analisar como esses elementos consolidados no período primário-exportador contribuem para condicionar a forma como a esfera da circulação se constitui com a internalização da produção industrial.

Em seu ensaio “Sobre a dialética da dependência” (2005), produzido em resposta às críticas ao clássico “Dialética da dependência”(2005), MARINI desenvolve em mais detalhes sua interpretação histórica do comércio internacional, complementando algumas questões já colocadas no ensaio original. O autor interpreta a ascensão dos termos de troca da América Latina até a década de 1870 e sua posterior e progressiva queda a partir de então a partir da perspectiva marxista da taxa de lucro. Segundo ele, até esta década, a menor composição orgânica do capital nos países latino-americanos permitia uma participação maior destes no valor global do comércio internacional, enquanto forçava os países industriais, de maior composição orgânica, a investirem no aumento de sua capacidade produtiva como forma de rebaixar o valor individual de suas mercadorias em relação ao valor médio, e assim usufruírem de uma parte maior do valor realizado (de forma semelhante ao que acontece, em Marx, com os investimentos em capacidade produtiva pelos capitalistas individuais). Por outro lado, a elevação da demanda por matérias-primas e alimentos pelos países industriais não levou a um aumento de produtividade nas economias exportadoras da América Latina, mas a um aumento da exploração intensiva e extensiva da força de trabalho. Essa tendência se manteve até a década de 1870, quando as exportações de capital para as economias dependentes leva ao aumento da composição orgânica do capital nestes países e, conseqüentemente, à redução do valor de suas mercadorias. Paralelamente, a presença crescente do capital estrangeiro no financiamento, comercialização e produção dos países dependentes leva a transferências crescentes para os países industriais. Agrega-se a estas tendências outra que Marini pontua em “Dialética da dependência”: as transações entre nações que trocam classes distintas de mercadorias permitem, simplesmente pelo fato de umas produzirem bens que as outras não produzem, que seus produtos sejam vendidos acima de seu valor. Nessa relação, aquelas nações que dotam de uma maior produtividade saem favorecidas, pois auferem um lucro extraordinário maior pela diferença entre seus preços de mercado e seus preços de produção. Ocorre, dessa maneira, uma “transferência gratuita” de valor dos países menos produtivos aos mais produtivos.

Seguindo com a utilização das categorias marxistas, Marini aponta como as transferências e a oferta de produtos primários cada vez mais baratos no mercado mundial pela América Latina permitem aos capitalistas das economias industriais contornarem a tendência à queda da taxa de lucro inerente à acumulação capitalista, por meio do barateamento de seus custos com capital variável e capital constante. Se assim o é nas economias “avançadas”, nas dependentes a contraposição a essa mesma tendência assume outra forma: a formação histórica da América Latina permite que por aqui os capitalistas busquem remediar suas perdas no comércio internacional com a intensificação da exploração do trabalho. Esse é o desdobramento central da relação de dependência. É a partir dele que Marini desenvolve o conceito de *superexploração do trabalho*, talvez o mais importante de toda a sua análise. A superexploração do trabalho é a forma como as economias dependentes reagem à sua inserção desfavorável no mercado internacional. Ela consiste, essencialmente, na remuneração da força de trabalho abaixo de seu valor, e, portanto, do mínimo necessário para sua reprodução, e pode se dar pela prolongação extensiva e intensiva do trabalho e pela redução do consumo individual dos trabalhadores (salários). Com ela, a economia dependente engendra seu ciclo do capital específico, que consiste em dois elementos básicos: (1) Na esfera da circulação, a realização do capital não depende (como ocorre nas economias industriais) de um aumento do consumo dos trabalhadores, pois está orientada não para o mercado interno, mas para a demanda do mercado internacional; (2) Na esfera da produção, a ausência da necessidade do capital se realizar internamente permite que a superexploração se sustente: os capitalistas podem remunerar a força de trabalho abaixo de seu valor, deprimindo drasticamente o consumo individual dos trabalhadores, sem que isso prejudique suas vendas.

A “acumulação de capital baseada na superexploração do trabalhador” (MARINI, 2005, p. 164) é o que condiciona a forma da industrialização da América Latina. Com ela, ainda no período exportador, cria-se uma demanda das classes não-produtoras satisfeita por meio de importações. Com a industrialização, esta demanda se desloca para a produção interna. O que seria de se esperar, se tivesse como base a industrialização nas economias “avançadas”, é que a concorrência e a necessidade de realização das mercadorias levaria os capitalistas a buscarem seu barateamento por meio da produtividade, ampliando a cesta de consumo dos trabalhadores. Nas economias dependentes, no entanto, a acumulação baseada na superexploração engendra uma contradição que obstaculiza esse processo: como forma de promover a realização do capital, incrementa-se a renda das camadas médias, para as quais a produção passa também a se voltar. Entretanto, como as rendas dessas camadas são derivadas do mais-valor “não acumulado”, seu incremento depende justamente de um aumento do mais-valor, o que é conseguido por meio de uma intensificação ainda maior da superexploração. A dissociação entre produção e circulação da economia exportadora transforma-se, dessa maneira, na separação entre a esfera “alta” de circulação- o consumo das classes não produtoras e camadas médias – e a esfera “baixa” de circulação – o consumo dos trabalhadores – de maneira muito mais radical que nas economias “avançadas”.

Marini procura demonstrar, então, como a aproximação entre essas duas “esferas” - extremamente lenta e obstaculizada no advento da industrialização nas economias dependentes - fica obstruída com a recorrência ao capital estrangeiro para seguir fomentando o setor industrial. O autor pontua como nesse processo a transferência de tecnologia é orientada não internamente, mas pela dinâmica de acumulação mundial. As novas técnicas de produção são orientadas para tipos de consumo que, se nos países avançados permite convertê-los em consumo popular, por aqui, com a acumulação baseada na superexploração, não podem fazê-lo sob nenhuma hipótese. O avanço

tecnológico se volta somente ao consumo das classes médias e da burguesia – o qual cresce por meio do aumento do mais-valor e da intervenção do Estado - e às exportações, e se conjuga, dessa forma, com a superexploração do trabalho.

2.4 - A reprodução da dependência e o rompimento exógeno

Como acreditamos ter sido possível demonstrar, a interpretação da dependência de Marini supõe, ao longo da história, a sua reprodução contínua sob novas bases. Consolidada na inserção da América Latina no mercado mundial, ela se reproduz internamente com a industrialização e ainda com o advento do capital estrangeiro como promotor desta última. Nas palavras do autor, “a consequência da dependência não pode ser, portanto, nada mais do que maior dependência, e sua superação supõe necessariamente a supressão das relações de produção nela envolvida” (MARINI, 2005, p. 135). Por outro lado, a dependência – e, conseqüentemente, a superexploração – não constituem “acidentes históricos”, mas são formas particulares de manifestação da lei capitalista de acumulação, que não podem ser solucionadas com a mera ampliação da capacidade produtiva do trabalho. Como veremos adiante, esta interpretação constitui um importante aspecto distintivo de Marini em relação a Fernando Henrique Cardoso. Sobre ela estes autores protagonizam uma polémica após a publicação de “Dialética da dependência”. Por agora, vale dizer que sua leitura leva à conclusão de que a superação da dependência se confunde necessariamente com a superação do modo capitalista de produção. Este engendra o aumento da exploração do trabalhador tanto pelo aumento do mais-valor absoluto quanto do relativo, de maneira que suas contradições não permitem outra alternativa.

3- Fernando Henrique Cardoso e o desenvolvimento dependente

Uma das abordagens da dependência de grande repercussão regional e internacional foi aquela já chamada de “visão weberiana” (MARTINS, 2006, p. 172), tendo em vista seu enfoque teórico-metodológico, ou da “dependência associada” (BRESSER-PEREIRA, 2010), a partir da sua interpretação do processo de desenvolvimento. Dois de seus maiores representantes foram Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, autores de “Dependência e desenvolvimento na América Latina.” (1981), considerada um marco dessa leitura da dependência. Nela, estabelece-se o Cardoso e Faletto procuram em sua obra a todo momento estabelecer o nexo entre as “estruturas” e “processos”, e dessa maneira interpretam as articulações históricas entre oligarquias, “enclaves” estrangeiros, burguesia exportadora, burguesia industrial, trabalhadores e corporações multinacionais, que ao assumirem novas formas reproduzem a dependência sobre novas bases. A análise feita pelos autores leva-os à conclusão sobre o “novo caráter da dependência” com a industrialização sob comando do capital estrangeiro – a “internacionalização do mercado interno” - a qual, segundo entendem, tornaria possível o desenvolvimento dependente e pautado em ganhos de produtividade.

3.1- A abordagem “histórico-estrutural”

Cardoso e Faletto têm como ponto de partida e crítica, por um lado, as teorias econômicas da Cepal e, por outro, as análises sociológicas divorciadas das estruturas históricas que subjazem as transformações e características particulares da América Latina, como as “análises tipológicas” de

sociedades “tradicionais” e “modernas”. O ponto que une a crítica a essas duas abordagens é a sua miopia em relação a como se dá a mudança social. Entre as perspectivas “economicistas”, os processos econômicos e mudanças estruturais não são relacionados à forma como os atores sociais lidam internamente com as novas conjunturas internas e externas que a eles se impõe. Entre as perspectivas exclusivamente sociológicas, costuma haver simplismo na definição de suas categorias e não se estabelece um nexos claro entre as estruturas sociais e “os modos de transição de um tipo de sociedade para outro” (CARDOSO e FALETTO, 1981, p. 18). Os autores propõem, dessa maneira, uma “análise integrada do desenvolvimento”, que interprete “estrutura” e “processo” conjuntamente e os entenda como mutuamente determinantes:

por um lado, considerar em sua totalidade as “condições históricas particulares” - econômicas e sociais – subjacentes ao processo de desenvolvimento, no plano nacional e no plano externo; por outro, compreender, nas situações estruturais dadas, os objetivos e interesses que dão sentido, orientam ou animam o conflito entre os grupos e classes e os movimentos sociais que “põem em marcha” as sociedades em desenvolvimento. (CARDOSO e FALETTO, 1981, p. 21).

A centralidade da metodologia dos autores está na “intersecção onde o poder econômico se expresse como dominação social” (idem, p. 23). Assim, cumprem um papel fundamental na sua perspectiva histórica os arranjos e lutas entre grupos e classes sociais, assim como as relações entre estes os Estados e os processos produtivos. Em um ensaio posterior - *“Notas sobre el estado actual de los estudios sobre dependencia”* - Cardoso defende a elaboração de conceitos a partir da síntese do estudo dos “processos históricos reais”. É dessa maneira que Cardoso justifica a metodologia aplicada em “Dependência e desenvolvimento...”, que denomina “histórico-estrutural”: ao longo da obra, ele e Faletto *“especifican las formas históricas de dependencia a partir del modo por el cual clases, estados y produccion se insertan en el orden internacional”* (CARDOSO, 1973, p. 15). A síntese que daí se chega é a própria compreensão da dependência, que inclusive pode mudar seu caráter ao longo das transformações estruturais e das lutas e articulações entre grupos sociais a partir delas, como ocorre, de acordo com os autores, com o período de “internacionalização do mercado interno”.

3.2 - A dependência no plano político-social e vinculada historicamente

Cardoso e Faletto consideram, do ponto de vista histórico, o subdesenvolvimento e a dependência como conceitos interligados, ainda que não necessariamente devam assim se manter a depender das conformações históricas do mercado mundial e político-sociais das nações dependentes. Por outro lado, o foco de sua interpretação está no fato de que a inserção da América Latina no mercado mundial é um movimento que, ao criar a situação de subdesenvolvimento, quando vincula nesse mercado economias “que, além de apresentar graus variados de diferenciação do sistema produtivo, passaram a ocupar posições distintas na estrutura global do sistema capitalista”, supõe “uma estrutura definida de relações de dominação” (Cardoso e Faletto, 1981, p. 26). O conceito de subdesenvolvimento, entretanto, é insuficiente para analisar como as relações de dominação se conformam. Estas se constituem não apenas no âmbito externo, mas também internamente aos

estados politicamente independentes, por meio da conformação dos grupos sociais que, pelo seu domínio na luta política, são capazes de orientar as economias para o mercado mundial. Este é o cerne da definição de dependência para os autores. Trata-se de um conceito relacionado sobretudo à dimensão político-social. É “uma forma de dominação que se manifesta por uma série de características no modo de atuação e na orientação dos grupos que no sistema econômico aparecem como produtores ou como consumidores” (idem, p. 26). Sua constituição, portanto, está necessariamente relacionada à forma mutável como os grupos e classes se relacionam entre si, com o Estado e com o processo produtivo.

Por outro lado, por seu caráter político-social, a situação de dependência, nessa concepção, não pode ser entendida como um modelo estático, surgido a partir dos mesmos condicionantes ao longo da história. A dependência se forma de acordo com a maneira como os grupos sociais reagem às mudanças estruturais da economia mundial. Assim, é vinculada historicamente tanto aos limites que uma dada situação histórica impõe à atuação política, quanto aos processos internos de luta pelo poder e pelo controle do processo produtivo. Os autores resumem:

Por conseguinte, ao considerar a 'situação de dependência', na análise do desenvolvimento latino-americano, o que se pretende ressaltar é que o modo de integração das economias nacionais no mercado internacional supõe formas definidas e distintas de inter-relação dos grupos sociais de cada país, entre si e com os grupos externos. Pois bem, quando se aceita a perspectiva de que os influxos do mercado, por si mesmos, não são suficientes para explicar a mudança nem para garantir sua continuidade ou sua direção, a atuação das forças, grupos e instituições sociais passa a ser decisiva para a análise do desenvolvimento. (CARDOSO e FALETTTO, 1981, p. 30).

3.3– Dependência e desenvolvimento em quatro períodos históricos

Definidos os principais aspectos de seu conceito de dependência, Cardoso e Faletto partem para a análise histórica da articulação e das lutas entre os grupos sociais que particularizam as formas como a dependência se manifesta nos diferentes países latino-americanos. Dividem, dessa forma, sua análise em quatro períodos: o período de “expansão para fora” das economias exportadoras do século XIX; o “momento de transição” das economias exportadoras para economias industriais; o período desenvolvimentista, marcado pelo nacionalismo, pelo populismo e pela consolidação do mercado interno; e a fase de “internacionalização do mercado interno”.

No período exportador, o problema inicial das nações latino-americanas recém-independentes dizia respeito à sua organização nacional, e esta dizia respeito basicamente à capacidade de se manter o controle local do sistema produtivo exportador herdado do período colonial e em dispor de um sistema de alianças políticas que permitisse ao grupo ligado ao mercado internacional e aos países centrais manter um mínimo de poder interno. No entanto, nem sempre os grupos econômicos locais conseguiram manter seu predomínio sobre o sistema produtivo, de forma que, nesses casos, as atividades primárias passavam a ser controladas direto do exterior, o que dá origem às economias de “enclave”, cujo dinamismo se expressa pelo dinamismo das economias centrais e

independentemente das iniciativas dos grupos locais. Estas economias, por suas próprias características, não tinham seu mercado interno ampliado com o “êxito” do setor moderno e apresentavam uma tendência a um baixo nível de distribuição de renda, comparativamente às economias com controle nacional da produção. Do ponto de vista socio-político, eram mais dependentes que estas últimas.

No momento de “transição” dessas sociedades rumo a processos de industrialização, Cardoso e Faletto estabelecem uma série de elementos explicativos de suas diferentes trajetórias e graus de sucesso nesse processo: em primeiro lugar, o fato destas economias controlarem nacionalmente sua produção ou serem enclaves é determinante. No entanto, ainda há uma grande diversidade entre elas, a depender da diferenciação interna do sistema produtivo e do “fracionamento dos grupos sociais”. Essas diferenças levam a transições mais ou menos bem-sucedidas entre os modelos, de forma que naqueles países onde se consolida um setor exportador mais forte política e economicamente, as mudanças para modelos de desenvolvimento voltados ao mercado interno se fazem mais difíceis que em países onde há um maior equilíbrio no “esquema de dominação” que possibilite sua ampliação para grupos como a classe média urbana e a burguesia industrial. Os autores não desconsideram a importância crucial da crise de 1929 para um redirecionamento das políticas de desenvolvimento, mas salientam que este também dependeu fundamentalmente da conformação dos grupos sociais nos momentos anteriores à própria crise.

A época seguinte, do desenvolvimentismo, vai se caracterizar, de forma geral, pela formação elementar de uma economia industrial diferenciada e pela formação de um proletariado e o incremento do “setor popular urbano não-operário da população”. Dessa nova conjuntura abrem-se as possibilidades de acordos e alianças entre os setores agroexportadores, financeiros, setores médios e industriais urbanos. “Por outro lado, aparecem como objeto de dominação em alguns casos, ou como base de sustentação em outros, os chamados setores populares, integrados por seus três componentes típicos: a classe operária, a massa popular urbana e a massa agrária.” (CARDOSO & FALETTI, 1981, p. 93). A diversidade de “modelos” de industrialização nesse período, contudo, se mantém, de acordo com os padrões históricos de conformação das forças político-sociais em cada país: naqueles onde houvesse um forte setor exportador, vinculado ao mercado interno e que tivesse transferido capitais para o setor industrial, prevaleceu um modelo “liberal” de industrialização, com maior participação do setor privado; onde houvesse uma vinculação de uma diversidade maior de setores (burguesia, setores médios, sindicatos) ao Estado compartilhando com os setores exportadores a condução do desenvolvimento, o modelo “nacional-populista”, que colocava em um mesmo arranjo interesses oligárquicos e exportadores e propunha o fomento ao mercado interno, o “distributivismo social e econômico” foi mais forte; por fim, nos casos em que o setor exportador-importador era mais débil em sua acumulação e capacidade de fomentar o mercado interno, o Estado assumiu um caráter preponderante na reorientação dos investimentos e das bases da economia industrial.

Finalmente, o período de “internacionalização de mercado” é marcado por limites estruturais do modelo desenvolvimentista na tendência que se reestabelece à deterioração aos termos de troca, no fim da “fase fácil” da substituição de importações e no “perigo” sistemático da pressão das massas que sua sucessiva incorporação no acordo populista supõe. Essa nova situação estrutural fragiliza os acordos entre setor agrário, os setores urbano-industriais e os dirigentes sindicais, na medida em que reduz a margem de manobra à conformação de um arranjo que não prejudique fortemente algum desses segmentos. O pacto desenvolvimentista chega a seus limites. Por outro lado um duplo

movimento de busca de novos mercados pelos capitais estrangeiros desde a década de 1950 e de pressões internas para a intensificação da associação entre grupos nacionais e monopolistas estrangeiros como forma de superar a etapa de instalação de ramos de produção de bens intermediários e de capital tecnológica e economicamente mais significativos, além de uma pressão maior dos grupos marginalizados durante o processo substitutivo anterior. Essas novas condições vão se desdobrar em uma transformação nos arranjos político-sociais “em função dessa nova situação de desenvolvimento” (idem, 1981, p. 125), que se constitui paralelamente a um “novo caráter da dependência”.

O importante, aqui, é reforçar a interpretação histórica geral dos autores. Nela, a conformação política e social original dos países latino-americanos politicamente independentes gravita na aliança entre as oligarquias tradicionais os setores exportadores, ligados ao mercado internacional, ou, em certos casos, nos enclaves controlados desde o exterior. É a partir dessa organização política que vão se agregando novos atores – burguesia industrial, classe média urbana, operário, massas populares - surgidos e/ou fortalecidos com as mudanças estruturais do mercado mundial. Um processo que, por sua vez, alimenta mudanças internas sociais e institucionais e a formação de novos paradigmas de desenvolvimento ao longo do processo histórico.

3.4- O desenvolvimento dependente e associado

Um dos pontos que mais causou polêmica da obra de Cardoso e Faletto, desde a época de sua publicação, foi a relação que os autores atribuem entre desenvolvimento e dependência em sua interpretação, especialmente no contexto de “internacionalização do mercado interno” com a participação e domínio crescente das corporações transnacionais nas economias dependentes.

A situação de dependência da América Latina, em Cardoso e Faletto (ao contrário do que ocorre em Marini, tal qual visto na sessão anterior) não está necessariamente relacionada a uma situação de subdesenvolvimento. Isso acontece porque, como foi visto, a dependência entendida pelos autores enquanto um aspecto político-social é por definição um aspecto mutável e cujos condicionantes não estão *a priori* definidos. Assim, a depender da situação estrutural e de como os grupos sociais se articulam diante dela, a dependência pode permitir e mesmo fomentar o desenvolvimento de um país, assim como a autonomia pode levar à estagnação:

quando se trata de interpretar globalmente um processo de desenvolvimento, é necessário ter presente que não existe um nexo imediato entre a diferenciação do sistema econômico e a formação de centros autônomos de decisão e, portanto, que as análises devem definir não só os graus de diferenciação estrutural que as economias e as sociedades dos países que se acham em fase de transição alcançaram no processo de integração ao mercado mundial, mas também o modo através do qual se logrou historicamente essa integração. (CARDOSO e FALETTTO, 1981, p. 27).

A possibilidade formal do desenvolvimento dependente é dessa maneira defendida. Contudo, não é apenas a partir de uma construção formal que Cardoso e Faletto identificam essa forma de

desenvolvimento. Ao analisarem a “internacionalização do mercado interno”, o período contemporâneo no qual se manifesta a dependência, os autores defendem que, com a presença crescente do capital monopolista nas economias dependentes, na medida em que perdem ainda mais autonomia, estes países podem alcançar o desenvolvimento. Isso se dá pelas características estruturais dessa nova fase, que apontam para um alto grau de diversificação da economia, utilização de mão-de-obra especializada, saída relativamente reduzida de excedentes e “um mercado interno capaz de absorver a produção”(idem, p. 127). Isso não quer dizer que esta alternativa de desenvolvimento se dará de maneira automática: seguindo a própria perspectiva metodológica que aplicam aos outros períodos, Cardoso e Faletto ponderam que o processo de transição a esse novo modelo é inicialmente acompanhado de contradições como a intensificação da exclusão dos setores populares e o advento de regimes autoritários como forma de implementá-lo. Ainda assim, sustentam:

O tipo de concorrência econômica imposto pelo “mercado aberto”, as normas de qualidade industrial e de produtividade, a magnitude dos investimentos requeridos [...], os padrões de consumo criados, obrigam a determinadas formas de organização e controle da produção cujas repercussões afetam o conjunto da economia. Nesse sentido, através dos capitais, da técnica e da organização transferidos do exterior inaugura-se um novo eixo de ordenamento da economia nacional. (CARDOSO e FALETTO, 1981, p. 129).

4- Celso Furtado e a modernização dos padrões de consumo

Como um dos principais expoentes do pensamento estruturalista da Cepal, Celso Furtado não é costumeiramente classificado como um autor dependentista. Entretanto, é nítido na evolução de sua obra a presença cada vez mais forte do enfoque da dependência. O aprimoramento de sua perspectiva provavelmente é fruto de uma revisão do autor em relação as abordagens estruturalistas iniciais (o estruturalismo como um todo, cabe ressaltar, passa no mesmo período por revisões e reformulações de seus pressupostos teóricos), tendo em vista o relativo insucesso do processo de substituição de importações na América Latina, especialmente na dimensão social. É provável que o diálogo com outras perspectivas da dependência também tenham influenciado a obra do autor. De toda forma, o importante é que a originalidade do seu pensamento sobre o subdesenvolvimento do Brasil e da América Latina passa a contar com novos elementos, que o aprimoram ainda mais e o adequam às reflexões contemporâneas sobre dependência.

4.1 – O método histórico-indutivo

Conhecido, entre outras obras, pelo clássico “Formação Econômica do Brasil” (2007), não se trata de novidade o reconhecimento da hábil utilização da história, por Celso Furtado, para a apreensão dos fenômenos econômicos determinantes da realidade. Furtado apresenta em suas obras uma perspectiva “histórico-indutiva”, no sentido de que busca identificar na realidade histórica os principais fatos e dados com os quais se podem fazer inteligíveis as estruturas e processos

econômicos (BRESSER-PEREIRA, 2004). No entanto, ao recorrer à história, não busca por meio dela simplesmente descrever a economia, mas interpretá-la por meio do reconhecimento das regularidades e padrões que se impõem diante do processo histórico mutável. Como descreve Bresser-Pereira, ainda tratando de “Formação Econômica do Brasil”,

incluso como historiador económico, Furtado es por sobre todo un economista y no un historiador. No narra la historia de la economía de Brasil, la analiza. Nadie ha utilizado la teoría económica en forma más brillante que Furtado para comprender la evolución de la economía brasileña. (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 26).

A fidelidade de Furtado ao método histórico-indutivo se destaca diante da predominância, mesmo que provavelmente com maior equilíbrio em sua época, do enfoque lógico-dedutivo utilizado pelas perspectivas neoclássicas da economia. Em um ensaio em que trata particularmente da questão metodológica na ciência econômica, Furtado procura posicionar esta enquanto ciência social, rebatendo a metodologia da economia como ciência exata, que busca isolar os fenômenos do seu contexto e persegue a verificação e a previsão a partir da aplicação da análise matemática. Furtado explica que esse procedimento é inviável na economia pois, ao contrário do objeto de estudo das ciências naturais, que é “de natureza que permanece idêntica a si mesma e é totalmente exterior ao homem” (FURTADO, 1974, p. 111),

“toda decisão econômica é parte de um conjunto de decisões com importantes projeções no tempo. Essas decisões encontram sua coerência num *projeto* que introduz um sentido unificador na ação do agente. Isolar uma decisão do conjunto dotado de sentido, que é o *projeto* do agente, considerá-la fora do tempo e em seguida adicioná-la a decisões pertencentes a outros projetos, como se se tratasse de elementos homogêneos, é algo fundamentalmente distinto do que em ciência natural se considera como legítima aplicação do método analítico” (FURTADO, 1974, pp. 112 e 113).

O método histórico-indutivo é aqui justificado e incrementado, portanto, com a percepção da necessidade de uma análise em que se observem os fenômenos a partir da orientação que adquirem em conjunto com outros aspectos da realidade. A análise que Furtado faz da dependência e do desenvolvimento nas economias periféricas, como se verá nos próximos tópicos, é construída a partir dessa metodologia. Conceitos apresentados pelo autor como o de “modernização”, por exemplo, são próprios de um esforço analítico que procura entender como uma série de práticas e processos se articulam em um sentido comum, os quais só dessa maneira podem ser apreendidos em todo seu significado.

4.2 – Subdesenvolvimento, modernização e dependência

A perspectiva da dependência em Furtado apresenta uma inovação teórica marcante: como um bom economista, Furtado interrelaciona o processo econômico com um aspecto que ultrapassa a esfera da produção e troca material em seu “estado puro”. Indo direto ao ponto, a dependência é aqui entendida especialmente como situação produzida a partir de um *padrão sociocultural*, que engendra a lógica do processo produtivo nas economias periféricas. Certamente, sua dinâmica alimenta processos de dependência tecnológica, financeira, etc, mas seu núcleo fundamental está no comportamento cultural das elites das economias dependentes.

O subdesenvolvimento dos países periféricos, em Furtado, é explicado pela assimetria de capacidade de introdução e difusão do progresso técnico engendrada pela desigualdade entre centro e periferia. Sampaio Jr. descreve a perspectiva do autor:

“A discrepância na capacidade de elevar a produtividade média do trabalho e na capacidade de socializar o excedente entre salário e lucro faz com que o estilo de vida que prevalece nas economias centrais não possa ser generalizado para o conjunto da população das economias periféricas. O subdesenvolvimento surge quando, ignorando tais diferenças, as elites que monopolizam a apropriação do excedente impõem a cópia do estilo de vida dos países centrais” (SAMPAIO Jr., 1997, p. 195).

No entanto, a tentativa de “cópia do estilo de vida dos países centrais” pelas elites locais apresenta uma contradição fundamental. Na medida em que, nos países subdesenvolvidos, seu “grau de acumulação de capital” é inferior ao dos países centrais, e segue a tendência a ficar cada vez mais distante destes com a aceleração do progresso técnico no centro, a perseguição de um padrão de consumo “mimetizado”, que não tem correspondência no desenvolvimento das forças produtivas locais, necessita, para ser satisfeita, da concentração progressiva do excedente nas mãos das elites dominantes. Isso se faz com a expansão das exportações ou com o aumento da taxa de exploração, ou seja, com a concentração de renda nos países periféricos. Ao “processo de adoção de padrões de consumo sofisticados [...] sem o correspondente processo de acumulação de capital e progresso nos métodos produtivos” (FURTADO, 1974, p. 81), Furtado dá o nome de *modernização*. À “situação particular dos países cujos padrões de consumo foram modelados do exterior” (idem, p. 84), ou seja, ao conjunto dos fenômenos engendrados a partir e por meio do padrão de consumo modernizado, Furtado denomina *dependência*. Esta situação é engendrada desde o momento do advento da divisão internacional do trabalho, na fase de economia exportadora dos países periféricos. Entretanto, sua plena manifestação ocorre com o processo de substituição de importações. Neste momento histórico, a estrutura de demanda criada com a modernização e a concentração de renda se transmuda para a esfera interna de produção: importam-se tecnologias e processos produtivos do centro, especializados na produção de bens sofisticados (oriundos do nível de acumulação de capital do centro) para o espaço interno dos países periféricos. “Dessa orientação do progresso técnico e da falta de conexão entre este e o grau de acumulação previamente alcançado” na estrutura subdesenvolvida resulta a adoção de métodos produtivos com alta densidade de capital que não são compatíveis com a geração de escassez relativa do trabalho, abrindo as portas para que os salários reais “se mantenham próximos ao nível de subsistência, ou

seja, para que a taxa de exploração aumente com a produtividade do trabalho” (FURTADO, 1974, p. 82).

Formada a partir dos padrões de comportamento e consumo das elites modernizadas, a dependência orienta, dessa forma, todo o processo de acumulação que se desenvolve nos países periféricos em geral, e na América Latina em particular. Com a fase de transnacionalização do capitalismo, a perda do controle pelos países periféricos de seus “centros internos de decisão”, a desarticulação da posição do mercado interno como centro dinâmico da economia e a “intensificação do processo de difusão de valores do centro capitalista” (SAMPAIO Jr. 1997, p. 227) exacerbam e intensificam os desdobramentos da dependência e do subdesenvolvimento no conjunto dos sistemas econômicos nacionais, levando a uma cristalização ainda maior dessa situação histórica.

4.3 – Conformação histórica da dependência

Esquemáticamente, Furtado explica a conformação histórica da dependência da seguinte maneira: com a formação do capitalismo industrial e da divisão internacional do trabalho, estabelecem-se as relações centro-periferia, nas quais a especialização na produção manufaturada pelos países centrais, fomentada com o progresso técnico e a colocação de novos produtos no mercado, tem como contrapartida a especialização da periferia em produtos primários, cuja produtividade é elevada não com o desenvolvimento das forças produtivas, mas “pela simples realocação de recursos visando a obter vantagens comparativas estáticas no comércio internacional” (FURTADO, 1974, p. 78). Diante desta situação de evidente desigualdade, alinham-se dois aspectos históricos: por um lado, a matriz institucional (estrutura da propriedade da terra, contingente populacional, etc.) dos países periféricos determina suas relações internas de produção e dessa, maneira, define as formas de apropriação do excedente gerado pelo comércio exterior; por outro, a forma de utilização do excedente reflete o processo de dominação cultural dos países centrais. Em outras palavras, o excedente gerado pelo comércio exterior irá dar acesso às elites locais a padrões de consumo diversificados, bens produzidos a partir do progresso técnico nos países industriais. Para tanto, ampliam a taxa de exploração do trabalho, que precisa então crescer à medida que as disparidades tecnológicas entre centro e periferia vão se aguçando e fomentando novas formas de consumo mimetizadas pelas elites locais. Cria-se, assim, o “embrião” da relação entre dependência e subdesenvolvimento, baseado (1) no baixo desenvolvimento das forças produtivas e do nível de acumulação interna e (2) na mimetização dos padrões de consumo do centro pelas elites locais de forma independente do nível dessa acumulação. São estas condições que orientam o processo de industrialização das economias periféricas. Com ela, sabe-se que o “eixo de acumulação” se desloca para o mercado interno. Entretanto, este último é um mercado fortemente concentrado, de modo que o setor industrial se instala para abastecer a demanda diversificada destas mesmas elites dominantes, e seu dinamismo passa então a depender da capacidade de consumo desses grupos. Assim, passam a depender também do aumento da taxa de exploração e da elevação das desigualdades sociais. Consolida-se, dessa maneira, o mecanismo pelo qual o crescimento econômico se traduz em elevação das desigualdades. Furtado, então, faz referência à crescente internacionalização da economia. O progressivo aumento do custo da tecnologia e a aceleração do progresso técnico facilita a penetração de grandes empresas internacionais, estabelecendo sucursais nas economias periféricas e ampliando os laços de dependência. Por sua vez, diante das dificuldades que passam a apresentar com os custos crescentes em moeda estrangeira, os países periféricos

promovem por meio do aumento da taxa de exploração a “exportação de mão de obra barata sob o disfarce de produtos manufaturados” (idem, p. 94), ou seja, a entrada de investimentos estrangeiros que buscam, por meio da utilização de mão de obra barata dos países dependentes, baixar os custos de produção dos seus produtos comercializados mundialmente.

4.4- Os caminhos tortuosos do desenvolvimento nacional

A fase de transnacionalização da economia, último dos períodos analisados por Furtado, coloca grandes dificuldades à superação do subdesenvolvimento e da dependência. Neste período, o Estado se torna cada vez mais débil para controlar as forças do mercado, progressivamente orientadas do exterior, a correlação de forças do trabalho frente ao capital é enfraquecida e cresce a distância entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos (Sampaio Jr., 1997, p. 228). Por outro lado, as limitadas saídas para os países dependentes, diante da ausência de controle do progresso técnico desde os momentos iniciais da substituição de importações, limitaram-se a procurar “mudar a qualidade de suas 'necessidades sociais'”, por meio de rupturas socioculturais, escolher entre introduzir tecnologias de última geração ou mais atrasadas, modificar sua participação no sistema capitalista mundial e/ou alterar parâmetros sociais e institucionais que propiciem mudanças no mundo do trabalho (idem, p. 204). Contudo essas alternativas se vêem ainda mais restritas com a perda de autonomia decisória observada no período de transnacionalização

Observam-se portanto dificuldades crescentes de ação e superação. Entretanto, ao contrário de autores marxistas como Ruy Mauro Marini, Furtado nunca se propôs a extrapolar os limites do capitalismo em suas proposições políticas e teóricas. Esse “otimismo” é o que faz com que Sampaio Jr. critique o modo do autor de “pensar a autonomia relativa dos centros internos de decisão” que o levaria a “ignorar que o raio de manobra da política econômica é prisioneiro da correlação de forças que sustenta o Estado”, “subestimar a força dos grupos econômicos e sociais umbilicalmente comprometidos com o subdesenvolvimento”, e, como consequência, “superestimar as potencialidades reformistas das elites dirigentes e o papel da tecnocracia no desenvolvimento nacional”(SAMPAIO Jr., 1997, p. 231) Ainda assim, pode-se dizer, como aspecto positivo, que a visão “otimista” de Furtado o leva a não apenas apontar os problemas, mas a prever possibilidades conjunturais de seu enfrentamento:

“A enorme concentração de poder que caracteriza o mundo contemporâneo - poder que se manifesta sob a forma de super-Estados nacionais e ciclópicas empresas transnacionais, uns e outros apoiados em imensos recursos financeiros, no controle da técnica e da informação e em instrumentos de intervenção aberta ou disfarçada de âmbito planetário - coloca a América Latina em posição de flagrante inferioridade, dado o atraso que acumularam as economias da região e as exíguas dimensões dos mercados nacionais. Dessa observação podemos inferir dois corolários. O primeiro é que o reencontro dos povos latino-americanos em um destino comum se imporá cada vez mais como idéia-força a todos aqueles que pretendam lutar contra o subdesenvolvimento e a dependência de nossos países. O segundo é que a idéia de reproduzir nesta parte do mundo a experiência de desenvolvimento econômico no

quadro das instituições liberais, se configura cada vez mais como uma quimera para os observadores lúcidos de nosso processo histórico. Em face da transnacionalidade da economia, a opção do *laissez faire* significa hoje em dia, em subsistemas dependentes *r* renunciar a ter objetivos próprios, aceitar progressivamente a desarticulação interna, quiçá a perda mesma do sentido de entidade nacional. Convém acrescentar que essa desarticulação traz consigo o agravamento das desigualdades geográficas dentro de um mesmo país, concentração social da renda, marginalização de amplos segmentos da população, enfim, crescentes custos sociais". (FURTADO, 1976, p. 136 *apud* SAMPAIO Jr., 1997, p. 229).

5- Marini, Cardoso & Faletto e Furtado: breves comparações

Nesta sessão, são comparados alguns aspectos que se destacam nas interpretações da dependência dos quatro autores tratados nesse artigo. Tal qual foi feito nas abordagens em separado de cada um deles, a sessão é dividida em quatro tópicos. No primeiro, procura-se comparar os principais aspectos metodológicos das interpretações. No segundo, as diferentes definições e aspectos principais que atribuem ao conceito de dependência. No terceiro, a dinâmica da dependência e sua abordagem histórica. Por fim, na quarta e última, os principais desdobramentos políticos e econômicos que supõem em consonância com seus pressupostos teóricos e históricos. Logo abaixo, é apresentado um quadro (Tabela 1) com os principais aspectos discutidos nas sessões anteriores, no intuito de facilitar a análise comparativa que aqui se procura fazer.

Autores/aspectos dos estudos da dependência	Metodologia dos estudos	Definição da dependência	Dinâmica da dependência	Desdobramentos da dependência
Ruy Mauro Marini	Análise histórica a partir de categorias-chave da teoria do valor-trabalho marxista	Contradição histórica fundada na no comércio desigual da divisão internacional do trabalho no século XIX, e reproduzida sobre novas bases com a manutenção da superexploração do trabalho	Superexploração p/ garantir mais-valia do centro desdobra na superexploração p/ garantir esfera superior de circulação	Dependência se retroalimenta; rompimento é exógeno, contra o próprio meio de produção
Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto	Análise das alternativas do processo histórico delimitado pelas estruturas que oferecem as "possibilidades de ação"	Forma de dominação manifesta na atuação e orientação dos grupos sociais em determinada vinculação histórica ao mercado mundial	Convergências e conflitos entre grupos sociais – oligarquia latifundiária, burguesia exportadora, operários e camponeses – leva a novos arranjos que reproduzem a dependência sob novas formas	Necessidade de ações dentro de quadro estruturalmente consolidado, forças agem dentro do limite estabelecido pela nova situação de dependência. Internacionalização abre possibilidade de desenvolvimento dependente

Clso Furtado	Método “histórico-indutivo”: análise indutiva das estruturas socioeconômicas e políticas formadas historicamente	Situação criada a partir de padrão socio-cultural modernizado de consumo das elites locais, que engendra, com a insuficiência na acumulação de capital da economia dependente, a perpetuação da estrutura subdesenvolvida	Formação de uma minoría modernizada a partir da dominação cultural e do comércio internacional, industrialização para minoría e aprofundamento com internacionalização	Inviabilidade de superação do subdesenvolvimento pela via dependente. Necessário fortalecer os “centros internos de decisão”. Autonomia com desenvolvimento nacional
--------------	---	--	---	--

5.1- O viés metodológico: indução, dedução e busca de regularidades

Em uma análise comparativa das metodologias adotadas pelos autores, destaca-se aqui dois aspectos nos quais apresentam convergências e divergências entre si: a trajetória do raciocínio que utilizam para captar o fenômeno da dependência e seus principais desdobramentos – se indutiva ou dedutiva – e o intuito que suas investigações apresentam ou não em identificar regularidades específicas características da dependência, que a definam enquanto um fenômeno *a priori* delimitado.

A trajetória de raciocínio dedutiva, na qual se parte de formulações e categorias gerais para encontrar suas manifestações na realidade empírica, é o método utilizado por Marini em sua leitura marxista da dependência. Enquanto uma perspectiva marxista, ela parte das categorias gerais desenvolvidas por Marx e por outros autores marxistas - exploração do trabalho, mais-valor relativo e absoluto, tendência à queda da taxa de lucro, imperialismo – e das conexões estabelecidas entre elas que garantem o nexo da interpretação marxista do capitalismo, para encontrar na realidade histórica e empírica suas formas de manifestação particulares, as quais, ainda que não sejam as mesmas daquelas para as quais as categorias foram inicialmente formuladas, não chegam a subverter os significados, pressupostos e desdobramentos que possuem na perspectiva teórica original. Como já foi mencionado, é assim que Marini formula o conceito de superexploração do trabalho a partir dos conceitos marxistas de exploração e mais-valor, o conceito de subimperialismo a partir do imperialismo e estabelece interpretações em relação aos efeitos da tendência à queda da taxa de lucro e das conexões entre as esferas da circulação e da produção nas economias avançadas e dependentes, por exemplo. Como ressaltamos, Marini entende essa abordagem como um marxismo “ortodoxo” e “não-dogmático”.

A perspectiva indutiva – de caminho contrário, partindo da análise empírica e histórica para nela encontrar os elementos e categorias que dão nexo ao fenômeno que se quer explicar – é a opção metodológica de Cardoso & Faletto e Furtado. Estes autores, ainda que evidentemente precisem se utilizar da noção de dependência como um fenômeno originado das relações entre o centro e a periferia do mercado mundial, procuram defini-la concretamente com a observação histórica da forma de articulação dos grupos e comportamentos sociais com o sistema econômico. Cardoso & Faletto investigam as articulações entre forças socio-políticas e o grau de sucesso no estabelecimento de uma organização política de dominação pelos grupos ligados ao mercado mundial, a partir daí procurando entender como vão se transformando as relações de poder internas às economias dependentes com as mudanças estruturais na economia mundial. Furtado, por sua vez, investiga como a matriz institucional prévia das economias periféricas e a relação de dominação cultural engendra um tipo específico de processo produtivo e acumulação capitalista e levam dessa maneira ao subdesenvolvimento e à situação de dependência.

Outro aspecto nos quais as metodologias dos trabalhos apresentam particularidades e semelhanças é na pretensão que possuem ou não em estabelecer um padrão de dependência com características pré-definidas. Nesse quesito, Marini e Furtado coincidem em definir a dependência como uma situação com aspectos bem delimitados e desdobramentos já previstos, ainda que sua forma de manifestação possa mudar ao longo do tempo. Para Marini, uma contradição fundada na troca desigual do comércio internacional que se compensa com o aumento da exploração dos trabalhadores. Para Furtado, uma situação criada com a modernização do padrão de consumo das elites locais, que condiciona o processo produtivo das economias periféricas. Em contra-partida, em Cardoso & Faletto a dependência é, de forma geral, entendida como a falta de autonomia dos grupos dominantes em relação aos ditames do mercado e da economia mundial. Entretanto, esta definição não pressupõe qualquer conjunto de práticas ou fenômenos que caracterizem a situação de dependência de forma específica e exclusiva. Esta se manifestou historicamente por meio de diferentes arranjos político-sociais e, com a internacionalização do mercado, passa a apresentar um novo caráter.

5.2- As definições: produtividade e aumento da exploração X produtividade e desenvolvimento

Em um nível conceitual, as definições de dependência de Marini, Cardoso & Faletto e Furtado apresentam uma clara dicotomia que acarretará, como veremos no tópico 5.4, nas divergências sobre os desdobramentos que prevêm dessa relação. Trata-se, de um lado, da caracterização da dependência como um fenômeno alimentado pelo aumento da exploração, inclusive com o aumento da produtividade do trabalho e, de outro, da perspectiva do desenvolvimento possível com o aumento da produtividade da economia. Na primeira interpretação, encaixam-se Marini e Furtado. Na segunda estão Cardoso & Faletto.

Na interpretação de Marini, como vimos, a situação de dependência engendrada no mercado mundial no período exportador implica diretamente na superexploração de trabalho como forma de compensação pelos capitalistas das economias dependentes. Com a substituição de importações, a “esfera da circulação”, antes concentrada na demanda por importações pelas classes não-produtoras, se transfere para o mercado interno, mas não é interligada com a esfera da produção: a produção capitalista fundada na superexploração é orientada para as classes dominantes e por isso mesmo não necessita, num momento inicial, baratear suas mercadorias por meio da produtividade para atingir novos mercados. No entanto, a certo momento esta demanda se torna saturada e os capitalistas locais passam então a investir em produtividade e alcançar as camadas médias de consumo. Mas chega-se a um novo impasse: a renda das camadas médias, oriunda do mais-valor, precisa da superexploração para ter acesso aos produtos manufaturados! Assim, a produtividade não só não resolve o problema da superexploração, como precisa dela para a realização do capital. Esta contradição não é formalmente impossível de ser resolvida, mas Marini pontua que o recurso à tecnologia estrangeira (com a transnacionalização do capital) ao elevar a intensificação do trabalho sem incidir na produção dos itens de consumo dos trabalhadores, coloca o problema sobre novos patamares. Celso Furtado chega a conclusões surpreendentemente similares às de Marini partindo de um outro ponto de vista. Assim como em Marini, o padrão de consumo mimetizado das elites locais (que neste caso é o próprio núcleo da definição de dependência) leva a um processo de industrialização orientado para o consumo da minoria abastada. Aqui, no entanto, a análise não está centrada na ausência de um mecanismo de ampliação do consumo dos trabalhadores por meio da

produtividade, como em Marini, mas na importação de processos produtivos que não geram escassez relativa de trabalho devido baixo nível local de acumulação. Contudo, também nesse caso, e por esta última razão, a incorporação de novas técnicas – e o aumento da produtividade do trabalho- concilia-se perfeitamente com o aumento da taxa de exploração.

Evidentemente contrária a esta interpretação é a análise de Cardoso & Faletto. Vimos que, no trabalho que desenvolvem em conjunto, a dependência é definida primordialmente como um fenômeno político-social que pode assumir formas distintas ao longo do tempo. Por isso mesmo, não procuram em sua análise estabelecer umnexo específico e necessário entre a própria definição e a formação de uma estrutura socioeconômica, como foi colocado no tópico anterior. Dessa forma, entendem que a depender da estrutura da economia internacional e da conformação das forças sociais e arranjos políticos locais podem haver diversas modificações na estrutura produtiva e ocupacional, inclusive levando à superação do subdesenvolvimento em seus principais aspectos. Trazendo para a análise empírica, é isto que vislumbram no “novo caráter da dependência” com o capitalismo transnacional: a incorporação de processos produtivos de alta tecnologia, a diversificação da economia, a valorização do trabalho qualificado e os sucessivos reinvestimentos estrangeiros levariam à formação de um mercado interno capaz de absorver a produção e tornariam possível que se conjugassem uma nova situação de dependência intensificada e um novo modelo de desenvolvimento. Não há, aí, contradição entre aumento da produtividade em uma situação de dependência e a melhoria das condições de vida e ampliação dos padrões de consumo. Há uma potencial complementaridade.

5.3- Dependência no campo econômico, político e cultural-econômico

A dinâmica da dependência em cada uma das leituras, como é natural das leituras históricas, tem suas devidas particularidades que já foram expostas neste trabalho. Uma semelhança ainda não pontuada que vale ressaltar é que, nos quatro autores analisados, a dependência se inicia ou se consolida com o advento da grande indústria e das independências latino-americanas, no século XIX. Ainda que haja importantes processos históricos da época colonial que condicionam a forma como a dependência se manifesta, os autores reconhecem esse período como inaugural dessa relação, seja porque estabelece a ambiguidade entre política relativamente autônoma e economia dependente, porque é o momento em que a América Latina se insere no mercado mundial sem as antigas restrições do período colonial ou porque é nesse período em que se consolida a divisão internacional do trabalho e a relação entre o centro industrial e a periferia primário-exportadora.

Além disso, destacam-se também as diferentes perspectivas históricas utilizadas pelos autores. Ruy Mauro Marini, na “Dialética da dependência”, aborda a história dentro de uma perspectiva essencialmente econômica. Utiliza as categorias marxistas para a análise da inserção latino-americana no mercado mundial, do período de substituição de importações e do processo introdução de tecnologias estrangeiras. Centra-se, portanto, no estudo das relações materiais que envolveram a América Latina com o resto do mundo e internamente. Cardoso e Faletto privilegiam a perspectiva política e sociológica, destacando as situações de conflito e os acordos entre os grupos sociais no estabelecimento de novos arranjos de dominação implícitos em mudanças estruturais. Furtado, pode-se dizer, apresenta uma perspectiva “interdisciplinar”. Estabelece um enfoque que parte de aspectos tanto socioculturais como socioeconômicos - a modernização dos padrões de

consumo e as bases institucionais das sociedades latino-americanas - para tratar de como estes se desdobram em situações de subdesenvolvimento e de dependência.

5.4- Socialismo, “desenvolvimento dependente e associado” e “desenvolvimento nacional”

Expomos como as diferenças de interpretação levam a diversas perspectivas sobre as limitações do desenvolvimento dependente e mesmo do desenvolvimento sobre bases capitalistas. As conclusões são bastante divergentes nesse quesito: Cardoso e Faletto sugerem a viabilidade do desenvolvimento em situação de dependência, Celso Furtado se alinha à proposta de um desenvolvimento capitalista de bases nacionais, e Marini postula a necessidade de superação do capitalismo como alternativa de superação do subdesenvolvimento. A título de comparação, fazemos ainda aqui algumas observações nesse quesito.

A proposta de “desenvolvimento associado e dependente” de Cardoso e Faletto explica-se sobretudo, como vimos, pela perspectiva dos autores em relação aos ganhos tecnológicos e de diferenciação da economia que vislumbram com a “internacionalização do mercado interno”. A análise que fazem no último capítulo de sua obra reforça que, de um ponto de vista econômico, o novo momento da economia internacional possibilita o advento de um novo modelo de desenvolvimento orientado pela atuação das empresas transnacionais. Certamente, os autores não desconsideram as turbulências e implicações negativas de uma série de transformações na estrutura econômica e na organização política para os “setores populares”. Chegam, inclusive, a reconhecer nesse novo “modelo” um fator explicativo para o surgimento de regimes autoritários na região e para a exclusão da participação popular, tendo em vista a incompatibilidade da organização fundada no pacto nacional-desenvolvimentista do período anterior com a condução política que as transformações ensejavam. Consideram, dessa forma, que a alternativa do desenvolvimento não é um caminho natural, e que dependerá, de fato, da conformação político-social e do sucesso de setores sociais em se articularem diante da “nova dependência”. Assim, o desenvolvimento dependente se abre como uma possibilidade, mas não como uma certeza.

A perspectiva de “desenvolvimento nacional” de Furtado baseia-se, sobretudo, na visão do autor em relação à “relativa autonomia” do Estado frente à situação de subdesenvolvimento e dependência. Como foi colocado, o autor não nega o aprofundamento da dependência com a transnacionalização capitalista, muito menos aceita a crença em uma possibilidade desenvolvimento dependente. Nesse sentido, apenas uma mudança importante nos rumos da política pública e das transformações institucionais e sociais poderia garantir a libertação dessa condição. Ainda assim, não se volta ao questionamento sobre a viabilidade capitalista do desenvolvimento. Sua preocupação, talvez como intelectual atuante na vida pública que foi, é pragmática diante do modo de produção e das relações estruturais sob as quais vivemos.

A perspectiva de Marini, por fim, diz respeito a sua posição política e intelectual enquanto marxista de maneira geral, mas não se resume a isso. Por um lado, Marini, como marxista, não acredita na resolução das contradições do modo de produção capitalista. Nem nas economias centrais, nem nas periféricas. Isso fica claro quando, em “Sobre a dialética da dependência”, o autor trata da acumulação capitalista baseada na produção de mais-valor relativo, tal qual ocorre nos países centrais, ressaltando sua tendência ao aumento da intensificação do trabalho como contrapartida à diminuição da jornada de trabalho. Por outro lado, entretanto, a perspectiva teórica sobre o modo de produção capitalista de forma geral também é acrescida de sua leitura específica sobre

as economias dependentes. Nesse caso, a situação de dependência não é tratada como um “acaso histórico” ou um processo remediável no passado (e no presente) caso algumas condições fossem outras. Trata-se, em sua visão, de um aspecto indissociável da “lei de acumulação capitalista”. A superexploração do trabalho, assim, não se resolve a partir da elevação da capacidade produtiva do trabalho ou mesmo com a implementação de políticas reformistas. Ela é uma manifestação da maneira como a dinâmica de acumulação própria do capital se manifesta na economia dependente.

6- Comentários finais

A discussão sobre a dependência parece estar ganhando corpo novamente em alguns círculos acadêmicos e intelectuais. Neste artigo, procurou-se contribuir com esse movimento, expondo três leituras diversas desse enfoque teórico e procurando ressaltar suas particularidades e sua originalidade no tratamento da problemática do subdesenvolvimento. Infelizmente, esta chaga ainda se perpetua no nosso continente, de modo que os conceitos aqui apresentados, como o de “superexploração” e o de “modernização”, ainda se fazem extremamente fiéis à realidade, e, portanto, úteis em seu desvendamento. Ademais, após a publicação das obras aqui tratadas, a América Latina vem passando por mudanças econômicas, políticas e sociais de grande escala que parecem confirmar uma série das teses nesse artigo descritas, algo que deve se confirmar através da retomada destes conceitos e da realização de novas pesquisas e reflexões teóricas. Esta é uma tarefa urgente diante dos desafios políticos e intelectuais que, especialmente no momento presente, se apresentam na nossa região.

Referências

- BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. - 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004;
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Método y pasión em Celso Furtado. *Revista de la Cepal*, n. 84, p. 19-34, 2004.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. As três interpretações da dependência. *Perspectivas*, São Paulo, vol. 38, p. 17-48, jul./dez. 2010
- CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- CARDOSO, F. H. Notas sobre el Estado Actual de los Estudios de la Dependencia. In: SERRA, J. *Desarrollo Latino-americano, ensayos críticos*, F.C.E, México, 1974
- FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- STEDILE, J. P.; TRANSPADINI, R. Introdução. In: STEDILE, João Pedro; TRANSPADINI, Roberta (Orgs). *Ruy Mauro Marini: Vida e Obra*. São Paulo: Expressão Popular, 2011;
- MARINI, R. M. Dialética da dependência, 1973. In: STEDILE, João Pedro; TRANSPADINI, Roberta (Orgs). *Ruy Mauro Marini: Vida e Obra*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- MARINI, R. M. Sobre a dialética da dependência, 1973. In: STEDILE, João Pedro; TRANSPADINI, Roberta (Orgs). *Ruy Mauro Marini: Vida e Obra*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- MARTINS, C. A. O pensamento latino-americano e o sistema mundial. In: LEVY, Bettina (comp.). *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.
- SAMPAIO JR., P. A. *Entre a nação e a barbárie: os dilemas do capitalismo dependente em Caio Prado, Florestan Fernandes e Celso Furtado*. 1ª ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

POLÍTICAS SOCIAIS E REGIMES DE BEM-ESTAR

A Política Nacional para População em Situação de Rua: Alguns Limites e Possibilidades do Decreto 7053/09

Renata Martins de Freitas¹⁸⁹

1. Introdução

A população em situação de rua constitui um grupo que, entre outras características, vivencia suas relações privadas em espaço público, constituindo um desafio para a área das políticas públicas, dadas suas peculiaridades no espectro de expressões da questão social, histórico de não acesso a direitos fundamentais, bem como de intervenções do Estado baseadas em repressão e assistencialismo.

NATALINO (2016) esclarece que não há dados oficiais recentes em âmbito nacional sobre a população em situação de rua, diferente do que ocorre com a população domiciliada. Isto, segundo ele, “reproduz a invisibilidade social da população de rua no âmbito das políticas sociais” (p.7). A ausência de dados, segundo ele, dificulta a construção de ações do Estado direcionadas a tal público. Estima ainda, que em 2015 havia no Brasil, 101854 pessoas vivendo em situação de rua.

Abrindo um pequeno parêntese, ao longo do texto, demonstraremos nossa concordância apenas parcial com NATALINO (2016), uma vez que o Estado têm apresentado ações direcionadas à população em situação de rua ao longo do tempo no Brasil, nem sempre numa perspectiva de proteção social.

Novamente mencionando os dados quantitativos existentes, destacamos as pesquisas de NATALINO (2016), que objetivou realizar uma estimativa da quantidade de pessoas em situação de rua no Brasil, Brasil (2008a), que foi o primeiro e único censo nacional da população em situação de rua e as pesquisas expressas em FIPE (2015) e SMDS (2013), ambos constituindo censos municipais de São Paulo e Rio de Janeiro, respectivamente. Destacamos que após 2008 nenhuma pesquisa/censo de âmbito nacional acerca das características da população em situação de rua fora realizada.

O citado censo foi realizado como parte do processo de construção da Política Nacional para População em Situação de Rua, publicada através do Decreto 7053/09. E após isto não houve estudos sobre o impacto de tal política sobre a vida das pessoas em situação de rua ou mesmo novos censos que pudessem trazer à tona novas características e dinâmicas de vida deste grupo. Isto ocorreu ainda que no texto da própria política houvesse prerrogativa para a contagem e realização de novas pesquisas e levantamentos de dados.

O exposto até aqui nos instiga a conhecer o Decreto 7053/09 e compreender sua redação e em que medida esta redação expressa potencial de efetividade ou mesmo limitações.

¹⁸⁹ Assistente Social da Prefeitura Municipal de Itaguaí, mestranda em Ciências Sociais pela UFRRJ. Contato: re.marfre@yahoo.com.br.

A proposta deste artigo é a realização de uma breve análise do Decreto 7053, de dezembro de 2009 ou Política Nacional para População em Situação de Rua, tendo em vista as seguintes temáticas: garantia de direitos e políticas sociais e intersetorialidade. Buscamos conhecer a letra da política em seu potencial de resposta às demandas apresentadas na pesquisa nacional, assim como seu potencial para garantia de direitos e acesso a outras políticas sociais.

Para tanto, realizou-se pesquisa bibliográfica buscando dados sobre o processo de construção da política e sobre o contexto em que fora publicada. Além disto, procedeu-se na comparação do texto produzido em 2008 para consulta popular com o texto publicado de 2009, na tentativa de inferir como o processo pode ter repercutido na redação do Decreto.

Partimos do pressuposto que legislações, direitos e políticas sociais e públicas não existem isolados, como redações “frias”. Para que um texto seja produzido, ou mesmo que um direito seja conquistado, percebemos disputas, lutas, produções de consensos. Eles representam o movimento dinâmico e contraditório da realidade e não algo estático. Neste caso, o contexto geral é a ordem capitalista burguesa, que, segundo o referencial teórico marxista é dividida em classes sociais, sendo calcada na dominação de classes, tendo o Estado e o direito como elementos importantes para a manutenção dessa dominação, ao passo em que também podem acolher demandas da classe trabalhadora a partir de suas lutas, mas que não serão fatores de comprometimento da ordem estabelecida. Isto não quer dizer que seja negada a sua importância na garantia de um padrão ainda que mínimo de civilidade para as classes que vivem do trabalho.

Esta mesma ordem capitalista que trouxe à tona, em suas origens, o fenômeno do pauperismo, que, segundo SILVA (2006; 2009) coincide com as origens do fenômeno da população em situação de rua tal como se apresenta na sociedade burguesa. População esta que traz na atualidade, segundo a mesma autora, características como a associação com o contexto urbano, sendo expressão radical da questão social. Traz à tona, conforme vemos também em outros autores, o preconceito dado o uso privado que realiza na permanência em espaços públicos. Também possui como característica as múltiplas determinações para sua existência, com fatores estruturais, mas contendo também elementos biográficos. Apesar de elementos em comum, não se pode deixar de citar que há expressões específicas do fenômeno de acordo com cada território. Outra questão de grande relevância é sua correspondência com as relações de trabalho no âmbito do capitalismo.¹⁹⁰

Outra característica muito citada na bibliografia consultada e que analisaremos neste artigo, diz respeito à ausência de políticas sociais voltadas a este grupo populacional e suas especificidades. Muitas respostas foram dadas ao longo do tempo pelo Estado e pela sociedade em geral para o fenômeno, mas poucas eram aquelas baseadas em políticas sociais. Esta constatação se torna um elemento relevante para esta pesquisa, na medida em que fala um pouco da relação do Estado com a população em situação de rua, bem como da importância da publicação de um decreto que tenha como objetivo trazer à tona suas demandas. Diante desta importância, pouco são vistas na literatura considerações analíticas para além do relato do processo que originou a política, assim como considerações acerca de possíveis limites que ela possa ter.

Este estudo adquire relevância porque propõe a tentativa de sairmos da superficialidade, sem deixar de reconhecer a relevância da política, inclusive como instrumento de trabalho de profissionais que atuam junto à população em situação de rua, para grupos que reivindicam os

¹⁹⁰ Neste trabalho não será possível desenvolver em profundidade a relação entre população em situação de rua e trabalho, tema trabalhado de maneira bastante clara e instigante por SILVA (2006; 2009).

direitos deste grupo populacional e para gestores de políticas sociais. O Decreto é tido na bibliografia consultada, como um marco no âmbito da garantia de direitos para população em situação de rua, um meio de ampliação de oferta e acesso a serviços e traz como novidade a necessidade da atuação em rede para que o trabalho junto a este público obtenha melhores resultados no que tange ao enfrentamento do fenômeno. E aqui temos os temas a partir dos quais analisaremos a política em questão.

Não desconsiderando o que diz a bibliografia, que se trata de um marco que configurou uma conquista da luta de grupos da sociedade civil, organizados na defesa ou na reivindicação de direitos para as pessoas em situação de rua, propomos uma reflexão que possa apontar possibilidades, mas também suas limitações.

A interpretação corrente dá conta de que, devido a movimentos que defendem direitos de pessoas em situação de rua, e sobretudo à “fundação” do MNPR (Movimento Nacional da População em Situação de Rua) em 2005, no Festival Lixo e Cidadania, após o brutal assassinato de pessoas em situação de rua na Praça da Sé, ocorrido em 2004. Em 2005 fora a “fundação” do movimento, e em 2006 já seria publicado um decreto presidencial instituindo um Grupo de Trabalho Intersetorial (GTI), com representantes da sociedade civil e de diversos ministérios para a construção de uma política nacional (REIS 2016; BRASIL, 2011). Este trabalho realizará a análise dos elementos do processo que constam na bibliografia, buscando novos elementos.

Para realização da análise proposta, fizemos o seguinte caminho: Tecemos considerações acerca da população em situação de rua como expressão da questão social, contemplando de maneira breve e modesta algumas respostas dadas ao longo do tempo a este fenômeno. Após isto, procuramos contextualizar alguns momentos do processo de construção do Decreto 7053/09, tendo em vista contexto em que este fora criado e publicado. Além disto, realizaremos uma análise de sua redação, e utilizando os subsídios fornecidos pelas reflexões e revisões bibliográficas, tentaremos contribuir com ponderações (sempre abertas ao debate) sobre limites e possibilidades trazidos por ele, na construção de uma atuação do Estado junto ao fenômeno da população em situação de rua.

2. O fenômeno e algumas respostas

Muito embora este trabalho traga proposta de modesta contribuição para o debate sobre o Decreto 7053/09 cabe realizar uma pequena explanação sobre algumas características do fenômeno população em situação de rua, aquelas encontradas na bibliografia consultada.

É corrente a análise sobre o que leva pessoas a viverem nas ruas tendo em vista motivações estruturais e biográficas em conjunto (SILVA, 2006, 2009; SANTOS, 2009; REIS, 2016.). E segundo SILVA (2006; 2009), as condições que originaram as condições de vida da população em situação de rua foram as mesmas que originaram a ordem capitalista. O pauperismo gerado no processo de acumulação primitiva do capital, dada a divisão entre a classe detentora dos meios de produção e aquela que deveria vender sua força de trabalho no mercado, gerou as condições que levaram diversas pessoas a viverem nas ruas nesta nova configuração social.

No modo de produção capitalista, as relações sociais são mistificadas: relações entre pessoas aparecem como relações entre coisas, adquirindo a forma da mercadoria. Relações sociais aparecem como relações de mercado. Isto gera uma ideia de liberdade para acessar o mercado, que oculta as

desigualdades entre as classes no acesso aos meios de produção. Para que este sistema continue existindo, as desigualdades precisam ser reproduzidas. É essencial a ele que haja trabalhadores dispostos a vender sua força de trabalho no mercado, aceitando quaisquer condições. Para tanto, torna-se conveniente a formação de uma “massa sobrança”, de um exército de reserva. Pessoas que estão disponíveis para venderem sua mão de obra, mas não fazem parte do mercado, não conseguem acessá-lo por diversos motivos. Estes não estariam “excluídos” do processo produtivo, fariam parte dele de maneira perversa como estratégia de dominação de classes.

O fenômeno do pauperismo, alimentado pelas desigualdades mencionadas, fez com que o fenômeno população em situação de rua se reproduzisse.

Neste contexto europeu do século XIX, as lutas e demandas que emergiram por parte da classe trabalhadora geraram conquistas e necessidade de incorporação de algumas de suas demandas, também no intuito de manutenção da ordem vigente. A este processo contraditório de desigualdades emergentes e lutas por melhores condições de vida, chamamos questão social. Segundo IAMAMOTO (2001), este processo tem origem nas desigualdades geradas pelo “caráter coletivo da produção”, contraposto à “apropriação privada da própria atividade humana”. Isto quer dizer que para que haja acumulação capitalista, a produção deve ser coletiva, mas quem se apropria da riqueza produzida é apenas uma parcela da população. Mas isto não ocorre sem que haja lutas e demandas, que são mediadas pelo Estado. Este Estado que serve à manutenção da ordem vigente, na medida em que trabalha pela manutenção da divisão da sociedade em classes, mediando a relação entre as forças em conflito, tendo estratégias plurais, entre as quais o direito e as políticas sociais, em momentos que também incorpora demandas das classes trabalhadoras. (IAMAMOTO, 2003; SILVA, 2009; COUTINHO, 2000).

IAMAMOTO (2001) enfatiza que ao longo do tempo, a questão social fora tratada a partir do binômio assistência focalizada e repressão por parte do Estado. Isto garante a reprodução social da classe trabalhadora, ao passo em que também garante o controle social sobre a mesma.

Neste trabalho, conforme já dissemos, concordamos com autoras que consideram a população em situação de rua um fenômeno que constitui uma grave expressão da questão social. E para Iamamoto (2001), ainda que haja uma gênese e elementos comuns, faz-se necessário que não incorramos no equívoco de desconsiderar as especificidades de cada expressão que adquire esta questão social.

No Brasil contemporâneo, por exemplo, as poucas pesquisas destacadas na introdução deste artigo, vemos algumas características importantes e que tornam a população em situação de rua um fenômeno específico e expressão desta chamada questão social.

Em linhas gerais, as pesquisas detectaram uma população em situação de rua predominantemente masculina, adulta, de baixa escolaridade (na maioria dos casos tendo cursado ensino fundamental incompleto). No caso de Brasil (2008a) detectou que os motivos que levavam as pessoas para a situação de rua eram predominantemente o alcoolismo/uso de drogas (35,5%), desemprego (29,1%) e desavenças com familiares (29,1%). Motivos esses geralmente correlacionados entre si.

Em Brasil (2008 a) observamos também que a maior parte das pessoas em situação de rua à época compunha o setor chamado de “economia informal”. 70,9% exerciam atividade remunerada, geralmente como catador de materiais recicláveis, flanelinha, na construção civil, setor de limpeza e como carregador/estivador. Apenas 15% pediam dinheiro como forma de sobrevivência.

A inserção na “economia informal” demonstra relações precárias de trabalho, típica estratégia de exploração da classe trabalhadora na contemporaneidade. Este dado dialoga com considerações realizadas por SANTOS (2012)¹⁹¹ no que tange às especificidades da questão social no contexto brasileiro. A autora considera que temos como especificidade, que está relacionada à nossa formação social, a super exploração do trabalho e o apassivamento das lutas sociais. Diferente de outros países que no fordismo reforçavam a estabilidade do emprego, no Brasil a flexibilidade e a precariedade sempre fizeram parte do cenário neste país. As demandas das classes trabalhadoras em nosso caso, em diversos episódios eram antecipadas sem um grande processo de luta. Mas isso não quer dizer que não tenha havido lutas, mas que as tentativas de conciliação de classes foram vias privilegiadas neste país.

A pesquisa divulgada em SMDS (2013), demonstrou que na cidade do Rio de Janeiro, a população entre a população em situação de rua foi detectada a seguinte incidência de doenças consideradas graves: tuberculose (6,47%), hipertensão (5,75%), asma (4,77%), diabetes (2,78%) e HIV (1,33%).

Já em FIPE (2015), podemos observar que no município de São Paulo, a população em situação de rua apresentou crescimento exponencial de 5,14% entre 2000 e 2009 e de 2,56% entre 2009 e 2015. Natalino (2016) estima que em 2015 existiam 101,854 pessoas vivendo em situação de rua no Brasil.

A partir de tais dados, coletados da realidade de pessoas que vivem nas ruas do país, podemos ter dimensão da importância e urgência de pensarmos em políticas públicas e intervenções efetivas junto a este grupo populacional.

Em FREITAS (2016), vemos uma concordância com um apanhado realizado por Muñoz (2011), sobre repostas da sociedade e do Estado ao fenômeno população em situação de rua ao longo do tempo. Enfatiza-se, no entanto, que tais repostas não são delimitadas de maneira linear. Para que “novas repostas” surgissem, as anteriores não deixavam de existir. E elas poderiam existir simultaneamente e na maioria das vezes em conflito. Muñoz (2011) caracteriza-as como baseadas na higienização ou ordenamento do espaço urbano, ações pontuais ou filantrópicas e aquelas baseadas em uma perspectiva de inclusão social, o que Freitas (2016) prefere analisar como baseadas em direitos e políticas sociais. E que neste último âmbito estaria o Decreto 7053/09 ou Política Nacional Para População em Situação de Rua.

Com o aprimoramento nos estudos acerca desta temática, compreendemos que nenhuma das repostas são novas, e não estão descoladas do trato dado pelo Estado e pela sociedade à questão social em geral. Assistência focalizada e repressão também existem numa perspectiva filantrópica, como vemos em Reis (2014). E também no interior das políticas sociais executadas pelo Estado também temos atuações baseadas em repressão e em ações focalizadas, conforme vemos nas pesquisas de Serafino e Luz (2015), Varanda e Adorno (2004).

Pesquisas no contexto brasileiro também dão conta de repostas recebidas pelo fenômeno população em situação de rua pelo Estado e pela sociedade em geral.

¹⁹¹ Para uma melhor compreensão sobre as características e conformações da questão social no contexto brasileiro, indicamos a leitura de Santos (2012). Neste artigo, dadas suas limitações, não será possível tal aprofundamento.

A população em situação de rua caracteriza-se por estar nas ruas e espaços públicos vivendo sua vida privada. Utilizam as ruas como moradia e sustento, na maioria dos casos nos grandes centros urbanos, onde há recursos para reprodução da vida, ainda que esta reprodução não ocorra diretamente a partir de serviços e subsídios prestados pelo Estado. Esta constitui uma grande especificidade desta expressão da questão social. Mesmo não sendo um grupo heterogêneo, outra questão que une a grande maioria das pessoas em situação de rua é a fragilidade dos vínculos familiares ou mesmo seu rompimento. A situação de pauperismo também os une, mas esta também está presente em outras expressões da questão social. (SILVA, 2006; 2009; BRASIL 2009; 2011).

A vida nas ruas traz consequências e o agravamento da situação de espoliação vivenciada por tais sujeitos: violência, criminalização, dificuldade de acesso a bens e serviços importantes para a reprodução da vida. PAGOT (2012), em seu trabalho sobre pessoas com transtornos mentais e em situação de rua, anuncia que a vida na rua em geral, mas em especial para as pessoas com transtornos mentais, apresenta grandes dificuldades, entre as quais a criminalização pela polícia e agressão por parte de transeuntes, da comunidade e mesmo agressões dentro do próprio grupo de pessoas em situação semelhante.

Outros autores também trazem à tona que a população em situação de rua pode ser vista ou representada com olhares discriminatórios e preconceituosos que a criminalizam. Essa criminalização leva a práticas higienistas direcionadas a este público. VALENCIO (et.al., 2008) sugere que pessoas em situação de rua são vistas muitas das vezes como incapazes de manter seu sustento, o provimento de sua vida e com potencial para se delinquir. São percebidas como ameaçadoras. SILVA (2013) apreende que no imaginário de grande parte da sociedade, constituem figuras que têm dificuldade de cumprir normas e deveres sociais.

As discriminações e preconceitos evocam medidas coercitivas e preventivamente inibitórias das possíveis ações “delinquentes” da população em situação de rua, ou sua retirada do cenário urbano, pressupondo a virtude daqueles que detêm o poder econômico, ou outros cidadãos virtuosos, trabalhadores e seguidores das normas sociais que são aqueles autorizados a circular pelas cidades. Não são poucas as medidas de afastamento de pessoas em situação de rua dos centros das cidades (onde certamente o fenômeno se evidencia mais, dada a grande circulação de pessoas), ou mesmo políticas de retirada dessas pessoas das ruas. Isto na atualidade. Observamos o aumento do controle e vigilância por parte do Estado, em que as cidades se tornam locais de repressão e de construção de dispositivos legais ou não de restrição do acesso ao espaço público. Desde o exemplo da operação mata mendigos, ocorrida na década de 1960 no Estado do Rio de Janeiro, demonstrada no filme “Topografia de um desnudo”, ao atual contexto de megaeventos no Estado e na cidade do Rio de Janeiro (copa do mundo em 2014 e olimpíadas em 2016). São medidas muitas das vezes assistencialistas com concepções higienistas e medicalizantes, que clamam pela remoção do pauperismo e das pessoas pauperizadas do cenário das cidades. (SILVA, 2016; SILVA, 2013; SANTOS, 2009; VALENCIO et.al. 2008, VARANDA e ADORNO, 2004).

Tais atuações demonstram a violência sofrida pelas pessoas em situação de rua, perpetradas pelo Estado e pela população em geral. Podemos observar o Relatório do CNDDH¹⁹² sobre “violações de direitos das pessoas em situação de rua nos meses que antecedem a realização da copa do

¹⁹² CNDDH – Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Materiais Recicláveis. O Relatório anuncia que o CNDDH “ (...) foi criado a fim de responder ao proposto no Decreto nº 7053, de 2009 (...) com o objetivo precípua de promover e defender os direitos fundamentais da população em situação de rua e catadores de materiais recicláveis”

mundo.”¹⁹³. Foram verificadas denúncias de violações de direitos 5 cidades: São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte e Salvador. Em linhas gerais, as denúncias versavam sobre remoções forçadas do espaço público, “recomendações” de desocupação deste espaço, retirada de pertences, ações de violência física, recolhimento compulsório para abrigo institucional em locais insalubres distantes do Centro e superlotados. Conduções compulsórias após os recolhimentos para averiguação de antecedentes criminais para delegacias de polícia, violência com jatos d’água no corpo contra pessoas enquanto dormiam nas ruas. Ações estas perpetradas pelos mais diversos atores de mais diversas políticas do Estado: Guarda Municipal, Polícia Militar, equipes de limpeza urbana, equipes da política de assistência social.

Tais relatos fazem com que concordemos com SILVA (2009) sobre a violência do modo de produção capitalista sobre os sujeitos sociais, despojando-os dos meios de produção e alijando-os da riqueza produzida socialmente. Este processo é naturalizado pela sociedade, induzindo a culpabilização individual das pessoas pela situação de violência e miséria em que vivem e não percebendo os fatores intrínsecos da ordem burguesa que colaboram para o desenvolvimento dos fenômenos. A população em situação de rua é vista como um

(...) processo natural da sociedade moderna, que deve ser amenizado, controlado para não comprometer a ordem burguesa (...) uma tendência que atribui aos indivíduos a responsabilidade pela situação em que se encontram, isentando a sociedade capitalista da produção e reprodução do fenômeno e o Estado da responsabilidade de enfrenta-lo. (p.122).

Além destas questões específicas da população em situação de rua, as violações de direitos anunciadas no relatório do CNDDH nos fazem recorrer às reflexões de IAMAMOTO (2001). Para a autora, a questão social passa, na atualidade, “a ser objeto de um violento processo de criminalização que atinge as classes subalternas” (p.17) e atualiza a noção de “classes perigosas”. Isto faz com que tais classes estejam sujeitas a ações de repressão. E a naturalização da questão social faz com que a pobreza seja vista como passível de enfrentamento por programas assistenciais focalizados ou como caso de polícia.

Novamente aqui vemos o binômio assistência/repressão trazido por Iamamoto, bem como a tendência à naturalização dos fenômenos com culpabilização de indivíduos sem, no entanto, haver um questionamento sobre a ordem burguesa e as consequências das relações sociais em seu seio. O Estado não aparece como responsável pela reprodução dos fenômenos, tampouco pela intervenção sobre ele a partir de um viés mais baseado em direitos e políticas sociais.

Autores consultados falam sobre a ausência ou insuficiência do acesso de pessoas em situação de rua aos mais diversos serviços ofertados pelo Estado. Isto devido à falta de documentação, ou mesmo aos processos de discriminação sofridos por este grupo. Quando têm acesso a serviços, na maioria dos casos observamos que são do âmbito da assistência social. (SILVA, 2009; VARANDA e ADORNO, 2004). SILVA (2009) identificou que o tempo de permanência nas ruas estava aumentando sem que houvesse políticas federais para enfrentamento do “problema”. Outros autores consultados também apontam que a falta de acesso a políticas sociais contribui para a

¹⁹³ Relatório disponível em: <http://bit.ly/2hHHM6i>. Acesso em: 01 Out. 2016.

reprodução do fenômeno e para que pessoas permaneçam nas ruas vivendo em condições das mais adversas.

BOSCHETTI (2016) fala sobre a relação entre trabalho e assistência social, analisando que a política de assistência tem servido ao processo de acumulação do capital, na reprodução da classe trabalhadora que é parte do exército de reserva, em que, como vimos, estão localizadas a maior parte das pessoas em situação de rua. Ela reconhece que as políticas sociais são conquistas civilizatórias importantes das quais não se pode abrir mão, mas que estas não contribuem para subversão da ordem capitalista. Pelo contrário. A política de assistência tem crescido em tempos de crise do capital, ao passo que os direitos ao trabalho e à previdência têm regredido. E isto demonstra um dos perigos da centralidade da assistência social.

Ainda assim, consideramos a importância que a perspectiva baseada em direitos e políticas sociais, que, conforme a bibliografia corrente têm no Decreto 7053/09 um marco para sua garantia à população em situação de rua. Por este motivo, procederemos numa breve análise de tal decreto, que institui a Política Nacional Para População em Situação de Rua.

3. O Decreto 7053/09 – Política Nacional Para População em Situação de Rua

A política nacional para população em situação de rua fora publicada através do Decreto Presidencial número 7053, em 2009, tendo sido publicada nas páginas 16 e 17 do Diário Oficial da União de 24 de dezembro de 2009.

O Decreto guarda um processo por trás de sua redação. Segundo a bibliografia consultada, este processo ocorreu de forma participativa e contou com ampla escuta de setores do Estado e também da sociedade civil, incluindo o Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR) sobre o qual falamos no início do artigo.

A bibliografia consultada dá conta de que a apresentação de demandas por parte do MNPR e de outras organizações da sociedade civil e do Estado resultou que, em 2005 ocorreu o I Encontro Nacional de População em Situação de Rua, organizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) do governo de Lula da Silva. Segundo BRASIL (2006), o objetivo do Encontro era promover um processo participativo de construção de políticas para a população em situação de rua. Participaram representantes de municípios com mais de 300 mil habitantes, do MDS e da sociedade ligados a entidades não governamentais e organizações que atuavam na defesa de direitos da população em situação de rua, além de especialistas convidados. Enfatizamos temas como saúde, trabalho e dificuldade de atuação intersetorial como tópicos discutidos neste evento, conforme o relatório emitido.

Destacamos a “iniciativa” do MDS, ministério responsável à época, por gerir a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema único de Assistência Social (SUAS) no âmbito federal. Apontamos aqui a estreita relação entre a assistência social e população em situação de rua. Assistência como uma política que, conforme vemos em Boschetti (2016), contribui na reprodução social da classe trabalhadora que está vivendo como “massa sobrando” ou exército de reserva, no contexto atual, desempregada ou subempregada, trabalhando alijada da proteção social ao trabalho. E em BOSCHETTI (2016) também vemos que existe um fetiche que faz com que a assistência social seja percebida como estratégia fundamental no enfrentamento da pobreza. Sabemos que

grande parte da população em situação de rua se encontra em tal situação. Sobre o papel da assistência social nos contextos de crise, temos que a expansão da citada política é

(...) proporcional à corrosão dos direitos do trabalho, dos direitos sociais de modo geral e do aumento da pauperização da classe trabalhadora. Ou seja, cresce a assistência social como estratégia de superação da pobreza na mesma medida em que se agudizam as expressões da questão social. (BOSCHETTI, 2016, p.26).

E tendo sido organizado pelo MDS, uma das demandas surgidas fora a da participação ministérios gestores de outras áreas de importância para a atenção à população em situação de rua. E conforme vemos em Brasil (2011), no referido Encontro foram lançadas bases para a construção de uma política nacional. E no âmbito da assistência social fora encaminhada a proposta e em dezembro de 2005 aprovada a Lei 11258, que disserta sobre criação de programas específicos para a população em situação de rua no âmbito da assistência social, sendo esta demanda incorporada à Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993.

No ano de 2006 temos a criação de um decreto presidencial que instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para iniciar o processo de debates para construção da política nacional, sugestivamente coordenado pelo MDS. Além de representantes de ministérios, também participaram representantes do MNPR, Pastoral do Povo da Rua e CONGEMAS – Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social. (BRASIL, 2011). Gestores do âmbito da assistência social e de nenhuma outra área.

Em 2007 se dá o início do processo de debates da Política Nacional Para População em Situação de Rua e a realização de seminário em diversas cidades do Brasil para consulta. Além de iniciada a primeira Pesquisa/Censo sobre População em Situação de Rua, coordenada no âmbito federal pelo MDS. (Brasil, 2011). Em 2008 fora construído um documento com texto preliminar da política para consulta pública e em 2009 é publicada a Política Nacional Para População em Situação de Rua (PNPR).

Adiante realizaremos uma pequena comparação entre o texto preliminar de 2008 e o que fora publicado em 2009. Mas antes cabe dissertar acerca do momento em que todo este movimento ocorreu. Tratava-se da gestão do presidente Lula da Silva. Tal gestão teve como característica, conforme apontado por Abers (et. al., 2014), a ampliação do diálogo entre Estado e sociedade na construção e condução de ações governamentais. Segundo as autoras, isto não resulta necessariamente na ampliação de direitos ou fortalecimento dos movimentos sociais, mas avaliam como positivo o grau de participação social que fora atingido. Esta é uma das interpretações possíveis para o movimento governamental e seu “diálogo” com a sociedade. Entretanto, consideramos aqui que possivelmente em outro contexto governamental a participação de diversos setores na construção da política e mesmo as conquistas entre 2005 e 2009 não ocorreriam com a fluidez que aparentemente permeou o processo. Isto não quer dizer que não tenha havido conflitos ou debates.

Outra interpretação para este processo na chamada “era” Lula da Silva é apresentada por Santos (2012), quando esta fala sobre as particularidades da questão social nesta era. Como já dito, para

esta autora a questão social no Brasil tem como características a superexploração do trabalho e o apassivamento das lutas das classes trabalhadoras, com antecipação de suas demandas pelas classes dominantes. Além do mais, temos que o Banco Mundial recomendava medidas para amenizar efeitos nefastos do modelo neoliberal em curso. O governo Lula não deixou de seguir o receituário neoliberal ao incorporar demandas das classes trabalhadoras. Não deixou de favorecer ao grande capital, tampouco. Realizou, segundo esta interpretação, uma política de conciliação de classes que contribuiu para a promoção de consenso e arrefecimento das lutas sociais. Inclusive trazendo para dentro da burocracia do Estado representantes de movimentos sociais importantes e combativos. O antagonismo de classes e tampouco as lutas deixaram de existir, mas a leitura realizada por Santos (2012) é a de que houve uma tentativa de despolitização da pobreza e da desigualdade. Neste contexto fora aprovada e publicada a PNPR. E estes elementos poderão iluminar nossas reflexões sobre o texto aprovado e mesmo sobre o modo como fora publicado, como um decreto presidencial, ainda não transformado em lei.

No processo de produção do Decreto, houve a já citada versão preliminar de 2008, e para melhor compreensão realizaremos uma breve comparação com a publicação de 2009.

A versão de 2008 tem uma introdução, provavelmente por se tratar de um texto para consulta pública. No texto, fala da perspectiva integral que pretende adotar, atribuindo importância à intersetorialidade e deslocando a responsabilidade, que deixaria de ser exclusivamente da assistência social. Observamos esta perspectiva intersetorial ao longo do Decreto.

Sobre os princípios do texto de 2008, percebemos que em 2009 foram reorganizados e sua redação distribuída entre artigos da versão de 2009. Percebemos, no entanto, a supressão de dois trechos de extrema relevância, caso levemos em conta as considerações realizadas no tópico anterior. Percebe-se a supressão dos seguintes textos: “Direito ao usufruto, permanência, acolhida e inserção na cidade”, assim como “Supressão de todo e qualquer ato violento e ação vexatória, inclusive os estigmas negativos e preconceitos (...)”. Os trechos poderiam ter sido reformulados. Todavia, não encontramos no Decreto publicado trechos que tratem tão diretamente as questões do direito à cidade e do enfrentamento aos preconceitos e discriminações. No máximo um trecho em que menciona a importância de trabalho educativo junto a trabalhadores que atuarão com este público. Como se o preconceito fosse restrito a estes trabalhadores.

Nas diretrizes, percebemos a permanência do item sobre conjugação de esforços entre Estado e Sociedade Civil e também o item sobre incentivo à organização política.

Consideramos dado bastante relevante que o item sobre alocação de recursos tenha sido suprimido do Decreto publicado em 2009. Em 2008 tínhamos o seguinte texto, na diretriz V: “Alocação de recursos nos planos plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias Anuais para implementação das políticas públicas para a população em situação de rua”.

A supressão deste item, que não fora substituído por nada similar, pode ser considerada uma perda para a perspectiva da construção de políticas para a população em situação de rua. Torna-se mais difícil esta construção sem recursos que a ampare. No Decreto de 2009 fora publicada a transferência de recursos do MDS para que municípios reestruturem e ampliem suas redes de acolhimento institucional para o público-alvo da política. Novamente a previsão de subsídios apenas no âmbito da política de assistência social.

Um tópico que consta na redação publicada em 2009 e que não constava desta maneira em 2008 foi aquele que instituiu o Comitê Intersetorial para Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional Para a População em Situação de Rua e suas atribuições. Este comitê poderá ser criado nos âmbitos municipais e estaduais para elaboração e avaliação de políticas para a população em situação de rua.

Na versão de 2008, observamos tópicos com ações que poderiam ser desempenhadas como uma agenda mínima necessária para o atendimento à população em situação de rua nos âmbitos dos seguintes setores: Direitos Humanos, Trabalho e Emprego, Desenvolvimento Urbano/Habitação, Assistência Social, Educação, Segurança Alimentar e Nutricional, Saúde e Cultura. Estas especificidades não constam no Decreto de 2009. A política para a qual percebemos maiores e mais claras indicações é a de assistência social, com indicação de criação dos Centros de Referência Especializados Para População em Situação de Rua (Centros POP) e de reordenamento dos serviços de acolhimento, com ampliação de serviços e da qualidade deles. Para as demais políticas, as indicações não são tão diretas ou são mais abstratas, dificultando que utilizemos o Decreto para cobrar ações sugeridas. A ausência de um tópico que garanta alocação de recursos para a construção da política ou mesmo para o comitê intersectorial a ser formado e esta falta de clareza no apontamento de possibilidades no interior de cada política/ministério cria uma frágil construção de intersectorialidade dentro do Decreto, muito embora esta palavra seja repetida contínuas vezes.

A intersectorialidade é por nós compreendida como um processo (que também é, mas está para além de uma estratégia de gestão), em que setores adensam seus conhecimentos e possibilidades de ação para construção e trabalho (não sem conflitos e contradições) junto a um objeto ou público específico. As áreas adensam seus conhecimentos para construção de visão e atuação mais complexa sobre a realidade. Advém da perspectiva de que nenhum setor isolado dá conta da complexidade desta realidade. Trata-se de um trabalho de construção, a partir de acúmulos setoriais, de um objeto e de objetivos comuns, sem que haja sobreposição ou justaposição de práticas. (MONERATT et.al., 2014; PEREIRA, 2014).

Concordamos com a bibliografia corrente que a Política Nacional Para População em Situação de Rua pode ser considerada um avanço no que tange à menção à intersectorialidade e à responsabilização de outros ministérios e políticas para atenção à população em situação de rua, para além da área da assistência social. Todavia, não apresenta possibilidades de interação ou subsídios consistentes para o “adensamento” de outras áreas no conhecimento e atuação junto ao que seria o “objeto comum”, a população em situação de rua. Não estabelece compromissos específicos e claros para os setores, e isto dificultará que adensem suas atuações para o diálogo em rede. Tampouco fala em recursos específicos, o que dificultará o interesse dos setores em tornar a população em situação de rua e suas especificidades objeto de sua atuação.

O que fora considerado acima também compromete a importância da “indução” federal cuja necessidade é apontada por MONNERAT (et. al., 2014) para subsidiar os estados e municípios em suas ações, e que estas ações sejam menos desiguais entre os entes da federação. Por isso talvez tenhamos aquilo que fora detectado em FREITAS (2016): as áreas que mais possuem serviços e produção para população em situação de rua são a assistência social e a saúde. As demais áreas ou não possuem, ou possuem iniciativas isoladas. Podemos, portanto, dizer que se trata de uma construção frágil de intersectorialidade.

O Decreto 7053/09 também apresenta outras fragilidades. Ele apresenta em seu texto a necessidade de adesão pelos municípios e estados. Apesar de ser uma política nacional, tem em seu texto o seguinte:

Art. 2º A Política Nacional para a População em Situação de Rua será implementada de forma descentralizada e articulada entre a União e os demais entes federativos que a ela aderirem por meio de instrumento próprio.

Parágrafo único. O instrumento de adesão definirá as atribuições e as responsabilidades a serem compartilhadas.

Art. 3º Os entes da Federação que aderirem à Política Nacional para a População em Situação de Rua deverão instituir comitês gestores intersetoriais, integrados por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população em situação de rua, com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população. (BRASIL, 2009. Grifos nossos).

Não havendo previsão de subsídios e recursos para desenvolvimento de comitês, serviços ou da própria política e sendo sua adesão facultativa, inferimos que não será atrativo para os municípios e estados utilizarem este instrumento.

Outra fragilidade do Decreto, sendo uma demanda desde o I Encontro Nacional Sobre População em Situação de Rua (BRASIL, 2006) é a abertura para uma concepção de bem-estar pluralista:

Art. 4º O Poder Executivo Federal poderá firmar convênios com entidades públicas e privadas, sem fins lucrativos, para o desenvolvimento e a execução de projetos que beneficiem a população em situação de rua e estejam de acordo com os princípios, diretrizes e objetivos que orientam a Política Nacional para a População em Situação de Rua. (BRASIL, 2009, grifo nosso).

Bem estar pluralista ou misto é a abertura ou indução de compartilhamento de responsabilidades entre Estado, mercado e sociedade no provimento da proteção social, de acordo com PEREIRA (2011). Este bem estar misto traz à tona uma divisão de responsabilidades que enfraquece a obrigação do Estado na prestação de serviços.

Como vimos anteriormente, o fenômeno da população em situação de rua obteve ao longo do tempo respostas baseadas em caridade e filantropia, ainda que no interior do Estado. Reconhecemos que a PNPR foi um avanço na ampliação da atenção para além da assistência ou mesmo do assistencialismo e no reconhecimento da responsabilidade do Estado no provimento de políticas não repressoras a esta população. Construir esta política abrindo precedentes para que o

Estado transfira de alguma maneira suas responsabilidades é uma fragilidade importante para ser apontada.

Outra fragilidade da PNPR é o fato de ser um decreto, que tem normatividade, mas é considerado inferior à lei.

Sobre direitos e políticas sociais, são tidos por Coutinho (2000) e Boschetti (2016), importantes como marcos civilizatórios, e os primeiros a serem atacados em contextos de crise do capital, tal como estamos vivendo na atualidade. Isto porque constituem um resultado da luta de trabalhadores, luta “daqueles que vem de baixo”, na perspectiva de Carlos Nelson Coutinho e também constituem a participação mínima da classe trabalhadora na riqueza “material e espiritual criada pela coletividade” (COUTINHO, 2000, p. 12). As políticas sociais e seus investimentos tem potencial para limitar o mercado, sendo uma vitória, ainda que pequena, da economia política do trabalho sobre a economia política do capital. Os direitos, segundo o autor, apresentam-se primeiramente como uma expectativa de direito, através de demandas em contexto histórico e social definido. E mesmo quando existe através de um instrumento legal, não há garantia de que vá se materializar. A garantia de direitos pode ser facilitada através de lutas sociais. A letra da lei não necessariamente garante a materialidade de um dever do Estado.

Diante das considerações, podemos apontar que o Decreto 7053/09 pode ser, assim como apontado na bibliografia consultada, um marco na conquista de direitos das pessoas em situação de rua, o que não necessariamente elimina as prestações a esta população com base no binômio assistencialismo/repressão. Estas ações não deixaram de existir, persistem. O Decreto pode ser um instrumento na tentativa de superação por trazer em sua redação a possibilidade de atuação dos mais diversos setores junto à população em situação de rua. Ele, no entanto, pouco cita a área de segurança pública, que, como vimos, é uma das que mais atua na repressão, violência e controle social das pessoas em situação de rua. Cita-a genericamente apenas, o que não consideramos o suficiente.

Outras áreas importantes e que, neste contexto de crise tem sofrido reduções e regressões de direitos são o trabalho e a previdência. Seriam áreas fundamentais na atuação junto à população em situação de rua, ainda mais se considerarmos que a ausência dos direitos relativos ao trabalho é fator de grande relevância para a reprodução do fenômeno população em situação de rua.

Compreendemos que o Decreto fora publicado em um contexto de crise do capital, e momento de crescimento da área da assistência social em detrimento do trabalho e previdência e isto pode influenciar na atuação das últimas não somente junto ao grupo populacional sobre o qual tratamos.

Além do mais, no que tange à garantia e materialização de direitos e políticas sociais, demonstra-se um instrumento que pode servir como diretriz em novas construções na maioria de seus artigos, mas carece de aprofundamento do compromisso dos mais diversos setores. E não garante adesão de municípios e estados, que gerem a maior parte dos serviços sociais prestados à população.

A política, portanto, possui diretrizes importantes, com baixo potencial de indução de ações efetivas, por todos os fatores considerados. Assim como vimos em COUTINHO (2000), uma norma legal com baixo potencial de materialização a curto prazo e que pode facilmente sucumbir às ideologias de governos locais, assim como apontou REIS (2014) sobre as ações do governo municipal de Porto Alegre para com a população em situação de rua ao longo dos anos.

Estas considerações reforçam a interpretação de Santos (2012) sobre a questão social no Brasil e na chama era “Lula da Silva”, com sua preocupação com a conciliação de classes, mas para favorecer ao grande capital. Isto tem como consequência esta frágil conquista de direitos por parte da classe trabalhadora.

E também fortalece as análises de COUTINHO (2000), PEREIRA (2011) e BOSCHETTI (2016) sobre o caráter classista do Estado, que adquire em alguns momentos uma feição social, implementando direitos e políticas sociais, sem, contudo, deixar de ser instrumento importante de manutenção da dominação de classes, não sendo instância neutra na produção de bem estar (BOSCHETTI, 2016).

Tudo isto dito, não indicamos o abandono da defesa do Decreto e da maior parte de sua redação, mas o fortalecimento deste como instrumento potencial de construção de políticas e atuações em rede, negando o viés discriminatório e preconceituoso e ampliando o acesso das pessoas em situação de rua aos direitos e políticas sociais.

Considerações finais

Este texto buscou trazer elementos para o debate sobre a população em situação de rua e atuação do Estado a partir do Decreto 7053/09. Portanto, ousamos falar em “considerações finais” pela convenção, não pretendendo encerrar qualquer discussão ou elemento apresentado nestes parágrafos.

Tentamos apresentar um panorama breve e genérico sobre características específicas e gerais sobre a população em situação de rua como um fenômeno que se apresenta como grave expressão da questão social. E como tal, recebe respostas baseadas no binômio assistência/repressão, sendo motivo importante de preocupação do Estado em seu controle por um das duas vias citadas ao longo do tempo. Filantropia, perspectiva higienista e mesmo a perspectiva de direitos quando focalizados e fragmentados são nuances deste modo de lidar com a questão social, que ultimamente, concordamos com IAMAMOTO (2001), têm atualizado a criminalização do pauperismo e a noção de classes perigosas. Mas isto não ocorre sem conflitos. A população em situação de rua é criminalizada e discriminada, mesmo após a publicação da PNPR, o que não quer dizer que tal política não teve nenhum impacto, mas que ainda não é o suficiente. Ela possui limitações importantes.

Concordamos com a maior parte da bibliografia consultada de que a PNPR constitui um marco para os direitos da população em situação de rua, na medida em que traz na sua redação possibilidade e abertura para atuações que extrapolem a assistência social, política que tem sido central na atenção a este público quando ele é considerado minimamente sujeito de algum direito. Isto sem a ingenuidade de desconsiderar o caráter classista do Estado burguês. No capitalismo não será possível o que Coutinho chamou cidadania plena pela própria função deste Estado na manutenção da dominação de classes no citado modo de produção.

No entanto, também consideramos importantes as conquistas dos trabalhadores, que não podem ser menosprezadas.

A PNPR é uma destas conquistas, mas apresenta grandes limitações. Possui uma redação com ausências importantes apontadas ao longo do texto: houve subtração do tópico das diretrizes que contemplava fornecimento de recursos para desenvolvimento de políticas para a população em

situação de rua, precisa de adesão dos entes federativo, sem, no entanto, ter contrapartidas atrativas para esta adesão. E no que tange à intersetorialidade, deixa de reforçar compromissos que adensem a atuação da maior parte das políticas para com a população em situação de rua. Ela não rompe, portanto, com o binômio assistência/repressão com garantias reais de execução, não tendo grande potencial de materialização, mas é um instrumento importante e interessante para ser fortalecido e aprimorado. Ainda mais se pensarmos nas pesquisas e levantamentos quantitativos e as demandas por eles detectadas, referentes aos mais diversos setores e políticas.

Isto pode ocorrer através de lutas e pressões para sua adesão e para que os artigos e fragilidades sejam modificados nas redações de possíveis políticas municipais e estaduais. As lutas podem trazer possibilidades de materialização do que consideramos aqui um pontapé inicial na conquista de direitos da população em situação de rua.

Referências

- ABERS,R. et.al. Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 57, n. 2, p. 325-357, 2014
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *I Encontro Nacional Sobre População em Situação de Rua*: relatório. Brasília, 2006.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Primeiro censo e pesquisa nacional sobre a população em situação de rua*. Brasília: MDS/Sagi, abr. 2008a.
- BRASIL, Presidência da República. *Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua*.- Versão para consulta pública. Brasília (DF), 2008b. Disponível em: bit.ly/2hcbyymi. Acesso em: 04 Feb. 2014.
- BRASIL. Presidência da República. *Decreto 7053/09*. Brasília, 2009.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. *Orientações Técnicas*: Centro de Referência Especializado Para População em Situação de Rua. Brasília: MDS, 2011.
- BOSCHETTI,I. Tensões e possibilidades da política de assistência social em contexto de crise do capital. *Argumentum* (Vitória). v.8, n.2, p.16-29. Mai./Ago. 2016.
- COUTINHO, C.N. Notas sobre cidadania e modernidade. *Contra a corrente*: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.
- FIPE – FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS. *Censo da População em Situação de Rua da Cidade de São Paulo, 2015 – Resultados*. São Paulo: Fipe, 2015.
- FREITAS, R.M. População em situação de rua: Decreto 7053/09, políticas sociais e intersetorialidade. In: *Anais do 4 Encontro Internacional de Política Social e 11 Encontro Nacional de Política Social*. Espírito Santo: UFES, 2016.
- IAMAMOTO, M. V. A questão social no capitalismo. *Temporalis*, Brasília (DF), ano 2, n. 3, Jan./Jun. 2001.
- MARX, K. Glosas críticas ao artigo “O Rei da Prússia e a reforma social. De um prussiano”. In: MARX, K. ENGELS, F. *Luta de classes na Alemanha*. São Paulo: Boitempo, 2010.
- MONNERAT, G. L. et al . (orgs). Apresentação. *A intersetorialidade na agenda das políticas sociais*. Campinas: Papel Social, 2014.
- MUÑOZ, J. (Des) territorialização, população de rua e o trabalho de assistentes sociais. CFESS. *O trabalho do assistente social no SUAS*: Seminário Nacional. Brasília: CFESS, 2011.
- NATALINO, M.A. *Estimativa da população em situação de rua no Brasil*. Brasília: IPEA, 2016.
- PAGOT, A. *O louco, a rua, a comunidade*: as relações da cidade com a loucura em situação de rua. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012.
- PEREIRA, P.A.P. *Política Social*: temas e questões. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- PEREIRA,P. A. P. A intersetorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. MONNERAT, G.L. et al. (orgs). *A intersetorialidade na agenda das políticas sociais*. Campinas: Papel Social, 2014.

REIS, M.S. dos. Centro de Referência Especializado Para População em Situação de Rua – Centro POP de Londrina (PR). Uma análise a partir da perspectiva dos usuários. (dissertação de mestrado). Londrina: UEL, 2014.

SANTOS, J.S. dos. Particularidades da “questão social” no Brasil: mediações para seu debate na “era” Lula da Silva. In: *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, n. 111, p. 430-449, julho/setembro: 2012.

SANTOS, M. C. L. Notas sobre a dinâmica socioespacial da população em situação de rua: estratégias de adaptação, sobrevivência e o manejo dos recursos disponíveis no meio urbano. In: BRASIL. MDS. *Rua: aprendendo a contar*-Pesquisa Nacional Sobre População em Situação de Rua. Brasília, 2009.

SERAFINO, I.; LUZ, L. C. X. Políticas para população adulta em situação de rua: questões para debate. R. *Katál*, Florianópolis, vol. 18, n. 1, p. 74-85, Jan./Jun. 2015

SILVA, M. L. L. Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno da população em situação de rua no Brasil 1995-2005. 2006. Dissertação (Mestrado em Política Social)-Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Serviço Social, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Brasília, 2006.

SILVA, M.L.S. *Trabalho e População em Situação de Rua no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2009.

SILVA, N. C. K. M. e. Trajetórias das populações adultas em situação de rua na Zona Oeste em contexto de grandes eventos internacionais no Rio de Janeiro (dissertação de mestrado). Seropédica: UFRRJ, 2016.

SILVA,S.A. População em Situação de Rua no Rio de Janeiro: novos tempos, velhos métodos. *Psicologia Política*. v.13, n. 27, pp. 337-350. Mai/Ago. 2013.

SMDS - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. *População de rua 2013 – um direito à cidade*.SMDS,2013. Disponível em: bit.ly/2zif2dT. Acesso em: 01 Out. 2016.

VALENCIO, N.F.L.S. et.al. Desterritorialização e Desfiliação social: uma reflexão sociológica sobre ações públicas junto à população em situação de rua. In: *Anais do Seminário Nacional População em Situação de Rua*. São Carlos: UFSCAR, 2008.

VARANDA, W.; ADORNO, R. C. F. Descartáveis urbanos: discutindo a complexidade da população de rua e o desafio para políticas de saúde. *Saúde e Sociedade*. vol.13, p.56-69, Jan./Abr.

População em Situação de Rua: Um Desafio para a Atuação das Políticas Públicas

Vanessa Silveira de Brito¹⁹⁴

1. Introdução

Pensar política pública para pessoas em situação de rua trata-se de um desafio, dada a complexidade do fenômeno que envolve essa população heterogênea. A escolha pelo tema se deu através da inserção no Centro Pop de Itaguaí – unidade da Secretaria de Assistência Social que funciona como centro dia e atua diretamente com população em situação de rua. Para contextualizar a discussão, apresentamos brevemente o território onde o estudo foi realizado.

Itaguaí é um município que fica a 69 km da capital da cidade do Rio de Janeiro. É uma cidade vizinha a outros municípios que integram a chamada Costa Verde. Entretanto, Itaguaí é considerado um município da Baixada Fluminense, apesar de guardar uma longa distância física de outros municípios da Baixada. E, mais do que isso, Itaguaí reúne características semelhantes a outros municípios da região da Costa Verde, a exemplo, ser uma cidade litorânea.

O município fica situado num trecho da Rodovia Rio-Santos, que liga o Estado do Rio de Janeiro ao Estado de São Paulo, passando pelas cidades de Mangaratiba, Angra dos Reis, Paraty e outras que são consideradas por grande parte dos usuários atendidos no Centro Pop como lugares oportunos para inserção no mercado de trabalho e/ou para aquisição de renda, a partir da venda de artesanatos. Assim, é possível observar a presença de andarilhos fazendo a travessia desse trecho, tendo em vista que eles vivem em trânsito nesses municípios e Itaguaí se configura como uma cidade “de passagem”.

De acordo com os dados do Censo de 2010 e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2011, o município de Itaguaí é constituído por uma população estimada em pouco mais de 100 mil habitantes e suas principais fontes de dinamização econômica são provenientes do setor terciário e de atividades portuárias.

Além disso, o município conta com a única empresa nacional de grande porte e alta tecnologia com capacidade de geração de energia nuclear, a Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A (NUCLEP) e é limítrofe de um distrito industrial que, por sua vez, concentra um conjunto de empresas com significativa importância econômica no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. Por tudo isso, Itaguaí ganhou aspecto de local estratégico.

Essas características incorrem numa série de consequências sociais, dentre as quais nos interessa destacar: a elevada demanda por profissionais com qualificação, o trânsito acentuado de pessoas, assim como uma expressiva incidência de fixação de pessoas para fins de emprego e/ou em busca de oportunidades de emprego.

¹⁹⁴ Psicóloga. Mestre em Educação, Comunicação e Cultura pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Contato: vanessabrito482@gmail.com.

Neste contexto, identificamos o município de Itaguaí como área de migração, conforme definição de Oliveira e Jannuzzi (2005: 135): “Área de atuação migratória, originando fluxos de pessoas em busca de trabalho ou melhores rendimentos. A disponibilidade de serviços públicos e políticas sociais nas áreas mais dinâmicas também constituiriam fatores potencializadores do fenômeno”.

As oscilações econômicas no âmbito nacional afetam o município e, em se tratando de declínio, se materializam na realidade cotidiana da população na forma de desemprego, entre outros. A área portuária e de construção, que há alguns anos atrás aquecia a economia local, agora está eliminando postos de trabalho de forma numerosa.

Diante desse contexto, observamos o aumento significativo da população em situação de rua em Itaguaí – que pode estar associado ao crescimento acentuado da população decorrente da instalação de grandes empresas e do Porto de Itaguaí. A área urbana do município é relativamente grande, se concentrando nela as pessoas em situação de rua.

Os dados da Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, realizada pelo Ministério de Desenvolvimento Nacional em Parceria com a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) realizada entre 2007 e 2008 em 71 municípios com mais de 300 mil habitantes indica o alcoolismo/drogas como a principal razão pela qual as pessoas estão em situação de rua, seguidas pelo desemprego e o conflito familiar. Ainda segundo essa pesquisa estima-se que cerca de 50 mil pessoas vivem em situação de rua (BRASIL, 2008).

Dados semelhantes são encontrados no município de Itaguaí, onde aspectos econômicos, sociais e culturais atravessam o cotidiano das pessoas e influenciam no processo de utilização da rua como espaço de moradia.

Para introduzir a questão das políticas públicas, apresentamos algumas noções apresentadas no artigo de Celina Souza (2006) que faz uma revisão de literatura sobre os principais conceitos e análise das políticas públicas. Para a autora, não há uma definição única sobre política pública. No entanto, apesar de existir diferentes abordagens sobre o tema, a autora supracitada afirma que se pode resumir política pública como: o campo que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente) (SOUZA, 2006, p. 26).

Assim, quando falamos que precisamos implementar políticas públicas direcionadas à determinada população, temos que levar em consideração a existência de um processo. A formulação de políticas públicas refere-se à parte deste processo e pressupõe antecedentes que explicam e justificam a sua proposição, no qual os governos democráticos transformam os seus propósitos em programas e ações, com vistas a mudanças significativas na vida da população público-alvo da política. Depois de formuladas, as políticas públicas se desdobram em planos, projetos, programas ou sistema de informação. E, após a sua implementação, as novas políticas são submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação, a fim de verificar a sua eficácia.

Vale ressaltar que a autora considera a política pública como um campo holístico. Em outras palavras, por atravessar diversas áreas de conhecimento, dentre elas, sociologia, antropologia, economia e outras, o campo da política pública comporta uma abordagem multidisciplinar.

Assim, conforme explicitado por SOUZA (2006, p. 36-37), destacamos os elementos principais acerca das definições e modelos sobre políticas públicas:

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz;
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes;
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras;
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados;
- A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo;
- A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

Assim, pensar a adequação de políticas públicas para pessoas em situação de rua, além dos aspectos citados, envolve também o levantamento das demandas do público-alvo. Neste sentido, realizamos trabalho de campo no território supracitado, a fim de observar em que condições vivem as pessoas em situação de rua. Foram realizadas também entrevistas que visaram a compreensão das redes de sociabilidade presente nos grupos das pessoas que permanecem nas ruas.

População em Situação de Rua: classificações possíveis

Quando falamos de pessoas em situação de rua estamos nos referindo a uma população heterogênea. O senso comum tende a perceber esta população como um conjunto homogêneo, o que prejudica a compreensão das questões que envolvem esse fenômeno complexo.

É importante dizer que, ao falarmos de pessoas em situação de rua, na maioria das vezes, nos referimos a migrantes, considerando que grande parcela desta população é oriunda de outras cidades. Assim, consideramos que há um componente migratório significativo quando se trata de pessoas em situação de rua.

Há uma série de conceitos trabalhados pelos pesquisadores da área da mobilidade humana. Aqui, apresentamos algumas definições que consideramos importantes para a compreensão do estudo a ser realizado. A primeira se refere ao próprio conceito de migração:

Na concepção tradicional, é um movimento de pessoas, grupos ou povos de um lugar para outro com a finalidade de estabelecer-se ou de trabalhar naquele local. Por migrante entende-se toda a pessoa que migra ou não, transferindo-se de sua residência comum para outro lugar, região ou país, ou perdendo posição social no seu espaço comum, sendo excluída e tendo restrita a sua perspectiva de reinserção no processo social produtivo. No fenômeno da migração há o emigrante (pessoa que deixa a sua pátria ou a região para residir em outro país ou região); o imigrante (pessoa que ingressa em outra região, cidade ou país diferente, para aí viver). (ZAMBERLAN, 2004, p. 20).

Como afirma o próprio autor, trata-se de uma definição tradicional sobre o fenômeno migratório. Outra concepção de migração é apresentada pelo sociólogo José Martins de Souza (2002). Este pesquisador traz a discussão sobre a migração social e mostra a importância de considerarmos os aspectos sociais envolvidos nos processos migratórios e não apenas os fatores demográficos relacionados ao deslocamento. Em outras palavras, o autor enfatiza as questões sociais que envolvem os fluxos migratórios e coloca em foco a subjetividade dos migrantes neste processo.

Para ele, o ato de migrar seria uma consequência da desigualdade de classes. E um dos efeitos da migração seria a dificuldade de reinserção social do migrante em um território desconhecido:

Os problemas que aparecem não são relativos à migração de um lugar a outro (...) é preciso começar a repensar as migrações além de sua dimensão territorial e demográfica (...). É preciso pensar no deslocamento social que existe no interior do deslocamento espacial, isto é, pensar nos fatores propriamente sociais, culturais e políticos embutidos no processo de migração. (MARTINS, 2002, p. 132).

Além do aspecto social, os autores também atribuem a migração a dificuldades econômicas ocorridas em determinado território. Assim, definem também o fenômeno da circularidade: o movimento contínuo da massa de trabalhadores (desempregados, excluídos e trabalhadores informais) rurais e urbanos que se deslocam para as cidades médias e regiões metropolitanas em busca de oportunidades de trabalho. Denomina-se de circularidade porque seriam migrações de retorno. (ZAMBERLAN, 2004).

Ainda sobre os fenômenos migratórios, cabe a definição de nomadismo. Em geral, este tipo de migrante é conhecido como nômade urbano ou andarilho. No Centro Pop, este é o tipo mais comum de migrante. Vale destacar que existe uma classificação (feita pelos próprios sujeitos) que nos dão a ideia dos tons de invisibilidade possíveis, já que habitualmente englobamos a maioria dos usuários no “rótulo” de andarilhos. De acordo com o discurso de migrantes atendidos no Centro Pop, destaca-se a seguinte classificação:

- **Trecheiro:** pessoas que viajam de um lugar a outro, exercendo atividades para aquisição de renda;
- **Pardais de estrada:** migrantes que vão de uma cidade a outra, sempre retornando a uma espécie de cidade de origem.

Classificação semelhante é apresentada por Zamberlan (2004), ao citar as tendências das migrações no Brasil. No que se refere aos nômades urbanos, o autor afirma: “Além dos grupos nômades tradicionais avançam os grupos de andarilhos: trincheiros (migrantes que não restringem seus percursos, percorrem o país e até países vizinhos); os pardais (se mantêm nos limites de uma cidade, ou entre cidades vizinhas)”. (ZAMBERLAN, 2004, p. 70).

Aqui, vale destacar um estudo pioneiro realizado por Nels Anderson (1998), que classificou os que ele denominou de Hobos (sem-abrigo) da seguinte forma: intelectuais; home-guard e os trabalhadores migrantes. Como se tratou de um estudo de comunidade, o autor buscou

características comuns aos grupos, identificando assim, a fragilidade dos vínculos familiares e residenciais.

ANDERSON (1998) estava preocupado com a natureza humana dos Hobos, investigando a influência das forças econômicas e sociais para a produção da subjetividade. No estudo realizado, o autor observou que as dificuldades vão além das econômicas.

Constatação semelhante foi feita por Silva Filho (2007) que evidenciou a existência de desigualdades da pobreza nas ruas. E tais desigualdades eram decorrentes do manejo de recursos objetivos e subjetivos. O autor citado afirma que, apesar da eficácia aparente das estratégias de sobrevivência nas ruas, em termos de renda adquirida, pode-se observar uma série de precariedades, tais como a assistência à saúde, segurança, além da degradação moral.

Para ele, “a desigualdade entre os pobres de rua envolve fatores subjetivos que participam do desenho das redes sociais da rua. A complexidade destas redes condicionam as ocupações, sua duração e a lucratividade de cada expediente posto em prática” (SILVA FILHO, 2007, p. 34).

Perfil da População em Situação de Rua em Itaguaí

De acordo com o levantamento realizado pela equipe do Centro Pop de Itaguaí, passaram pelo serviço majoritariamente usuários do sexo masculino, predominantemente da cor/raça negra, na faixa etária entre 18 a 39 anos, com escolaridade do ensino fundamental incompleto, com naturalidade do Rio de Janeiro e em situação de desemprego.

Dentre os motivos que levaram os usuários atendidos a viverem em situação de rua, os conflitos familiares, o uso de álcool e outras drogas e o desemprego representam quase a totalidade dos casos. Esses dados são semelhantes aos resultados da Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua realizada no ano de 2008. Assim como em outras realidades, é comum os fatores estarem associados, até mesmo numa relação de consequência um do outro.

Outro dado significativo diz respeito ao crescimento do número de pessoas com transtornos mentais que pernoitam nas ruas da cidade. As demandas relacionadas à saúde indicam a importância da atenção intersetorial e dos diálogos, sobretudo entre a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) e a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) na construção de fluxos de atendimento e no entendimento de que todas as políticas são responsáveis na atenção à população em situação de rua, conforme evidencia o Decreto 7053/09, que nos apresenta a Política Nacional Sobre População em Situação de Rua (BRASIL, 2009).

Podemos afirmar que, em suma, a ida para as ruas se dá por um conjunto de fatores, dos quais podemos destacar a fragilidade das relações do mundo do trabalho e dos vínculos familiares. Em relação a isso, Silva Filho (2007) afirma que o fenômeno do desabrigo tem sido abordado “como um problema crônico de desfiliação, de política habitacional, de assistência social, de desemprego, doença mental ou mesmo como um efeito de todos esses fatores” (SILVA FILHO, 2007, p. 30).

Diante do estudo dos históricos, observamos as seguintes demandas apresentadas pelos sujeitos atendidos na unidade:

- **Alimentação e higiene pessoal:** como se trata de um serviço oferecido pela unidade, de maneira geral, esta demanda é prontamente atendida. A unidade dispõe de um banheiro, onde os

migrantes podem realizar a sua higiene pessoal. E também oferece almoço e dois lanches diários, em horários estipulados;

- **Segunda via de documentos:** por estarem em situação de rua, é comum o extravio de documentos. Assim, a solicitação da segunda via de documentos de identidade é uma demanda apresentada por grande parte dos usuários;

- **Vaga em albergue/pernoite:** Itaguaí dispõe de apenas um albergue municipal, com capacidade limitada de vagas. A demanda por vaga de albergue aparece com frequência, quer seja como solicitação de pernoite (no caso de andarilhos que desejam apenas descansar por uma noite para seguir viagem no dia seguinte), quer seja como vaga regular – quando podem permanecer por um determinado período estabelecido pela unidade de acolhimento. Independente da modalidade de acolhimento, a demanda por pernoite é avaliada pela equipe técnica do albergue e depende também da disponibilidade de vaga. Por vezes, na impossibilidade de serem acolhidos no albergue, os usuários pernoitam nas ruas da cidade, onde permanecem até conseguirem seguir viagem por recurso próprio. E, na pior das hipóteses, permanecem no município, se transformando, então, em população em situação de rua;

- **Recurso para deslocamento:**

Apesar do município de Itaguaí não dispor de recursos para financiar passagens, esta é uma demanda significativa dos migrantes. A demanda de passagem para dentro do Estado do Rio de Janeiro concentra-se em solicitações de valores para viagens até Paraty, Angra dos Reis e Rio de Janeiro em sua maioria, havendo solicitações para outros municípios.

Analisamos que isto possui relação com o perfil de usuários que são atendidos, que vivem em trânsito entre municípios considerados por eles como oportunos para inserção no mercado de trabalho ou mesmo para venda de artesanatos. Infelizmente, na impossibilidade de atender à demanda por passagem, estes sujeitos, por vezes, permanecem em Itaguaí sem que este seja seu desejo.

As demandas por passagens para outros Estados (e, até mesmo para outros países) geralmente ocorrem dado o desejo do sujeito de retornar ao seu lugar de origem – lugar onde nasceram ou onde construíram suas histórias. Cabe destacar que, recentemente, a demanda de passagem para a cidade do Rio de Janeiro aumentou de maneira significativa, em função da realização das Olimpíadas Rio 2016. Os migrantes (nacionais e internacionais) chegaram em grupos no Estado com a intenção de participarem, de alguma forma, dos jogos olímpicos. E, em alguns casos, se beneficiaram do aumento da circulação de pessoas na cidade para aumentarem a sua renda.

- **Busca por trabalho formal e/ou informal:**

Como citado anteriormente, o município de Itaguaí é conhecido como a “Cidade do Porto”, devido à intensa atividade portuária. E, por estar próximo ao distrito industrial, isso atrai uma série de profissionais que buscam uma melhor colocação ou reinserção no mercado de trabalho formal.

Além disso, por sua localização geográfica e por ser uma cidade litorânea, atrai também uma grande quantidade de andarilhos, que consideram o município como um lugar propício para a venda da sua arte (por exemplo, atividades circenses, como o malabares) e de seu artesanato – peças confeccionadas com folhas de coqueiro, materiais recicláveis e outros.

Assim, os sujeitos saem de sua cidade de origem em busca de certa ascensão social ou, ao menos, de melhorar a sua situação financeira. Na maioria das vezes, planejam acumular uma quantia e retornar para a sua cidade. Infelizmente, quando estes migrantes buscam atendimento no Centro Pop é porque algo não saiu como planejado. São comuns os seguintes relatos: “eu estava no alojamento da firma, mas a obra acabou e eu fui dispensado. Agora, estou desempregado e não tenho dinheiro pra voltar pra casa”. E geralmente, nestes casos, os sujeitos não querem pedir ajuda à família, pois se sentem constrangidos, afinal, saíram de sua cidade para “vencer na vida” e a ideia de mostrar para a família que fracassou é tão insuportável que optam por manter o silêncio, ao invés de assumirem as suas dificuldades e, simplesmente, pedirem ajuda aos familiares.

Vivendo “à margem”: Redes Institucionais e Redes “de Rua”

Em relação aos usuários do Centro Pop, observamos que eles possuem estratégias para sobreviver à margem. Por exemplo, quando eles chegam ao atendimento com a equipe técnica, dentre outras coisas, relatam os motivos que os levaram às ruas. De maneira geral, narram histórias de infortúnio e de desilusões amorosas, que nos remetem a noção de performance.

Essa performance aparece na forma da exibição de sua carreira moral no intuito de se mostrar digno, merecedor de determinado benefício da assistência. Esse benefício pode ser a vaga para pernoite no albergue municipal; a solicitação de encaminhamento a outras unidades; ou apenas a concessão de alimentação e higiene pessoal na unidade. Tais performances são evidenciadas no texto de Adriana Fernandes (2013) sobre a arte do contornamento. A partir de sua pesquisa sobre ocupações de moradia, a autora afirma:

Esses arranjos estavam associados à capacidade de *circular*, bem como de constituir uma rede de contatos passível de propiciar um maior número de “oportunidades” (não apenas relativas a vagas na viração, em geral, por um curto espaço de tempo, mas em outros espaços também como conseguir ser atendido de forma menos morosa em algum hospital público ou posto de saúde, garantir a vaga dos filhos na creche ou escola, ou, ainda, ser incluído em algum cadastro da Assistência Social para receber algum benefício, cesta básica, etc.). (FERNANDES, 2013, p. 317).

A performance do usuário seria, então, uma resposta à burocracia existente nas instituições que atuam no âmbito da garantia de direitos sociais. O conceito de burocracia é trabalhado por Lapassade (apud GUIRADO, 1987) como uma questão política. Para o autor, a burocracia é um tipo de relação de poder que atravessa toda a vida social. A relação burocratizada se caracteriza pela assimetria de poder, onde apenas uma das partes define o que deve ser e como deve ser feito, marcando uma relação entre desiguais.

Lapassade afirma que a burocracia é a organização da separação. E destaca a mesma como algo que vai além das organizações econômicas e políticas, haja vista a sua penetração em todos os âmbitos da existência social. Assim, não podemos perder de vista que a burocracia é uma forma de

organização do poder. E, a partir daí, entender a burocracia do Estado como uma demonstração de poder.

Neste sentido, Vera TELLES (2013) nos ajuda a pensar no lugar e no papel do Estado nos ordenamentos sociais. A autora descreve como os indivíduos transitam no que ela denomina de fronteiras porosas do legal e do ilegal, exercitando uma “arte do contornamento”. A cada situação, pode-se observar a negociação dos “critérios de plausibilidade moral” de suas escolhas. E a partir desses agenciamentos práticos nas fronteiras entre o legal e ilegal a autora faz um esforço na tentativa de compreender os ordenamentos sociais que são reveladores de jogos de poder e de campos de conflito. Assim, a autora nos ajuda a pensar sobre aqueles que estão à margem e de como a burocracia do Estado atua.

Para DAS e POOLE (2004) as formas de intervenção se configuram como assinaturas do Estado, quer seja, como o registro da presença do Estado na sua face burocrática, efetivadas nas práticas e modos dos atores – que atuam no intuito de contornar e, até mesmo, resistir nesses espaços institucionais.

A partir disso, podemos entender a prática dos profissionais que atuam nas políticas públicas – tanto aqueles que atuam na perspectiva da resistência, quanto àqueles que adotam uma postura burocrática – como maneiras possíveis do Estado lidar com aqueles que estão à margem. Ambas as posturas revelam as assinaturas do Estado, que redefine seus modos de governar e de legislar na margem.

Assim, não podemos perder de vista que o próprio Estado produz essas margens e, portanto, trata-se de analisar que: “as práticas e políticas da vida nessas áreas modelam as práticas políticas de regulação e disciplinamento que constituem aquilo a que chamamos “o Estado”” (DAS E POOLE, 2004, p. 3).

Pensando no contexto da atuação no Centro Pop, observamos como essas questões podem atingir tanto os profissionais quanto os usuários do serviço. Os profissionais, no sentido de avaliarem a conduta moral do usuário, definindo se ele pode (ou não) se beneficiar de determinada política e se tornar usuário dos serviços ofertados na unidade. Em contrapartida, o usuário traz a sua carreira moral como forma de mostrar ao profissional que é merecedor da política.

No que diz respeito às redes de sociabilidade, é comum as pessoas em situação de rua receberem o suporte de comerciantes do entorno e de membros de igrejas – que costumam fornecer alimentação e ainda, acolhimento nos “centros de recuperação”¹⁹⁵. No território pesquisado, observamos que os usuários, de maneira geral, se dividem no espaço e permanecem nos grupos com os quais possuem alguma identificação, quer seja o uso de álcool, ou o uso de outras drogas. No interior desses grupos observam-se laços de amizade, ajuda mútua e solidariedade.

Aqui, podemos pensar naquilo que MAUSS (2003) define como dádiva. Segundo esse autor, as relações humanas são baseadas nas trocas, no dar, receber e retribuir, seja de forma simbólica

¹⁹⁵ No município de Itaguaí existem diversas instituições de cunho religioso que acolhem pessoas (em situação de rua ou não) que desejam realizar tratamento para dependência química. São lugares com estrutura precária, nas quais o tratamento se restringe a abordagem espiritual. Apesar de existir uma série de restrições a esses espaços (a maioria deles não possui autorização para funcionar e nem sofrem nenhum tipo de fiscalização), fato é que essas instituições atuam na falha do Estado.

(apoio, amizade) ou de maneira concreta, consciente ou inconscientemente. A partir disso, se desenvolvem as alianças e os vínculos.

MAUSS (2003) argumenta que a dádiva produz a aliança, tanto as alianças matrimoniais como as políticas, religiosas, econômicas, jurídicas e diplomáticas. A dádiva inclui não apenas os presentes, mas também as visitas, as festas, as heranças.

Ele acredita que a vida social constitui-se por um movimento constante de dar e receber. Dar e retribuir são compreendidos universalmente como obrigações, porém essas são organizadas de maneira específica em cada caso. Por isso, o autor busca entender como as trocas são concebidas e praticadas nos diversos lugares, tempos e culturas.

Assim, MAUSS (2003) defende que a dádiva é, ao mesmo tempo, um ato espontâneo e obrigatório, algo situado entre o interesse e o altruísmo, entre o egoísmo e a solidariedade. A dádiva pode ser relacionada a uma ideologia da generosidade, contudo, não há dádiva sem a expectativa de retribuição. Receber “ajuda” coloca então a pessoa nesse círculo de retribuição, em dívida. Talvez isso esteja relacionado ao sentimento de liberdade que muitas das pessoas em situação de rua apontam como motivos para optarem pela permanência nas ruas, a saber, a liberdade por não se sentir em dívida com ninguém e também de não se frustrar.

2.1. Pensando o preconceito e estigma

Para pensar o trabalho com a pessoa em situação de rua é fundamental refletir sobre a questão do preconceito. Em princípio, deve-se considerar o preconceito como algo construído historicamente e, portanto, como algo mutável.

ARONSON (1999) define o preconceito como uma atitude hostil em relação a determinado grupo, baseada em estereótipos – que são generalizações deformadas ou incompletas, tendo em vista a atribuição de determinadas características a um grupo como um todo, desconsiderando os componentes individuais. Assim, os estereótipos seriam, concomitantemente, a causa e a consequência do preconceito (RODRIGUES, 1999).

De acordo com o autor supracitado, a maioria dos estereótipos não está baseada em experiências válidas. Em geral, se originam de posições socioeconômicas e de valores socialmente estimados e aqueles reprováveis moralmente que determinado grupo mantém na sociedade. Quando se fala da pessoa em situação de rua, além do estereótipo, temos também a presença do estigma.

Neste ponto, cabe a reflexão de GOFFMAN (1975) sobre o estigma. Para o autor, o estigma é utilizado para fazer referência a um atributo profundamente depreciativo e estereotipado, apresentando a seguinte classificação: as abominações do corpo (gordo; raquítico; aleijado; anão); as culpas de caráter individual (definidas por Goffman como um conjunto de estereótipos desabonadores que podem assumir caráter de estigma) e aqueles relacionados à raça, nação, religião.

Além disso, GOFFMAN (1975) afirma que as categorias de identificação são compostas por características diversas que incluem tanto os traços do caráter como atributos estruturais. E, dependendo do desenrolar das relações sociais, o indivíduo terá uma identidade social virtual (características atribuídas pelo outro) e uma identidade social real (atributos que ele prova possuir), o que nos remete à condição plural da concepção de identidade social.

Assim, consideramos que a noção de estigma se relaciona às representações sociais ao falarmos da população em situação de rua, à medida que a representação social do morador de rua como um sujeito potencialmente perigoso nos remete a classificação do estigma a partir de estereótipos desabonadores.

Além disso, a pessoa em situação de rua ainda pode apresentar uma identidade negativa, estigmatizada, como uma consequência possível do preconceito. De acordo com GOFFMAN (1975, p. 41): “as pessoas que têm um estigma particular tendem a ter experiências semelhantes de aprendizagem relativa à sua condição e a sofrer mudanças semelhantes na concepção do eu”.

Vale ressaltar que, a equipe do Centro Pop, por vezes é tão estigmatizada quanto a população que atende. O próprio GOFFMAN (1975) diz que os estigmas na sua origem e, até hoje, são empregados para identificar pessoas as quais se devem evitar o contato. Assim, podemos pensar que os profissionais que estão em contato com as pessoas em situação de rua também são de alguma forma, estigmatizadas.

No âmbito da saúde, observamos posturas emblemáticas que parecem ter base em estigmas e estereótipos. É comum o acesso aos serviços serem dificultados em função de uma determinada visão dos profissionais em relação às pessoas em situação de rua.

Por vezes, a pessoa chega a UPA (Unidade de Pronto Atendimento) necessitando de um atendimento de urgência e o médico solicita que o paciente realize a higiene pessoal antes do atendimento. Essa atitude do profissional deixa a pessoa constrangida e em nada favorece a construção de um vínculo.

Podemos pensar até que esta atitude pode ter como consequência a não aderência da pessoa em situação de rua ao tratamento. Não é raro a equipe de o Centro Pop realizar alguma intervenção para garantir o acesso da população em situação de rua aos serviços básicos. E isso ocorre porque, na maioria das vezes, as pessoas em situação de rua têm os seus direitos violados, em função do preconceito dos profissionais que atuam nas políticas públicas.

Outro ponto a ser destacado diz respeito à estigmatização dos estigmatizados, em especial, quando observamos a divisão dos grupos no território: o grupo dos alcoolistas e o grupo das pessoas que usam maconha e cocaína. Eles ficam em locais diferentes e se referem uns aos outros de maneira pejorativa. Por exemplo, "os cachaceiros", "aqueles maconheiros".

Para ELIAS e SCOTSON (2000), o processo de estigmatização ocorre entre grupos, tendo em vista que os aspectos considerados negativos caracterizam determinado grupo. Mais do que isso, o estigma vem para impor uma hierarquia entre os grupos. Por isso, as pessoas estigmatizadas também estigmatizam outros grupos, por características que os diferem. Assim, “os maconheiros” não seriam apenas os sujeitos que consomem a maconha, mas aqueles que portam os aspectos negativos que caracterizam a pessoa que usa a maconha. Neste caso, aos "maconheiros" são atribuídos os pequenos furtos, enquanto o grupo dos alcoolistas se percebe como sendo mais solidários, por exemplo.

No Centro Pop, além do atendimento às pessoas em situação de rua, entendemos como parte do nosso trabalho a atuação pedagógica junto à rede e à população. A equipe organiza ações junto aos comerciantes próximos para esclarecer o trabalho realizado pela unidade (que não realiza limpeza urbana e nem “recolhe” as pessoas, mas sim realiza o acompanhamento possível) e tentar desconstruir o estereótipo relacionado às pessoas em situação de rua.

Mas este trabalho de perceber os estigmas e atuar na superação destes no atendimento às pessoas em situação de rua não é realizado apenas de “dentro para fora da unidade”. O estigma também está em cada um de nós, mesmo em nós, trabalhadores da assistência social. E, por isso, também precisamos estar atentos para não reproduzir aquilo que rejeitamos.

Em relação à rede, além do esclarecimento, tentamos explicitar a trajetória da pessoa em questão, mostrando que o sujeito possui uma história. Essa é uma tentativa de humanizar a pessoa em situação de rua e desmistificar esse sujeito como alguém que pode ser apenas louco, viciado ou perigoso. Para alguns autores, este seria o processo de cooperação – estratégia do contato – uma abordagem possível no sentido de desconstruir o estereótipo e possibilitar a mudança no comportamento. Para a equipe, trata-se de uma tentativa de ir além do estereótipo para enxergar o sujeito que se coloca à nossa frente, com suas dificuldades e limitações. Mas também, com as suas possibilidades e potencialidades.

Trabalhamos com uma população marginalizada. Marginalizada no sentido de estar à margem. À margem do que é visível. À margem das políticas públicas. Pensar política pública é garantir direitos e também mostrar uma preocupação com a demanda das pessoas a quem a política se destina.

Fica evidente a violência física dos atores responsáveis pela segurança (guardas municipais, policiais, seguranças particulares) contra as pessoas em situação de rua. E essa violência é legitimada pela sociedade que, na maior parte das vezes, em função de preconceito, temem estar em risco pelo simples fato de ocuparem o mesmo espaço que essas pessoas. Em relação a isso, Pedro BICALHO (2016) traz uma discussão importante sobre o medo que é produzido em nós. Para ele, o medo é um forte operador político, à medida que:

justifica as ações e as políticas de segurança pública, que são cotidianamente construídas para produzir os “matáveis”, os indignos e todos esses “não humanos” que são constantemente produzidos e sobre os quais nós devemos fazer uma intervenção para defender a sociedade. Em nome da defesa da sociedade é preciso que perguntemos que “não humanos” são esses que são produzidos e em nome de que medo são produzidas as ações (BICALHO, 2016, p. 18).

Aliada a violência física, está a violência simbólica. Nós fazemos as pessoas em situação de rua se sentirem “menores”, inúteis, sem valor. Recordo-me da fala de um usuário acerca da sua vivência nas ruas: “Roubaram os meus documentos, meu dinheiro, as minhas roupas, as minhas coisas. Mas pior do que isso, levaram a minha dignidade”.

Por vezes, me questiono quantas vezes nós, atores das políticas de saúde e da assistência social, também não “roubamos a dignidade” dessas pessoas no âmbito da nossa atuação, no nosso cotidiano de trabalho. Quantas vezes deixamos de ouvir o desejo dessas pessoas pensando apenas no seu bem-estar, mas partindo do nosso ponto de vista do que seria “o melhor” caminho a ser seguido? E isso não seria também uma forma de violência?

Fato é que as pessoas em situação de rua também têm os seus desejos que precisam ser respeitados. E direitos que precisam ser garantidos. Acreditamos que o acesso aos direitos de cidadania pode trazer benefícios aos usuários de maneira individual e coletiva. Ser reconhecido

como cidadão de direitos tem impacto direto sobre a constituição dos sujeitos que vivem nas ruas. É uma maneira de se ver e de ser visto como sujeito digno de participar da vida em sociedade.

Considerações Finais

As histórias desses homens (a população em situação de rua é predominantemente masculina) são surpreendentes e instigantes. A partir do estudo realizado, ficou evidente que estar nas ruas trata-se de uma escolha feita pelo sujeito, diante de possibilidades limitadas. Além disso, os sujeitos possuem estratégias para sobreviver à margem – à margem das políticas (o próprio Estado produz essas margens) – criando modos de ser e de estar nas ruas, estabelecendo uma rede de contatos e outras formas de sociabilidade.

Os sujeitos que vivem nas ruas possuem estratégias de sobrevivência e conseguem estabelecer redes (institucionais ou de rua) que lhes permitem maior ou menor grau de sociabilidade. Contudo, deve-se considerar a vida nas ruas como o resultado de escolhas restritas, diante da escassez de recursos que permita uma sobrevivência digna.

Com relação à efetividade das políticas direcionadas a essa população, apesar da Política Nacional para População em Situação de Rua representar um avanço importante, as políticas sociais existentes ainda são insuficientes para dar conta das questões relacionadas à população em situação de rua, visto que se trata de um fenômeno complexo que exige o diálogo entre as diversas políticas: saúde, assistência social, habitação, geração de trabalho e renda, dentre outros.

Apontamos ainda a necessidade de realização de pesquisas recentes sobre a população em situação de rua, visto que a única pesquisa de caráter nacional foi realizada no ano de 2008, ou seja, há quase uma década. E, como sabemos, a ausência de dados relacionados ao público-alvo dificulta a implementação e a execução de políticas voltadas à determinada população.

Referências

- ANDERSON, Nels. *Le Hobo. On Hobo and Homelessness*. Chicago & London. The University of Chicago Press, 1928.
- ARONSON, E. Prejudice. In: *The social animal*. New York: Worth Publishers: Freeman and Company, p. 304-363, 1999.
- BICALHO, P. P. G. Contribuições da Psicologia para a construção da democracia e garantia dos Direitos Humanos. Cadernos Temáticos CRP São Paulo nº 16. Psicologia e Segurança Pública. São Paulo: CRP SP, 2016.
- BRASIL. *Decreto N° 7.053 de 23 de dezembro de 2009*. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento. Brasília, 2009.
- BRASIL. *Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2008.
- DAS, V; POOLE, *Anthropology in the margins of the state*. Santa Fe: School of American Research Press, 2004.
- ELIAS, N; SCOTSON, L. *Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- FERNANDES, A. Arte do contornamento e ocupação de moradia no Rio de Janeiro. Política & Trabalho. *Revista de Ciências Sociais*, n. 40, abril de 2014, p. 311-333.
- GOFFMAN, E. *Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- GUIRADO, M. A análise institucional de Georges Lapassade. In: *Psicologia Institucional*. São Paulo: EPU, 1987.
- MARTINS, J. S. *A Sociedade vista do Abismo*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- MAUSS, M. Ensaio sobre a Dádiva. In: MAUSS, M. *Sociologia e Antropologia*. São Paulo: Cosac Naify, 2003.
- OLIVEIRA, K. F.; JANNUZZI, P. M. Motivos para migração no Brasil e retorno ao Nordeste: padrões etários, por sexo e origem/destino. *São Paulo em Perspectiva*, v. 19, nº 4, p. 134-143, out/dez 2005.
- RODRIGUES, A. et al. Preconceito, estereótipo e discriminação. 18 ed. In: *Psicologia social*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- SILVA FILHO, D. S. Degredados Filhos de Eva: população de rua e a economia da miséria no Rio de Janeiro (*Tese de Doutorado*). Departamento de Sociologia. IUPERJ, 2007.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n.16, p. 20-45, jul./dez. 2006.
- TELLES, V. Jogos de poder nas dobras do legal e do ilegal: anotações de um percurso de pesquisa. *Serviço Social e Sociedade*, nº 115. São Paulo, Jul./Set. 2013, p. 443-461.
- ZAMBERLAM, J. *O processo migratório no Brasil e os desafios da mobilidade humana na globalização*. Porto Alegre: Pallotti, 2004.

Agendas Nacionais de Desenvolvimento e Portfólio de Políticas Sociais nos Períodos Lula e Dilma: Anotações Sobre Avanços, Impasses, Retrocessos a Futuro?

José Carlos dos Santos¹⁹⁶

Bernardo Fogli Serpa Geraldini¹⁹⁷

1. Introdução

Para fins desse artigo, Desenvolvimento, aqui expresso, é considerado como um processo histórico autônomo, estritamente imbricado às funcionalidades estruturais da relação centro-periferia, fortemente produtor de ruídos e fricções típicas de relações de classe e assimetrias intra e inter-regionais. Notadamente no caso brasileiro, esse processo é marcado por desigualdades, assimetrias e clivagens seculares, conformadas em topografias de difícil ultrapassagem.

Para ficar em apenas algumas imagens, simbólicas desse conjunto de desigualdades, o clássico “Geografia da Fome, o dilema brasileiro: pão ou aço”, de Josué de Castro, comemora 70 anos de sua primeira edição. Lançando mão, ainda, de uma segunda imagem, desta feita um registro da história da administração pública federal, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, tem esse nome, assim batizado, desde janeiro de 2003.

Ainda sobre a relevância do tema iniquidades, em Celso Furtado, temos que, o “desenvolvimento no mundo todo tende a criar desigualdades. É uma lei universal inerente ao processo de crescimento: a lei da concentração” (FURTADO, 2009, p.30).

Parte importante da literatura sobre o tema desenvolvimento e suas muitas nuances e desdobramentos a partir de mudanças complexas na sociedade, foi produzida pelo Ipea, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com ênfase em sete eixos para o desenvolvimento. Como abaixo:

Ademais, o desenvolvimento de que aqui se fala tampouco é fruto de mecanismos automáticos ou determinísticos, de modo que, na ausência de indução minimamente coordenada e planejada (e reconhecidamente não totalizante), muito dificilmente um país conseguira combinar — satisfatória e simultaneamente — aquelas inúmeras e complexas dimensões do desenvolvimento. Mas que dimensões são estas?

¹⁹⁶ Mestrando em Ciência Política UFSCar. Contato: zecapesquisa@gmail.com.

¹⁹⁷ Mestrando em Ciência Política – UFSCar. Contato: bernardo.geraldini@gmail.com.

Ao longo do processo de planejamento estratégico — iniciado em 2008 e tendo suas matrizes revisadas em 2011, ainda em curso no IPEA — identificaram-se sete grandes dimensões ou eixos estruturantes para o desenvolvimento brasileiro, quais sejam: 1) inserção internacional soberana; 2) macroeconomia para o pleno emprego; 3) infraestrutura econômica, social e urbana; 4) estrutura tecnoprodutiva avançada e regionalmente articulada; 5) sustentabilidade ambiental; 6) proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades; 7) fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia. (CARDOSO JUNIOR & SANTOS, 2014, p. 64).

Durante o período mais recente, no Brasil, determinados agentes estatais introduziram inovações institucionais relevantes para o planejamento de médio/longo prazo. A esse propósito, vejamos:

A Constituição Federal (CF) de 1988, como parte significativa do arcabouço institucional brasileiro, aprovou legislação de reformas constitucionais e o instrumento dos Planos Plurianuais (PPAs) que se constituem no principal mecanismo formal-legal de planejamento governamental para médio prazo no país, aplicável a todos os três âmbitos da federação. (AVELINO & SANTOS, 2015).

A partir desse enfoque, observa-se que os dois períodos de governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2006 e 2007 a 2010) puseram em marcha um conjunto amplo de ações que se materializaram em projetos ou programas de largo espectro com intervenções radicais sobre determinadas mazelas nacionais.

Os governos Lula transformaram o padrão recente do crescimento brasileiro de tal maneira que este último alterou-se de forma substancial (sem prejuízo da constatação de suas consequências negativas, cuja discussão foge ao escopo deste artigo), movido principalmente por aquilo que Bielschowsky (2012) denomina “três motores” de expansão dos investimentos:

- i. Estímulo ao crescimento do consumo de massa;
- ii. Ampliação e diversificação das infraestruturas econômica, social e urbana;
- iii. Estímulo ao crescimento das atividades baseadas em recursos naturais.

Se tais motores tiverem seu potencial bem empregado, representariam “uma rara oportunidade de desenvolvimento em longo prazo da economia brasileira.” (BIELSCHOWSKY, *ibid.*) Nos governos Lula da Silva, eles foram estimulados, principalmente, por um conjunto de políticas sociais distributivas, como exemplo, uma política consistente de aumento do salário mínimo e de transferências de renda, o que acaba por gerar incorporação de mais cidadãos ao consumo de massa. O crescimento da massa salarial e do consumo impulsionam a produção e os investimentos,

deslocando trabalhadores de setores de baixa produtividade para os de alta, o que pode ter o condão de elevar a produtividade geral da economia.

Destaque-se, também, a) o aumento do investimento público e das empresas estatais e a expansão do crédito, especialmente dos bancos públicos (BB, Caixa, BNDES); e b) uma forte elevação dos preços internacionais de *commodities*, impulsionados pelo efeito China, o que acabou por induzir um longo e virtuoso ciclo de mercadorias dessa natureza, já interrompido.

Notadamente as escolhas políticas do mesmo período, que se expressaram por meio dos Planos Plurianuais (PPAs) para os ciclos 2003-2007, 2008-2011, 2012-2015 e, inclusive, 2016-2019 (interrompido e em suspensão) visavam, basicamente, a:

- i. induzir crescimento com redução das desigualdades;
- ii. continuar o processo de mudança social com inclusão e cidadania;
- iii. sustentar a redução da pobreza e das desigualdades sociais mais marcantes, obtidas na década passada (2000/2010);
- iv. redução das desigualdades de renda e desigualdades regionais como desafio para as próximas décadas;
- v. continuidade e ampliação do escopo da redução da desigualdade de acesso aos serviços públicos;
- vi. redução da desigualdade de patrimônio;
- vii. redução da desigualdade regional.

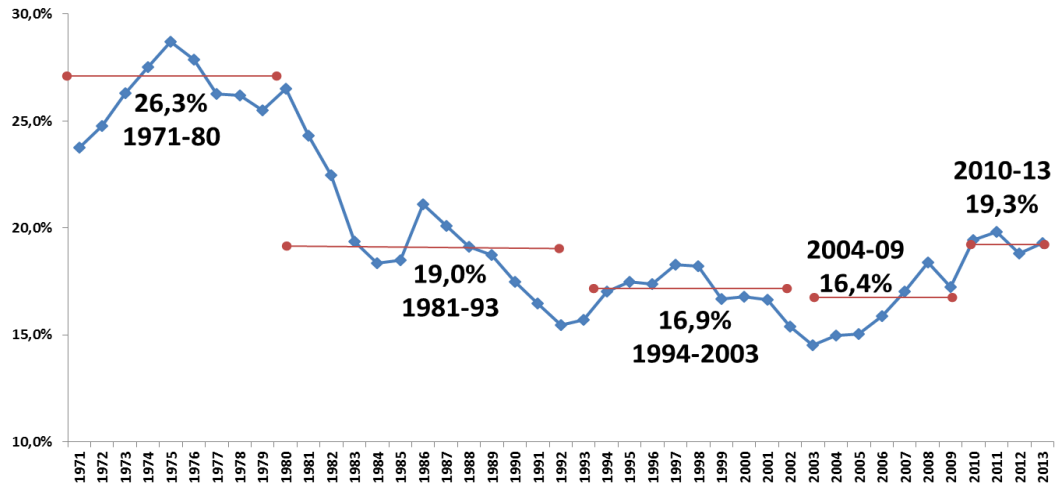
As taxas de investimentos do período recente flutuam entre 13% e 19%, conforme gráfico a seguir. Os investimentos despejados nos Planos Plurianuais para esses períodos não são triviais, superam 5,4 trilhões de reais, conforme o gráfico a seguir.



Fonte:

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 2014

Taxa de Investimento (preços constantes de 2000) - 1971-2013.



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 2014

Ainda sobre Planos Plurianuais, convém destacar o Relatório Anual da Dimensão Estratégica do PPA 2012-2015, ano base 2013, conforme abaixo.

- “Em sua dimensão social, a estratégia é de universalização e institucionalização dos direitos da cidadania, inclusão social das parcelas menos favorecidas da população e melhoria na distribuição de renda” (...)
- “Em sua dimensão econômica, a estratégia caracteriza-se por:
 - a) Praticar uma macroeconomia e um financiamento para o desenvolvimento, garantindo os objetivos de estabilidade macroeconômica e de crescimento com redistribuição de renda;
 - b) Dar curso e velocidade às três frentes de expansão que se encontram atuantes na economia brasileira:
 - investimentos em produção e consumo de massa;
 - investimentos em infraestrutura econômica e social;
 - e investimentos em atividades intensivas em recursos naturais;
 - c) Potenciar as três frentes de expansão por meio de avanços substanciais nos terrenos da educação, ciência, tecnologia e inovação – construindo uma “sociedade de conhecimento” – até o ponto em que o processo de inovação possa tornar-se uma quarta frente de expansão da economia; e potenciá-las, também, por meio do fortalecimento de encadeamentos produtivos;” (SPI/MPOG, 2013, pp.14-15)”

Nota-se, assim, um esforço — ao menos teórico — de implementar planos que podem ser considerados desenvolvimentistas.

2. Escolhas Desenvolvimentistas do período lula. O que deu certo?

No segundo período, a principal tarefa foi a retomada do crescimento do PIB, através do investimento em infraestrutura urbana, energética e logística.

Para consecução dessas metas, o governo lançou o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), plano de investimentos para período de 2007-2010 que contou com um orçamento de R\$ 504 bilhões.

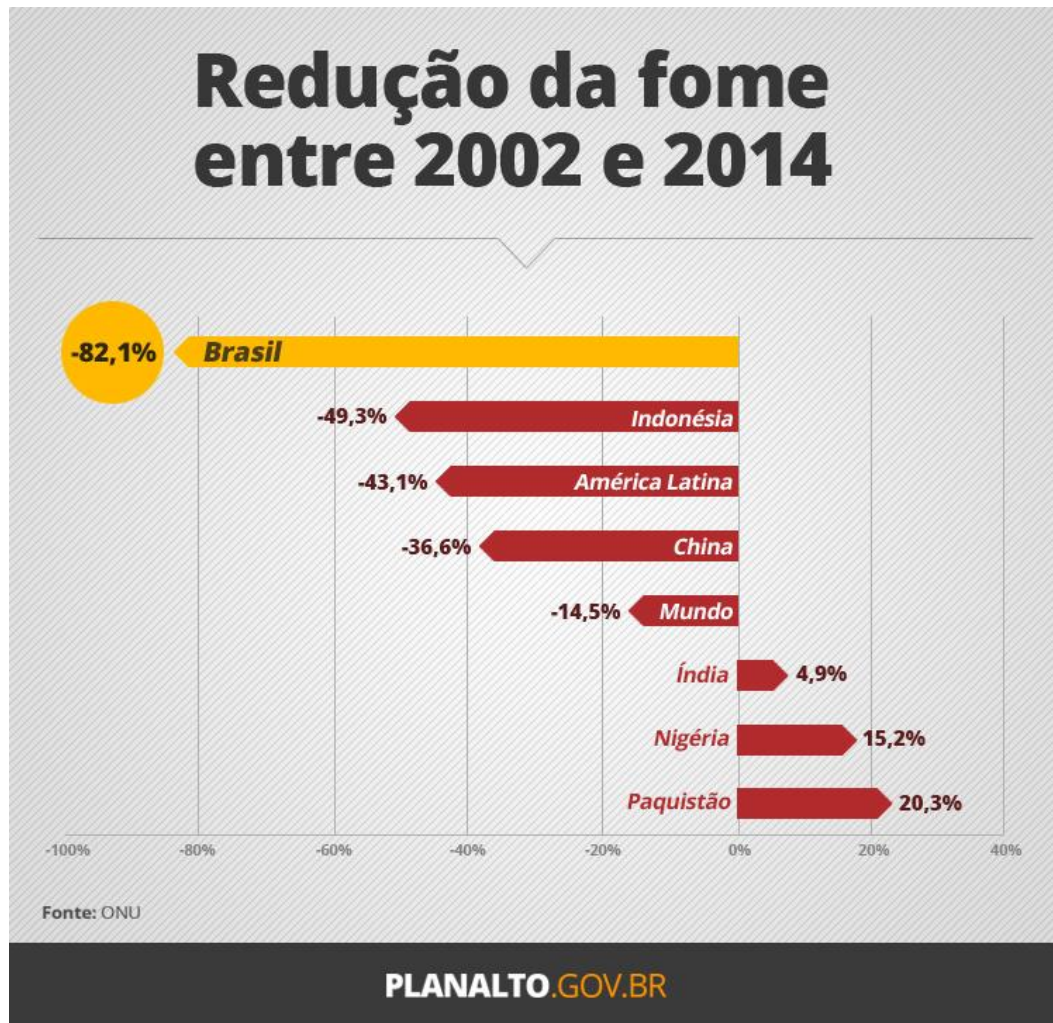
Nesse sentido, o programa “*Luz para Todos*”, por exemplo, beneficiou aproximadamente 15,6 milhões de brasileiros. Foram investidos R\$ 22,7 bilhões nas obras do Programa, sendo R\$ 16,8 bilhões do governo federal e o restante com recursos dos governos estaduais e das distribuidoras de energia.

Implantar Luz para Todos



Fonte> <http://www2.planalto.gov.br/noticias/2015/05/prorrogado-ate-2018-luz-para-todos-deve-beneficiar-mais-um-milhao-de-brasileiros>. Acesso em 30 de outubro de 2016.

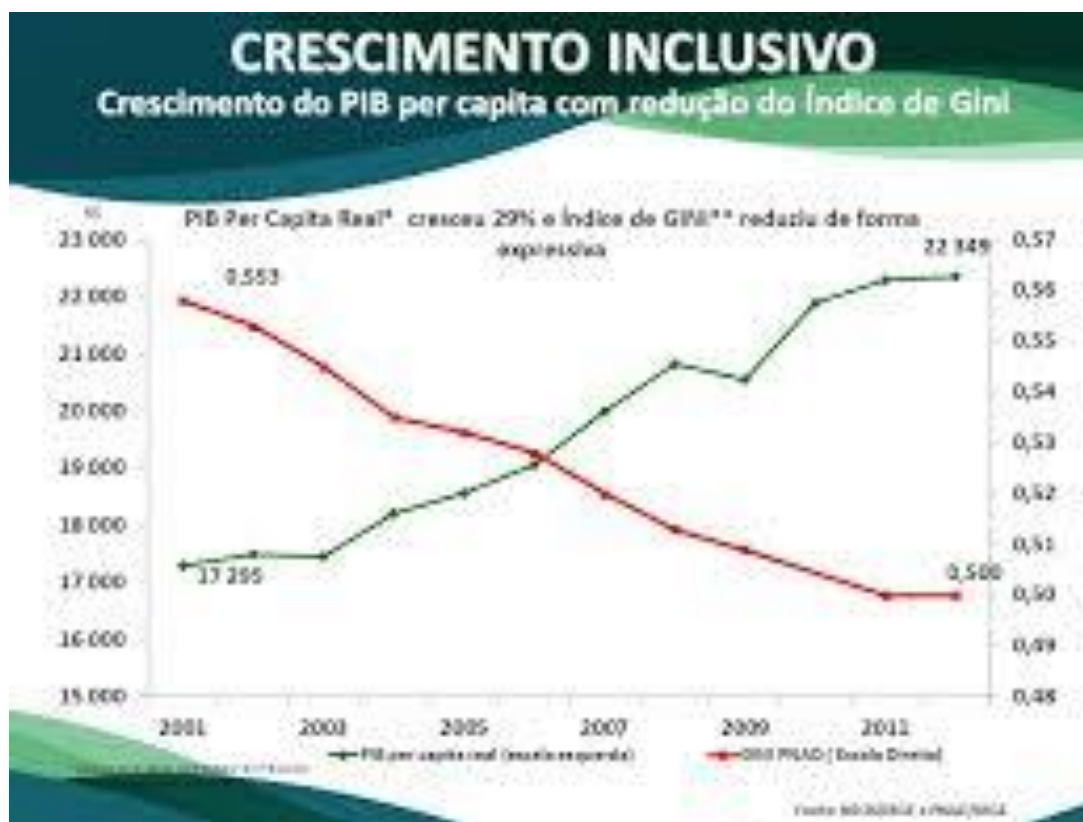
Sair do Mapa da Fome



O relatório “O Estado da Insegurança Alimentar no Mundo - 2014” mostra que, entre 2002 e 2014, o Brasil apresentou redução de 82,1% no número de pessoas subalimentadas.

O marco desse avanço, segundo consta do relatório, foi o Programa Fome Zero, que “colocou a erradicação da fome no centro do programa político e colocou em prática uma estratégia integral para promover a segurança alimentar, vinculando o apoio produtivo à proteção social.” (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, 2014)

Crescimento do PIB per capita x alcançar redução do índice de GINI



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 2014.

Investimento e manutenção de Política Industrial de longo prazo

Política Industrial

PITCE 2004-2008

Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior

“A Política industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce) foi lançada em 31 de março de 2004, com o objetivo de fortalecer e expandir a base industrial brasileira por meio da melhoria da capacidade inovadora das empresas”.

Concebida a partir de uma visão estratégica de longo prazo, a Pitce teve como pilar central a inovação e a agregação de valor aos processos, produtos e serviços da indústria nacional.

A Pitce atuou em três eixos: linhas de ação horizontais (inovação e desenvolvimento tecnológico, inserção externa/exportações, modernização industrial, ambiente institucional), setores estratégicos (software, semicondutores, bens de capital, fármacos e medicamentos) e em atividades portadoras

de futuro (biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis).”

“Dando Continuidade à Pitce, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) foi instituída pelo Governo Federal em 2008, com o objetivo de fortalecer a economia do país, sustentar o crescimento e incentivar a exportação, e teve como princípios norteadores o diálogo com o setor privado e o estabelecimento de metas, necessário ao seu permanente monitoramento.”

“Elaborada sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), em parceria com os ministérios da Fazenda e da Ciência e Tecnologia – além de instituições como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) -, a PDP apresentou quatro macrometas que visavam acelerar o investimento fixo, estimular a inovação, ampliar a inserção internacional do Brasil e aumentar o número de micro e pequenas empresas exportadoras.”.

PBM 2011-2014

Plano Brasil Maior

“Instituído pelo Governo Federal, o Plano Brasil Maior estabelece a política industrial, tecnológica, de serviços e de comércio exterior para o período de 2011 a 2014. Focando no estímulo à inovação e à produção nacional para alavancar a competitividade da indústria nos mercados interno e externo, o país se organiza para dar passos mais ousados em direção ao desenvolvimento econômico e social”.

Ao mobilizar as forças produtivas para inovar, competir e crescer, o Plano busca aproveitar competências presentes nas empresas, na academia e na sociedade, construindo um país mais próspero e inclusivo. O Plano Brasil Maior integra instrumentos de vários ministérios e órgãos do Governo Federal cujas iniciativas e programas se somam num esforço integrado e abrangente de geração de emprego e renda em benefício do povo brasileiro.

“O Plano estabelece um conjunto de medidas, que serão complementadas ao longo do período 2011-2014, a partir do diálogo com o setor produtivo.”

Fonte: ABDI, Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, 2015.

O que deu errado? “Ensaio Desenvolvimentista”, descontinuado.

3. Fases do Desenvolvimento Brasileiro

Três fases do Desenvolvimento Brasileiro, 1950-2014	Estratégias de Desenvolvimento	Taxas de Crescimento anuais: PIB/FBCF/Produtividade
1950-1980: Expansão acelerada, industrialização. (Ideologicamente, uma “era desenvolvimentista”).	1950-80: Industrialização e urbanização conduzidas pelo Estado, com concentração de renda.	(1950-1980) 7,4%/7,7%/4,2%
1981-2002: A era da instabilidade macro econômica, inibidora do crescimento e das ideias desenvolvimentistas (perplexidade seguida de ascensão ao neoliberalismo).	“Sobrevivência” (administração da instabilidade macro, 1980-1994). Reformas neoliberais (1988-2002). Plano Real, conquista e priorização da estabilidade de preços (1994-2002).	(1981-2003) 2,0%/0%/-0.2%
2003/-: Crescimento com redistribuição de renda, em fase de alívio externo por exportação de commodities	2003/-: Novo estilo de desenvolvimento?	(2004-2013) 3,7%/6,8%/1,7%

Fonte: Bileschoswky, 2014.

Papel do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES - foi criado em 2003 pelo então Presidente Luís Inácio Lula da Silva (Lei nº 10.683 de 28.05.2003), com prerrogativas de assessoramento direto à Presidência, para promover o diálogo e a concertação em torno do desenvolvimento brasileiro, entendendo como problemas nucleares e impeditivos de desenvolvimento do país a elevada desigualdade social e o baixo crescimento econômico.

O contexto de criação do CDES é marcado pela institucionalização da participação¹⁹⁸ da sociedade na administração pública federal (SANTOS e GUGLIANO, 2015): sua concepção almejava estimular a discussão e a construção de alianças estratégicas intersetoriais, e buscava qualificar o diálogo social como a mecanismo de busca da síntese possível entre projetos que prevalecem na sociedade.

Os conselheiros são convidados e nomeados pela Presidência da República para um mandato de dois anos, com possibilidade de recondução por igual período. A participação dos conselheiros é considerada honorífica, atividade relevante ao Estado e não remunerada.

¹⁹⁸ Novamente, fugiria ao escopo deste trabalho a problematização da eficácia de tais projetos; apenas para nortear uma futura discussão, mencionam-se as seguintes fragilidades, apontadas por Santos e Gugliano (*op. cit.*): sobrerrepresentação de alguns segmentos, indefinição de critérios empregados na escolha de participantes, e sobreposição com a agenda governamental.

Até que se realizem as reuniões do Pleno do CDES, (44 Plenos, até janeiro de 2016), com a presença presidencial, cerca de noventa Conselheiros e de dez a vinte ministros, basicamente são produzidos e discutidos documentos estratégicos que abordam o projeto nacional de desenvolvimento (o que não é trivial, considerado o mantra “o Brasil não tem projeto de desenvolvimento”, recorrente em certa literatura ou manifestações).

O quadro a seguir, sistematiza e organiza a legislação que rege o funcionamento do CDES.

Quadro 1. Atribuições do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Legislação

<p>Art.8o Ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social compete assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento, e apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais de desenvolvimento econômico e social que le sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas na articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e no concerto entre os diversos setores da sociedade nele representados.</p>	
<p>O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social será presidido pelo Presidente da República e integrado:</p>	<p>Revogado pela Medida Provisoria nº 696, de 2015.</p>
<p>I - Pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, que será o seu Secretário Executivo (Redação dada pela Lei 11.204 de 2006).</p>	<p>Revogado pela Medida Provisoria nº 696, de 2015.</p>
<p>II- Pelos Ministros de Estado Chefe da Casa Civil, da Secretaria Geral do Gabinete de Segurança Institucional, da Secretaria de Assuntos Estratégicos, da Secretaria de Assuntos para as Mulheres, da Secretaria de Direitos Humanos, da Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade Racial e da Secretaria da Micro e Pequena Empresa.</p>	<p>Revogado pela Medida Provisoria nº 696, de 2015.</p>
<p>III- Pelos Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Do Trabalho e Emprego, Do Meio Ambiente, das Relações Exteriores, da Pesca e Aquicultura, Presidente do Banco Central do do Brasil (Redação dada pela Lei 11.958 de 2009).</p>	<p>Revogado pela Medida Provisoria nº 696, de 2015.</p>
<p>IV- Por noventa cidadãos brasileiros, e respectivos suplentes maiores de idade, de ilibada conduta e reconhecida liderança e representatividade, todos designados pelo Presidente da República.</p>	<p>Revogado pela Medida Provisoria nº 696, de 2015.</p>
<p>§ 20 Nos impedimentos, por motivos justificados, dos membros titulares, serão convocados os seus suplentes.</p>	<p>Revogado pela Medida Provisoria nº 696, de 2015.</p>
<p>§ 3o Os integrantes referidos nos incisos I, II e III terão como suplentes os Secretários Executivos ou Secretários aduntos das respectivas pastas.</p>	<p>Revogado pela Medida Provisoria nº 696, de 2015.</p>

Elaboração dos autores. Fontes: CDES. Casa Civil da Presidência e Diário Oficial da União.

2.2 Agendas Nacionais de Desenvolvimento

As atividades do CDES produziram um conjunto vigoroso de documentos em torno do tema desenvolvimento. Sem pretender esgotá-las, é possível afirmar que ali foram tratadas e decididas ações sobre políticas públicas em temas como: infraestrutura para o desenvolvimento; agricultura e desenvolvimento sustentável; educação profissional, técnica e tecnológica; reforma fiscal; matriz energética para o desenvolvimento; ciência, tecnologia e inovação; monitoramento da crise econômica internacional; bioenergia: etanol, biodiesel e a bioeletricidade; micro e pequenas empresas, informalidade e a autogestão; PPA - Plano Plurianual; reforma da seguridade social; reforma sindical e trabalhista. Os aportes variam e podem ser organizados, basicamente em informações sobre as políticas e ações de governo; conceitos, análises e dados estatísticos trazidos por especialistas, instituições, universidades; assessoramento técnico na área de políticas de desenvolvimento; sistematização dos debates e proposições, organização dos relatos e documentos. Essas atividades produziram documentos estruturados e estruturantes, dois quais se selecionam quatro.

Cartas de Concertação (2003/2004): serviram como documentos base e abordaram as perspectivas e pontos fundamentais para o desenvolvimento.

Agenda Nacional de Desenvolvimento (gestada desde maio de 2004, publicada em 2005): organiza uma visão de futuro, valores, objetivos e orientações para o desenvolvimento do Brasil.

Enunciados Estratégicos (publicados em 2006): propõem metas concretas sobre diversas dimensões, ofertando uma base ao movimento de concertação estratégico para o desenvolvimento.

Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento (publicada em 2010): listou nove desafios complementares e inter-relacionados para materializar uma trajetória de longo prazo para o desenvolvimento sustentável a partir de um novo patamar de crescimento econômico, deixado pelo governo Lula da Silva II.

Considerações Finais

Aos estertores do processo que culminará com o impedimento de uma segunda Presidência da República no intervalo de 25 anos, já há sinais assustadoramente inequívocos de que a agenda progressista trazida à tona, exercitada e praticada — novamente, sem prejuízo da constatação de suas várias imperfeições — nos períodos Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff, está sendo interrompida e, muitas das vezes, estigmatizada.

Várias das perguntas que restam em suspenso estão associadas ao futuro legado da presidência Rousseff. No cenário mais recente, o *ethos* é de estagnação política e econômica e de forte conjunção de crises, abrangendo desde as eleições de 2014 até o período de interinado exercido pelo vice-presidente, cenário que provavelmente se prolongará.

Restam pendentes questões tais: quais dessas “políticas de desenvolvimento” atravessaram exitosamente o período Dilma Rousseff I, de maneira a se constituírem legados, plataformas por dentro do Estado, considerando-se que o segundo período Rousseff está interrompido de maneira abrupta e não se retomará? Se restarem, essas políticas têm marcadores nitidamente

desenvolvimentistas? O que terá sobrado para o panorama e os portfólios de políticas públicas ao final do período Rousseff II, interrompido?

Referências

AVELINO, D. P.; SANTOS, J. C. Controle social e transversalidades: sinais de participação no planejamento governamental brasileiro. Capítulo 8. In: CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, Eugênio A. Vilela dos (orgs). *PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática*. Brasília: IPEA, 2015, p.207-231. Pensamento estratégico, planejamento governamental & desenvolvimento no Brasil contemporâneo; Livro 2.

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 729-747, Dez. 2012.

BRASIL Presidência da República. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Desenvolvimento em Debate: 10 anos de contribuições do CDES*. Brasília: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014.

CASTRO, J. *Geografia da fome, o dilema brasileiro: pão ou aço*. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Desenvolvimento como Eixo e os Eixos para o Desenvolvimento. SALOMÃO, Inessa Laura; CARDOSO JR. José Celso Pereira & SANTOS, José Carlos dos. In: *A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde* [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. vol. 1, p. 1-7.

FURTADO, Celso. *A saga da SUDENE: (1958-1964)*. Arquivos Celso Furtado, v. 3, Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009.

Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. Disponível em: bit.ly/2hcdnQa. Acesso em: 10 Nov. 2016. 2014.

SANTOS, Priscilla Ribeiro dos; GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v. 23, n. 56, p. 3-19, Dez. 2015.

As Políticas de Vinculação do Governo Brasileiro para os Nacionais Emigrados e seus Descendentes

Alex Guedes Brum¹⁹⁹

Introdução

A questão do impacto da migração internacional sobre o desenvolvimento dos países de origem tem sido alvo de atenção crescente nos últimos anos, tanto por parte da comunidade científica quanto ao nível da decisão política. Ao longo das últimas décadas, numerosos governos de países de emigração têm estabelecido uma série de políticas com o objetivo de mobilizar o potencial da emigração e das comunidades emigradas no sentido de contribuírem para os processos internos de desenvolvimento.

No início da década de 1990, ocorre uma inversão do fluxo migratório, e o Brasil se torna um país de emigração. Atualmente, entre três a quatro milhões de brasileiros residem no exterior. Diante desse contexto, o presente trabalho busca apresentar as políticas de vinculação e de transferência de recursos do governo brasileiro para os emigrados e seus descendentes. Tais políticas visam efetivar os vínculos entre os nacionais que vivem fora do país de origem com tal sociedade, pois pressupõem que os emigrantes podem, mesmo sem regressar ao país de origem, acarretar benefícios para este.

O trabalho está organizado da seguinte forma: além da introdução, a segunda parte do trabalho tratará da relação entre migração e desenvolvimento. Na terceira parte, o Brasil será apresentado como um país de emigração. Em seguida, serão apresentadas as principais políticas de vinculação e de transferência de recursos do governo brasileiro para os nacionais e seus descendentes residentes no exterior. Logo após, serão apresentadas as considerações finais.

2. Migração internacional e Desenvolvimento

O estudo das migrações na disciplina de relações internacionais é dividido em três abordagens: a primeira é a de segurança internacional (realista); a segunda é a de promoção do desenvolvimento (liberal) e a terceira é a de defesa dos direitos dos migrantes (alternativa) (PIPER e ROTHER, 2012). Segundo a abordagem liberal, empregada pelo presente trabalho, os estados de origem dos emigrantes podem promover o desenvolvimento a partir das migrações. Entretanto, não há análises mais aprofundadas, por parte da academia brasileira de relações internacionais, das emigrações à luz da abordagem liberal (MILANEZ, 2013).

Organismos multilaterais têm sugerido aos estados membros considerar os benefícios das migrações. A ONU (Organização das Nações Unidas) ressaltou a importância de gerar vínculos com as comunidades transnacionais de migrantes para o desenvolvimento dos países de origem

¹⁹⁹ Mestrando em Estudos Estratégicos pelo Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Contato: alexguedes23@hotmail.com.

através de suas remessas e caráter empresarial (ONU, 2006). Outro benefício reside nas redes de cientistas e técnicos que possibilitam a transferência de conhecimentos produtivos e especializados e, por último, a vinculação cultural e política mediante a promoção do associativismo transnacional e da dupla cidadania dos migrantes (CROSA, 2014).

2.1. Impacto

Migrantes mantêm conexões com suas famílias e com outras pessoas em seus países de origem. Recentemente, a atenção tem passado do impacto que a migração de trabalhadores qualificados tem no mercado de trabalho em seus países de origem para uma agenda mais ampla que também considera os possíveis canais através dos quais os emigrantes podem promover comércio, investimento, e aquisição tecnológica. A recente literatura socioeconômica sobre o papel das comunidades emigradas argumenta que comércio, difusão de tecnologia e formação de capital são facilitadas pelos migrantes. O argumento é que os migrantes facilitam o comércio bilateral e o investimento entre os países de origem e os países de destino porque ajudam a minimizar as assimetrias de informação e outras imperfeições de mercado.

As remessas enviadas pelos emigrados são consideradas o indicador e a medida mais visível dos laços que conectam os migrantes a seus países de origem em função da importância que estas têm assumido para a economia de muitos países em desenvolvimento (NYBERG-SORENSEN e LEVITT, 2004). Como aponta NAIM (2002), para os países em desenvolvimento, tais remessas são maiores do que os fluxos oficiais de ajuda ao desenvolvimento, do que os fluxos do mercado de capitais, e mais do que a metade dos fluxos de investimento direto estrangeiro para esses países. As remessas também são mais estáveis do que os fluxos de capital privado e menos vulneráveis às mudanças relacionadas aos ciclos econômicos (RATHA, 2003).

Em relação à migração de recursos humanos qualificados, a circulação de cérebros (*brain circulation*) sugere que esta beneficie tanto o país de origem como o país de destino do emigrante, pois leva em conta que:

Processos dinâmicos de construção de redes sociais que estruturam a mobilidade espacial e as características da vida dos migrantes. Em se considerando os migrantes como transnacionais, os trabalhadores qualificados poderiam ser classificados como estratégicos para a disseminação de informações, contribuindo para a inovação e desenvolvimento também em seus países de origem (COENTRO e MARTES, 2009, p. 6).

Accioly, através da perspectiva de ganho de cérebros (*brain gain*), avalia como positivo o efeito da migração tanto para o país de destino do migrante qualificado, que recebe seu talento e habilidades e os incorpora ao mercado de trabalho, quanto para seu país de origem na medida em que o êxodo pode

trazer certos benefícios que o país de origem da mão-de-obra qualificada pode obter, como um possível aumento de remessas de capitais, do comércio internacional, de conhecimento, de investimento estrangeiro [...] e as qualidades adquiridas pelos imigrantes, úteis quando do seu possível retorno (2009, p. 19).

Portanto, a vinculação dos emigrantes qualificados com o país de origem é um tema de grande importância tanto para a compensação das perdas em sua formação e ausência em setores profissionais específicos no país de origem como para potencializar a sociedade do conhecimento (VILHENA, 2006).

2.2. Políticas de vinculação

Nos últimos anos, tem crescido o número de países de emigração que procuram mobilizar o potencial de suas comunidades no exterior, percebendo-as como a força contribuinte para o desenvolvimento nacional. Os governos tentam facilitar e dinamizar a atividade transnacional, oferecendo aos migrantes privilégios e concedendo direitos especiais (NYBERG-SORENSEN *et al.*, 2002).

Como aponta Padilla (2011), as políticas de vinculação surgem quando os Estados percebem que os emigrantes podem, mesmo sem regressar ao seu país de origem, acarretar benefícios para este. Para a autora, o repentino interesse pelos emigrados tem sido frequentemente despertado pela relevância que as remessas têm adquirido em suas sociedades de origem (PADILLA, 2011).

Como aponta MÁRMORA (2003), as políticas de vinculação podem ser vistas como parte das políticas mais amplas de recuperação do emigrado, sendo que as políticas de recuperação se subclassificam em políticas de retorno e de vinculação. As últimas pretendem “efetivar os vínculos entre os nacionais que vivem fora do país de origem” (MÁRMORA, 2003, p. 316, tradução do autor) com tal sociedade.

As políticas de vinculação sugerem o uso do conceito de cidadania transnacional, que pode descrever melhor as novas características do exercício de uma cidadania do emigrante em um espaço transnacional.

3. O Brasil como um país de emigração

Em meados dos anos 1980, a percepção da emergência de um fluxo contínuo de brasileiros fixando residência em outros países surpreendeu o país. Historicamente, sobretudo entre o final do século XIX e início do século XX, e posteriormente, entre os anos 1920 e 1930, o Brasil foi destino de centenas de milhares de migrantes, principalmente europeus e japoneses, em busca de um futuro mais próspero. De acordo com Rossana REIS (2011), a mudança provocou um abalo na autoimagem de “país de imigrantes” cultivada até então, e foi retratada pela mídia como mais um fracasso do país em atender as grandes expectativas referentes ao seu desenvolvimento econômico e social. O Brasil, tradicional país de imigração, transformou-se, nas últimas décadas, num país de expulsão populacional (MARINUCCI, 2008).

Tereza SALES (1999), em seu estudo sobre migração para os Estados Unidos, aponta que foi a partir da segunda metade dos anos 80 que se desencadearam os fluxos maciços da emigração brasileira para o exterior e, principalmente, para os Estados Unidos da América.

Essas afirmações confirmam o *World Economic and Social Survey – 2004* da ONU, o qual afirma que, desde o primeiro quinquênio dos anos 80, o Brasil começou a ter saldos migratórios constantemente negativos, sendo por isso, classificado atualmente como “*country of emigration*” (ONU, 2004, apud MARINUCCI, 2008, p. 1).

Nas palavras de MARGOLIS:

Por volta de 1990, cerca de 1,3 milhão de brasileiros “sumiram” do censo demográfico nacional, presumindo-se que tenham ido morar fora do Brasil, e em 2009 mais de 3 milhões estavam residindo no exterior. Estabeleceram-se em 112 países, com população variando de aproximadamente 1,2 milhão nos Estados Unidos, 200 mil no Paraguai e quantidade semelhante no Japão a apenas 60 no Vietnã e 32 na Etiópia (2013, p. 9).

Ainda segundo a autora, em 2008, brasileiros residentes nos Estados Unidos, Europa e Japão remeteram para casa em torno de 7,4 bilhões de dólares. Entretanto, dado o tamanho da economia brasileira - naquele momento a sexta maior do mundo -, as remessas representaram apenas 1% do Produto Interno Bruto do país (Margolis, 2013). Mesmo assim, o dinheiro enviado ao Brasil por cidadãos vivendo no exterior teve um grande impacto nas chamadas “comunidades remetentes”, cidades – tais como Governador Valadares no estado de Minas Gerais – que têm muitos habitantes morando no exterior.

Portanto, o Brasil se vê obrigado cada vez mais a pensar-se (ou repensar-se) com suas comunidades no exterior. Nas palavras de Oliveira:

Seria ilusório acreditar que estes fluxos de emigração brasileira representariam um momento apenas transitório desta população, e que todos irão voltar, mais cedo ou mais tarde. Na realidade, o que é mais viável que aconteça (e que já vem acontecendo), é a tendência, ao que parece crescente, a uma permanência cada vez maior, mesmo que as pessoas nem a menos cheguem a se conscientizar disso, e apenas se “deixem ficar” em terra estrangeira adiando o momento do retorno (2002, p. 5).

4. As Políticas de Vinculação do Governo Brasileiro para os Nacionais Emigrados e seus Descendentes

Como supramencionado, países como o Brasil têm colocado em prática políticas de vinculação que buscam recuperar o senso de pertencimento nacional, em uma tentativa de promover e levar vantagem dos recursos e, em alguns casos, do poder dos emigrantes. Entretanto, no Brasil, em comparação com outros países da região, não tem havido uma política forte para as comunidades no exterior (VILHENA, 2006).

No País, a política de reincorporação dos emigrados começou em meados da década de 1990. Durante o governo do ex-presidente Itamar Franco, o cargo do responsável pelos assuntos consulares foi elevado a um nível mais alto de responsabilidade, transformando-o em 1995 em Diretor Geral dos Assuntos Consulares. Foram estabelecidos consulados itinerantes com o objetivo de potencializar a atenção consular. Além disso, dentro do Programa de apoio aos brasileiros no exterior, foram criados os Conselhos Cidadãos com a finalidade de permitir a expressão das demandas por parte desta comunidade.

Em 1999, foi criada a Direção Geral dos Assuntos Consulares, Jurídico, e de Assistência a Brasileiros no Exterior, cuja competência é orientar e supervisionar as atividades consulares e de assistência e acompanhar o Ministério das Relações Exteriores na implementação da política migratória (SPRANDEL, 2000).

Como aponta Ushijima (2012), o processo de desenvolvimento de políticas de vinculação por parte do governo brasileiro, que ainda se encontra em fase inicial e fragmentado, ainda não se apresenta de forma explícita, como se dá em países como o Uruguai, com o Programa Departamento 20, e na Argentina, com o Programa Província 25.

Nas palavras da autora,

A tentativa de levar a soberania do Estado brasileiro sobre os emigrantes e os seus descendentes, dá-se por meio da ligação de direitos, a deveres, e formas de controle. Por exemplo, as facilitações ao exercício do direito ao voto, apesar de ser um direito, é também um dever; a regulamentação de remessas por vias legais as colocam sob o controle fiscal; e a vinculação à nacionalidade brasileira, como no caso da dupla-cidadania, além de garantir direitos, prende o indivíduo ao senso de pertencimento à nação (USHIJIMA, 2012, p. 104).

A seguir, serão apresentadas as principais políticas do Estado brasileiro para os emigrados e seus descendentes.

4.1. Remessas

No caso do Brasil, há que se registrar um viés econômico no trato com os emigrados. Como aponta Patarra, “a questão das remessas é colocada como ponto de partida e sua justificativa garante, em

primeiro lugar, em nome da economia brasileira e, em segundo, pela questão social” (2005, p. 30), pois se considera que:

Do ponto de vista da economia brasileira [...] a emigração é responsável pela remessa unilateral de cerca de dois bilhões de dólares anuais para o Brasil, contribuindo significativamente para diminuir o desequilíbrio da balança de pagamentos e, do ponto de vista social, para inclusão no mercado consumidor das famílias beneficiadas por essas remessas (Documento de Lisboa).

Em 2004, comemorando a cifra que teria entrado no país em parte pelo Banco do Brasil e em outra trazida pessoalmente ou enviada por parentes e amigos, “uma autoridade do Itamaraty manifestou-se, em tom jocoso: os brasileiros que vivem no exterior são compatriotas que deveriam ser recebidos com tapete vermelho, champanhe e caviar” (Folha de São Paulo, 4 Jul. 2004 apud PATARRA, 2005, p. 30). KLAGSBRUNN (1996), duas décadas atrás, já havia constatado que o emigrante era o maior produto de exportação do Brasil.

De acordo com Patarra (2005), também é importante apontar que o Fundo Multilateral de Inversões – Fumin, do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, vem realizando um:

[...] esforço conjunto com agentes governamentais, o setor privado e ONGs, instituições financeiras e outras, para aumentar a consciência da importância desses fluxos; aumentar a competição para diminuir os custos das remessas; promover a educação financeira, fomentar o impacto desses fundos ao oferecer mais opções financeiras para as famílias receptoras de remessas e suas comunidades (BID apud PATARRA, 2005, p. 30).

As autoridades vêm gradativamente se manifestando mais abertamente sobre o interesse de divisas para a economia nacional: percebe-se que o Brasil entrou no rol dos países com altos índices de remessas (PATARRA, 2005). O País é um dos vinte e três países que mais recebem remessas internacionais (MILANEZ, 2013).

A Caixa Econômica Federal é uma instituição financeira pública vinculada ao Ministério da Fazenda, que consiste no principal agente de políticas públicas do governo federal. Como aponta Ushijima, “despertada pelo potencial econômico dos brasileiros no exterior, ela tem expandido seus convênios com instituições nos Estados Unidos da América, Japão e Portugal” (2012, p. 109). Em sua página internacional, a Caixa disponibiliza informações destinadas aos brasileiros residentes no exterior sobre remessas e outros serviços como o financiamento da casa no país, empréstimos, e também as cartilhas e o cronograma relacionados ao programa, em parceria com o FUMIN/BID (Fundo Multilateral de Investimentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento) e o SEBRAE (Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), para a educação financeira e empreendedora de

brasileiros residente na região de Governador Valadares – Minas Gerais, e em Massachusetts-Estados Unidos.

O BB (Banco do Brasil) permite o envio de remessas para o Brasil, de pontos espalhados na Alemanha, Áustria, Estados Unidos, França, Alemanha, Itália, Japão, Portugal, e Reino Unido. Entretanto, “o seu principal público é o Japão” (USHIJIMA, 2012, p. 109).

4.2. Nacionalidade

As políticas consulares, de apoio e cidadania no exterior, desenvolvidas pelo governo brasileiro estão direcionadas aos nacionais brasileiros que se encontram fora do país. Como ressalta USHIJIMA:

As políticas tanto constituem um dever estatal, quanto um direito relacionado à posse da nacionalidade. Mas a própria nacionalidade, como “status” de membro de um determinado Estado, representa, em si, um direito (2012, p. 110).

Em 1994, diante do já consolidado movimento emigratório, e do aumento da restrição ao acesso a direitos pelos migrantes nos países mais desenvolvidos, é aprovada no Brasil, a Ementa Constitucional n. 3, que permite a posse da dupla nacionalidade. Entretanto, a mesma emenda suprimiu a possibilidade de aquisição da nacionalidade brasileira, por meio do registro de filhos de pai ou mãe brasileiros na repartição consular. Com isso, filhos de brasileiros que nasceram no exterior correram o risco de tornarem-se apátridas.

O problema foi a bandeira no movimento “brasileirinhos apátridas” (NETO; SPRANDEL, 2009), e denunciado pela CPMI da Emigração. Só em 2007, mais de dez anos depois, foi resgatada, por meio da aprovação da Emenda Constitucional n. 54, a possibilidade dos descendentes de brasileiros nascidos no exterior adquirirem a nacionalidade pelo simples registro consular. De acordo com Ushijima, “essa medida representou a volta de uma política de concessão da nacionalidade que adota não somente o critério do *jus solis*, mas também o do *jus sanguinis*” (2012, p. 110). Com a extensão da nacionalidade brasileira pela adoção também do critério *jus sanguinis*, a presença de nacionais no exterior passa a não depender somente da saída do país. Somente em 2010, foram feitos 30.438 registros de nascimentos de brasileiros no exterior (USHIJIMA, 2012, p. 111).

4.3. Deveres

Como aponta USHIJIMA (2012), a posse da nacionalidade, tanto garante o acesso a direitos, quanto exige o cumprimento de deveres. Do mesmo modo que o nacional que deixa o país não perde o seu direito a nacionalidade, dele continuam a ser cobradas obrigações eleitorais, militares, e tributárias.

Além de outras penalidades, o descumprimento dos deveres impede a obtenção ou suspende a validade de documentos de identificação, como o passaporte e o CPF (Cadastro de Pessoa Física).

Segundo Fitzgerald (2009), tais documentos são a principal ferramenta que Estados como o Brasil utilizam *"to control migration and 'embrace' individuals for purposes of conscripting, policing, taxing, and system of knowledge and power enabling the administration of a population"*.

4.4. Políticas Culturais no Exterior

Tanto o MRE (Ministério das Relações Exteriores) quanto o MinC (Ministério da Cultura) desenvolvem políticas para promover a cultura brasileira no exterior. Tais políticas visam proporcionar acesso à cultura nacional para emigrantes e seus descendentes, bem como funcionar como um meio de manutenção e de criação de vínculo com o País (USHIJIMA, 2012).

As ações para impulsionar um vínculo cultural são realizadas através da promoção do idioma no exterior, a difusão cultural e a divulgação da realidade brasileira no estrangeiro. No entanto, como aponta Vilhena:

Os projetos são pontuais, como a entrega de um prêmio a brasileiros destacados em um concurso de literatura. Da mesma forma, a promoção comercial através da participação em feiras e entrega de informação e orientação neste âmbito não se dirige exclusivamente aos emigrantes, mas a qualquer ator que possa desempenhar um papel econômico do exterior (2006, p. 45).

As principais ações na área, que podem ter esses efeitos, são: a criação de pontos de cultura no exterior, de programas de difusão cultural, o início da transmissão da TV Brasil internacional (Televisão Brasil Internacional), a instalação de centros culturais brasileiros e a promoção de atividades culturais pelas repartições consulares, além do desenvolvimento de políticas para estreitar os laços dos nacionais no exterior com o seu país de origem (USHIJIMA, 2012).

Com o objetivo de manter ou criar o vínculo com os brasileiros no exterior e também os seus descendentes, o Estado brasileiro tem adotado algumas medidas: a) a criação de honrarias (Ordem do Rio Branco) ou endosso das já criadas pela iniciativa privada; b) a instituição do Dia da Comunidade Brasileira no Exterior (29/09/2005) (FIRMEZA, 2007); c) a elaboração de cartilha infantil sobre o Brasil, intitulado "Brazil for Kids"; e d) o lançamento do concurso infantil de desenho "Brasileirinhos no Mundo".

4.5. Cientistas no exterior

As ações para atrair cientistas brasileiros residentes no exterior sempre foram bastante tímidas, em número reduzido e pontuais (Ushijima, 2012). Em 1997, foi realizada a I Conferência Brasileira sobre Ciência e Tecnologia de Massachusetts, para discutir opções de trabalho, no Brasil, para estudantes brasileiros, de ciências e tecnologia (LEVITT e DEHESA, 2003). Como aponta Ushijima (2012), esse foi praticamente o modelo de estratégia do Brasil até recentemente.

Nos últimos anos, o Brasil (Ministério da Ciência e Tecnologia em coordenação com o MRE) adotou uma nova medida, direcionada aos cientistas brasileiros que residem no exterior. Seu

objetivo foi integrar essa comunidade. A reunião dos representantes desse grupo de emigrantes, e também dos empresários brasileiros, deu-se, pela primeira vez, na 2ª. Conferência Brasil-EUA de Inovação, gerenciado pela ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial).

5. Considerações finais

Como demonstrado, o Estado brasileiro tem posto em prática políticas de vinculação que visam recuperar o senso de pertencimento nacional dos emigrados e seus descendentes com o objetivo de promover o desenvolvimento do país. No entanto, o processo de desenvolvimento de tais políticas ainda se encontra em fase inicial e fragmentado.

O presente trabalho - que teve como objetivo apresentar as políticas de vinculação do Brasil para os brasileiros no exterior e seus descendentes - apresenta limitações, pois há insuficientes pesquisas sobre a temática. Portanto, são necessários estudos aprofundados que avaliem tais políticas. Além disso, faltam pesquisas que abordem a interação do Estado brasileiro com comunidades de brasileiros no exterior específicas.

Referências

- ABREU, A. *As migrações internacionais e o desenvolvimento dos países de origem: Impactos e políticas*. Lisboa: Editora do Ministério da Educação, 2009.
- ACCIOLY, T. A. A circulação internacional de mão-de-obra qualificada na atualidade: políticas imigratórias dos Estados Unidos e Canadá e o Escritório de Imigração de Quebec em São Paulo. Dissertação de mestrado em Geografia, Instituto de Geografia, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2009.
- COENTRO, L. U.; MARTES, A. C. B. Emigração de Estudantes e Profissionais Qualificados: Há Fuga de Cérebros no Brasil? In: Anais do 35º Encontro Anual da Anpocs. Caxambu: 26-30 Oct. 2009.
- CROSA, Z. Políticas de vinculación del Estado uruguayo e inmigración uruguayana en Argentina. *Cahiers des Amériques latines*, Paris, , n. 76, p. 13-31, 04 Nov. 2014.
- FIRMEZA, G. T. *Brasileiros no exterior*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007.
- KLAGSBRUNN, V. H. “Globalização da economia mundial e mercado de trabalho: a emigração de brasileiros para os Estados Unidos e Japão”. In: PATARRA, Neide Lopes (Coord.). *Migrações Internacionais: Herança XX Agenda XXI*. Campinas: FNUAP, 1996.
- LEVITT, P.; DE LA DEHESA, R. Transnational migration and the redefinition of the state: Variations and explanations. *Ethnic and racial studies*, vol. 26, n. 4, p. 587-611, 2003.
- MARGOLIS, M. L. *Goodbye, Brazil! emigrantes brasileiros no mundo*. São Paulo: Contexto, 2013.
- MARINUCCI, R. Brasileiros e Brasileiras no Exterior. Apresentação dos dados recentes do Ministério das Relações Exteriores. Documentos de trabalho de CSEM. Disponível em: bit.ly/2zdZaXD. Acesso em: 05 Nov. 2016.
- MÁRMORA, L. *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: Paidós, 2003.marmo
- MILANEZ, L. C. V. Brasileiros no Exterior: Formulação de Política Externa e Formação de Comunidades. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília. Brasília, 2013.
- NAIM, Mo. The New Diaspora: New Links between Émigrés and their Home Countries can become a Powerful Force for Economic Development. *Foreign Policy*, Washington, 2002, n. 131, p. 96-99.
- NYBERG-SORENSEN, N.; LEVITT, P.. Global migration perspectives. *Global migration perspectives*, n. 6, 2004.
- OLIVEIRA, A. C. A Emigração de Brasileiros para os Estados Unidos – o caso de Miami. In: Anais do 13º Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais. Ouro Preto: 4-8 Nov. 2002.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Globalização e interdependência: migração internacional e desenvolvimento. Relatório do Secretário Geral, 2006. Disponível em: bit.ly/2zz6Fva. Acesso em: 10 Mar. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. World Economic and Social Survey - 2004. Nova Iorque: Departamento de Assuntos Sociais e Econômicos, 2004. Disponível em: <http://www.un.org/esa/analysis/wess/>. Acesso em: 12 Abr. 2016.

PADILLA, B. Engagement policies and practices: expanding the citizenship of the Brazilian diaspora. *International Migration*, 2011, vol. 49, n. 3, p. 10-29, 2011.

PATARRA, N. L. Migrações Internacionais de e para o Brasil Contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, vol. 19, n. 3, p. 23-33, jul./set. 2005.

PIPER, N; ROTHER, S. Let's argue about migration: advancing a right(s) discourse via communicative opportunities. *Third World Quarterly*, vol. 33, n. 9, p. 1735-1750, 2012.

RATHA, D. Workers' Remittances: An Important and Stable Source of External Development Finance. *Economics Seminar Series*, 2005. Disponível em: bit.ly/2h9jlhm. Acesso em: 14 Mar. 2016.

REIS, R. A Política do Brasil para as Migrações Internacionais. *Contexto Internacional*, v. 33, n. 1, p. 47-69, 2011.

SALES, T. *Brasileiros longe de casa*. São Paulo: Cortez Editora, 1999.

SPRANDEL, M. A.. Brasileiros na Fronteira com o Paraguai. *Estudos Avançados*, 2006, v. 20, n. 57, p. 137-156.

USHIJIMA, F. R. A Política Externa Brasileira para o Emigrantes e seus Descendentes. Dissertação de mestrado em Ciências Sociais, Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho". Marília, 2012.

VILHENA, D. V. *Vinculación de los emigrados latinoamericanos y caribeños con su país de origen: transnacionalismo y políticas públicas*. CELADE, 2006.

Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo: Avanços, Limites e Perspectivas sob a Ótica da Governança Institucional²⁰⁰

Ricardo Karam²⁰¹

1. Introdução

No passado recente, o Brasil tornou-se referência mundial no campo das políticas sociais em função de uma série de inovações institucionais bem sucedidas. A fim de tornar efetivos direitos previstos na Constituição de 1988, mas ainda negados a amplas parcelas de sua população mais pobre, diversas políticas de combate à fome, à miséria e à desigualdade foram debatidas, desenhadas e implementadas, acumulando mais de duas décadas de experimentalismo, nos três níveis de governo.

No nível federal, a atual configuração dessas políticas é o legado de doze anos de atuação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), refletindo um percurso histórico de aprimoramento institucional e aprendizagem organizacional decisivos para o desenvolvimento de novas capacidades burocráticas, abertura de canais de participação social e avanços na articulação federativa.

Foi sob tais condições que se tornou possível o lançamento, em 2011, do Plano Brasil sem Miséria, cujo objetivo manifesto foi iniciar uma nova etapa nas políticas sociais, sob uma perspectiva multidimensional e transversal. A recuperação dessa trajetória recente, utilizando o marco teórico da economia política institucionalista, é um exercício de reflexão sobre as perspectivas dos direitos sociais no país, à luz das turbulências econômicas que vêm colocando em cheque a visão otimista de que a última década produzira um inédito consenso em prol da inclusão social no país. Compreender os aspectos constitutivos e funcionais do arranjo institucional derivado desses processos sociais representa a possibilidade de impedir retrocessos e propugnar novos avanços.

2. Instituições, Estado e desenvolvimento – a desinterdição dos debates

O período de hegemonia conceitual e política do neoliberalismo, entre as décadas de 1980 e 1990, marcou um momento de tamanha prevalência da ortodoxia econômica neoclássica que muitos o descreveram, ironicamente, como era do pensamento único. Sob pressupostos utilitaristas tão intuitivos quanto simplistas, política e história foram declaradas irrelevantes, quando não estorvos, na rota para a “modernização”. Ato contínuo, a propalada superioridade dos mecanismos de mercado sobre quaisquer outras formas de coordenação dos atores sociais e econômicos propulsionou a primeira onda coordenada de reformas liberais em escala global, sobre os escombros da ordem keynesiano-fordista erigida no pós-guerra.

²⁰⁰ Este artigo apresenta análises inéditas baseadas no artigo *Do combate à fome ao desenvolvimento social, desafios a enfrentar*, do mesmo autor, publicado no Caderno de Estudos n. 25 do MDS (2016).

²⁰¹ Pesquisador do IPEA. Contato: rskaram@hotmail.com.

Contudo, bem antes da crise financeira que eclodiu de forma dramática ao fim de 2008, as fragilidades dessa agenda já vinham sendo questionadas em todo o mundo. As respostas aos evidentes limites do diagnóstico neoliberal não seguiram um padrão único, mas colocaram em relevo certos aspectos comuns. A renovada ênfase conferida às particularidades de trajetórias nacionais trouxe de volta ao debate categorias que no passado recente viram-se bastante desprestigiadas. Um exemplo são as instituições e sua influência na dinâmica social, temática que passou a estimular diversos estudos interdisciplinares para além das ortodoxias econômicas situadas à esquerda e à direita do espectro ideológico. Para CROUCH (2005), a Ciência Política e a Sociologia teriam se distanciado dos estudos econômicos desde o sucesso do keynesianismo no mundo desenvolvido. A crise da década de 1970 teria sido responsável pela retomada do interesse dessas disciplinas pela temática do desenvolvimento, sob a alcunha de economia política. Tal interesse, ressalta ele, teria se disseminado mesmo entre os economistas, insatisfeitos com a pouca atenção conferida pelo *mainstream* neoclássico às variáveis institucionais que moldam ambientes e estruturam a governança das organizações na realidade concreta (WILLIAMSON, 1998). Variações do argumento de Crouch foram expostos também por HALL e TAYLOR (1993), SCOTT (2001), EVANS (2003), entre outros.

A despeito do reconhecimento quanto à oportunidade e pertinência de uma agenda de pesquisas institucionalista, muitos autores têm se mostrado reticentes quanto às possibilidades de integração dos esforços hoje dispersos entre diferentes abordagens, disciplinas e campos do conhecimento. Para esse grupo, trata-se de um conjunto de perspectivas bastante distintas, quando não conflitantes, sob o rótulo genérico de neo-institucionalismo, fruto da diversidade de preceitos, bases epistemológicas e filiações teóricas (Medeiros, 2001; Chang e Evans, 2005; Hodgson, 2005). Já outros preferem apontar as vantagens de uma articulação dos esforços, desde que consideradas e sopesadas as forças e fragilidades das distintas abordagens, bem como as diferenças de foco e ênfase (HALL e TAYLOR, 1993; RUTHERFORD, 1996)²⁰².

O fato inconteste é que estudos e pesquisas acerca do papel das instituições no desenvolvimento têm se acumulando, comportando análises de diversos matizes sobre temas tão amplos e distintos quanto mudanças organizacionais, inovação, reformas no setor público, relações internacionais e sistemas de proteção social, permitindo assim novos olhares sobre a formação da agenda pública.

Não são poucas as implicações metodológicas da agenda neo-institucionalista para o campo das políticas públicas. Uma das categorias que recuperou atenção como unidade analítica foi o Estado, feito nada desprezível quando consideradas as tentativas de esvaziamento e estigmatização sofridas durante a ofensiva ideológica neoliberal. Em sua versão mais radicalizada, as linhas teóricas *estadocêntricas* não apenas romperam frontalmente com as ideias estrutural-funcionais que identificavam no Estado um agente heterônomo, a serviço de forças sociais hegemônicas. Propugnaram, ao contrário, que seu grau de independência e poder permitiriam situá-lo no centro do tabuleiro, não raro com precedência sobre a sociedade à qual deveria servir.

Ainda que não represente uma corrente homogênea, a perspectiva *estadocêntrica* ofereceu diversas contribuições para uma compreensão mais realista do papel do Estado em temas candentes na era da globalização. Alguns de seus principais *insights* incluem novas visões sobre a formação de Estados nacionais (Tilly, 1985), incorporação de ideias pelos sistemas políticos (WEIR, 1989),

²⁰² Uma discussão mais aprofundada sobre aderências e antagonismo das abordagens institucionalistas pode ser encontrada em Karam (2013; 2013b).

reações a crises globais (Skopcol, 1980) e um amplo programa de estudos comparados *cross-national*, que, como atesta Hill (1997), lançaram luz sobre particularidades nacionais e agregaram reflexões sobre os aspectos constitutivos e funcionais de Estados *fracos e fortes*.

A despeito dos inegáveis avanços conceituais propiciados por sua abordagem, a perspectiva institucional centrada no Estado viu-se alvo de inúmeras críticas, acusada de enviesar e consequentemente empobrecer as análises sobre a correlação de forças na sociedade (HOWLET e HAMESH, 1995), bem como de intercambiar indevidamente os termos autonomia e dominação (PRZEWORSKY, 1995). Nesse sentido, uma das críticas mais contundentes partiu de Peter Hall, inegavelmente um entusiasta do neo-institucionalismo e reconhecedor dos avanços proporcionados pela *state-centric theory* (HALL, 1986) em aspectos como o papel da burocracia no desenvolvimento econômico e sua capacidade de aprendizado. Para ele, a despeito dessas contribuições, o viés estatista resultaria num certo estrangulamento teórico do *policy making*, retrocedendo, no limite, à visão do Estado como caixa-preta, produzindo políticas públicas em série sob critérios próprios indecifráveis (1986; 1989).

Juntamente com David Soskice, Hall esteve na vanguarda dos novos estudos comparados sobre as estruturas socioeconômicas dos países capitalistas, inaugurando uma abordagem conhecida como Variedades de Capitalismo (*VoC*)²⁰³, que se disseminou a partir da primeira década do século XXI. O ânimo para essa linha de pesquisas derivou da constatação de que a propalada ampla convergência rumo a um padrão institucional neoliberal não se confirmara empiricamente. A despeito da existência de aspectos comuns nas agendas de reformas, as análises de Hall e Soskice colocaram em relevo vantagens comparativas presentes às configurações institucionais nacionais, com ênfase no papel estratégico das empresas privadas no ajustamento aos novos imperativos competitivos globais.

Muito embora represente um marco no debate sobre estratégias de desenvolvimento, alinhando-se aos críticos do capitalismo de modelo único, a linha de pesquisas inaugurada por Hall e Soskice não deixou de ser alvo de uma série de reparos, mesmo entre aqueles que reconheceram as relevantes contribuições teóricas e metodológicas oferecidas. Tais críticas decorreram principalmente de “determinismos” detectados na abordagem, tanto pela ênfase na estabilidade das instituições domésticas, o que teria comprometido um exame mais crítico do papel da inovação e das mudanças nas trajetórias institucionais, quanto pelo viés produtivista, responsável pelo negligenciamento analítico de outros atores e arranjos institucionais externos ao setor produtivo privado (AMABLE, 2003; CROUCH, 2005; Schmidt, 2006). Para autores como PONTUSSON (2005), subsistemas como o de proteção social seriam não apenas um componente do ambiente institucional mais amplo, mas um objeto de análise essencial para explicar a resiliência do tecido social e a produtividade sistêmica da economia.

No contexto latino-americano, os últimos anos testemunharam o desenvolvimento de uma agenda de pesquisas voltada à investigação das variedades de regimes produtivos existentes no continente (BOSCHI, 2011). A despeito da manifesta intenção de dialogar com a perspectiva *VoC*, as investigações levadas a cabo nos países da região não deixaram de ressaltar as particularidades socioeconômicas que tornam crucial o papel do poder público em dimensões tais como promoção de investimentos, inovação tecnológica e combate às grandes desigualdades sociais. Essa linha de estudos tem produzido interpretações inovadoras em temas como sindicalismo, relações entre os

²⁰³*Varieties of Capitalism*, no original.

poderes, papel dos bancos públicos, regulação financeira e emergência de sistemas de proteção social, vindo somar-se a um conjunto anterior de análises sobre atores, ideias e interesses que permeiam as estratégias de desenvolvimento do Brasil e países vizinhos após as reformas liberais das últimas décadas (DINIZ e BOSCHI, 2004; DINIZ, 2007).

3. Os desafios emergentes para a governança de políticas públicas em arranjos institucionais complexos

Não foi sem boa dose de controvérsia que o conceito de governança se popularizou. Assumindo inúmeros significados e variando em conteúdo de acordo com a abordagem adotada por cada autor, em sua dimensão funcional a governança é geralmente empregada com sentido capacitante, compreendendo o exercício do poder sobre arranjos institucionais por meio de mecanismos regulatórios e normativos de natureza formal ou informal (CROUCH, 2005; SCOTT, 2001). Parte da resistência ao termo, salienta CROUCH (2005: 21), tem como origem a percepção de que teria sido imposto como uma versão *pretensiosa* para governabilidade. Sem entrar no mérito de tal debate, mas tampouco negando-lhe pertinência, o conceito de governança será aqui utilizado numa perspectiva ampla, associada à coordenação de processos e estruturas complexos essenciais à implementação de políticas públicas.

É relativamente consensual entre pesquisadores que as reformas liberais que promoveram privatizações e desregulamentações estimularam a migração da governança baseada em hierarquias burocráticas públicas para novas matrizes institucionais, alegadamente mais flexíveis e eficientes, organizadas sob a lógica de mercado. Entre esses extremos, a literatura apontou o surgimento de formas híbridas, capazes de mesclar incentivos e controles sob a forma de redes. A celebração dessas novas formas de organização da ação coletiva, policêntricas, porosas e transparentes, parte do entendimento que encarnariam a estrutura ideal para lidar com ambientes dinâmicos e repletos de incertezas, tanto por estimular a sinergia e a cooperação quanto por estarem mais abertas à participação e à comunicação, favorecendo o surgimento de inovações. Numa visão otimista, as redes seriam capazes de combinar o melhor de hierarquias e mercados, propiciando resultados social e economicamente superiores.

Ao descrever o conceito de *State capacities* há mais de três décadas, HALL (1986) já apontava que o sucesso ou o fracasso de determinadas políticas públicas dependeria, além das capacidades técnicas tradicionais do corpo burocrático, de recursos institucionais arregimentados e disponibilizados para sua implementação, haja vista que o melhor retrato dos Estados contemporâneos seria o de uma *network* composta por diversas instituições inseridas em outras constelações institucionais da sociedade e do sistema econômico. Trata-se de uma abordagem relacional também explorada por autores como Peter EVANS, tanto no que diz respeito à capacidade de articulação do Estado com o setor econômico formal (2004) quanto com a sociedade civil organizada (2003). No segundo caso, acentua Evans, a existência de instâncias políticas deliberativas representaria ainda um aspecto-chave para superar o *fundamentalismo do capital*, rumo a um modelo de desenvolvimento mais democrático, inclusivo e socialmente justo. Não obstante, como ressaltado por BOUCKAERT et al (2010) ao analisar experiências nacionais concretas, seria possível distinguir diferentes padrões e níveis de coordenação *network-type*, variando de simples trocas de informação até instâncias formais de concertação e negociação para apoio a processos decisórios conjuntos. A realidade das

interações reticulares, concluem os autores, chama à atenção para um mosaico bastante complexo, não generalizável e profundamente influenciado pelos padrões e trajetórias nacionais.

O processo que LEVI-FAUR (2012) descreveu como passagem do *big government* para a *big governance* já conta com um razoável acúmulo de interpretações quanto à sua natureza, possibilidades e limites. A mais recorrente, já citada, é que a expressão governança distendeu-se de tal forma que perdeu parte de seu valor como unidade analítica, abarcando significados demasiado amplos a ponto de se parecer com um conceito “ônibus” ou “guarda-chuva”. Outras avaliações, de natureza política, problematizam a influência desproporcional exercida nos arranjos e ambientes institucionais por atores com mais recursos, capacidade de representação e poder relacional (SCHMIDT, 2006; PETERS, 2008; SCHNEIDER 2008; 2009).

Já um terceiro grupo de críticas é ainda mais significativo, pois remete a problemas no cerne das estratégias de reformas administrativas no setor público e têm recebido o endosso de organismos multilaterais como a Organização para Cooperação para o Desenvolvimento (OCDE) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Em linhas gerais, o argumento é que excessos no enxugamento, autonomização e especialização dos órgãos estatais teriam levado a uma fragmentação da ação governamental, tornando necessárias novas reformas corretivas. Em jogo, estariam aspectos críticos, como a coesão do aparato governamental e a coerência das políticas públicas. Segundo a OCDE (2014), num contexto de crise como a iniciada 2008, a baixa credibilidade na ação pública poderia minar a capacidade dos governos de negociar e implementar políticas em meio à instabilidade, num círculo vicioso que prejudicaria o conjunto da sociedade. Analisando a realidade latino-americana, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) acrescenta o agravante de crescentes demandas por melhorias nos serviços públicos, fruto de uma década de crescimento, inclusão social e ampliação das classes médias nos países da região. Para o órgão, as melhorias gerais nas condições socioeconômicas do conjunto da sociedade não teriam sido acompanhadas pelo incremento correspondente na capacidade de entrega dos governos nacionais (BID, 2013).

O diagnóstico desses organismos não avalia um retorno ao passado de organizações públicas altamente hierarquizadas e onipotentes sobre aspectos críticos da vida social, mas reconhece que houve uma idealização quanto aos benefícios de modelos de governança que subestimam o papel coordenador do poder público. Numa perspectiva mais realista, por mais louváveis que sejam os princípios por detrás de ações executadas de forma coletiva em prol de objetivos comuns, a distribuição de papéis vai sempre se deparar com atores sociais repletos de expectativas próprias e com conhecimento limitado dos riscos e oportunidades situacionais. Ainda que se assumam uma visão idílica da natureza humana, permanece a questão de que somente um agente que garanta a coordenação dos movimentos dos demais pode propiciar equilíbrios superiores no longo prazo, e o único ator com autoridade política para superpor-se aos interesses individuais imediatos seria o Estado (FIANI, 2013). Para PETERS (2008), é preciso reconhecer a existência de um *hiato de governança* no funcionamento das atuais redes de políticas, pois embora estas sejam representadas como alternativas às formas convencionais de gestão pública, o Estado continuaria tendo um papel central na própria criação e manutenção dessas redes, sendo necessário discutir a *governança da governança*, a fim de devolver ao governo o controle de certas funções indelegáveis.

Evidências empíricas coletadas a partir do estudo de políticas públicas confirmam que não há arranjos ideais a serem emulados, tampouco melhores práticas generalizáveis. As estruturas de governança e os instrumentos de políticas não são escolhas absolutamente livres e tampouco

estáticas, mas antes condicionadas por fatores como a complexidade da área de intervenção, a natureza das relações entre os atores, a reputação das partes envolvidas e os recursos disponíveis (GESTEL et al, 2012), o que coloca em relevo a necessidade da combinação de competências técnicas e habilidades relacionais por parte do Estado para coordenar esses arranjos, influenciando positivamente tanto a capacidade de inovação quanto de entrega de resultados (PIRES e GOMIDE, 2016).

A inegável interdependência crescente entre governo, setor produtivo e sociedade civil confirma a oportunidade de uma agenda de pesquisas centrada na qualidade das instituições básicas de governança, vitais para o alinhamento de expectativas e estratégias de atuação de diferentes atores. Dois tópicos parecem de especial relevância nessa investigação: as formas de interação entre os agentes, capazes de modular incentivos, desincentivos e restrições, e as habilidades e competências que o poder público deve possuir, dado seu papel insubstituível no ciclo das políticas públicas. Trata-se, na verdade, de aspectos complementares e indissociáveis, uma vez que os tipos de inter-relacionamentos estabelecidos são derivados do padrão de atuação do Estado, que tem oscilado nas últimas décadas como resultado do conjunto de reformas (e contra-reformas) aplicadas país a país.

4. A gente não quer só comida - do combate à fome ao Desenvolvimento Social

Muito embora o debate sobre as questões estruturais da fome no Brasil remonte aos trabalhos seminais de Josué de Castro, na década de 1940, é apenas a partir da eleição da candidatura oposicionista do presidente Lula, em 2002, que a segurança alimentar entra em definitivo na cena pública. Cercado de expectativas, o novo governo lança uma ambiciosa política social, transversal e federativa, o Fome Zero, cuja concepção de política em rede (ou rede de políticas) pretendia combinar medidas emergenciais com ações estruturantes de médio e longo prazos, apostando num *novo modelo de desenvolvimento*, nas palavras do ex-ministro José Graziano (FONSECA e ROQUETTE, 2005).

Segundo as interpretações negativas mais correntes, o Fome Zero teria simplesmente “fracassado”, razão pela qual foi sumariamente “substituído” pelo Programa Bolsa-Família, seu herdeiro “bem sucedido”. Sem negar que inúmeros equívocos levaram à revisão de vários de seus postulados originais, a dicotomia sucesso *versus* fracasso encerra uma visão bastante superficial sobre um processo mais complexo, de natureza evolutiva-adaptativa. Ambicioso em seus objetivos e estratégias de atuação, o Fome Zero ressentiu-se de recursos institucionais básicos, como uma estratégia agregadora para o conjunto do governo, a clara definição de papéis e responsabilidades e mecanismos de controle, e, talvez o mais importante, um mínimo de consenso político a suportá-lo. Olhando em perspectiva, contudo, circulação de ideias, abertura de canais de participação social, desenvolvimento de capacidades burocráticas, inovações tecnológicas e organizacionais, novas instâncias de pactuação são legados inegáveis do Fome Zero, com amplas repercussões na estrutura de governança das políticas sociais contemporâneas. Justifica-se, portanto, um exame mais detalhado dos antecedentes de sua criação e de alguns aspectos críticos de sua curta trajetória política.

O primeiro aspecto distintivo do Fome Zero refere-se ao papel preponderante das pressões sociais para sua introdução na agenda pública. Um marco desse processo é quando, derrotado no

pleito de 1989, o candidato Lula incumbiu o Instituto Cidadania²⁰⁴ de elaborar um projeto de segurança alimentar e nutricional para o país²⁰⁵, em 1991, conferindo uma visibilidade inédita à temática. Após o afastamento do presidente Fernando Collor, o vice Itamar Franco assume e amplia o espaço de discussão, quando, sob intensa mobilização social, é lançada a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, rara parceria entre sociedade civil e setores da política partidária. Como parte das ações, em 1993 é criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), de caráter consultivo, com participação majoritária da sociedade civil e diretamente ligado ao presidente da república. No mesmo ano, com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1990, o IPEA elabora o Mapa da Fome, que revela que 32 milhões de brasileiros encontravam-se em situação de extrema pobreza. Ao fim dos dois anos do governo de Itamar Franco, o Consea logra uma série de avanços na política de Segurança Alimentar, como a descentralização da merenda escolar, a ampliação e divulgação do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), a implementação do Programa de Combate à Desnutrição Infantil, a distribuição de estoques públicos de alimentos às populações carentes ou vítimas da seca (MENEZES, 2011: 37). Nesse período, é ainda convocada e realizada a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar.

Todos esses avanços, contudo, não impedem que novo capítulo desfavorável para as políticas de SAN seja escrito com a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso. Com a extinção do Consea, em 1995, a segurança alimentar perde importância política, passando a subsistir, em sua acepção original, apenas no interior do Ministério da Saúde. Nos últimos dois anos da gestão de Fernando Henrique, diante dos resultados modestos de suas iniciativas de maior destaque na área social, os Programas Comunidade Solidária e Comunidade Ativa, que apostavam na mobilização social e no desenvolvimento local, o governo federal decide emular as experiências de programas de transferência de renda condicionada de sucesso no nível subnacional. Tal estratégia passa a ocupar lugar preponderante, consolidando-se com o lançamento de programas como o Bolsa-Escola, o Bolsa-Alimentação, o Bolsa-Renda e o Auxílio-Gás. Para PESSANHA (2002, p. 271), trata-se de uma tentativa de implantar um sistema de proteção social baseado em programas de renda mínima, *provavelmente com vistas aos desdobramentos do novo ciclo político-eleitoral que se aproxima*, fato que não impede a derrota da situação em 2002.

O governo eleito em 2003 depara-se, portanto, com dois legados negativos simultâneos: o desmantelamento das iniciativas de SAN e um conjunto de políticas sociais fragmentadas e concorrentes entre si. Adicionalmente, coloca-se o imperativo político de ampliar os direitos sociais, com o lançamento de novos programas. Contudo, as decisões acerca da estrutura de governança para lidar com o triplo desafio mostram-se problemáticas, pois além de não aprimorarem a coordenação, introduzem elementos perturbadores da coesão governamental, como no caso da criação de mais uma estrutura, o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA). O órgão, a despeito do papel supostamente protagonista na articulação das ações do Fome Zero, não centraliza a coordenação dos programas de transferência de renda, que seguem a cargo de órgãos distintos. Fato agravante, a nova estrutura passa a gerenciar mais um programa de transferência de renda condicionada, o Cartão Alimentação, que vem se somar aos já existentes. Trata-se de uma

²⁰⁴ O Instituto tem como origem o *governo paralelo* criado pelo PT após a derrota eleitoral de 1989. Inspirado na experiência inglesa, a iniciativa tinha como objetivo fiscalizar e propor políticas alternativas às apresentadas pela gestão de Fernando Collor.

²⁰⁵ A elaboração da proposta ficou a cargo de José Gomes da Silva, expoente da luta pela reforma agrária, pai do futuro ministro José Graziano.

decisão que retarda a implementação de uma recomendação do relatório da equipe de transição do governo eleito, que apontara a necessidade de unificação das bolsas e auxílios a cargo de órgãos diversos (KARAM, 2013). Muito embora signifique a ampliação de direitos, o formato do Cartão Alimentação acaba por estimular conflitos entre o governo e a sociedade civil, que passam a disputar a primazia na identificação do público-alvo, verificação de condicionalidades e composição dos conselhos gestores (FONSECA e ROQUETTE, 2005). A curta existência do MESA é marcada ainda por outras iniciativas mal sucedidas de atuação em rede, como a tentativa de disseminar consórcios intermunicipais privados e a aposta nos convênios como instrumentos de cooperação com os municípios. Como resume MOREIRA (2011), o órgão não se mostra capaz de atender às demandas por ele mesmo estimuladas na sociedade. Apostando na construção de projetos consensuais, o ministério viu-se obrigado a empreender esforços de articulação e interlocução muito superiores à sua capacidade, diminuta em termos de estrutura e recursos humanos. O acúmulo de decisões equivocadas gera resultados discretos na área social durante o primeiro ano do governo, o que leva o presidente Lula a retomar a proposta de unificação dos programas de transferência condicionada de renda, que acontece por meio do lançamento daquele que se tornaria um dos mais bem sucedidos programas sociais da história recente, o Bolsa-Família (PBF).

O lançamento do PBF é seguido de uma reestruturação administrativa, de caráter centralizador, na área social do governo. Em janeiro de 2004, é criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que nasce com a missão de gerenciar o novo programa. O MDS absorve ainda as estruturas e programas do MESA e de outra pasta de curta trajetória, a da assistência e promoção social (MAS). A criação do MAS representou um dos raros momentos em que a política de assistência social, campo tradicional de ação pública, adquiriu autonomia organizacional, desvinculando-se da previdência social. Historicamente associada à caridade e à filantropia, a partir da Constituição de 1988 a assistência social adquire o *status* de direito universal não contributivo, como política integrante do sistema de seguridade social. Abrigam-se assim, no primeiro escalão do novo órgão, políticas de variados graus de maturidade e distintos níveis de consolidação institucional.

Se a aposta subjacente à criação do MDS era alcançar um nível de integração e reforço mútuo capaz de corresponder às altas expectativas da base social do governo, pode-se afirmar que os esforços foram bem sucedidos. Às pactuações intra e intergovernamentais que viabilizaram o lançamento do PBF e o fortalecimento do Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico), seguiram-se eventos que podem ser considerados marcos de participação social e de fortalecimento institucional. Nos três anos seguintes à criação do MDS ocorrem a II e III Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional, evidenciando que a ação governamental encontrava apoio na sociedade civil para avançar. Em 2006, o Congresso Nacional aprovou a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), instituindo finalmente um marco jurídico para a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). A lei estabelece, ainda, o compromisso governamental de elaborar uma política e um plano nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Em fevereiro de 2010, ocorre a tão esperada inclusão do direito à alimentação no rol dos direitos sociais constitucionais, por meio da Promulgação da Proposta de Emenda à Constituição nº 64. Ainda que carecendo de fontes estáveis de financiamento, a institucionalização amplia o espaço para debates afins, dando crescente visibilidade e apoio ao tema na agenda pública.

Já o Bolsa Família, que nasceu atendendo a 3,6 milhões de famílias, chega a 2010 com mais do que o triplo de beneficiários, atingindo cerca de 13 milhões de famílias, praticamente universalizado

pelo território. Tal consolidação, somente possível em função dos investimentos no CadÚnico, exigiu um enorme esforço de interlocução e coordenação federativas, bem como a mobilização de gestores da educação, saúde e assistência social. Nesta última, a mais institucionalizada das políticas sob a guarda do ministério, os avanços são igualmente significativos. Além de integrar ao PBF a oferta de serviços e o acompanhamento de condicionalidades familiares, a área implementa uma robusta agenda programática. Impulsionada pelos resultados da sua IV Conferência Nacional, ocorrida em 2003, a assistência social estrutura um Sistema Único de Assistência Social (SUAS) para implementar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em moldes similares aos do Sistema Único de Saúde (SUS). Tais iniciativas lhe conferem um crescente protagonismo na inclusão social e no combate à pobreza, que passa a ser realizado por meio de uma estrutura altamente capilarizada, territorializada, hierarquizada e especializada. Os esforços em prol da governança da complexa trama de políticas e programas distintos justificam ainda a criação no MDS de uma secretaria totalmente voltada à gestão da informação e avaliação (SAGI), cuja missão passa a ser municiar gestores e sociedade em geral de subsídios e ferramentas informacionais voltados à transparência e ao aprimoramento da gestão.

5. A permanente busca pela intersetorialidade: O Plano Brasil sem Miséria

Após quase uma década de melhora nos indicadores socioeconômicos, havia a percepção no governo de que o país trilhava bons caminhos, com a perspectiva de sustentabilidade do modelo de crescimento inclusivo em vigor, algo raro em nossa trajetória. A entrada do ano de 2011 é marcada, assim, por uma intensa sensação de otimismo, coincidente com a eleição da presidenta Dilma Rousseff, representante da continuidade do projeto político no poder.

Contudo, a despeito dos avanços no mercado de trabalho, da política de valorização do salário mínimo e da expansão dos programas sociais, os dados do Censo de 2010 forneceram um retrato ainda preocupante no que diz respeito à situação social de um significativo estrato da população. Os frutos do crescimento econômico continuavam a não chegar ao que se convencionou chamar “núcleo duro” da pobreza, que permanecia alijado dos benefícios do novo ciclo de crescimento. Herdando altas taxas de popularidade do antecessor Lula, a presidenta Dilma inicia seu primeiro mandato com o compromisso de concentrar esforços na melhoria das condições de vida dos indivíduos mais carentes, elegendo como meta a superação da extrema pobreza, cuja incompatibilidade com a nova realidade de ascensão social em larga escala se traduziria no mote “país rico é país sem pobreza”. Assim, após meses de preparativos, é lançado, por meio do Decreto nº 7.492, de junho de 2011, o Plano Nacional para Superação da Extrema Pobreza, batizado como Plano Brasil sem Miséria (BSM).

Em linhas gerais, o BSM partiu de uma linha de corte de R\$ 70 *per capita* para definição de extrema pobreza, abaixo da qual, segundo dados do Censo de 2010, concentravam-se 16,2 milhões de brasileiros. Embora tenha adotado uma linha monetária para definição de seu público-alvo, em prol da objetividade e pragmatismo, o desenho e a estratégia de implementação adotados pelo Plano foram essencialmente multidimensionais e intersetoriais, representados por setenta ações a cargo de diversos ministérios e articuladas em torno de três grandes eixos: Garantia de Renda, Inclusão Produtiva e Acesso a Serviços Públicos. Nas palavras de FONSECA (2011, p. 98):

[...] o Plano, ancorado numa perspectiva intersetorial, cria, renova, amplia e, especialmente, integra dezenas de ações das áreas da assistência social, segurança alimentar e nutricional, saúde, educação, moradia, geração de ocupação e renda e desenvolvimento agrário, entre outras. A principal razão para a escolha deste método de trabalho é reparar *déficits* de cobertura e melhorar a eficiência horizontal e vertical da ação do poder público.

CAMPELLO e MELLO (2014) identificam cinco grandes inflexões propiciadas pelo Plano: i) o estabelecimento de uma linha de extrema pobreza, que passa a balizar a ação do Estado; ii) a universalização de políticas voltadas à pobreza, caso do Programa Bolsa Família; iii) a iniciativa de empreender uma *Busca Ativa* dos cidadãos mais desamparados, em função dos déficits informacionais, organizativos e de representação; iv) o estabelecimento de um patamar mínimo de renda, o qual representaria um compromisso do Estado com o cidadão; e, finalmente; v) a geração de oportunidades de emprego e trabalho.

Não é objetivo aqui discutir os detalhes substantivos do BSM, mesmo porque diversas publicações já vêm se debruçando sobre seus aspectos constitutivos e resultados²⁰⁶. O foco aqui são os aspectos institucionais críticos em cada um de seus três eixos de intervenção, bem como os avanços e inovações propiciadas pela sua estratégia de gestão em rede. Muito em função do aprendizado adquirido a partir das dificuldades enfrentadas pelo Fome Zero²⁰⁷, o BSM estabeleceu várias instâncias de coordenação, formais e informais, entre os órgãos envolvidos na execução das ações, sob o comando do MDS. Adicionalmente, essas instâncias foram responsáveis pela manutenção da coerência entre os eixos do Plano.

Três instâncias interministeriais foram criadas para a governança do Plano: o Comitê Gestor Nacional, o Comitê Executivo e o Grupo Interministerial de Acompanhamento (GIA). O Comitê Gestor Nacional teve caráter deliberativo, com a atribuição de fixar metas e orientar a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação do BSM, sendo composto pelos ministros do MDS, da Casa Civil, da Fazenda e do Planejamento, e secretariado pela Sesp. Ao Comitê Executivo, integrado pelos secretários-executivos desses ministérios, competiu assegurar a execução das políticas, programas e ações que compõem o Plano, sendo que ao GIA coube o monitoramento e a avaliação das iniciativas. Além dos representantes dos órgãos já mencionados, o GIA também contava com integrantes da Secretaria-Geral da Presidência da República e dos ministérios das Cidades, do Trabalho e Emprego, do Desenvolvimento Agrário, da Saúde, da Educação e da Integração Nacional.

Na distribuição das atribuições entre as instâncias, coube ao Comitê Gestor Nacional e ao Grupo Executivo a tomada de decisões mais estruturais e políticas quanto às iniciativas do Plano, incluindo questões orçamentárias, alterações legais e envio de projetos ao Congresso Nacional, com base em informações fornecidas pelo Grupo de Acompanhamento. Este último, responsável

²⁰⁶Para maior aprofundamento sobre as características do Plano Brasil sem Miséria, ver Campello, Falcão e Costa (2014), disponível em: bit.ly/2hhneEH. Acesso em: 12 Nov. 2016.

²⁰⁷ Alguns dos dirigentes e assessores responsáveis pela formulação e implementação do Plano Brasil sem Miséria tiveram papel de destaque no Fome Zero, incluindo a ex-secretária executiva do MDS, Ana Fonseca, e a própria ministra Tereza Campello.

pela operacionalização do monitoramento das ações, utilizou em suas atividades instrumentos como salas de situação e sistemas informatizados de gestão, adaptando diversas metodologias e soluções já testadas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

5.1. Garantia de Renda

Para os objetivos do Plano Brasil sem Miséria, as ações mais efetivas no campo da garantia de renda ocorreram no âmbito do Programa Bolsa Família. A existência de uma secretaria nacional de renda de cidadania (Senarc), desde a criação do MDS, representou a possibilidade de um “ciclo de aperfeiçoamentos” (COSTA e FALCÃO, 2014: 242b) completamente internalizado, alavancando inovações que progressivamente ampliaram o orçamento, o escopo e a abrangência do Programa. Tal processo foi viabilizado por iniciativas de modernização e aprimoramentos na operação do PBF, abrangendo melhorias tecnológicas no CadÚnico, suplementação financeira nos recursos destinados aos municípios, além do aperfeiçoamento, por meio de diálogos com a sociedade civil, do processo de cadastramento de povos e comunidades tradicionais mais vulneráveis.

Os efeitos da contínua expansão e aperfeiçoamentos da gestão do Programa Bolsa Família refletiram-se nos resultados quantitativos atingidos. Falcão e Costa (2014b) atestam que, de acordo com os patamares estabelecidos pelo Plano, foram retirados da situação de extrema pobreza todos os 22 milhões de brasileiros assim identificados no Cadastro Único. Em junho de 2014, alavancado pelos esforços de busca ativa, o Cadastro contava com os registros de 24 milhões de famílias, permitindo assim o acesso de cerca de 40% da população brasileira a mais de vinte programas sociais do governo federal (Paiva et al, 2014). Em termos orçamentários, o PBF teve um aumento real de recursos da ordem de 46%, entre 2010 e 2014, chegando a R\$ 26,3 bilhões anuais. Esse aumento, contudo, não extrapolou o patamar histórico de custo do Programa sobre o PIB, situado em torno de 0,5%, o que contribui para que seja apontado internacionalmente como exemplo de eficiência alocativa e de relação custo-benefício amplamente favorável.

Num balanço qualitativo, é possível perceber que o eixo da garantia de renda avançou não apenas nas articulações intersetoriais, como no uso do cartão do PBF para transferências de renda coordenadas por outros órgãos (Programas Bolsa Verde e Fomento), como estimulou pactuações interfederativas. Alguns estados, no bojo das adesões²⁰⁸ que se seguiram ao lançamento do BSM, estabeleceram linhas de pobreza próprias, a fim de adequar o esforço de combate à pobreza às suas realidades socioeconômicas particulares, num movimento que realça o papel do governo federal na formação da agenda das políticas públicas no país. No que tange aos municípios, tal influência é ainda mais sentida. Os valores transferidos pelos programas de renda federais têm enorme impacto sobre as realidades socioeconômicas locais, representando um aporte decisivo para a melhoria das condições de vida dos municípios, permitindo aos prefeitos concentrarem-se em outras intervenções igualmente determinantes para a efetivação dos direitos de cidadania dos mais pobres. A esses recursos, somam-se incentivos financeiros destinados à gestão do Cadastro Único pelos entes, que viabilizam a manutenção dos parâmetros de qualidade e a integridade da base de dados, essenciais à boa gestão do Programa e à sustentabilidade da estratégia de busca ativa permanente.

²⁰⁸ Todos os 27 governadores assinaram termos de compromisso de superação da extrema pobreza, sendo que 20 deles lançaram planos próprios de combate à pobreza e 11 criaram ou adaptaram seus programas de renda de forma complementar ao PBF.

Tendo suas origens nos programas não contributivos de transferência de renda surgidos em meados dos anos de 1990, pode-se afirmar que o Bolsa Família quebrou uma série de paradigmas desde seu nascimento, como ao oferecer um benefício básico independente da composição familiar e de condições de inatividade, desocupação ou incapacidade laboral de seus integrantes. No âmbito do Plano Brasil sem Miséria, o PBF expandiu-se ainda mais, diversificando seus objetivos de intervenção até chegar, em 2013, à condição de direito universal de renda mínima.

Algumas considerações, contudo, precisam ser tecidas. O Programa Bolsa Família segue sendo, ainda hoje, alvo de rejeição por alguns segmentos reativos ao seu desenho e concepção, ainda que avaliações de agências internacionais o classifiquem como um dos mais efetivos programas sociais em todo o mundo. A ameaça de cortes orçamentários por parte do atual governo, sinalizando o retorno a uma visão focalizada do combate à pobreza, mostra que o direito à renda ainda não está plenamente institucionalizado, seguindo refém do espaço fiscal. Importante passo para seu fortalecimento institucional poderia ser dado com a inclusão formal do PBF no sistema de seguridade social previsto na Constituição, tal como os Benefícios de Prestação Continuada (BPC)²⁰⁹ e as aposentadorias rurais dos trabalhadores da agricultura familiar.

5.2. Inclusão Produtiva

Uma decisão louvável do BSM foi conferir tratamento distinto às escalas rural e urbana, no âmbito da inclusão produtiva. Na área rural, onde compromissos históricos do governo petista com os movimentos sociais do campo levaram à ampliação do apoio a assentamentos, oferta de crédito e assistência técnica, a opção do BSM foi por estender à população extremamente pobre um grupo de programas e projetos disponíveis à agricultura familiar minimamente estruturada²¹⁰. A partir de 2003, no bojo do Fome Zero, esse segmento foi contemplado com incrementos no orçamento dos programas existentes e uma série de inovações institucionais, abrangendo a tipificação do público-alvo das políticas de apoio, provisão de insumos, proteção da produção e da renda (seguro climático e de preços), acesso a compras públicas, bem como uma política e um programa nacionais de assistência técnica e extensão rural (Pnater e Pronater). Outras iniciativas em curso, voltadas à universalização do acesso à água (Água para Todos) e energia elétrica (Luz para Todos) no campo, passaram a ser geridas sob a perspectiva intersetorial do BSM.

Assumindo a necessidade de adaptações às particularidades da população extremamente pobre, foi decidida a criação de uma modalidade de repasse de recursos não reembolsáveis (Fomento), condicionados à aplicação em projetos produtivos desenvolvidos sob a metodologia do Plano Brasil sem Miséria (Ater BSM). O mesmo montante foi disponibilizado às famílias residentes em áreas de preservação ambiental, com o intuito de estimular o manejo sustentável e a conservação da cobertura vegetal nesses territórios (Bolsa Verde). No meio rural, os esforços de busca ativa, essenciais para a implementação das ações, apostaram na coordenação e compartilhamento de

²⁰⁹Essa medida, vale lembrar, foi anunciada no programa de governo da coligação do candidato Aécio Neves, nas eleições de 2014. Segundo o candidato, o atual marco legal do PBF seria frágil, fazendo-se necessária sua incorporação à Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a fim de garantir uma fonte estável de financiamento. Antes da campanha, a iniciativa já havia sido apresentada como Projeto de Lei pelo Senador, em fins de 2013.

²¹⁰Datam da década de 1990 os primeiros avanços nesse sentido, com o lançamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e a criação de uma pasta dedicada aos interesses da agricultura não empresarial, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

informações entre o MDS, gestor do Cadastro Único, e os Ministérios do Desenvolvimento Agrário e do Meio Ambiente, respectivos gestores dos cadastros de famílias aptas às políticas de agricultura familiar e das famílias moradoras de áreas de preservação.

Já no meio urbano, a estratégia de atuação do BSM foi por medidas em diversas frentes, contemplando assalariados de baixa renda, trabalhadores por conta própria e organizações coletivas de economia solidária, com ênfase nos setores informais. O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) recebeu uma injeção de recursos na forma de subvenção às instituições financeiras para concessão de empréstimos com juros reduzidos - Programa Crescer.

Mirando a grande precariedade dos trabalhadores autônomos, o governo estimulou a formalização em massa e o MDS firmou cooperações com órgãos de larga experiência na inclusão produtiva, como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e o Banco do Nordeste (BNB), prevendo tratamento especial aos beneficiários do PBF e demais integrantes do Cadastro. No âmbito da economia solidária, foi estabelecida uma parceria com a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), do Ministério do Trabalho.

Mas a aposta mais ousada do Plano no eixo da inclusão produtiva urbana concentrou-se na qualificação em larga escala de trabalhadores de baixa renda, por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), lançado no final de 2011. Gratuito aos beneficiários e com previsão de auxílio para despesas de alimentação e transporte, o Pronatec adotou inovadora engenharia interinstitucional, envolvendo o governo federal, municípios, Sistema S (Senai, Senac, Senar, Senat) e redes pública e privada de ensino superior e de educação profissional e tecnológica, oferecendo um catálogo de cursos acessíveis a pessoas de baixa escolaridade. O arranjo incluiu a criação de um programa específico no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, o *Acessuas Trabalho*, aproveitando a capilaridade do SUAS para alavancar os esforços de inclusão produtiva. Essa sinergia é apontada pelo MDS como determinante para a grande participação do público do BSM no total de inscritos em cursos do Pronatec. Por fim, na vertente da intermediação profissional, o BSM procurou sensibilizar os gestores do Sistema Nacional de Emprego (Sine) quanto às particularidades da população integrante do Cadastro Único, a fim de que esse contingente passe a utilizar de forma efetiva os serviços do sistema.

A despeito dos bons resultados quantitativos do eixo de inclusão produtiva, permanecem desafios políticos e institucionais significativos a serem enfrentados, tanto na escala urbana quanto na rural. No campo, a principal agenda parece ser a consolidação do arranjo organizacional e legal que conferiu prioridade à agricultura familiar nos últimos anos, garantindo a ampliação da capacidade de atuação dos três níveis de governo. Gestor das políticas federais para o campo, o MDA vinha tentando superar suas limitações estruturais por meio da descentralização de atividades e parcerias com as empresas estaduais de assistência técnica e extensão rural (Emater), numa estratégia de consolidação da Ater como política de Estado, aumentando sua capilaridade e capacidade de atuação. Um recente avanço nessa direção deu-se com a criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER), em 2013, mas a política nacional de Ater ainda carece de fontes estáveis de recursos para seu financiamento. É importante sublinhar que a inclusão da população mais pobre na agenda das políticas de apoio à agricultura familiar tradicional representa o desafio adicional de lidar com segmentos de carências acentuadas e alta especificidade, como as populações quilombolas, indígenas e comunidades tradicionais, cujos hábitos produtivos francamente artesanais e de subsistência exigem uma abordagem articulada e

transversal. A partir da recente fusão com o MDA, é preciso observar se haverá produção de sinergias ou perda de relevância por parte das políticas de inclusão produtiva rural.

No âmbito urbano, as evidências mostram que a integração das iniciativas de formalização, acesso ao crédito e capacitação ainda tem um longo caminho a percorrer. Embora os números absolutos impressionem, uma análise mais detida revela problemas como descolamento das iniciativas, dificuldades de relacionamento com os beneficiários e baixa cobertura do público prioritário (FONSECA et al, 2013; KARAM 2016). No binômio qualificação/intermediação, o grande desafio parece ser a consolidação do novo paradigma representado pelo Pronatec, sem o nivelamento “por baixo”, típico de políticas “para pobres”, bem como a necessidade de maior articulação entre os órgãos de intermediação profissional, geração de renda e educação formal, combatendo os determinantes estruturais da exclusão social.

No conjunto, considerando o grande leque de atores, organizações e ideias orbitando a temática da inclusão produtiva dos trabalhadores de baixa renda rurais e urbanos, é possível inferir que os resultados da atuação do governo federal seriam potencializados com a criação de uma rede mais formalizada, interinstitucional e interfederativa, para compartilhamento de informações, disseminação de experiências e fomento a iniciativas.

5.3. Acesso a Serviços

O grande objetivo do eixo de acesso a serviços no Plano Brasil sem Miséria foi a redução dos imensos vazios assistenciais pelo território brasileiro, por meio da ampliação da oferta e melhora da qualidade dos serviços públicos.

Durante décadas, a concessão de benefícios e a prestação de serviços públicos no Brasil seguiram a lógica da incorporação gradual e estratificada de distintas categorias profissionais, formando redes de atenção isoladas e fragmentadas. Como resultado desse projeto contributivo-securitário, co-patrocinado pelo Estado, foi criada uma estrutura de serviços fortemente baseada no subsídio à oferta, de perverso efeito concentrador, inclusive na dimensão territorial, permanecendo excluídos justamente aqueles de inserção mais precarizada no mercado de trabalho.

Elemento central para o BSM em função de sua capilaridade e também por estar sob gestão direta do MDS, a rede da assistência social recebeu significativo aporte de recursos para sua expansão. Entre 2002 e 2014, segundo o Censo SUAS (BRASIL, 2015), a função orçamentária assistência social teve um incremento de 431,1%. Esse aporte permitiu que a política se consolidasse em todo o país, com a implantação de equipamentos e serviços básicos em 5.485 municípios, além de oferecer uma porta de entrada para outras políticas, promovendo avanços na tão necessária intersectorialidade das políticas públicas. Ainda segundo o Censo de 2015, 4.278 mil municípios já dispunham de secretarias específicas de assistência social, mostrando o alto grau de institucionalização atingido pelo SUAS.

Tendo o Cadastro Único como instrumento de articulação, distintos produtos e serviços foram disponibilizados à população mais pobre, casos do Minha Casa Minha Vida, Luz para Todos, Tarifa Social de Energia Elétrica, Telefone Popular. Um misto de novos programas e adaptações de iniciativas já em curso passou a ser ofertado em larga escala a setores nunca antes atingidos de forma efetiva pela ação pública, especialmente nas faixas etárias mais jovens. Invertendo a lógica da pobreza à procura de atendimento, o que o BSM almejou foi tornar o Estado responsável pela

busca ativa dos cidadãos mais vulneráveis, em locais onde sua infraestrutura jamais se fizera presente. O eixo de acesso a serviços pode ser assim apontado como síntese do que o Plano teve de mais inovador, integrar políticas setoriais de atuação historicamente independente sob a lógica da equidade e da democratização de direitos de cidadania.

Num balanço amplo, o total de recursos empenhados nas ações do Plano Brasil sem Miséria, desde seu lançamento até novembro de 2014, chegou a R\$ 109,6 bilhões, valendo ressaltar que a agilidade da execução orçamentária foi facilitada pelo tratamento diferenciado das rubricas integrantes do BSM. Tal como no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), suas dotações não foram submetidas a contingenciamento, bem como tiveram prioridade na liberação financeira (Costa; Falcão, 2015).

Um feito notável nos esforços de integração dos serviços propiciada pelo BSM foi a rara articulação de *rationales* entre políticas setoriais reconhecidas por atuarem sob arranjos institucionais independentes, permitindo superar as tensões inerentes ao debate universalismo x focalização sob o primado da equidade. A interpenetração de diagnósticos, estratégias e objetivos pode ser constatada pela adoção de critérios como concentração de pobreza e IDH nas decisões sobre expansão de programas e redes de serviço como saúde e educação. Contudo, considerando que a interrupção do Plano significará a progressiva desarticulação dos espaços que permitiram adaptações coordenadas na atuação setorial, é preciso avaliar seriamente a criação de instâncias perenes de caráter consultivo e deliberativo, capazes de articular o combate à pobreza com as demais políticas sociais universais numa estrutura de governança integrada. Para além dos incentivos financeiros pontuais, como os utilizados pelo BSM para estimular a abertura de vagas em creches municipais, a presença do atual MDSA poderia fomentar a transversalidade da inclusão social e do combate à pobreza nas demais políticas sociais universais. Uma medida de grande impacto seria dar efetividade ao Conselho Nacional de Seguridade Social, com a presença do MDSA. O tema está em discussão no Congresso Nacional, onde um Projeto de Lei apresentado no Senado prevê inovações como a ampla participação da sociedade civil e de representantes de estados e municípios. Esse viés federativo seria também de fundamental importância, uma vez que o crescimento dos gastos de custeio e pessoal, decorrente da contínua expansão de equipamentos sociais pelo território na última década, tem disso apontado como um fator de tensão por gerar pressão nas finanças municipais. O compromisso com a garantia de políticas sociais voltadas aos mais vulneráveis passaria a integrar, assim, a rediscussão do pacto federativo, fortalecendo ainda mais o planejamento integrado.

Considerações Finais

A análise da trajetória recente das políticas sociais mostra um quadro de expansão permanente do rol de direitos garantidos pelo Estado brasileiro aos seus cidadãos. Melhorias organizacionais, novos instrumentos de políticas públicas e participação social são marcas de um período de intensa inclusão social no país, sinalizando uma correlação positiva entre desenvolvimento institucional e fortalecimento da cidadania. Muitas das iniciativas recentes derivam do aprimoramento de programas antigos, confirmando que incrementalismo e inovações radicais se alternam, potencializados por arranjos de governança capazes de explorar sinergias e complementaridades institucionais. Do ponto de vista das estratégias situacionais adotadas, é possível perceber que a complexidade inerente a ambientes democráticos em vários momentos significou o reforço de

controles administrativos e hierarquias, a fim de recuperar a capacidade de coordenação governamental e a coerência entre meios e fins.

Sistemas de proteção social jogam um papel determinante no amortecimento de choques e crises, permitindo que setores mais vulneráveis sejam preservados e que a coesão da sociedade como um todo não seja rompida. Crescimento com equidade mostrou-se uma realidade possível na última década, provavelmente porque as políticas sociais abarcaram um conjunto de iniciativas articuladas com objetivos de investimento na qualificação profissional, dinamização de economias locais e estímulo aos circuitos produtivos mais rústicos e de baixa renda (COHN, 2016).

Contudo, num contexto como o atual, de forte crise econômica e política, os conflitos distributivos adquirem conotação explícita, sendo fundamental assegurar que o processo de formação da agenda pública não seja capturado por discursos determinísticos do fundamentalismo do capital.

Decisões sobre os rumos a serem seguidos só serão legítimas se originadas de debates democráticos sobre as alternativas disponíveis, envolvendo o conjunto da sociedade de modo a impedir retrocessos na agenda de desenvolvimento social.

Referências

- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *The role of the center of government - a literature review*. Washington DC: BID, 2013
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Governing to Deliver - Reinventing the Center of Government in Latin America and the Caribbean*. Washington: BID, 2014
- BOUCKAERT, G; PETERS, B.G.; VERHOEST, K. *The Coordination of Public Sector Organizations - Shifting Patterns of Public Management*. England: Palgrave Macmillan, 2010
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação da governança do Centro do Governo. Brasília: 2016
- BOSCHI, R.R. Instituições, trajetórias e desenvolvimento. Uma discussão para a América Latina. In: BOSCHI, R.R. (org.). *Variedades de Capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Censo SUAS 2014: análise dos componentes sistêmicos da política nacional de assistência social. Brasília, DF: MDS, 2015
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Educação. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, n. 24. Brasília, DF: MDS, SAGI, 2015. (b)
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Plano Brasil sem Miséria. Caderno de Resultados – Mulheres: 2011 a junho de 2015. Brasília, DF: MDS, 2015. (c)
- CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.
- CAMPELLO, T.; MELLO, J. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. In: CAMPELLO, T. CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.
- COHN, Amélia. Cavalo de pau nas políticas sociais. São Paulo: *Le Monde Diplomatique Brasil*, nº 107, Jun. 2016
- FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.
- CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Orgs.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*, v. 1. Brasília: IPEA, 2010.
- CASTRO, J. A. *et al.* Desafios para inclusão produtiva das famílias vulneráveis: uma análise exploratória. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Orgs.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*, v. 1. Brasília: IPEA, 2010.
- CHANG, H. J.; EVANS, P. *The Role of Institutions in Economic Change*. In: Dymski, G.; De Paula, S. *Reimagining Growth*. London: Zed Books, 2005.
- CROUCH, C. *Capitalism Diversity and Change*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

COSTA, P. V.; FALCÃO, T. Coordenação intersetorial das ações do Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.

COSTA, P. V.; FALCÃO, T. O eixo de garantia de renda no Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014(b)

COSTA, P. V.; MAFRA, R. A.; BACHTOLD, I. V. O eixo de acesso a serviços e a ação Brasil Carinhoso do Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.

COSTA, P. V. et al. A articulação federativa no Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.

COSTA, P. V. et al. A estratégia de inclusão produtiva urbana no Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.(b)

DINIZ, Eli. (org). *Globalização, Estado e desenvolvimento. Dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro, ed. FGV, 2007.

DINIZ, Eli; BOSCHI, R.R. *Empresários, interesses e mercado. Dilemas do desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004.

EVANS, Peter. *Autonomia e parceria. Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2004.

_____. Além da monocultura institucional: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. Porto Alegre: *Sociologias*, UFRGS, ano 5, nº 9, p. 20-63, Jan./Jun. 2003.

EVANS, Peter; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the State back in*. Cambridge University Press, 1985.

FIANI, R. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. Brasília: IPEA, Texto para Discussão nº 1.815, Mar. 2013.

FONSECA, A.M.M. da; Roquete, C. Proteção social e programas de transferência de renda: o Bolsa-Família. In: VIANA, Ana Luiza d'Ávila; ELIAS, Paulo E. M., IBÁÑEZ, Nelson. *Proteção social: dilemas e desafios*. São Paulo: HUCITEC, 2005.

FONSECA, A.M.M. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: o desafio de universalizar a cidadania. In: FONSECA, A. M. M.; FAGNANI, E. (org) *Políticas Sociais, Desenvolvimento e Cidadania: Educação, Seguridade social, Pobreza, Infraestrutura Urbana e Transição Demográfica - Volume 2*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

GESTEL, K. V.; VOETS, J.; VERHOEST, K. *How governance of complex ppps affects performance*. *Public Administration Quarterly*, vol. 36, nº 2, pp. 140-188, 2012. Disponível em: bit.ly/2iZ5kqu. Acesso: 13 Fev. 2016.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do Neo-Institucionalismo. São Paulo: CEDEC, *Revista Lua Nova*, nº 58, p. 199-223, 2003.

HALL, Peter; SOSKICE, D. *Varieties of capitalism: the institutional foundation of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

HALL, Peter *The political power of economic ideas: keynesianism across nations*. New Jersey: Princeton University Press, 1989.

HILL, M. *The policy process in the modern state*. New York; London: Harvester Wheatsheaf, 1997.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy subsystems*. Ontario: Oxford University Press, 1995.

JAIME, P. C.; AMARAL, M. A.; MAGALHÃES JUNIOR, H. M. Ações de saúde no Plano Brasil sem Miséria: o acesso à saúde orientado pela superação de iniquidades. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.

KARAM, R.A.S. Do combate à fome ao desenvolvimento social: desafios a enfrentar. *Cadernos de Estudos - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação*, vol. 1, p. 240-261, 2016.

KARAM, R. A. S. *A questão regional na era Lula. Uma análise de ideias, atores e interesses*. Rio de Janeiro: Beco do Azogue, 2013.

_____. O papel das instituições no desenvolvimento e o resgate da política nas políticas públicas. *Revista Agenda Social*, UENF, vol. 7, n. 8, p. 66-80, 2013(b).

LEVI-FAUR, D. From 'Big Government' to 'Big Governance'? In: D. Levi-Faur, ed. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press, 2012.

MEDEIROS, C. A. de. Rivalidade estatal, instituições e desenvolvimento econômico. In: FIORI, José Luís; MEDEIROS, Carlos. *Polarização Mundial e Crescimento*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2001.

MELLO, J. et al. A inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria: estratégias e primeiros resultados. In: MELLO, J. (Org.). *A inclusão produtiva rural do Brasil sem Miséria: o desafio da superação da pobreza no campo*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015.

MENEZES, F.; MALUF, R. S. Caderno "Segurança Alimentar". Texto elaborado para o Fórum Social Mundial de 2001. Disponível em: bit.ly/2j3tCj5. Acesso em: 19 Set. 2011.

MENEZES, F. Panorama atual da segurança alimentar no Brasil. Texto elaborado para a Actionaid, em 1998. Disponível em: bit.ly/2itXZLC. Acesso em: 19 Set. 2012.

MOREIRA, C. Entrevista concedida em 5 de maio de 2011.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Driving better policies from the centre of government*. Paris: OCDE, 2014.

PAIVA, L. H. et al. O Programa Bolsa Família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.

PETERS, G. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. Brasília: *Revista do Serviço Público*, n. 59 (3), p. 289-307, Jul./Set. 2008.

PESSANHA, L. D. R. O sentido brasileiro da segurança alimentar. In: MOREIRA, R. J.; COSTA, L. F. C. (orgs.). *Mundo rural e cultura*. Rio de Janeiro: Mauad, 2002.

- PIRES, R.R.C.; GOMIDE, A.A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. Universidade Federal do Paraná (UFPR). *Revista de Sociologia Política*, vol.4, n.58, p.121-143, junho de 2016.
- PONTUSSON, J. *Inequality and prosperity – social Europe vs liberal America*. Cornell University Press, 2005.
- PRZEWORSKY, A. *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro: Ed. Relume Dumará, 1995.
- RUTHERFORD, M. *Institutions in Economics. The old and the new institutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- SCOTT, W. R. *Institutions and Organizations. Foundations for Organizational Science*. London: SAGE, 2001.
- SCHNEIDER, B. R. Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, n. 41, p. 553-575, 2009.
- _____ Comparing capitalisms: Liberal, Coordinated, Network and Hierarchical varieties. Mimeo, 2008.
- SCHMIDT, V. A. Bringing the State back into the varieties of capitalism and discourse back into the explanation of change. *Paper* apresentado no encontro anual da associação americana de ciência política. *Philadelphia*. 2006.
- SKOCPOL, T. *Political responses to capitalist crisis: Neo-Marxist theories of the state and the case of the new deal*. In: *Politics and Society*, vol. 10, n. 2, p. 155-201, 1980.
- SINGER, P.; SILVA, R. M. A.; SCHIOCHET, V. Economia solidária e os desafios da superação da pobreza extrema no Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.
- T.; COSTA, P. V. (Orgs.). *O Brasil sem Miséria*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.
- TEIXEIRA, C. G. Análise da heterogeneidade do programa Bolsa Família na oferta de trabalho dos homens e das mulheres. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Orgs.). *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*, v. 2. Brasília: IPEA, 2010.
- TILLY, C. War making and State making as organized crime. In: EVANS, P.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- WEIR, M. Ideas and politics, the acceptance of keynesianism in Britain and the United States. In: HALL, P (Ed.). *The political power of economic ideas: keynesianism across nations*. New Jersey: Princeton University Press, 1989.
- WILLIAMSON, O. E. Transaction Cost Economics and Organization Theory, in Technology, Organization and Competitiveness. In: DOSI, G, TEECE, D. J. and CHYTRY, J. (Eds.). *Perspectives on Industrial and Corporate Change*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos: Los Casos de Argentina, Brasil y Chile en Perspectiva Comparada

Matías Mrejen²¹¹

Introducción

La diversidad de los sistemas de políticas sociales en América Latina ha sido analizada en profundidad por la literatura sobre Estados de bienestar en perspectiva comparada (BARRIENTOS, 2008; FILGUEIRA, 1998; CECCHINI, FILGUEIRA & ROBLES, 2014; KERSTENETZKY, 2012; PRIBBLE, 2011; MARTÍNEZ FRANZONI, 2008). Esos análisis se enfocan tanto en los diferentes niveles de cobertura y gasto alcanzados por los esquemas de políticas sociales, como en la diversidad de configuraciones institucionales presentes en los diferentes países latinoamericanos.

A pesar de la persistencia en esas divergencias, durante los años 2000, la mayoría de los países de la región experimentó el surgimiento de dos políticas innovadoras en relación a la trayectoria previa de las políticas sociales: las jubilaciones y pensiones no contributivas para adultos mayores y las transferencias condicionadas de ingreso para las familias con niños. Estas últimas tienen dos objetivos principales. Por un lado, buscan reducir los niveles actuales de pobreza a través de transferencias de dinero. Por otro, al promover el aumento en las capacidades de los niños mediante la inversión en su capital humano, pretenden reducir los niveles de pobreza futura mediante la quiebra del ciclo intergeneracional de la pobreza (FISZBEIN & SHADY, 2009). En algunos casos, esos dos objetivos se articulan con un tercero: la extensión de la cobertura de prestaciones ya existentes a sectores anteriormente excluidos, fundamentada en un discurso de reconocimiento de derechos (CECCHINI & MADARIAGA, 2011).

Esta difusión generalizada de los programas de transferencia condicionada estuvo acompañada por una diversidad de diseños institucionales, relacionada con la relevancia dada a cada uno de esos objetivos. En este sentido, los programas implementados en los diferentes países de la región varían en el método de identificación de los beneficiarios, las condicionalidades impuestas, el tiempo de duración, la articulación con otros programas sociales y los montos transferidos, entre otras características (CECCHINI & MADARIAGA, 2011).

El presente trabajo es un análisis exploratorio que procura identificar esa variedad de diseños institucionales para los casos de los programas de transferencias condicionada de ingresos surgidos en Argentina, Brasil y Chile en el presente siglo. Específicamente, son analizados los programas de transferencia condicionada que todavía están en funcionamiento: el *Programa Bolsa Família* brasileño, la Asignación Universal por Hijo argentina y los dos programas de transferencia condicionada chilenos, el Programa Chile Solidario -este casi totalmente descontinuado- y el Ingreso Ético

²¹¹ M.Sc. en Economía, Universidad Federal Fluminense, Brasil. Contacto: mmrejen@id.uff.br.

Familiar. Es decir, el presente trabajo es esencialmente descriptivo. Como tal, constituye la primera etapa de un análisis en curso que procura analizar en perspectiva comparada las trayectorias de las transformaciones institucionales en los Estados de bienestar de los tres países aquí analizados en el siglo XXI.

Brasil: el Programa Bolsa Familia

El principal programa de transferencia condicionada de ingresos de Brasil es el *Programa Bolsa Familia* (PBF). Este programa, creado en el año 2003 y ratificado en enero de 2004 por medio de la Ley N° 10.836, ha crecido hasta llegar a ser el programa con mayor cantidad de beneficiarios en América Latina, alcanzando casi 14.000.000 de familias beneficiarias en el año 2015. En ese año, el PBF alcanzó a 53.926.739 beneficiarios, lo que representaba al 26,57% de la población. El año previo, el costo del PBF era equivalente a 0,48% del PIB brasileño.

De acuerdo con la definición oficial, el PBF tiene tres dimensiones. La primera es la transferencia directa de dinero a las familias para aliviar el impacto inmediato de la pobreza. La segunda dimensión son las condicionalidades, implementadas para promover la ampliación del acceso a los servicios públicos de educación y salud. La tercera es la implementación de acciones complementarias al PBF para promover que las familias superen duraderamente su situación de vulnerabilidad y pobreza (MDS-Brasil, 2015).

El criterio de elegibilidad del PBF es el ingreso *per cápita* familiar declarado por la familia en el momento de su inscripción en el Registro Único (*Cadastro Unico*) del PBF. Una familia puede acceder a una transferencia del PBF si su ingreso *per cápita* está debajo de la línea de pobreza o de pobreza extrema considerada para el programa, sin que haya exigencia de comprobación del mismo ni restricciones por su condición laboral. Originalmente, las líneas de pobreza consideradas eran de hasta R\$50 (aproximadamente us\$17) por integrante para pobreza extrema y de entre R\$50 y R\$100 (aprox. us\$34) para pobreza. Esas cifras correspondían, respectivamente, a un cuarto y a la mitad del salario mínimo vigente en la época. Esos valores fueron actualizados en varias ocasiones. Aunque esas actualizaciones no respondían a ningún mecanismo preestablecido, en la práctica el Poder Ejecutivo fue realizando reajustes que respondían a la dinámica del índice de precios. Actualmente, las líneas de pobreza extrema y pobreza consideradas son R\$85 (aprox. us\$26) y R\$170 (aprox. us\$52), respectivamente.

La focalización del PBF no es realizada a nivel nacional, sino que depende de los índices de pobreza de cada municipio. A partir del censo y de la encuesta nacional de domicilios (*Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios – PNAD*), es realizada una estimativa sobre la cantidad de familias habilitadas a recibir el PBF en cada municipio. Las familias consideradas prioritarias (*quilombolas*, indígenas, recolectores de material reciclable, en situación de trabajo infantil y con integrantes liberados de situaciones de trabajo esclavo) son las únicas que, si se encuentran debajo de la línea de pobreza, tienen el acceso al programa garantizado. Después de ellas, el ingreso de las familias como beneficiarias del programa es dado por un orden de prioridades pre-establecido hasta alcanzar el límite estimado para el municipio: primero, las familias con menor ingreso mensual *per cápita*; segundo, las familias con mayor número de niños y adolescentes entre 0 y 17 años.

El monto recibido por las familias beneficiarias del PBF depende de su ingreso *per cápita* mensual y de la composición de la familia. El PBF está compuesto por cuatro beneficios diferentes, cuya

combinación determina el monto final recibido por cada familia: el Beneficio Básico, el Beneficio Variable, el Beneficio Variable Vinculado al Adolescente (BVA) y el Beneficio para la Superación de la Pobreza Extrema (BSPE) (MDS-Brasil, 2015).

El Beneficio Básico es otorgado únicamente a las familias en situación de pobreza extrema, independientemente de si están compuestas por niños o adolescentes. Este beneficio alcanza actualmente los R\$85 (us\$26). El Beneficio Variable es pagado a las familias con ingresos debajo de la línea de pobreza y pobreza extrema por cada embarazada, lactante, niño y adolescente de hasta 15 años que contengan, hasta un máximo de cinco. El Beneficio Variable es de R\$39 (us\$12). El BVA es concedido a las familias beneficiarias del PBF con jóvenes entre 16 y 17 años entre sus miembros, hasta un máximo de dos; actualmente es de R\$46 (us\$14). El BSPE es otorgado a las familias con ingreso *per cápita* mensual inferior a la línea de pobreza extrema establecida para ser beneficiario del Beneficio Básico del PBF, inclusive después de recibir éste y los Beneficios Variables. El monto transferido por el BSPE es el necesario para que el ingreso *per cápita* mensual de la familia se iguale al establecido por la línea de pobreza extrema (MDS-Brasil, 2015; 2016).

De esta manera, los montos transferidos por el PBF varían de acuerdo a la composición y a la situación de pobreza de cada familia. El menor monto es recibido por una familia con un niño y con ingresos debajo de la línea de pobreza, pero superiores a la línea de pobreza extrema, que recibe únicamente un Beneficio Variable (R\$46 -us\$14-). Una familia con ingresos mensuales *per cápita* por debajo de la línea de pobreza extrema, cinco niños y dos jóvenes recibe el Beneficio Básico, cinco Beneficios Variables y 2 BVA (totalizando R\$ 372 -us\$104-). Los montos transferidos por el BSPE no poseen un límite máximo (MDS-Brasil, 2015).

El PBF exige condicionalidades en las áreas de salud y educación a varias de las familias beneficiarias. A las familias con niños menores de 7 años, se les exige la verificación del calendario de vacunaciones, así como chequeos sobre el crecimiento y el desarrollo del niño. Además, se exige la realización del examen pre-natal para las embarazadas y chequeos médicos para las madres en lactancia. En el área de educación, las condicionalidades varían según la edad de los niños y adolescentes de cada familia. Para los niños y adolescentes entre 6 y 15 años es exigida, además de la matrícula escolar, una asistencia mensual mínima de 85%. En el caso de adolescentes de 16 y 17 años beneficiarios del BVA, la asistencia mensual exigida es de 75% (MDS-Brasil, 2015).

El control del cumplimiento de las condicionalidades es, a priori, estricto, aunque los mecanismos de sanciones por incumplimiento no lo sean. El Ministerio de Desarrollo Social, encargado de la implementación del PBF, es el responsable de identificar las familias que incumplen las condicionalidades de acuerdo a las informaciones colectadas por los Ministerios de Educación y de Salud, según la información cargada en el Sistema de Gestión del PBF por los equipos de profesionales de atención a la salud o por los responsables en los servicios de educación (MDS-Brasil, 2015).

Una vez identificado un incumplimiento, se inicia la aplicación de los efectos graduales. En un primer momento, la familia recibe una advertencia. Si durante los seis meses siguientes a esa advertencia es detectado otro incumplimiento, la familia permanece en situación de advertencia. Si es detectada una nueva falta dentro de los seis meses posteriores a la segunda, el beneficio transferido por el PBF es bloqueado por 30 días y sólo puede ser retirado junto a la transferencia del mes siguiente. En el caso de que en los seis meses posteriores a un bloqueo la familia tenga otro incumplimiento, el beneficio es suspendido por dos meses, sin que el monto correspondiente a esos

dos meses sea transferido *a posteriori*. Para no sufrir una nueva suspensión o bloqueo en caso de incumplimiento, la familia debe pasar seis meses consecutivos cumpliendo con todas las condicionalidades exigidas (GAZOLA HELLMAN, 2015; MDS-Brasil, 2015).

Cuando una familia sufre suspensiones reiteradas de las transferencias, es activada una intervención de acompañamiento socio-asistencial de la familia. El acompañamiento debe ser realizado por un profesional contratado por el municipio y registrado en el sistema de condicionalidades del PBF, y tiene como objetivo detectar si el incumplimiento de las condicionalidades es consecuencia de una situación de vulnerabilidad extrema o un yerro en el sistema de control. Únicamente cuando la familia recibe acompañamiento socio-asistencial y, durante la fase de suspensión del beneficio, continúa incumpliendo las condicionalidades por un período mayor a un año, puede ser cancelada definitivamente la transferencia.

La permanencia de una familia como beneficiaria del PBF no tiene una duración predeterminada, pudiendo permanecer como beneficiaria siempre y cuando cumpla los requisitos de elegibilidad y respete las condicionalidades. Además de los casos de incumplimiento reiterado de las condicionalidades, las familias pueden ser desvinculadas del PBF si su ingreso *per cápita* supera las líneas de pobreza establecidas para ser beneficiario. Esto puede ser detectado en caso de que haya una denuncia, que la familia lo declare voluntariamente o en el momento de la reinscripción en el programa realizada cada 2 años. Si el ingreso de la familia supera la línea de pobreza extrema, pero permanece por debajo del de pobreza, ésta deja de recibir el Beneficio Básico, pero continuar recibiendo el Beneficio Variable. En caso de que su ingreso sea mayor al de la línea de pobreza utilizada para el PBF, la familia puede continuar recibiendo la transferencia por un plazo de dos años, siempre y cuando el ingreso familiar no supere a medio salario mínimo *per cápita* por mes (MDS-Brasil, 2015).

La articulación del PBF con otros programas sociales pasó a ser considerada un aspecto central a partir de la aprobación del *Plano Brasil Sem Miséria* (PBSM) en el año 2011. Ese plan, centrado en la superación de la pobreza extrema en el país, se organizó en tres ejes: garantía de ingreso, acceso a servicios públicos - e inclusión productiva. En relación a la garantía de ingreso, el PBSM impulsó la creación de un complemento a la transferencia del PBF para que ninguna familia beneficiaria acabase con ingresos debajo de la línea de pobreza extrema. Inicialmente, ese complemento estaba destinado a las familias con niños -llamado *Ação Brasil Carinhoso*- y fue luego ampliado a todas las familias -con el ya mencionado BSPE. Además, fue creado el programa *Bolsa Verde*, una transferencia de ingresos para familias con ingresos debajo de la línea de pobreza extrema que viven en áreas prioritarias de conservación ambiental (CAMPELLO & MELLO, 2014).

En el área de acceso a los servicios públicos, una diversidad de programas en las áreas de salud, educación, asistencia social y vivienda fueron implementados, dando prioridad en el acceso a los beneficiarios del PBF, o a los municipios o escuelas con mayor presencia de estos. De la misma forma, los diferentes programas de inclusión productiva y capacitación creados -entre los cuales se destacó el *Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego*, Pronatec- dieron prioridad en el acceso a los miembros de familias beneficiarias del PBF (CAMPELLO & MELLO, 2014).

Chile: el programa Chile Solidario y el Ingreso Ético Familiar

El Programa Chile Solidario

El Programa Chile Solidario (PCS), creado en el año 2002 y que comenzó a ser discontinuado a partir del año 2012 (aunque hasta ese año ingresaron beneficiarios que continúan en el mismo), no es exclusivamente un programa de transferencia condicionada de ingresos. El mismo está centrado en promover el acceso a servicios sociales por parte de familias consideradas en situación de vulnerabilidad para formar competencias en sus miembros. En su último año de vigencia plena, el PCS cubría a 546.096 familias -2.157.079 individuos-, lo que representaba a 12,36% de la población del país. El costo fiscal en ese año fue el equivalente a 0,14% del PIB chileno.

El PCS constaba de tres componentes: apoyo psicosocial, acceso preferencial y gratuito a la oferta de programas sociales y recepción garantizada de diferentes transferencias monetarias y subsidios. Para las familias en situación de pobreza extrema, el componente de apoyo psicosocial estuvo enmarcando en el Programa Puente. Este incluía una serie de 21 visitas de un profesional de apoyo familiar a las familias beneficiarias durante un período de dos años. El objetivo de estas visitas era la elaboración de un diagnóstico conjunto entre el profesional y la familia sobre las limitaciones que le impiden su salida de la pobreza extrema, promover una actitud proactiva por parte de estas, colaborar con su acceso a los programas sociales pertinentes para su situación y elaborar un diagnóstico sobre su evolución. Además, en el marco del PCS se desarrollaron otros programas de apoyo familiar para adultos mayores que viven solos, adultos en situación de calle y niños con algún padre cumpliendo condena penal (MDS-Chile, 2014). En relación al segundo componente, los beneficiarios del PCS contaban con acceso preferencial y sin costo a una serie de programas y servicios sociales en las áreas de salud, educación, apoyo familiar, empleo e ingresos, e identificación personal.

El tercer componente del PCS, el acceso garantizado a diferentes transferencias monetarias, según las características familiares, es el que lo acerca a los diferentes programas de transferencia condicionada de la región. Las transferencias garantizadas a los beneficiarios del PCS, según las características de la composición familiar, eran el Subsidio Único Familiar, el Subsidio a la Cédula de Identidad, el Subsidio al Pago del Consumo de Agua Potable, los Bonos de Protección y Egreso para familias Chile Solidario, la Subvención Pro Retención Escolar y la Pensión Básica Solidaria. El Subsidio a la Cédula de Identidad y el Subsidio al Pago del Consumo de Agua Potable funcionaban como descuentos en el cobro por la utilización de esos servicios públicos. La Subvención Pro Retención Escolar era otorgada directamente a los establecimientos educativos que lograsen la incorporación y permanencia de niños pertenecientes a familias beneficiarias del PCS. La Pensión Básica Solidaria, todavía vigente, es una transferencia mensual para adultos mayores que pertenecen a familias pertenecientes al 60% más pobre de la población (LARRAÑAGA, CONTRERAS, & CABEZAS, 2014; MDS-Chile, 2014).

Entre los programas de transferencia monetaria ligados al PCS, los tres que permiten relacionarlo a las transferencias condicionadas de ingreso son el Subsidio Único Familiar (SUF), el Bono de Protección y el Bono de Egreso. El SUF, que preexistía al PCS y aún existe, es una transferencia mensual de ingreso realizada a las familias con ingresos inferiores al transferido por el propio Subsidio por cada niño menor de 18 años, mujer embarazada (entre el quinto y el noveno mes) o miembro con discapacidad, por un plazo de hasta tres años. Las condicionalidades para recibir el

SUF es la participación en los programas de salud establecidos por el Ministerio de Salud para los menores de 6 años y la asistencia regular a establecimientos educativos oficiales para los niños y adolescentes entre 6 y 18 años de edad. En el año 2012, el monto transferido mensualmente por el SUF era de CH\$ 7094 (us\$14,6). El Bono de Protección era pagado a todas las familias beneficiarias del PCS durante los dos años iniciales de su participación en el programa, durante los cuales se encontraban en la fase de acompañamiento familiar. El Bono de Protección consistía de un pago mensual único, independiente del tamaño de la familia, que decrecía progresivamente durante sus dos años de duración. En el año 2012, el máximo transferido por el Bono de Protección (a las familias en el primer semestre de participación en el PCS) era de CH\$ 14400 (U\$D 29,6) y el mínimo (para las familias en el último semestre del período de acompañamiento familiar) de CH\$ 7094 (us\$14,6). El Bono de Egreso era pagado mensualmente durante los tres años posteriores a la finalización del período de acompañamiento y tenía como condicionalidad cumplir los objetivos mínimos establecidos por la familia durante el período de acompañamiento. En el año 2012, esta transferencia era de CH\$ 7094 (us\$14,6), equivalente al monto del SUF.

La focalización del PCS era realizada por medio del puntaje obtenido por cada familia según su puntaje en la Ficha de Protección Social. Según la cantidad de hogares en condiciones de pobreza extrema identificados en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, eran identificados la cantidad de hogares inscritos en la Ficha de Protección Social que debían ser incorporados al PCS. Hasta el año 2006, la focalización era hecha a nivel del municipio: si 5% de los hogares de un municipio estaban en condiciones de pobreza extrema, el PCS debía incorporar al 5% de los hogares con menor puntuación en la Ficha. Desde 2007, el mecanismo de focalización pasó a ser nacional.

El Ingreso Ético Familiar

El Ingreso Ético Familiar fue formalmente creado en el año 2012 mediante la Ley No 20.595. Sin embargo, desde el año anterior había comenzado a ser implementado el Programa de Bonificación al Ingreso Ético Familiar (Asignación Social) como primer paso para la discontinuación del Programa Chile Solidario. La Asignación Social estaba destinada a las familias beneficiarias del PCS que estuvieran durante el período de acompañamiento familiar, recibiendo el Bono Protección o de Egreso. En su diseño, la Asignación incluía diferentes tipos de transferencias: una Asignación Base -pagada en monto único a la familia sin condicionalidades-, una Asignación por Matrícula y por Escolaridad -pagada por niño o adolescente entre 6 y 18 años matriculado y asistiendo regularmente a un establecimiento escolar-, una Asignación por Control de Niño Sano -pagada por niño entre 0 y 5 años con la condicionalidad de realizar controles de salud- y una Asignación por Inserción Laboral de la Mujer -pagada a las mujeres mayores de 18 años, parte de familias beneficiarias de la Asignación, que consiguieran un empleo en el sector formal de la economía-. La escala de los montos de esas asignaciones variaba en forma inversamente proporcional al ingreso de las familias. De esta manera, la Asignación Base variaba entre CH\$7500 (us\$14) para las familias en situación de pobreza extrema y CH\$4500 (us\$ 8,3) para las familias pobres. Las asignaciones por escolaridad y controles de salud variaban entre CH\$5000 (us\$9,2) y CH\$ 3000 (us\$5,5).

La creación del IEF en 2012 implicó la creación del Subsistema Seguridades y Oportunidades dentro del Sistema Intersectorial de Protección Social -como reemplazo del PCS-. El Programa de Ingreso Ético Familiar (o Subsistema Seguridades y Oportunidades) incluyó la creación de nuevos

programas de acompañamiento de los beneficiarios y la formalización de un esquema de transferencias monetarias similar al introducido por la Asignación Social el año anterior, focalizado en las familias en situación de pobreza extrema, adultos mayores de 65 años pobres, personas en situación de calle e hijos de condenados en causas penales privados de libertad. Por lo tanto, al igual que el PCS, no es exclusivamente un programa de transferencia condicionada de ingresos.

El IEF incluye tres tipos diferentes de apoyo familiar. En un primer momento, las familias deben formar parte del Programa Eje, que tiene como objetivo realizar un diagnóstico de la situación de los beneficiarios y definir cuáles son las prioridades para la intervención durante los dos años que permanecen como beneficiarios del IEF. En esta instancia, las familias firman un compromiso sobre las tareas que realizarán y aceptando los términos de las intervenciones. De acuerdo al diagnóstico realizado en el primer momento del Programa Eje, las distintas familias -o algunos de sus miembros- son derivadas al Programa de Acompañamiento Psicosocial y/o al Programa de Acompañamiento Sociolaboral. El primero tiene como objetivo apoyar a las familias en la identificación y cumplimiento de metas sobre los recursos y capacidades que les permitirían mejorar sus condiciones de vida. El segundo está destinado a mejorar las capacidades de las personas beneficiarias para generar ingresos en forma autónoma, participando del mercado laboral. Para cumplir con los objetivos planteados en cada uno de los programas de acompañamiento, los beneficiarios del IEF tienen acceso garantizado o prioritario a varios programas sociales.

Las transferencias realizadas por el IEF están organizadas en tres pilares diferentes: Dignidad, Deberes y Logros. Las transferencias del pilar Dignidad, que son pagadas sin condicionalidad alguna, son el Bono Base Familiar y el Bono de Protección. El Bono Base Familiar es una transferencia mensual cuyo monto equivale a la diferencia entre la línea de pobreza extrema y el ingreso *per cápita* del hogar, contando todas las demás transferencias de ingresos, condicionadas o no. El Bono de Protección es un pago mensual igual para todas las familias beneficiarias, cuyo monto decrece según el semestre de participación en el programa. Actualmente, la transferencia es de CH\$15.516 (us\$22,9) para los beneficiarios en el primer semestre de participación y CH\$ \$9.242 (us\$13,6) para los participantes en el cuarto y último semestre de participación. El monto de esta transferencia en el último tramo es igual al que tiene actualmente el Subsidio Único Familiar (MDS-Chile, 2016).

Las transferencias del pilar Deberes son realizadas mensualmente, durante un período máximo de dos años, a las familias que participan del programa de acompañamiento psicosocial y/o del programa de acompañamiento socio-laboral, y que cuentan con menores de 18 años en su seno. Por cada niño menor de 6 años, las familias reciben un Bono Control de Niño Sano, que tiene como condicionalidad la acreditación de los controles de salud exigidos (cuatro durante los primeros dos años de vida y dos entre el cuarto y el sexto). Por cada niño o adolescente entre 6 y 18 años, las familias reciben un Bono por Asistencia Escolar, que tiene como condicionalidad una asistencia mensual igual o superior a 85% (las autoridades escolares envían la información sobre la asistencia de los beneficiarios al Ministerio de Desarrollo Social, que gestiona el IEF). Actualmente, las transferencias realizadas por estos bonos equivalen a CH\$6000 (us\$ 8,8) mensuales por niño o adolescente (MDS-Chile, 2016).

Las transferencias del pilar Logros son realizadas a los beneficiarios del IEF -y a otros miembros de familias vulnerables- que cumplan con determinados requisitos específicos. Actualmente, este pilar está compuesto del Bono por Logro Escolar y el Bono al Trabajo de la Mujer. El Bono por Logro Escolar es un pago anual hecho a aquellas familias beneficiarias del IEF, o pertenecientes al

30% más vulnerable da la población -según su puntuación en la Ficha de Protección Social-, que tengan entre sus integrantes a personas de hasta 24 años de edad, que hayan cursado entre el quinto año de la educación básica y el cuarto de la media durante el año anterior y que hayan formado parte del 30% de alumnos con mejor rendimiento en su promoción. De los alumnos seleccionados para recibir en el año 2015 -por su rendimiento escolar el año previo-, la mitad con mejor rendimiento recibió CH\$53893 (us\$94,5) y la otra mitad CH\$32336 (us\$56,7) (MDS-Chile, 2016). El Bono al Trabajo de la Mujer está destinada a las mujeres trabajadoras, dependientes en el sector privado o independientes, de entre 25 y 59 años de edad, que tienen sus aportes previsionales al día, pertenecen a hogares del 40% más vulnerable socioeconómicamente -según su puntaje en la Ficha de Protección Social- y viven en hogares que tienen un ingreso bruto que no supera los límites pre-establecidos. Además, este bono realiza una transferencia a los empleadores de las mujeres beneficiarias, para incentivar la creación de empleo destinado a mujeres de familias vulnerables. Los montos de las transferencias -que la mujer beneficiaria puede recibir durante un período máximo de cuatro años y su empleador hasta dos años- varían según los ingresos recibidos por la trabajadora (MDS-Chile, 2016).

Los potenciales beneficiarios de las transferencias de los pilares Dignidad y Deberes del IEF - no pueden postularse para recibirlas, sino que son llamados para inscribirse por el Ministerio de Desarrollo Social, según su puntuación en la Ficha de Protección Social. Todas ellas tienen duración mínima de 12 meses y máxima de 24 meses, determinada en función del diagnóstico realizado durante la participación en el Programa Eje. Estas transferencias están focalizadas en los hogares en situación de extrema pobreza -además de los adultos mayores en situación de pobreza, las personas en situación de calle y los niños con padres privados de la libertad-. El cálculo de la pobreza es realizado según el puntaje en la Ficha de Protección Social, que considera la capacidad de generación de ingresos del hogar y las necesidades económicas del mismo. De acuerdo a la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional de 2013, 207.643 familias (3,9% de la población) estaban en situación de pobreza extrema, pudiendo ser potencialmente beneficiarios del IEF (MDS-Chile, 2016). En el año 2013, el gasto total por el IEF era equivalente a 0,14% del PIB (CEPAL, 2016).

En relación a su articulación con otros programas sociales, los beneficiarios del IEF tienen acceso garantizado a diferentes programas y servicios en las áreas de salud, educación y previsión social. Además, dada la relevancia que el programa otorga a la rápida salida del mismo por parte de los beneficiarios, posee articulación (en forma de compatibilidad, acceso preferencial o acceso garantizado) con varios programas de nivelación educacional, de desarrollo y promoción de la empleabilidad y de capacitación técnica.

Argentina: la Asignación Universal por Hijo

El principal programa de transferencia condicionada de ingresos en Argentina es la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), creada mediante el Decreto N° 1602 en el año 2009. En el año 2015, su cobertura alcanzaba a 1.897.418 familias, lo que representaba a 3.385.490 niños (8,04% de la población total y aproximadamente 28% de los menores de 18 años). En el año previo, el esfuerzo fiscal para financiar el programa fue de 0,44% del PIB (CEPAL, 2016).

Al momento de su creación, la AUH absorbió a todos los beneficiarios de los dos programas de transferencia condicionada de ingresos previos: el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados

(PjyJHD) y el Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS). El PjyJHD, que estuvo en vigencia entre el año 2002 y el año 2009, era una transferencia de AR\$150 (us\$ 40,4 en 2009) mensuales para los jefes de hogar que poseyeran hijos de hasta 18 años de edad -o discapacitados de cualquier edad- o fueran responsables por hogares donde viviese una mujer embarazada, con la condición de que se encontrasen desocupados y fuesen residentes permanentes en el país, a desocupados jóvenes o a mayores de 60 años que estuviesen desocupados y no recibiesen ninguna transferencia previsional. Las condicionalidades exigidas por el programa eran la comprobación de la concurrencia escolar y los controles de salud para los hijos de los beneficiarios, así como su participación en cursos de capacitación y/o en proyectos productivos o en servicios comunitarios con dedicación de entre 4 y 6 horas diarias. Durante los siete años de vigencia del PjyJHD sólo pudieron acceder al programa quienes se habían inscrito antes del 17 de mayo de 2002. Sin embargo, en su momento máximo de cobertura -abril de 2003-, alcanzó un pico de 1.987.875 transferencias mensuales, cubriendo a un 16% de los hogares del país. En 2009, al momento de su desaparición, tenía 533.930 beneficiarios (NEFFA, 2008; REPETTO & DIAZ LANGOU, 2010).

El PFIS fue creado en el año 2006 como parte de una estrategia de desarticulación del PjyJHD. Si bien la transferencia hacia este no era obligatoria, muchos de los beneficiarios de este último fueron transferidos al PFIS. Para optar por el PFIS, los beneficiarios del PjyJHD debían tener dos o más hijos a cargo menores de 19 años -o de cualquier edad, en el caso de que fueran discapacitados- y no haber completado sus estudios secundarios. La titularidad del mismo era otorgada a la mujer del hogar (a excepción de los casos de hogares monoparentales masculinos). El programa constaba de dos componentes centrales. El primero era la transferencia de una suma monetaria a las familias, condicionada a la acreditación semestral de acreditar los controles de salud de las embarazadas, del Plan Nacional de Vacunación y la regularidad escolar de los niños y niñas menores a cargo de la jefa de familia. En un comienzo, la transferencia era de \$125 pesos (us\$ 41) por dos niños a cargo o un niño a cargo y embarazo más \$25 pesos por cada niño adicional, hasta un máximo de 5 niños y un máximo de \$200 pesos (us\$ 65,6). El segundo elemento era la oferta de servicios sociales específicos -apoyo escolar, talleres de desarrollo familiar y comunitario y promoción del acceso a servicios de educación y capacitación laboral- para reforzar la creación de capital humano. En 2009, al momento de su desaparición, tenía 696.000 beneficiarios (MDS-Argentina, 2009; REPETTO & LANGOU, 2010).

Formalmente, la creación de la AUH supuso la expansión del sistema de asignaciones familiares previamente existente - pagadas únicamente a los empleados ocupados en el sector formal o deducidas de los tributos pagados por los contribuyentes del impuesto a los ingresos personales - a todos los desocupados y ocupados en el sector informal con salarios inferiores al mínimo. En años posteriores, la elegibilidad de la AUH se amplió para trabajadores independientes de bajos ingresos, trabajadores del servicio doméstico y trabajadores temporarios en periodos de inactividad.

La AUH consta de una transferencia mensual de dinero por cada hijo menor de 18 años -o discapacitado de cualquier edad- y residente en el país, con la condición de que los titulares que sean argentinos nativos o naturalizados o posean residencia legal en el país por un mínimo de 3 años y que no perciban otra asignación familiar. Un mismo titular puede recibir una cantidad máxima de 5 transferencias. Del monto total transferido, los beneficiarios sólo pueden disponer libremente del 80% que es depositado mensualmente a través del sistema de pagos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), quedando el restante 20% depositado en una cuenta a nombre del para ser retirado únicamente una vez al año, al acreditar el cumplimiento de las condicionalidades

impuestas. Hasta los cuatro años de edad, debe acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. A partir de los cinco años de edad –y hasta los dieciocho-, debe acreditarse además la concurrencia a establecimientos educativos públicos.

En el año 2011, mediante el Decreto No 446, se creó la Asignación por Embarazo para Protección Social (AUE). Así como la AUH supuso la creación de asignaciones familiares por hijo y por hijo con discapacidad de carácter no contributivo, la AUE implicó la creación de un componente no contributivo para el caso de las asignaciones familiares prenatales. La AUE es una transferencia monetaria que se abona mensualmente a la mujer embarazada desde la decimosegunda semana de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo. La mujer embarazada recibe mensualmente el equivalente al 80% de la transferencia prevista y el 20% restante al finalizar el embarazo -previa comprobación de cumplimiento de los controles médicos prescritos.

El monto transferido por la AUH -desde 2009- y por la AUE -desde 2011- fue siempre el equivalente al valor general transferido en el subsistema contributivo a los trabajadores del nivel más bajo en la escala de remuneraciones. Actualmente, este pago es de AR\$966 (us\$ 64,7) mensuales por hijo o embarazo y AR\$ 3.166 (us\$212) mensuales por hijo con discapacidad. Cada familia recibe mensualmente el 80% de estos montos, quedando el restante 20% depositado para ser retirado una vez al año mediante la acreditación de cumplimiento de las condicionalidades. Esta acreditación es hecha a través de la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación que las familias tienen por cada niño beneficiario. En este documento, las autoridades escolares y de los centros de atención a la salud registran el cumplimiento de las condicionalidades para cada caso. Si la familia incumple con las condicionalidades para uno de sus hijos, pero no para los otros, pierde el 20% depositado y el beneficio (hasta acreditar el cumplimiento de las condicionalidades nuevamente) únicamente para el caso en el cual se detecta el incumplimiento.

Como ya se mencionó, el diseño institucional de la AUH no está pensado como un programa social diferente del régimen de asignaciones familiares para empleados del sector formal -que comenzó a desarrollarse en Argentina a mediados del siglo XX y funciona de forma unificada a nivel nacional desde el año 1996-, sino como una extensión del mismo. Por lo tanto, el programa no posee cupos ni mecanismos de focalización y todas las familias que cumplen con los requisitos pueden inscribirse y comenzar a recibirlo inmediatamente. Para los empleados en el sector informal, existe el límite de ingresos que no superen el salario mínimo, pero, como esta es una información auto declarada, en la práctica no opera ese límite.

En relación a la articulación con otros programas sociales, esta nunca fue un objetivo formalmente incorporado al diseño de la AUH y no hay programas de acompañamiento familiar o de capacitación laboral que tengan como beneficiarios exclusivos o prioritarios a miembros de familias que reciben la transferencia. De hecho, hasta el año 2014 la AUH no era compatible con ningún programa de capacitación y empleo que implicase una transferencia monetaria a los beneficiarios. Desde entonces, se ha permitido la compatibilidad de la AUH con otros programas sociales, pero no se han creado instancias de articulación entre estos.

Comparación de los diseños institucionales

A pesar de sus características comunes, los programas de transferencia condicionada de ingresos analizados muestran diferencias significativas en varias dimensiones relevantes. La Tabla 1 (ver

Anexo) resume algunas de las características principales de los programas analizados, lo que permite visualizar las similitudes y diferencias de los cuatro programas analizados en varias dimensiones.

En primer lugar, la población objetivo de cada programa varía significativamente. El PBF brasileño está destinado a familias con ingreso *per cápita* familiar por debajo de las líneas de pobreza y pobreza extrema. Para ello, se asignan cupos a los diferentes municipios según las estimativas de la cantidad de hogares viviendo en esa situación en cada uno de ellos, por lo que familias en situación de pobreza pueden quedar excluidos del acceso al programa si viven en un municipio que cubre el cupo con familias de menores ingresos. En un principio, el PCS chileno operaba con un mecanismo de focalización similar, aunque luego viró a un mecanismo de focalización a nivel nacional. El IEF continuó con el mecanismo de focalización a nivel nacional, aunque restringiendo el criterio de elegibilidad únicamente a las familias en situación de pobreza extrema. Estos tres programas tienen un cupo máximo de beneficiario -determinado por el porcentaje de familias viviendo bajo la línea de pobreza considerada-. La AUH argentina, por su parte, no tiene un mecanismo de focalización basado en las líneas de pobreza ni cupos, sino que está disponible para que se inscriban todas las familias que cumplan con la condición de que los adultos responsables estén desempleados, ocupados en el sector informal con salario inferior al mínimo, trabajadores temporarios en periodo de inactividad y empleados del servicio doméstico -aunque sus ingresos sean mayores al salario mínimo, pues no reciben las asignaciones familiares contributivas-. Esta diferencia está relacionada con el hecho de que la AUH está diseñada como una extensión para alcanzar a sectores excluidos del sistema de asignaciones familiares preexistente.

En relación a las condicionalidades, los programas implementados en Brasil y Chile comparten la característica de prever un componente no condicional dentro de su diseño. La AUH argentina, por su parte, no incluye esta posibilidad. En todos los casos, las condicionalidades exigidas son controles médicos para los niños y embarazadas de las familias beneficiarias y la asistencia escolar de los niños con la edad mínima necesaria para incorporarse al sistema educativo. En el caso argentino, los controles de salud son exigidos para los beneficiarios de todas las edades, mientras que en los casos chileno y brasileño solamente para los niños en edad no escolar.

Además, los mecanismos de control sobre el cumplimiento de las condicionalidades y los efectos de los incumplimientos varían en los diferentes programas. En el caso argentino, el control es laxo, ya que requiere únicamente la presentación anual de la libreta familiar en la cual las autoridades escolares y los servicios públicos de atención a la salud registran el cumplimiento para cada caso. En los casos brasileño y chileno, el control es estricto ya que el control es realizado directamente por las autoridades encargadas de la implementación de los programas de acuerdo con las informaciones que le son encaminadas por las autoridades estatales encargadas de supervisar el cumplimiento de las condicionalidades. En relación a los efectos de los incumplimientos, tanto la AUH argentina como los dos programas de transferencia condicionada implementados en Chile sancionan con la pérdida del beneficio -y en el caso argentino, con el no cobro del 20% retenido mensualmente-. El PBF, por su parte, tiene un mecanismo de sanciones graduales para evitar el desligamiento del programa de familias con motivos que justifiquen la falta de cumplimiento. De esta manera, el programa brasileño no pune a los beneficiarios en situación de vulnerabilidad, sino que procura implementar acciones complementarias para corregir los incumplimientos.

Otra dimensión en la cual los programas presentan diferencias relevantes es el tiempo de duración. Mientras que los programas argentino y brasileño no tienen límites en la duración, lo que permite que las familias permanezcan como beneficiarios de la transferencia mientras cumplan con

los criterios de elegibilidad y las condicionalidades, los programas chilenos tienen una duración predeterminada. En relación a ello, además de la restricción en el nivel de pobreza exigido para ser elegible, la creación del IEF implicó una reducción significativa en la cantidad de años en relación al PCS.

Los dos programas chilenos, presentan una mayor articulación con otros programas sociales. Ambos incluyen en su diseño, más allá del componente de transferencia monetaria, componentes de acompañamiento familiar. Estos componentes de acompañamiento procuran también promover la inclusión de los beneficiarios en otros programas sociales, principalmente de capacitación laboral (en algunos de los cuales garantizan cupo para los beneficiarios). A partir de la sanción del *Plano Brasil sem Miseria* en el año 2011, el PBF también pasó a promover la articulación con otras intervenciones de política social, principalmente para las familias en situaciones de pobreza más extrema. La AUH, por su parte, no procura la articulación con otros programas sociales. De hecho, hasta el año 2014 el cobro de la misma era incompatible con la participación en programas de capacitación laboral que supusieran una transferencia monetaria a los beneficiarios.

En relación a los montos transferidos por cada programa, los montos de la AUH son superiores a los de los demás programas. Si bien los datos no son perfectamente comparables -porque no están expresados en paridad de poder adquisitivo-, el valor que actualmente recibe una familia beneficiaria de la AUH con dos hijos más que duplica el valor máximo que recibe una familia beneficiaria del PBF en Brasil o del IEF en Chile. Sin embargo, estos dos programas incluyen una característica interesante: si el hogar no alcanza a superar la línea de pobreza extrema después de las transferencias del programa, accede a un complemento que le permita superar ese nivel de ingresos.

Los programas argentino y brasileño suponen niveles de esfuerzo fiscal similares -0,44% y 0,48% del PIB de cada país, respectivamente-. Los programas chilenos implican esfuerzos significativamente menores: en 2014, el IEF implicó un gasto de 0,14% del PIB y el PCS tuvo un costo equivalente a 0,13% del PIB en el año 2012 -último año para el cual está disponible el dato-. Además, los programas difieren significativamente en la población cubierta. Si bien los datos son difícilmente comparables, porque indican cosas diferentes en cada caso, sirven como una aproximación. Contabilizando a todos los miembros de hogares que reciben una transferencia como beneficiarios, el PBF llega a 26,57% de la población -en 2012, el PCS alcanzaba solamente al 12,5%-. De acuerdo con datos del año 2013, los beneficiarios potenciales del IEF son únicamente el 3,9% de la población chilena. En el caso argentino, la cobertura es de 8,04%, pero este dato contabiliza como beneficiarios únicamente a los niños por los cuales las familias reciben una transferencia. Es esperable que la cobertura total sea mayor, pues en ese dato no están contabilizados los otros miembros del hogar -padres, hermanos que no son beneficiarios de una transferencia, etc.-.

Comentarios Finales

Como puede inferirse de la comparación de los tres casos analizados, la difusión generalizada de los programas de transferencia condicionada de ingresos no está desligada de diversidad en el diseño institucional de estos programas. El método de identificación de los beneficiarios, las condicionalidades impuestas, el tiempo de duración, la articulación con otros programas sociales y los montos transferidos son algunas de las principales características que varían entre los diferentes programas.

La tarea a futuro es intentar desvelar algunos de los motivos que determinan las coincidencias y divergencias entre los distintos programas. En este sentido, dos dimensiones aparecen como relevantes para comprender las trayectorias de reforma institucional que llevaron a la creación de los programas analizados: el contexto político y los legados institucionales de políticas previas.

En relación al contexto político, varios indicios sugieren que este es relevante. En los casos chileno y brasileño, los programas analizados fueron creados en años post-electorales, tras la asunción de gobiernos con orientación política diferente a los previos. En el caso argentino, la AUH fue creada en un año de elecciones legislativas, tras una derrota electoral del gobierno. En el caso chileno, la instauración de criterios más restrictivos -menor duración y mayor focalización- en el IEF de los que tenía el PCS coincidió con el cambio de un gobierno de centro-izquierda por uno de centro-derecha. Ninguno de estos datos es determinante, ni se pueden hacer demasiadas inferencias, pero en conjunto sugieren la necesidad de explorar en mayor profundidad la relevancia del contexto político para comprender las modificaciones en las políticas sociales.

En relación a los legados institucionales, algunos indicios sugieren que las características de los sistemas de políticas sociales previamente a la creación de los programas analizados son relevantes. En el caso brasileño, varios programas de transferencias condicionada se desarrollaron a nivel municipal en la década de 1990 y, hacia el año de creación del PBF, ya había algunos programas de menor escala a nivel nacional que reproducían características de aquellos. En este sentido, el PBF fue en gran parte una unificación y ampliación de programas previamente existentes, reproduciendo varias de sus características. En el caso argentino, la AUH es explícitamente una expansión del sistema de asignaciones familiares contributivas pre-existentes -aunque con características diferenciales que lo convierten en un programa de transferencia condicionada-.

Referencias

- ARCIDIACONO, P., GAMALLO, G. & STRASCHNOY, M. Programas sociales y protección social no contributiva en la post-convertibilidad argentina. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, n. 60, pp. 57-86, 2014.
- BARRIENTOS, A. Latin America: towards a liberal-informal welfare regime. En Gough, Ian & Wood, G. (eds.). *Insecurity and Welfare regimes in Asia, Africa and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 121-168.
- CAMPELLO, T. & MELLO, J. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil Sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. En: *O Brasil sem miséria*. Brasil: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, p. 33-66, 2014. Disponible en: bit.ly/2zyvCHa. Acceso en: 15 Ago. 2016.
- CECCHINI, S., FILGUEIRA, F. & ROBLES, C. *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada*. Santiago de Chile: CEPAL, 2014.
- FILGUEIRA, F. El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada. En ROBERTS, B. (ed.). *Ciudadanía y política social*. San José de Costa Rica: FLACSO, 1998, p. 71-116.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe*, 2016. Disponible en: <http://dds.cepal.org/bdptc/>.
- DIAZ LANGOU, G. & REPETTO, F. *El papel de la Asignación Universal en la construcción de un Sistema de Protección Social Integral*. CIPPEC - Documentos de Trabajo, n. 55, 2010.
- GAZOLA HELLMANN, A. *Como funciona o Bolsa Família? Melhores práticas na implementação de programas de transferência de renda condicionadas na América Latina e Caribe*. Nota técnica do BID No 856, 2015. Disponible en: <http://bit.ly/2hfo1Wx>. Acceso en: 15 Ago. 2016.
- KERSTENETZKY, C. L. *O estado do bem-estar social na idade da razão. A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- LARRAÑAGA, O., CONTRERAS, D & CABEZAS, G. *Políticas Contra la Pobreza: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar*. Documento de trabajo del PNUD, diciembre 2014. Disponible en: bit.ly/2heoJDp. Acceso en: 15 Ago. 2016.
- MARTINEZ FRANZONI, J. Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Families, and Policies. *Latin American Politics and Society*, v. 50, n. 2, p. 67-100, 2008.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (MDS-Chile). *Programa Chile Solidario. Descripción del Sistema*, 2014. Disponible en: <http://bit.ly/2AezV6G>. Acceso en: 15 Ago. 2016.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (MDS-Chile). *Ingreso Ético Familiar*, 2016. Disponible en: bit.ly/2zjz1GY. Acceso en: 15 Ago. 2016.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (MDS-Argentina). *Informe sobre el Programa Familias por la Inclusión Social*, 2009. Disponible en: bit.ly/2zklK0U. Acceso en: 15 Ago. 2016.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS – Brasil). *Manual de Gestão do Programa Bolsa Família*, 2015. Disponible en: bit.ly/2h8Spyc. Acceso en: 15 Ago. 2016.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRARIO (MDS – Brasil). *Programa Bolsa Família. Perguntas frequentes*, 2016. Disponible en: bit.ly/2y6Zxlp. Acceso en: 15 Ago. 2016.

NEFFA, J. C. *Desempleo, pobreza y políticas sociales. Fortalezas y debilidades del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2008.

PRIBBLE, J. Worlds Apart: Social Policy Regimes in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, n. 46, p. 191-216, 2011.

TASSARA, C., IBARRA, A. & VARGAS FAULBAUM, L. H. (2015). *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?* Madrid: Programa EUROSocial. Disponible en: bit.ly/2zdJkPh. Acceso: 15 Ago. 2016.

VARGAS FAULBAUM, L. H. y SOCÍAS HERNÁNDEZ, F. El subsistema Seguridades y Oportunidades del Ingreso Ético Familiar de Chile desde un enfoque de derechos: análisis de su trayectoria y de sus desafíos futuros. *Opera*, 18, p. 183-202, 2016.

ANEXO

Tabla 1 – Características principales de los programas analizados

	AUH	PBF	IEF	PCS
Población Objetivo	Desempleados, empleados en el sector informal o independientes con ingresos inferiores al salario mínimo, trabajadores temporarios en períodos de inactividad y empleados del servicio doméstico.	Familias con Ingreso <i>per cápita</i> familiar por debajo de las líneas de pobreza y pobreza extrema. Focalización por municipio.	Familias en situación de pobreza extrema (multidimensional). Focalización a nivel nacional.	Familias en situación de pobreza (multidimensional). Focalización a nivel nacional.
Componente no condicional	No	Si	Si	Si
Condicionalidades	Controles médico-sanitarios (embarazadas, niños y adolescentes), plan de vacunación (niños) y asistencia escolar (niños y adolescentes entre 5 y 18 años).	Examen pre-natal (para embarazadas), Vacunación y chequeos médicos (niños hasta 7 años), 85% asistencia escolar (entre 6 y 15 años), 75% asistencia escolar (16 y 17 años).	Controles de salud (para niños menores a 6 años) y asistencia escolar mensual igual o superior a 85% (para niños y adolescentes entre 6 y 18 años).	Participación en los programas de salud establecidos por el Ministerio de Salud para los menores de 6 años y la asistencia regular a establecimientos educativos oficiales para los niños y adolescentes entre 6 y 18 años de edad.
Control de las condicionalidades y efectos del incumplimiento	Control laxo (presentación familiar anual) Efecto inmediato	Control estricto (administrativo) Efectos graduales	Control Estricto (administrativo) Efecto inmediato	Control Estricto (administrativo) Efecto inmediato
Tiempo de duración	Sin limite	Sin limite	2 años	5 años
Articulación con otros programas sociales	Compatible	Compatible y promovida	Incluidas, compatible, promovida y garantizada	Incluidas, compatibles, promovida y garantizada
Monto transferido (us\$) a una familia con dos hijos	us\$129,4 (o us\$212 por hijo con discapacidad, sin límite).	us\$50 (o lo necesario para tener ingreso familiar per cápita encima de la línea de pobreza extrema) ^a .	us\$40,5 (o lo necesario para tener ingreso familiar per cápita encima de la línea de pobreza extrema) ^b .	us\$58,8 ^c .
Gasto (%PIB)	0,44%	0,48%	0,14%	0,13% (2012)
Cobertura	8,04% de la población total (contabilizando únicamente a los niños beneficiario) (2015)	26,57% de la población total (2015)	3,9% de la población (2013, potencial)	12,5% población total (2012)

- Considerando una familia en situación de pobreza extrema con dos hijos menores de 16 años.
- Considerando primer semestre de participación en el programa.
- Considerando primer semestre de participación en el programa (Valores del año 2012).

**GEOPOLÍTICA, INSERÇÃO EXTERNA E
DESENVOLVIMENTO**

Geopolítica e Política Externa Brasileira: O petróleo e as Relações Brasil-Nigéria no Século XX e XXI

Alana Camoça Gonçalves de Oliveira²¹²

1. Introdução

A arquitetura do sistema internacional se modificou consideravelmente após o cenário da Guerra Fria, com a emergência de novos atores em um mundo cada vez mais interdependente e multipolar. Nesse contexto de grandes transformações e com a ascensão de novos atores no cenário mundial, a busca por recursos essenciais se tornaram pontos chaves para a compreensão da dinâmica e dos fluxos de investimento no mundo.

Com o crescimento de países como Índia, Brasil, Rússia e China, mais recursos passaram a ser demandados para o suprimento de demandas internas de cada país. Devido a tal fato, uma competição acelerada por parceiros capazes de prover e produzir tais demandas fizeram com que países da África e regiões como o Atlântico Sul se tornassem mais valorizadas dentro do sistema. Um desses recursos cobiçados pelos países foi o petróleo que se transformou em protagonista da matriz energética mundial a partir da segunda metade do século XX e continua sendo o principal combustível no século XXI. Dados revelam, por exemplo, que em 2014 a produção de petróleo no mundo alcançou as 4220,6 milhões de toneladas e é estimada a existência de 239,8 milhões de toneladas de reservas provadas que não começaram a ser exploradas.²¹³

Diante desses fatos o artigo se divide em três grandes partes. Inicialmente debateremos a importância dos recursos energéticos no cenário internacional e como o continente africano se insere na geopolítica mundial. Em segundo lugar apresentaremos as relações Brasil-África e a política externa brasileira, enfatizando os momentos de aproximação e as questões do petróleo no Brasil. Por fim, apresentaremos a política externa brasileira e as relações específicas entre Brasil e Nigéria. Tal estrutura é formada, pois compreendemos que o século XXI é fundamental para entender a nova “corrida” para África e como o Brasil se insere neste atual contexto geopolítico de demanda energética. O artigo utilizou fontes primárias, como documentos oficiais e discursos, assim como fontes secundárias, através da análise de livros, artigos e trabalhos acadêmicos que abordam o assunto.

²¹² Doutoranda e Mestre em Economia Política Internacional na UFRJ. Bacharela em Ciência Política pela UNIRIO. Contato: alanacamoca@gmail.com.

²¹³ Ainda existem outras reservas que apresentam potencial para exploração, mas não estão incluídas nos dados estatísticos (BP, 2015).

2. A Geopolítica dos Recursos: A busca.

Diante de uma realidade mundial de grandes desafios energéticos, temas como mudança climática, possível escassez do petróleo e de gás natural no médio prazo, além de uma dependência extrema de combustíveis advindos de regiões conturbadas e instáveis econômica, política e militarmente, as alternativas estão se estabelecendo em duas frentes. Ou o país consegue suprir suas demandas internas através da utilização de outras fontes de energia, como nuclear, hidroelétrica e etc, estipulando o avanço tecnológico para auxiliar no processo de exploração do seu território; ou os países buscam apoio e relações firmes com países que podem exportar o petróleo e os recursos de seu país; também é possível que se faça os dois.

SPYKMAN (1938, p. 32) evidencia em seu discurso a importância das questões geográficas para a riqueza e a potência das nações, apontando que “desde a Revolução Industrial, o poder se tornou cada vez mais vinculado e identificado como poder industrial. Deste modo, recursos minerais e naturais e organização industrial se tornaram pré-requisitos de poder, seja na terra ou no mar”. Nesse sentido, é sabido que existem diversas investidas de países desenvolvidos, como França, Japão e EUA, e países em desenvolvimento como China, Índia e Brasil, em territórios nos quais a prospecção e a abundância de recursos naturais são comprovadas e ainda não foram plenamente explorada.

De acordo com KLARE (2008: p.41), os níveis atuais de recursos tendem a se tornar escassos, uma vez que não é possível reproduzir a criação de petróleo e gás, por exemplo, em um espaço curto de tempo, e apesar das companhias de petróleo gastarem mais dinheiro a cada ano, as descobertas tem se tornado menores e as reservas são piores do que as descobertas nos anos anteriores (KLARE, 2008, p. 38).

When a major resource is first exploited for human use, developers naturally go after the easy-to-excavate deposits: those that lie close to the surface, are concentrated in large and rich deposits, are located close at hand, or are found in welcoming countries. This is the “easy oil,” “easy coal,” and “easy natural gas” that companies prefer to exploit. Typically, most of these “easy” deposits are exhausted by the time a resource approaches its peak moment, as now appears to be the case for oil, and soon will be so for natural gas, coal, uranium, and a number of other vital substances. This means we are largely left with “tough oil”: deposits buried deep underground or far offshore, scattered in small, hard-to-reach pockets that often contain significant impurities, or located in unfriendly, corrupt countries or hazardous locations. (KLARE, 2008: p. 34-35).

1.1. O petróleo como matriz energética mundial

Historicamente, a ascensão do petróleo começou no século XIX, mas durante esse período a prioridade foi sua utilização para tapar buracos em embarcações, como produto medicinal e como combustível para iluminação. Todavia, a industrialização progressiva no século XX e as inovações

tecnológicas fizeram com que o petróleo fosse cada vez mais consumido e demandado pelos países, tornando-o elemento constitutivo da estratégia para o desenvolvimento.

Energia é necessária para fazer com que as fábricas funcionem, para gerar poder na cidades e para suprir as demandas do crescimento da população mundial, e para produzir os produtos agrícolas que alimentam o planeta. Mais importante, produtos de petróleo são essenciais para sustentar os alicerces internacionais da globalização – aviões, trens, caminhões, barcos que carregam coisas e pessoas de uma região do planeta para outra (...) Mas as rodas da indústria não são as únicas que desaceleram sem um abundante suprimento de energia, forças militares são igualmente dependentes de uma infusão muito grande de combustíveis importantes. (KLARE, 2008, p. 10-12).

Nota-se que, ao longo do século XX, a dependência energética e de recursos serviu para arquitetar as relações próximas dos países europeus e americanos com o continente africano e principalmente com o Oriente Médio. As altas demandas por petróleo e a importância dos hidrocarbonetos para continuar alimentando as indústrias nascentes e estabilizadas geraram a necessidade de os países procurarem formas de adquirir o recurso. A energia gera uma dependência e até mesmo um problema de segurança energética na medida em que as demandas domésticas de diversos países não são supridas com a exploração dos recursos internos, ficando dependentes das oscilações de mercado.

Por isso, o potencial gerador de crise eclode e afeta todo o mundo, como foi o caso dos choques do petróleo em 1973 e 1979 (YERGIN, 1991). A questão do abastecimento energético passa a ser central principalmente com a crise de 1973 e, posteriormente na virada do século XXI, com a alta dos preços do petróleo e a concentração estrutural das reservas petrolíferas dos países da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo)²¹⁴ (FUSER, 2013, p. 169). Nota-se que o ano em que Petrobras vende seus ativos no Iraque (1979) é o mesmo no qual entra na Angola, sendo possível observar que os países africanos são reais alternativas do governo brasileiro e da empresa estatal para tentar suprir as demandas energéticas do período.

Vale enfatizar que a noção de segurança energética emerge com destaque porque, ao se basear na competição por recursos para o desenvolvimento interno, estabelece uma forte conexão entre a proteção do território, a exploração de recursos naturais, o fornecimento de combustíveis e a própria ideia de desenvolvimento econômico. Problemas serão certamente mais palatáveis para um Estado capaz de se autoabastecer, o que evita preocupações com escassez de recursos em curto e médio prazo. Contudo, conflitos são sempre esperados entre os países importadores de petróleo, que ficam dependentes dos preços do mercado – um dos melhores exemplos seria o Japão – e por isso procuram alianças com países exportadores de petróleo.

²¹⁴ Países membros: Angola, Argélia, Líbia, Nigéria, Venezuela, Equador, Arábia Saudita, Emirados Árabes, Irão, Iraque, Kuwait e Catar.



Figura 1: Segurança Energética

Fonte: Elaboração própria

Não é de estranhar, portanto, que guerras e conflitos constituem outra consequência potencial do efeito da exploração e venda dos derivados de petróleo e gás natural na África. Nesse sentido, tanto o Brasil, como grande parte dos países do Norte da África e da encosta litorânea na área subsaariana são alvo de grandes empresas do ramo da energia, tanto de extração como de refino de gás natural e petróleo. Todavia, é importante notar que o Brasil não é auto-suficiente na produção energética e também precisa importar grandes quantidades de recursos energéticos para conseguir suprir a sua economia.

1.2. Os recursos estratégicos na África e a geopolítica mundial

A África é um continente com quase um quarto da superfície do planeta (22,5% das terras do globo), com mais de 30 milhões de quilômetros quadrados de extensão e detentora de inúmeras reservas de recursos minerais e naturais globais. O continente é rico em reservas de diamantes, ouro, petróleo, cromo e platina, possuindo, ainda, vastos recursos de madeiras, recursos naturais e terras aráveis. Assim, a África do século XXI vivencia um período de prosperidade que está alicerçado tanto em questões políticas como econômicas. Por isso, o continente africano é alvo dos holofotes de grandes potências e países emergentes, devido às necessidades crescentes das economias desses países.

Segundo HART (1982), existem três critérios que podem avaliar o interesse de grandes potências no continente africano e nos países do Sul: estratégia global, recursos econômicos e preocupação humanitária. No caso da África, o principal ponto seriam os recursos minerais abundantes na região, assim como o potencial ainda não explorado na região (HART, 1982: p.151). Concomitante a isso, o continente africano oferece novos mercados, possibilidades de formação de coligações políticas, além de recursos naturais em abundância (CHICHAVA; DURAN, 2013, p. 398).

Retomando um pouco da história do continente africano no século XX, pode-se compreender que a África foi um dos continentes que mais sofreu com a presença de potências estrangeiras. Desde o século XV, o continente africano transformou-se em uma região de interesses econômicos

européus, sendo a população africana a principal mercadoria. Durante o século XX o continente sofreu com divisões e explorações para suprir tanto demandas industriais como para auxiliar nos recursos necessários para as guerras.

Ao fim da Guerra Fria, com a queda do muro de Berlim, o modelo neoliberal americano direcionou a política externa dos EUA para os países da Europa e da América Latina, o que trouxe certa marginalidade ao continente africano. A África voltará aos holofotes do cenário internacional no século XXI e não só países europeus, os EUA e países asiáticos começaram a investir fortemente no continente, como a reaproximação do Brasil com o continente africano terá como grande influência às demandas energéticas brasileiras que estavam alinhadas com as políticas de governo voltadas para o desenvolvimento industrial nacional. Desse modo, a diversificação de parceiros e a reaproximação do Brasil com a África começaram a ser engendradas pela dinâmica do petróleo e estimuladas por uma demanda interna do Brasil.

O Brasil, o petróleo e a África: um cenário de rompimentos e aproximações

Historicamente, o Brasil possui uma estreita relação com o continente africano, compartilhando uma história que remonta ao século XV, com a colonização portuguesa e as trocas comerciais entre as regiões. No entanto, desde então as relações entre o Brasil e o continente africano passaram por momentos de aproximação e afastamentos.

A instauração da República no Brasil não trouxe significativas mudanças na política externa brasileira, pois ela ficou amparada pelas relações que mantinha com a Europa, sobretudo, Inglaterra e Portugal. Nesse período, além de uma aproximação com países latino-americanos, como Argentina, Chile e Uruguai - que reconheceram prontamente o novo regime adotado pelo Brasil -, os EUA começaram a se aproximar do Brasil e logo se tornaram um importante aliado estratégico comercial e político. Desse modo, o fim da monarquia no Brasil facilitou sua proximidade com os vizinhos continentais sob regimes republicanos, rompendo com seu isolamento diplomático.

O continente africano só reaparece na política externa brasileira após a década de 1950, quando com o fim da II Guerra Mundial o Brasil retoma as iniciativas de continuar sua expansão na indústria e construir influência regional.

O ambiente da descolonização africana foi, sem dúvida, o espaço para um relativo renascimento do interesse brasileiro pelo continente africano no mundo contemporâneo. A África foi se incluindo lentamente como um ponto de manobra para interesses da inserção internacional do Brasil e sua afirmação no contexto do pós-guerra (SARAIVA; GALA, 2000).

Todavia, apesar desta articulação a África só voltará para a agenda da política externa brasileira durante o governo de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964). Diversos fatores contribuíram para a mudança na política externa brasileira e para essa retomada das relações com países no continente africano. Entende-se que o desgaste do processo colonial na África, a independência de grande parte dos países africanos, a eclosão de movimentos nacionalistas africanos, e, ao mesmo tempo, a erosão das relações do Brasil com os EUA, foram alguns dos

principais fatores que explicariam a reaproximação entre o Brasil e o continente africano (FERREIRA, 2013, p. 128; LIGIÉRO, 2011, p. 119-124).

O grande ponto de retomada das relações Brasil-África no século XX é a chamada Política Externa Independente que esteve alicerçada em uma nova conjuntura, podendo ser caracterizada como “*uma tentativa do Brasil de desvincular-se do momento anterior na busca por uma relação especial com os EUA (...) pela definição da política externa em função dos interesses nacionais, abrindo e ampliando as margens de manobra do Brasil dentro do sistema internacional*” (MEDEIROS, 2010, p.43).

A PEI trouxe, para o Brasil, a autonomia, a diversificação de parceiros políticos e econômicos e uma atitude mais proativa no cenário internacional. Desse modo, há mais liberdade na atuação do Brasil no cenário internacional: críticas são feitas à dimensão conflituosa Leste/Oeste (EUA-URSS) e as relações do Brasil com os países subdesenvolvidos são estimuladas (BUENO; CERVO, 2011, p. 335).

Durante o governo de Jânio Quadros, também foi constituída a Divisão da África no Itamaraty e foram criadas diversas embaixadas no continente africano. Países como Nigéria e Senegal receberam missões diplomáticas brasileiras, assim como o governo do Brasil recepcionou oficiais de países africanos. Curiosamente, apesar dessa proximidade com países africanos independentes, foram estreitados os laços com Portugal, trazendo um caráter um tanto paradoxal às relações do Brasil com Angola e Moçambique (LIGIÉRO, 2011, p. 122-125).

Durante a ditadura militar, alguns períodos fizeram com que a política externa brasileira se aliasse a determinadas diretrizes norte americana. No governo Castelo Branco (1964-1967) a política interna e externa estavam orientadas para os EUA, pois internamente os norte-americanos ajudariam no desenvolvimento econômico brasileiro e, ao mesmo tempo, auxiliariam na manutenção da segurança territorial brasileira. Essa aproximação com os EUA ocasionou a diminuição de relações entre o Brasil e outras nações do globo, inclusive com a África. Mesmo assim, a África não desapareceu do cenário diplomático brasileiro, pois, em 1965, foi realizada a primeira missão comercial que visava visitar Senegal, Libéria, Gana, Nigéria, Camarões e Costa do Marfim. A missão contou com 22 pessoas oriundas de órgãos governamentais e de empresariado. E, em 1966, foi realizada a segunda missão à África, com o trajeto perpassando pela África do Sul, Angola, Gana e Costa do Marfim. (CERVO; BUENO, 2015, p. 407).

A política africana do Brasil era orientada por três impulsos: cortejando as delegações do Terceiro Mundo nos órgãos multilaterais, foi o Brasil conformando os pontos de vista com os africanos, e Castello Branco, ao menos para fins retóricos, teve de condenar o colonialismo, tanto o jurídico quanto o de exploração econômica e o regime do *apartheid* da África do Sul. (BUENO; CERVO, 2015, p. 406).

O governo de Costa e Silva (1967-1969) manteve a diplomacia alinhada com os EUA e com a perspectiva econômica, apesar de já existirem esforços para a recuperação de parcerias com países do Terceiro Mundo. O terceiro governo militar foi o de Garratazu Médici (1969-1974) e sua política externa ficou conhecida pela chamada “diplomacia do interesse nacional” (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 224).

De acordo com Saraiva (2012), o governo Médici retoma as relações do Brasil com o continente africano, constituindo o primeiro passo para a real fortificação de laços que acontecerá de forma mais incisiva no governo seguinte. O governo Médici foi marcado pela busca de novos mercados e com isso são iniciados programas de cooperação técnica entre o Brasil e países subdesenvolvidos da América Latina (1971) e África (1972), tendo em vista as similaridades de condições geoeconômicas e experiências próximas.

O governo Geisel (1974-1979) vivenciou uma situação complicada no cenário internacional. Para recuperar uma boa posição econômica, promoveu uma política de aproximação com os países do mundo todo de forma a estimular as exportações brasileiras. Diante do objetivo de fazer o Brasil voltar a crescer economicamente e projetar-se internacionalmente, Geisel define a conduta do Brasil como *pragmática e responsável*.

A industrialização brasileira e a alta dos preços do petróleo (como consequência da primeira crise do petróleo de 1973) comprometeram o projeto industrial da economia brasileira. Essa necessidade por petróleo estimulou a aproximação do Brasil com o Oriente Médio e com a África, sobretudo a Nigéria. Para tanto, o Brasil começou a garantir a segurança energética através da diversificação de parceiros, fosse com acordos bilaterais, principalmente, ou multilaterais. O Brasil procurou obter petróleo de nações consideradas do Terceiro Mundo e da URSS, buscando relações com países como Peru, Equador, Venezuela, Angola, Nigéria, China e União Soviética e, também, com fornecedores no Oriente Médio (LIGIÉRO, 2011, p. 198; SARAIVA, 2012, p. 44).

... os objetivos diplomáticos do Brasil na África foram, principalmente, o de projetar a imagem de um poder tropical e industrial, que um dia fora colônia, e o de convencer aos Estados africanos que as relações históricas do Brasil com Portugal, última metrópole colonial na África, não inibiriam o desenvolvimento de relações com os países da região. No plano bilateral, esses objetivos organizaram-se em torno de quatro grandes eixos: a assinatura de tratados de cooperação comercial e técnica; o aumento de rotas de comércio no Atlântico; a abertura de investimentos para projetos de desenvolvimento e a retomada do discurso culturalista do início dos anos 1960. (SARAIVA; GALA, 2000).

Durante o governo militar, a Nigéria se tornou a substituta da África do Sul na balança comercial brasileira, e o foco da relação bilateral foi na troca de produtos industrializados por petróleo nigeriano. Curiosamente, a relação foi tão intensa que, nos anos vindouros, a participação brasileira no mercado nigeriano entre 1985 e 1986 chegou a ultrapassar a relevância econômica das compras nigerianas da Inglaterra (SARAIVA, 2012, p.47; VIZENTINI, 2013).

O último governo militar foi o do ex-presidente Figueiredo (1979-1985), que prosseguiu em direção ao fortalecimento de parcerias com países do Terceiro Mundo. O ex-presidente Figueiredo também protagonizou um evento inédito nas relações entre o Brasil e o continente africano, pois, pela primeira vez, um estadista sul-americano visitou o continente africano. Em sua viagem, Figueiredo foi à Nigéria, Senegal, Guiné-Bissau, Cabo Verde e Argélia (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 241).

Após um período de grande proximidade com alguns países africanos, a redemocratização do Brasil trouxe mudanças no contexto de reaproximação com os países africanos. A ênfase que o continente recebeu durante a ditadura militar, principalmente após as crises do petróleo, passou por períodos de pouco protagonismo. Tal revitalização dos laços entre o Brasil e países africanos só ocorrerá de maneira significativa e estável durante os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014).

Na década de 1990 foi criada a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, que reuniria Brasil, Portugal e países africanos como Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe (1989). Além disso, também foi fundada a ZOPACAS (Zona de Cooperação do Atlântico Sul), que visava manter o Atlântico Sul como uma zona livre de armas nucleares, tensões e conflitos oriundos da confrontação Leste-Oeste, abrangendo países sul-americanos, e da costa oeste da África, como Nigéria, Angola, e Guiné-Bissau.

No governo de Fernando Collor (1990-1992) as relações com o continente africano passaram a declinar, visto que o Brasil não mais enfrentava a vulnerabilidade energética que serviu como uma alavanca para a política africana do Brasil. Assim, as trocas comerciais entre o país e o continente decaram (SARAIVA, 2012, p.49). Na década de 1990, o comércio entre o Brasil e a África retornou aos percentuais anteriores à década de 1950, quando as relações comerciais entre os dois não chegavam a 2%.

Tal marginalidade do continente africano só termina no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) que aprofundou os laços com países Sul-Americanos e Africanos, através do multilateralismo orientado para as relações Sul-Sul e pela busca de maior destaque do Brasil no cenário internacional. A necessidade de bens primários e produtos agrícolas e a expansão de mercados em virtude da diversificação de parceiros permitiram o desenvolvimento interno e externo do Brasil.

A política externa brasileira que se direcionou para o estreitamento de relações do Brasil com países africanos, principalmente África do Sul, a África Lusófona e países da África Subsaariana. Projetos sociais e tecnologias foram exportados para o continente africano através de mecanismos de Cooperação Sul-Sul e intercâmbio de conhecimentos. Nesse sentido, empresas estatais brasileiras e empresas privadas conseguiram aos poucos ter mais facilidade de acesso aos mercados de países africanos, principalmente os de língua lusófona (SARAIVA, 2012).

O primeiro mandato do governo de Dilma Rousseff (2011-2014) também permitiu o estreitamento de laços do Brasil com o continente africano, mesmo que em termos culturais, políticos e no âmbito da diplomacia presidencial, foi mais tímido e recluso. O continente africano esteve no ideário da política externa da presidente Dilma, e principalmente nas relações econômicas, para tanto, houve a continuidade de projetos de cooperação, mesmo que em menor intensidade do que no governo do ex-presidente Lula.

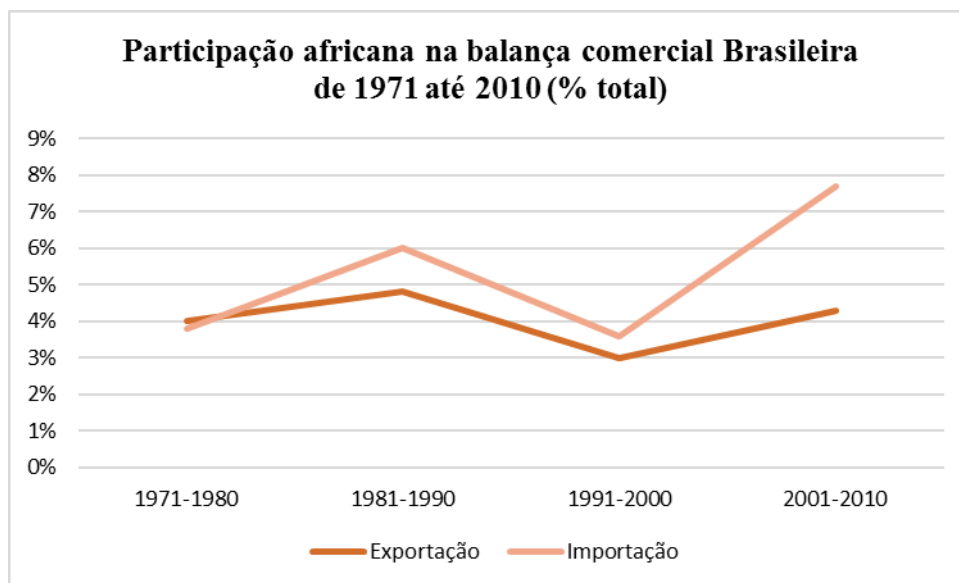


Gráfico 1: Balança comercial brasileira de 1971 até 2010 e a participação africana em %

Fonte: MDIC, 2015.

As relações Brasil-Nigéria: horizontal ou vertical?

No século XX, com o avanço da industrialização, a demanda por recursos capazes de gerar energia aumentou extraordinariamente e, conseqüentemente, acirram-se as disputas internacionais entre potências que buscavam estabelecer alianças estratégicas capazes de suprir as demandas internas por petróleo e que garantissem o acúmulo de poder.

Como podemos observar, o petróleo foi um dos motores do estabelecimento de relações próximas do Brasil com o continente africano e estimulou não só as trocas comerciais, como também o diálogo diplomático entre o Brasil e países africanos produtores de petróleo (VIZENTINI, 2013). O século XX não só aproximou o Brasil da África, como também foi um marco para o continente africano que vivenciou insurgências e, em grande parte, se viu livre das amarras coloniais que persistiam desde o século XV. No entanto, ao mesmo tempo que diversos países africanos se tornaram independentes, foram alvos de relações comerciais desfavoráveis e prejudiciais à extração dos seus recursos, inclusive o petróleo.

3.1. Nigéria: breve história

A Nigéria é um dos gigantes no continente africano, é uma República Constitucional Federalista e compreende trinta e seis estados, além do Território da Capital Federal, Abuja. O país é localizado na África Ocidental, na região do Golfo da Guiné, sendo banhado pelo Atlântico Sul. A Nigéria compartilha fronteiras terrestres com Benin, Chade, Camarões e Níger; e, como foi uma colônia britânica, a língua oficial é o inglês. É um país rico em recursos naturais, particularmente em petróleo, dispondo de 34 minerais sólidos diferentes, incluindo ouro, minério de ferro, carvão e calcário. Além disso, possui 37,2 bilhões de reservas provadas de petróleo e aproximadamente 188 trilhões de metros cúbicos de reservas provadas de gás natural (BP, 2015; SIOLLUN, 2009).

No século XXI, a Nigéria é o 11º maior fornecedor de petróleo do mundo e possui um grande potencial agrícola, mas uma baixa produtividade. No século XXI, passou a ser a maior economia da África, superando a África do Sul em 2013, com um PIB de U\$509 bilhões contra U\$370 bilhões da economia sul-africana. Apesar de rico em recursos e concentrando um PIB que vai se fortalecer ao longo dos anos, o país é conhecido por ser palco de batalhas sangrentas oriundas de uma disputa que remonta as descobertas de petróleo no solo nigeriano. Desde a década de 1990, a Nigéria vem crescendo com investimentos e, principalmente, devido à indústria petrolífera no país, mas, ao mesmo tempo em que a economia deslancha, a desigualdade e a pobreza continuam sendo marcas profundas das características sociais da Nigéria²¹⁵. (COSTA, 2013, p. 21).

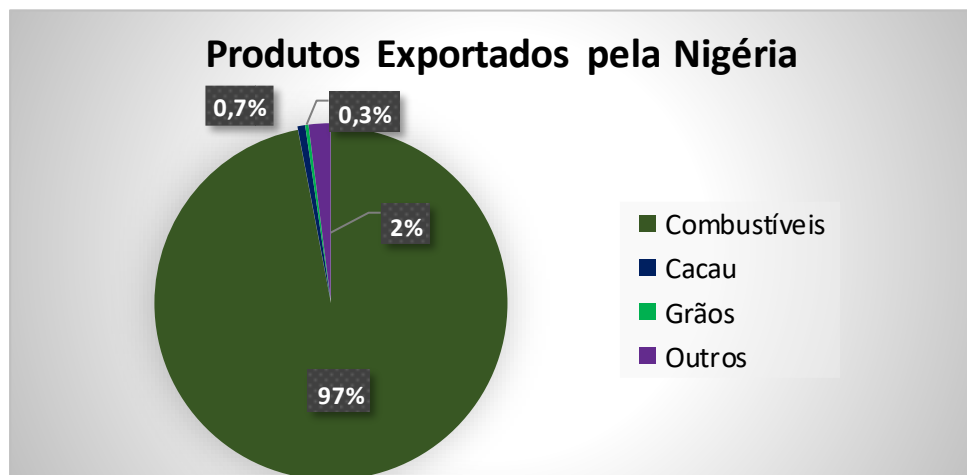


Gráfico 4: Principais Produtos Exportados pela Nigéria em 2013

Fonte: MRE;DIC;DIP, 2014.

Historicamente, desde a sua Independência a Nigéria vive problemas oriundos da divisão imposta pelas potências no século XIX. O país foi artificialmente criado, ou seja, seu território foi delimitado sem o consenso das comunidades que viviam no território. Os maiores grupos étnicos da Nigéria eram os Hauçás e os Fulanis, que moravam ao norte do país e que mais tarde se tornariam um grupo único conhecido como Hauçá-Fulani. Já ao sul, dois grupos étnicos dominavam, os Iorubás e os Ibos. Esses últimos tiveram mais acesso à educação, pois a colonização inglesa esteve mais presente ao sul do país. As guerras civis e os conflitos, de alguma forma, estiveram ligados à temática do petróleo, visto que o país é embuido pela dinâmica da relevância do recurso e, por isso, a economia nigeriana é movimentada (COSTA, 2013, p.24; SIOLLUN, 2009, p. 14). A corrupção é um dos maiores problemas, pois se acredita que “a exploração de petróleo rende anualmente bilhões de dólares para os cofres públicos, dos quais, cerca de 70% são desviados pelos seus dirigentes. O dinheiro do petróleo, que deveria financiar escolas, saúde, moradia, transformando a vida do povo nigeriano, jamais chegou à população” (PEREIRA, 2008, p. 62).

²¹⁵ Ver mais em: abr.ai/2lQU14O.

Os problemas decorrentes levaram à síndrome da chamada “doença holandesa”, que tanto afeta os países exportadores de petróleo²¹⁶. De acordo com Bresser-Pereira e Oreiro (2012), a doença holandesa seria uma falha do mercado que gera externalidades negativas aos outros setores da economia, principalmente, aos de bens e serviços, impedindo que estes se desenvolvam. Desse modo, como o preço das commodities é orientado pelo mercado internacional, a abundância dos recursos naturais gera vantagens comparativas para o país que os possui, levando-o a se especializar na produção de petróleo, por exemplo, e a não investir em outros setores da economia, como a indústria. Essa doença pode ser associada a alguns países do continente africano, como a Nigéria, tanto em relação à má gestão das riquezas como à concentração da produção de derivados de petróleo.

3.2. Brasil-Nigéria: o ouro negro no século XX e XXI

... Brasil e Nigéria ainda estão por se descobrir. A possibilidade econômica, cultural e comercial dos dois países não pode ter, no Oceano Atlântico, as suas dificuldades. É verdade que, durante muito tempo, o Brasil olhou para a Europa e para os Estados Unidos. É verdade que, durante muito tempo, a Nigéria também olhou para a Europa. (...) temos o potencial de estabelecermos políticas de complementaridade, de fazermos sociedade no campo da ciência e tecnologia, de fazermos parceria entre indústrias nigerianas e indústrias brasileiras, de fazermos com que o comércio se transforme numa via de duas mãos, onde possamos comprar e vender o máximo que pudermos produzir. Este mundo está à nossa disposição (LULA, 2005).

A estratégia brasileira para com os países do continente africano ocorre por alguns motivos como: 1) Necessidade de suprimento das demandas internas; 2) Defesa e segurança do entorno regional estratégico; 3) História Comum entre os países; 4) Necessidade de desenvolvimento e busca pela projeção internacional alicerçada no apoio de parceiros do Sul; 5) Capacidade de geração de mercados para produtos brasileiros; e outros fatores.

No caso da Nigéria, como expomos anteriormente, o país africano é um dos maiores detentores de reservas de petróleo do mundo – aproximadamente 37 bilhões de barris – e a região produtora de petróleo é alvo de constantes conflitos; o roubo de petróleo na região do Delta do Níger, por exemplo, é bastante comum.

Desde a década de 1960, com a Independência da Nigéria, o governo brasileiro enxergou no país africano um importante parceiro comercial e diplomático. Em 1961, o Brasil recebe a primeira missão econômica e, em 1963, recebe a visita do ministro de Desenvolvimento Econômico da Nigéria. Aos poucos as relações entre os dois países vão se fortalecendo devido a uma política

²¹⁶ A expressão “doença holandesa” refere-se a um problema que a Holanda sofreu na década de 1960, quando o país estava se tornando um importante exportador de gás natural e concentrava seus investimentos nesse produto. À medida que a nova riqueza do gás entrava na Holanda, os outros setores da economia sofriam as consequências da ausência de investimentos.

externa brasileira orientada para os países do Terceiro Mundo e à necessidade cada vez maior de novos parceiros que não os EUA.

Desde 1965, houve uma tendência crescente pelas importações brasileiras advindas da Nigéria, ao passo que o Brasil exportava seus produtos para o país africano (ATOYEBI, 2012, p.16). Desse modo, a crise de 1973 impulsionou as relações comerciais entre o Brasil e a Nigéria, devido a crise mundial do petróleo, pois “o fortalecimento de vínculos comerciais e maior aproximação com os países produtores de petróleo na África tornaram-se aspectos pertinentes do governo brasileiro no sustento de seu crescimento e sua industrialização” (ATOYEBI, 2012, p. 17). Entre 1974 e 1979, as exportações brasileiras para a África aumentaram em mais de sete vezes, passando de US\$88 milhões para US\$650 milhões. Já as importações aumentaram de US\$116 milhões para US\$463 milhões. A Nigéria, a partir de 1978 e até a crise da dívida externa dos anos oitenta, transformou-se no parceiro mais importante do Brasil no Terceiro Mundo (LIGIÉRO, 2011: p. 242).

Segundo NWACHUKU e UZOIGEW (2004, p.193), o Brasil foi o primeiro parceiro da Nigéria a realizar o chamado *countertrade*²¹⁷. Desse modo, o Brasil extraiu 40 mil barris de óleo cru por dia da Nigéria durante 12 meses. O valor do óleo cru foi avaliado em US\$500 milhões, e, em retorno, o Brasil deveria enviar produtos manufaturados e produtos de automóveis para suprir esse valor em uma troca equivalente.

Diante disso, o Brasil conseguiu alcançar o mercado nigeriano enviando produtos manufaturados ou semifaturados em uma relação de trocas Norte-Sul na qual a Nigéria enviava somente produtos básicos para o Brasil. Por um lado, isso estimulava o desenvolvimento brasileiro, mas, por outro, a Nigéria se tornava cada vez mais dependente de produtos industrializados advindos de variadas regiões do planeta.

No que se refere a acordos de cooperação ou intenção sobre questões energéticas, em 1974 foi assinada uma Declaração Conjunta Brasil-Nigéria durante a visita do Ministro para Assuntos Exteriores da Nigéria, Okoi Airkpo, no Brasil. No encontro ministerial, foram tratados assuntos bilaterais específicos e temas de interesses comuns. Os países acordaram em expandir o comércio no setor petrolífero, ampliando contratos entre a Petrobras e a Nigerian National Oil Company²¹⁸.

A Nigéria não é somente importante para o Brasil por conta de recursos energéticos e possibilidade de geração de mercados, mas também pela gradativa influência que o país vem conquistando no continente africano, o que pode ser visto com a atuação da Nigéria em foros regionais e multilaterais, figurando, no início do século XXI, como a maior economia do continente, com o maior PIB - US\$ 510 bilhões - em 2013²¹⁹. A Nigéria é membro fundador da Organização da Unidade Africana (OUA), criada para enfrentar o colonialismo e a apropriação de suas riquezas por países terceiros. A OUA foi substituída pela União Africana em 2002 e, agora, ajuda na promoção da democracia, direitos humanos e desenvolvimento econômico na África.

²¹⁷ O *countertrade* funcionava como uma espécie de escambo: era dado um x valor de um produto de um país para outro, mas, em compensação, o país receptor dos produtos deveria enviar outro produto de igual valor.

²¹⁸ Ver em: bit.ly/2zxbyoS.

²¹⁹ Ver em: bit.ly/2hFHAnL.

3.1 Acordos ou intenções entre os países no século XXI

Escolhemos analisar o período de 2003-2014, tendo em vista que compreendemos a relevância que o continente africano ganha em um contexto de sobrevalorização de commodities e, principalmente, nas demandas energéticas. Tal cenário no século XXI, além de justificar uma expansão brasileira para o continente e, também, o crescimento dos investimentos brasileiros no setor energético, com a expansão da Petrobrás, por exemplo. Nos atos internacionais entre Brasil e Nigéria, podemos observar que, durante o governo Lula e Dilma, foram celebrados dezoito atos, sendo dois no governo Dilma e dezesseis no mandato do ex-presidente Lula. Três²²⁰ desses acordos são interessantes para entender como são tratadas as relações entre os países no âmbito da energia.

O primeiro deles é o Memorando de Entendimento em Matéria de Cooperação na Área de Energia entre Brasil e Nigéria de 2009. Nesse memorando, há o compromisso de ambas as partes de cooperar em assuntos energéticos, desenvolvendo e implementando programas de cooperação no setor de energia nas áreas de: petróleo e gás, produção de eletricidade, produção de biocombustíveis, intercâmbio de informações de energia, eficiência energética e apoio técnico.

Os outros dois acordos foram assinados em 2013. O primeiro foi o memorando de entendimento entre o Brasil e a Nigéria para o estabelecimento de mecanismo de diálogo estratégico²²¹, no qual os países têm como objetivo promover e aumentar a cooperação nas áreas diplomática, política, econômica, científica e tecnológica, além de intensificar o comércio bilateral e investimentos entre eles. Segundo o memorando, o mecanismo focalizará nas áreas de petróleo, energia elétrica, biocombustível, mineração, comércio, investimentos e outras (SCI, 2015).

Em 26 de novembro de 2013, foi assinada a Declaração Conjunta da I Sessão do mecanismo de diálogo estratégico Brasil-Nigéria²²². A Sessão que gerou o documento foi realizada entre os países com o intuito de promover as relações diplomáticas pelo fato de ambos terem compreendido que são relevantes estrategicamente um para o outro. Nessa Sessão, foram criados grupos de trabalho nas áreas de: agricultura, segurança alimentar, desenvolvimento agrário, temas consulares e jurídicos, defesa, mineração, energia, comércio e investimentos, cultura e infraestrutura (SCI, 2015).

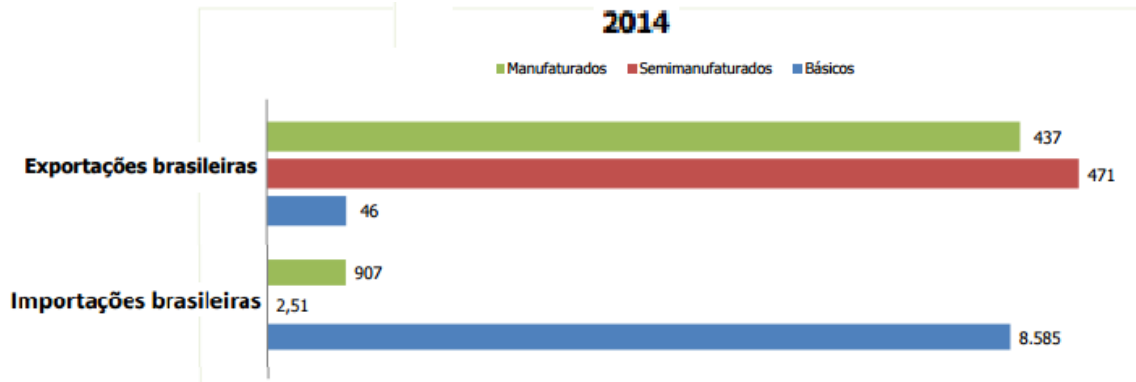
No campo econômico, as relações comerciais entre os dois países se expandiram ao longo dos anos. O Brasil aumentou suas importações de petróleo da Nigéria, mas nota-se que a Nigéria não é um mercado promissor de mercadorias exportadas do Brasil, pois os percentuais continuam baixos. Por esse motivo, podemos observar que há o estímulo entre as regiões com o intuito de promover a entrada de empresas brasileira no país africano.

Gráfico 3: Relações Comerciais Brasil-Nigéria 2000-2014

²²⁰ Existem quatro acordos que versam sobre o petróleo explicitamente. Todavia, o Memorando de Entendimento de Brasil e Nigéria realizado em 2005 que afirma que “**Ambos os países se comprometem a negociar contratos comerciais diretos a serem assinados entre a PETROBRAS e a NNPC, com o objetivo de manter um fornecimento direto de petróleo para o Brasil, e de derivados de petróleo e álcool combustível para a Nigéria**” ainda está em tramitação, ou seja, não é vigente.

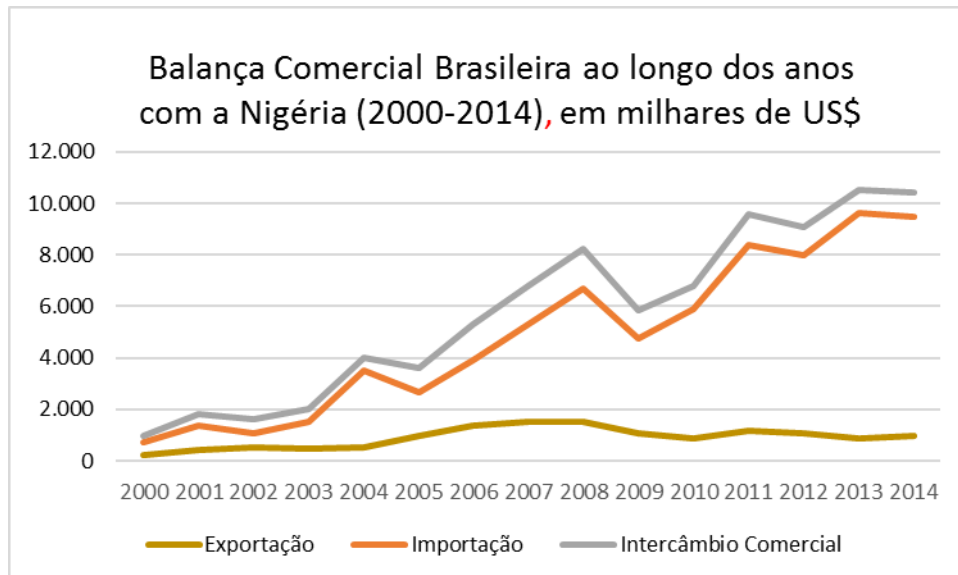
²²¹ Ver em: bit.ly/2zwdEFn.

²²² Ver em: bit.ly/2lQSDz5.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do MRE; DPR; MDIC.

Gráfico 4: Importações e Exportações Brasil-Nigéria por fator agregado. Números referentes à US\$ milhões



Fonte: Elaboração própria com base nos dados MRE; DPR; MDIC.

3.2 Petrobras e Nigéria: 2003-2014

Pensando tanto na dinâmica comercial como energética, torna-se fundamental explicitarmos a atuação da Petrobras na Nigéria. Isso se faz necessário porque, além da empresa ser um instrumento de poder do governo brasileiro no cenário internacional, está vinculada à política externa e penetra no continente de forma mais ativa devido à semelhança geológica na sua zona *offshore* e pelo avivamento das relações diplomáticas entre os países no século XXI.

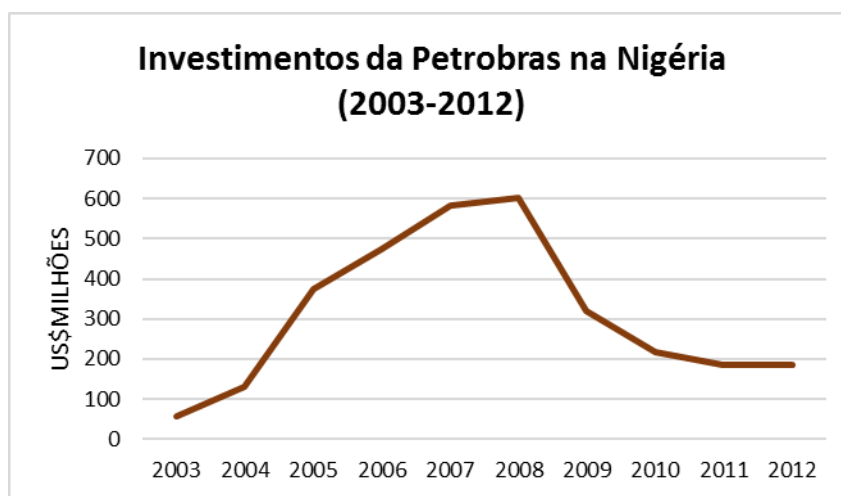
A entrada da Petrobras na Nigéria, como mencionamos no capítulo anterior, acontece em 1998 devido às similitudes geográficas e à internacionalização da Petrobras, que foi estimulada. A Nigéria é um dos países africanos com maiores reservas de petróleo na atualidade e com uma produção de

2361 milhares de barris de petróleo por dia. A Petrobras atua através da exploração e da produção de petróleo.

Dados de 2008 da Petrobras mostravam que as reservas provadas da empresa na Nigéria chegavam a 158,3 milhões de barris, com uma produção de 70 mil barris por dia. A Petrobras produz petróleo nos blocos: AKPO, do qual a operadora é a Total e a participação é de 20%; no AGBAMI, cuja operadora é a Chevron e a participação da Petrobras é de 12,49%; e no EGINA, que tem a Total como operadora e no qual a participação da estatal brasileira é de 20%. A empresa também avalia o campo de Egina South & Preowei, onde a operadora é a Total e a participação da Petrobras é de 20% (DE LIMA, 2015).

Dados de 2012 afirmam que a produção de petróleo foi de 51 mil barris de óleo equivalente por dia. O número é significativo e é importante, pois o petróleo encontrado na costa africana, em grande parte, é leve, ou seja, além de produzir mais frações de derivados nobres de petróleo, o custo do refino é menor. Esse é um dos motivos do Brasil importar petróleo da Nigéria e prosseguir importando grandes quantidades mesmo com a descoberta do pré-sal, pois, além do Brasil não ser autossuficiente, é mais interessante comprar petróleo leve para refinar nas refinarias do Brasil, porque torna o processo mais barato.

Gráfico 5: Investimento da Petrobras na Nigéria entre 2003-2012²²³



Fonte: Petrobras, 2015.

É interessante pensar que o governo Lula abriu portas para a entrada da Petrobras no continente africano e, no caso da Nigéria, estimulou o investimento na região, porque a política externa voltada para o continente africano esteve orientada para suprir as demandas internas. A entrada da Petrobras não só contribuiu para a produção de petróleo, mas também ajudou a região gerando emprego para locais. Por exemplo, nos períodos de auge de 2007 e 2008, a Petrobras empregou de

²²³ Não existem dados disponíveis sobre 2013 e 2014, pois houve a *joint venture* realizada entre a Petrobras e a BTGPACTUAL.

28 e 36 funcionários locais, com apenas 13 brasileiros em ambos os anos. Além disso, a Petrobras treinou os funcionários no continente, então houve um estímulo à capacitação de técnicos (PETROBRAS, 2015).

É importante mencionar que em 2013 foi formada uma *joint venture* entre a Petrobras e a BTG Pactual, na qual foram partilhadas em 50% os totais de produção da Petrobras nos países africanos ao mesmo tempo que os custos são igualmente compartilhados. Essa parceria foi firmada com o intuito de diminuir os custos e riscos da exploração no continente africano e como uma forma de retornar capital para investimentos no interior do Brasil.

Conclusão

A África emerge no cenário internacional como um continente rico em matérias-primas e minerais, uma região pouco explorada que pode suprir as crescentes demandas mundiais de alimentos e outros produtos materiais. A ascensão da África na nova corrida para o continente por parte das grandes potências também mobilizou o Brasil, que passou não só a fazer acordos de cooperação, mas também a investir em linhas de crédito e na internacionalização de suas empresas.

Inicialmente, foi mostrado que, no decorrer da história do século XX, os percalços da política exterior do Brasil será em alguns momentos direcionado para uma busca por novos mercados e pela autonomia. Todavia, é no século XXI, que a autonomia foi intensificada nos governos Lula e Dilma, e a África voltou a figurar nos holofotes do cenário internacional.

O petróleo é um elemento crucial para entendermos, ao longo da história, as relações políticas e comerciais do Brasil com o continente africano, especialmente com a Nigéria e a Angola. Foi possível observar que a real aproximação do Brasil com o continente africano no século XX esteve orientada pela necessidade de suprir as demandas do desenvolvimento brasileiro, pela busca por ampliar mercados e pela lógica de conquistar novos parceiros que não as potências hegemônicas

No século XXI, a África emergiu no cenário internacional como o “pomar do mundo”, a “última fronteira”, o espaço “inexplorado” e rico em recursos. E tanto o governo Lula e o primeiro mandato de Dilma Rousseff impulsionaram tais relações próximas com alguns países do continente africano com menor ou maior grau de intensidade.

No que concerne o caso nigeriano, as relações com o Brasil são orientadas em dois sentidos: na observação da relevância do país no continente africano e na potencialidade energética do país. O primeiro diz respeito às atitudes da Nigéria como, por exemplo, um dos articuladores da União Africana e participante de fóruns multilaterais com o Brasil como a ASA e a ZOPACAS. O segundo ocorre pelo fato da potencialidade energética ser o grande locomotor das relações entre os dois países, é o principal motivo da proximidade entre eles, pois independente do afastamento diplomático por conta da mudança de política externa, as relações se mantiveram e se mantêm nesse âmbito econômico, mesmo que às vezes de maneira diminuta.

Não estamos dizendo que a dinâmica do Brasil para o continente africano está meramente atrelada a isso, pois é notável que existe uma participação social do Brasil para com os países do continente africano, tanto com a exportação de projetos sociais como com a transferência de tecnologias adaptadas às realidades africanas. Todavia, foi um motor das relações comerciais do Brasil com o continente africano, pois é aquilo que reaproximou as duas regiões e aquilo que estimula relações próximas desde a década de 1970 até o século XXI.

Referências

- ATOYEBI, Afoluske Olabisi. Um estudo das Relações Bilaterais entre o Brasil e a Nigéria sob a estrutura das relações Sul-Sul. 2012. Dissertação de Mestrado. USP. São Paulo.
- BP. *Statistical Review of World Energy 2015*. 64 edition. June, 2015. Disponível em: on.bp.com/2itYoh6. Acesso em: 17 de julho de 2015
- BRESSER-PEREIRA, Carlos; OREIRO, José Luís. Capítulo 5: Doença holandesa. In: *Structuralist Development Macroeconomics*, Londres: Routledge, 2012.
- CERVO, A. L.; BUENO, C. *História da política exterior do Brasil*. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, v. 3. 2011.
- _____. *História da política exterior do Brasil*. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, v. 5. 2015.
- COSTA, W. M. Projeção do Brasil no Atlântico Sul: Geopolítica. Dossiê Desafios do Pré-Sal. *Revista USP*, nº 95, São Paulo, Set/Out/Nov. 2012.
- DURAN, J. e CHICHAVA, S. O Brasil na agricultura moçambicana: parceiro de desenvolvimento ou usurpador de terra? In: BRITO, L. et al. *Desafios para Moçambique 2013*. Editora IESE. Pp. 398-415, 2013.
- FERREIRA, W. Revisitando a África na Política Externa Brasileira: distanciamentos e aproximações da “Independência” à “década de 1980”. *Universitas Relações Internacionais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 57-71, jan./jun. 2013
- FUSER, I. *Energia e Relações Internacionais*. Coleção Relações Internacionais. São Paulo: Editora Saraiva, v. 2, 2013.
- GONÇALVES, W. S.; MIYAMOTO, S. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. *Estudos Históricos*, vol.6 n.12. Rio de Janeiro, p.211-246. 1993.
- HART, K. *The political economy of West African agriculture*. Cambridge University Press, 2007.
- KLARE, M.T. *Rising Powers, Shrinking Planet: The New Geopolitics of Energy*. New York: Metropolitan Books, 2008.
- LIGIÉRO, L.F. *A autonomia na política externa brasileira: a política externa independente e o pragmatismo responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes?* – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
- LULA, L. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no jantar oferecido pelo Presidente da Nigéria, Olosegum Obasanjo. 2005.
- MDIC. Balança Comercial Brasileira: Países e Blocos Econômicos. 2015. Disponível em: bit.ly/2ywAg8q. Acesso em: 15 de outubro de 2015.
- MEDEIROS, D.M. A Energia como Variável Estratégica da Política Externa Brasileira. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2010.
- MRE; DPR; DIC. Nigéria: Comércio Exterior. Setembro de 2014. Disponível em: bit.ly/2iYBH8J. Acesso em: 17 de julho de 2015.
- NWACHUKU, Levi Akalazu; UZOIGWE, G. N. *Troubled Journey: Nigeria since the Civil War*. Washington DC: University Press of America, 2004

PETROBRAS. 2015. Disponível em: bit.ly/2hcLojm. Acesso em: 10 de agosto de 2015.

SARAIVA, J. S.; GALA, I. V. O Brasil e a África no Atlântico Sul: uma visão de paz e cooperação na história da construção da cooperação africano-brasileira no Atlântico Sul. Congresso ALADA, Associação Latino-Americana de Estudos Africanos e Asiáticos X Congresso Internacional, Rio de Janeiro, 2000.

SARAIVA, S. *África parceria do Brasil atlântico. Relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI*. Coleção Relações Internacionais. Série Parcerias Estratégicas com o Brasil. Editora Fino Traço. 2012.

SCI. Sistema consular integrado. Sistema de atos internacionais. 2015. Disponível em: bit.ly/2j18YA8. Acesso: 15 Out. de 2015.

SIOLLUN, M. *Oil, Politics and Violence: Nigeria's Military Coup Culture (1966-1976)*. New York: Agora, 2009.

SPYKMAN, N. Geography and Foreign Policy, I. *The American Political Science Review*, Vol. 32, No. 1, Feb., 1938, pp. 28-50

VIZENTINI, P. Fagundes. *A projeção internacional do Brasil 1930-2012: diplomacia, segurança e inserção na economia mundial*. Rio de Janeiro. Editora Elsevier. 2013

YERGIN, D. *The prize: the epic quest for oil, money and power*. Nova York: Ed Simon & Schuster, 1991.

Uma Análise da Participação do Brasil na IIRSA como Estratégia de Política Exterior e Instrumento para a Integração de Infraestrutura Regional

Joaner Campello de Oliveira Junior²²⁴

Natália Carolina de Oliveira Vaz²²⁵

1. Introdução

A Iniciativa para a Integração Regional Sul-americana nasceu no Primeiro encontro dos presidentes sul-americanos ocorrido em Brasília, no ano 2000, por meio da iniciativa do Ex-Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, em razão da comemoração dos 500 anos de descobrimento do Brasil. Dentro deste contexto é relevante analisar em que medida o surgimento e a evolução da IIRSA pode ser interpretada como resultado de uma atuação de Política Exterior Brasileira desenvolvida após o governo Fernando Henrique Cardoso, voltada para a América do Sul, com o fim de desenvolver a integração de infraestrutura regional no subcontinente.

Para o cumprimento do objetivo deste trabalho faz-se necessário delimitar alguns pontos de extrema importância:

Em primeiro lugar é preciso apresentar um conceito que explique e delimite o que se entende por política exterior sem a pretensão de definir um conceito unívoco, nem tratar de forma aprofundada sobre as teorias de relações internacionais, apresentando em linhas gerais como se pode definir uma política exterior.

Segundo, para usar como base de análise da atuação da política exterior brasileira na consolidação da integração pela infraestrutura regional pela IIRSA será utilizado o modelo desenvolvido por Alberto Van KLAVEREN (1992).

Em terceiro lugar e de forma complementar a teoria de Klaveren far-se-á uma análise na literatura especializada sobre o comportamento do governo brasileiro a partir do surgimento da IIRSA com o objetivo de confirmar se há ou houve uma mudança de enfoque voltado para o espaço sul-americano, e conseqüentemente para a IIRSA a ponto de caracterizar um projeto geopolítico regional brasileiro.

²²⁴ Advogado. Pós-Graduado em Direito Público e Tributário pela AVM Educacional. Mestre em Direito das Relações Internacionais e da Integração Latino Americana pela Universidad de la Empresa – Uruguai. Contato: joanercampello@hotmail.com.

²²⁵ Advogada. Mestre em Desenvolvimento Regional, pela Fundação Universidade Regional de Blumenau - FURB, bacharel em Direito pela Associação Catarinense de Ensino - ACE. Contato: natihvaz@gmail.com.

2. O conceito de política exterior

Apresentar uma definição de política exterior não é tarefa simples, já que esta pode ser apreciada mediante variados enfoques. Deste modo, sem a pretensão de esgotar o tema apresentar-se-á alguns enfoques em que se pode analisa-la.

Raymond ARON (1985) de orientação realista observa que a política exterior funciona como resultado de uma política de poder, onde um Estado figura como ator internacional capaz de aplicar a força perante os demais.

Adotando um corte politólogo, Romeo Pérez Anton (2004) define a política exterior como uma atividade ou ação do sistema político voltado para sujeitos e processos não pertencentes a uma sociedade nacional. Esta visão se centra mais na gestão do Estado e no sistema político nacional como atores de formulação de determinadas políticas para o exterior do país.

RUSSEL (1990, p.225) projeta a política exterior em distintas dimensões analíticas. Para este autor a política exterior é a área particular da política governamental que abarca três dimensões separadas: a político-diplomática, a militar-estratégica e a econômica e que se projeta no âmbito externo em face de uma ampla gama de atores e instituições governamentais e não governamentais tanto no plano bilateral, como multilateral.

MILANI & PINHEIRO (2013) desenvolvem a ideia de que a política externa deve ser pensada como uma política pública. Neste aspecto, significa entender as razões e a forma como os governos optam por determinadas ações. Todavia, os autores diferenciam a política externa, pensada como política pública, e as demais políticas públicas implementadas prioritariamente no âmbito doméstico, uma vez que, estas, tinham apenas o ambiente doméstico como sua origem e seu destino, e a política externa, embora sempre tenha respondido a variáveis internas e externas, por definição foi sempre dirigida ao ambiente externo.

Para KLAVEREN (1992, p.174) a política exterior é o reflexo de comportamentos dentro de certo país que são dirigidos ou podem ser dirigidos a um meio externo. A teoria deste autor formula um modelo analítico de política exterior que se divide entre fatores: externos e internos.

Embora no modelo de análise de Klaveren os fatores externos e internos estejam bem separados vale dizer que estes não são excludentes, podem por vezes atuar de forma complementar, ou até mesmo mesclados. RAGGIO (2014, p.3-4) acrescenta que o atual mundo globalizado dificulta estabelecer a clara distinção dos fatores seja pela multiplicação dos atores, pelos diferentes atores externos que influem em outros sistemas políticos e os avanços nos transportes e telecomunicações, corroborando com o que afirma KLAVEREN (1992, p.176-179): *“cualquier analisis que eleva los factores internos e externos a la categoria de determinantes primários y exclusivos de la política exterior está condenado al fracaso”*.

2.1 O modelo teórico de política exterior de Alberto Van Klaveren

Segundo KLAVEREN (1992) os fatores externos e internos são aqueles que condicionam determinada política exterior tanto para a tomada de decisões quanto para a sua incidência posterior. Os fatores externos capazes de influenciar em uma política exterior são: o Sistema Internacional e a Política de Poder ou Equilíbrio de Poder. Os fatores internos a ser considerados em uma política exterior são: Sistema Político Nacional, Estratégia de Desenvolvimento, Fatores

Históricos e Culturais, Atores e Tomada de Decisões, Recursos e Capacidades. Desta forma, nos itens 2.1.1 e 2.1.2, estão descritos os fatores exógenos, e nos tópicos subsequentes os fatores endógenos.

2.1.1. Sistema Internacional

Raggio (2014, p.4) define o Sistema Internacional como o conjunto de fatores externos que podem condicionar a tomada de decisão por determinado país e também as estruturas, processos e regras a nível internacional que sejam capazes de incidir sobre determinada política exterior. Diante desta definição é preciso apresentar quais foram os fatores e/ou eventos externos que serviram como elementos influenciadores para que o Brasil desenvolvesse uma política exterior voltada para o subcontinente, enxergando a IIRSA como um instrumento para o desenvolvimento de infraestrutura de integração. Para tanto, se utilizará como marco cronológico os eventos/fatores externos ao redor do ano 2000 que influíram ou tiveram repercussão na região e, em específico, no Brasil.

Até chegar o ano 2000 os países de toda a América Latina vivenciaram um período de extrema dificuldade econômica que se estendeu do fim da década de 80 ao alvorecer dos anos 90. Esta fase ficou marcada pela falta de solução para a galopante dívida externa, conjugada com fuga de capitais tanto estrangeiros, quanto nacionais, ocasionando forte estagnação econômica e uma incontrolável pressão inflacionária. O cenário de dificuldades dos países latino-americanos nas palavras de BANDEIRA (2002, p.135) afetava os interesses dos Estados Unidos ao reduzir na América Latina a capacidade de importar e atender o serviço da dívida externa.

Diante do quadro de dificuldades foi elaborado um pacote de propostas de reforma econômica que visava à estabilização monetária e o pleno restabelecimento das leis do mercado que terminou denominado de Consenso de Washington com o objetivo de retirar o Estado da economia quer seja como empresário, ou na qualidade de regulador das transações domésticas e internacionais²²⁶. As medidas do Consenso de Washington segundo Bandeira (2002, p.136) tiveram o fim de submeter à América Latina as forças do mercado para atender o interesse do governo norte-americano de criar a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) com o objetivo de reduzir o desequilíbrio da balança comercial norte-americana mediante a abertura de outros mercados e o aumento de exportações dos Estados Unidos para os países da América Latina que acabou não vingando.

O fracasso da doutrina neoliberal aplicada na América Latina acarretou uma mudança de paradigma pelos países latino-americanos. Neste sentido, Vizentini (1999, p.151-152) afirma que quando os Estados Unidos propuseram a criação da NAFTA, em reação ao estabelecimento do MERCOSUL e a União Europeia, o Brasil respondeu lançando na 7ª Reunião de Cúpula do Grupo do Rio ocorrida, em 1993, a Área de Livre Comércio das América do Sul (ALCSA) e estabelecendo com os países sul-americanos e africanos a Zona de Paz e a Cooperação do Atlântico Sul (ZoPaCAS), em uma estratégia de círculos concêntricos a partir do MERCOSUL.

²²⁶ As premissas básicas do Consenso de Washington são: disciplina fiscal, mudanças das prioridades no gasto público, reforma tributária, taxas de juros positivas, taxas de câmbio com as leis do mercado, liberalização do comércio, fim das restrições aos investimentos estrangeiros, privatização das empresas estatais, desregulamentação das atividades econômicas, garantia dos direitos de propriedade.

A ALCSA além de constituir uma reação à proposta de formação da NAFTA visava estimular que outros países da América do Sul viessem a se associar ao MERCOSUL via acordos de livre comércio, ampliando a capacidade de resistência à NAFTA. De outro lado, a ZoPaCAS forma um círculo concêntrico ao redor do Atlântico Sul, ampliando a cooperação Sul-Sul e abrindo uma rota para os Oceanos Índico e Pacífico.

Outro fator externo importante que impactou tanto no Brasil, quanto nos países sul-americanos se traduz na ascendência de outros países emergentes no cenário global. Dentre estes destacamos a China e a Índia.

A China de acordo com CINTRA (2013, p.15) passa a seguir uma trilha de modernização a partir das reformas iniciadas por Deng Xiaoping, em 1979, trazendo significativas mudanças no globo. A autora (2013, p.30) afirma que a estratégia chinesa na América Latina demonstra o interesse deste país nos produtos primários disponíveis na região, assim como um mercado para a exportação de seus produtos.

Ferchen (2011, p.109) observa a ascensão chinesa nas exportações da América Latina desde o início da década de 2000, afirmando que entre o ano 2000 e 2008 as exportações latino-americanas para a China expandiram em torno de 163%. No caso brasileiro, OVIEDO (2014, p.150-151) destaca que o país no período compreendido entre 2003-2013 obteve uma década de vantagens comerciais com a China.

A Índia também aumentou a sua presença nas relações com países sul-americanos e africanos devido as suas necessidades de desenvolvimento e a rivalidade com a China. Além disso, o país do mesmo modo que a China possui um déficit de recursos energéticos e naturais. Tanto que os principais produtos de importação são: o petróleo, da Nigéria e Venezuela; o carvão, da África do Sul e os minérios com destaque em especial para o Brasil.

De acordo com Neves (2013) a Índia também mantém estreitas relações em diversos setores econômicos com países de América do Sul e a África. Na área industrial, por exemplo, siderurgia (Nigéria), refino de petróleo (África do Sul), indústria farmacêutica (Brasil, Nigéria, África do Sul), a indústria automobilística através da Tata Motors (Brasil), e as tecnologias de informação e software através das empresas Infosys e Aptech (Brasil, Nigéria e África do Sul).

O Atentado as Torres Gêmeas, em 2001, também colaborou para uma maior independência dos países sul-americanos do centro de poder pautado nos interesses norte-americanos, uma vez que, acarretou uma mudança a nível global no que se refere às relações entre os diversos países do globo, ao mudar o comportamento dos Estados Unidos da América, direcionando seus interesses e estratégia para o combate ao terrorismo no mundo, até então representado pela organização Al Qaeda.

Portanto, se observa que o fracasso da doutrina liberal, a presença marcante dos países Asiáticos em busca de matérias-primas e o atentado das Torres Gêmeas são elementos/fatores que contribuíram para uma mudança nas relações entre os atores internacionais. Ademais, é importante ressaltar que os fatos aqui apresentados também podem ser enquadrados dentro do próximo fator exógeno que é o equilíbrio de poder.

2.1.2 Equilíbrio de Poder

O conceito de equilíbrio de poder não é tema recente e está ligado a teoria das relações internacionais. De acordo com Barbé (1987, p.5) diferentes escolas de relações internacionais tem recorrido à noção de equilíbrio de poder para elaborar a sua teoria de relações internacionais desde os clássicos do realismo do pós-guerra (Hans J. Morgenthau) até os novos realistas (Waltz), passando pelos sistêmicos dos anos 60. (Morton Kaplan).

Remotamente, pode se falar de equilíbrio de poder na obra de Tucídides ao narrar a Guerra do Peloponeso²²⁷. A concepção de equilíbrio de poder ligado ao sistema de Estados tem as suas origens no Renascimento Italiano, já que as primeiras formulações teóricas de equilíbrio de poder na Itália do Renascimento tentam descrever o estado das relações entre Veneza e a aliança constituída por Florença, Milão e Nápoles. De forma mais contemporânea conforme Barbé (1987, p.8) a Primeira Guerra Mundial tem efeitos evidentes sobre a teoria e a prática do equilíbrio de poder e que reaparece com força após a Segunda Guerra Mundial entre os estudiosos das Relações Internacionais pelas mãos da escola realista.

Para KLAVEREN (1992, p.191) o equilíbrio de poder pode ser encarado sob dois diferentes aspectos. O primeiro de matiz exógena considera as ações de outros países como os principais fatores condicionantes das decisões de política exterior. Já, os fatores internos, de caráter regional, são os recursos ou atributos nacionais dos Estados, especialmente, suas capacidades militares, materiais ou intelectuais que influem nas suas políticas concretas.

Em relação aos aspectos externos, em um primeiro momento, o fim da guerra fria representa um marco quanto ao equilíbrio de poder mundial, passando de um mundo bipolar a um unipolar. Sobre esta mudança Raggio (2014) afirma que ela ocorre ao menos de forma aparente, uma vez que, se divide em diferentes dimensões, ou seja, política-militar e econômica-comercial. Assim, a partir do século XXI se pode argumentar que quanto ao aspecto político-militar existe um unipolarismo, sendo os Estados Unidos à potência hegemônica e a nível econômico-comercial há um multipolarismo.

Além disso, a mudança no equilíbrio de poder no sistema internacional para um modelo multipolarizado ocorre por algumas razões:

O atentado as Torres Gêmeas descrito no tópico 2.1.1 levou os Estados Unidos a direcionar seus interesses e estratégia para o combate ao terrorismo no mundo. Entretanto, as guerras contra o terrorismo lideradas pelos Estados Unidos passaram a ser menos orientadas pelo consenso. A prova disso se dá na Invasão ao Iraque em 2003 que os norte-americanos e seus aliados deixaram de contar com o respaldo da maioria dos grandes poderes. Neste sentido, tanto a Rússia como a China não apoiaram a invasão ao Iraque, assim como a França e a Alemanha preferiram que a invasão estivesse amparada em uma Resolução do Conselho de Segurança da ONU.

Portanto, percebe-se que a aparente convergência ideológica começa a desaparecer e as potências emergentes não compartilham a visão norte-americana e ocidental de ordem mundial que segundo GHOTME (2011, p.52) deixam de conferir aos Estados Unidos a autoridade para delimitar os contornos de uma soberania responsável e também desafiam a ordem internacional mediante acordos internacionais ou reforçando os já existentes. Diante deste contexto foi se aprofundando a

²²⁷ Consiste na descrição detalhada da gestação e desenlace da rivalidade entre dois blocos encabeçados por Atenas e Esparta.

participação em organismos internacionais e no estabelecimento de vínculos com o terceiro mundo e o mundo socialista que podem ser confirmados com a participação em iniciativas como o BRICS²²⁸, IBAS²²⁹, G20²³⁰ e regionalmente ao longo do tempo o Brasil passa a apoiar e figurar como ator importante em um leque repleto e variado de acordos e blocos regionais²³¹.

2.1.3 Sistema Político Nacional

O Sistema Político representa a forma de organização política de determinado Estado. Assim, é possível enquadrar neste fator as instituições, os grupos políticos e de pressão, como o próprio processo de tomada de decisões em que se formula a Política Exterior.

Portanto, sob o ponto de vista político-jurídico o Brasil é uma República Federativa composta de 27 Estados com a capital da República situada em Brasília. O Sistema de governo adotado é presidencialista com o Presidente da República, acumulando as funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional. Este é composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal eleitos segundo o princípio majoritário, sendo que cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.

²²⁸ A coordenação entre Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC) iniciou-se de maneira informal em 2006, com reunião de trabalho à margem da abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas. Em 2007, o Brasil assumiu a organização do encontro à margem da Assembleia Geral e, nessa ocasião, verificou-se que o interesse em aprofundar o diálogo merecia a organização de reunião específica de Chanceleres do então BRIC (ainda sem a África do Sul). A primeira reunião formal de Chanceleres do BRIC foi realizada em 18 de maio de 2008, em Ecatimburgo, na Rússia. Desde então, o acrônimo, criado alguns anos antes pelo mercado financeiro, não mais se limitou a identificar quatro economias emergentes, passando o BRICS a constituir uma nova entidade político-diplomática. Desde a sua criação, o BRICS tem expandido suas atividades em duas principais vertentes: a coordenação em reuniões e organismos internacionais; e a construção de uma agenda de cooperação multissetorial entre seus membros. Disponível em: bit.ly/2zwzo3M. Acesso em 02 Fev. 2016.

²²⁹ Fórum de diálogo Índia, Brasil e África do Sul criado em 2003 através da Declaração de Brasília. Este fórum congrega as três grandes democracias multiétnicas do mundo em desenvolvimento. O IBAS atua em três vertentes: coordenação política, cooperação setorial e Fundo IBAS. Disponível em: bit.ly/2AboywE. Acesso em: 02 Fev. 2016.

²³⁰ O Grupo dos 20 foi criado em 1999, no contexto das crises de balanço de pagamentos em economias emergentes, que tiveram início em meados daquela década. É um foro para a cooperação internacional em temas econômicos e financeiros, congregando países desenvolvidos e em desenvolvimento com projeção sistêmica na economia mundial, para diálogo e cooperação centrados em temas financeiros. Além do Brasil, o G20 tem os seguintes integrantes: África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Canadá, China, República da Coreia, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia, Turquia e União Europeia. Os países que integram o G20 representam 90% do PIB mundial, 80% do comércio internacional e 2/3 da população mundial e 84 % da emissão de gases de efeito estufa. Disponível em: bit.ly/2hgnGmA. Acesso em: 02 Fev. 2016.

²³¹ Por exemplo: Tratado de Cooperação Amazônica (1978), Acordo Tripartite de Cooperação Técnico-Operativo das Usinas de Itaipu e Corpus (1979), Tratado Constitutivo da ALADI (1980), Declaração de Iguazu (1985), Programa de integração e cooperação econômica (1986), ZoPaCAS (1986), Tratado de integração, cooperação e desenvolvimento entre Brasil e Argentina, Ata de Buenos Aires (1990), Tratado de Assunção (1991), proposta para a formação da ALCSA (1993), IIRSA (2000), UNASUL (2008).

A incumbência de manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais é conferida a União por meio do inciso I do art. 21 da Constituição de 1988. Além disso, o parágrafo único do art. 4º prescreve o objetivo de buscar a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações o que se observa por meio da participação brasileira em diversos organismos regionais voltados para a integração/cooperação.

O texto constitucional outorga ao Presidente da República a competência privativa para: manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional conforme disposição expressa do artigo 84, incisos VII e VIII. De outro lado, embora a Constituição confira ao Presidente da República a competência privativa de manter relações internacionais e de celebrar tratados com Estados estrangeiros faz-se necessário destacar situações excepcionais.

De acordo com GABSCH (2010, p.45-46) a doutrina, a prática, o direito internacional e o direito constitucional brasileiro conferem ao Ministro das Relações Exteriores a competência para assinar tratados sem instrumento de plenos poderes²³².

A Constituição vigente ainda estabelece que os acordos, tratados celebrados com os estados estrangeiros por iniciativa da Presidência da República se sujeitam ao crivo do Congresso Nacional, uma vez que, o inciso I do artigo 49 afirma que compete exclusivamente ao Congresso resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Deste modo, resta claro que em matéria de política exterior, ou seja, celebração de tratados com Estados estrangeiros faz-se importante a figura do Presidente da República, do Ministro de Relações Exteriores e do Congresso Nacional, sendo que todos estes atores colaboram para a formulação da política exterior brasileira, assim como no cenário interno estes atores atuam para o desenvolvimento de determinadas políticas públicas que podem se coadunar com os interesses do país no âmbito internacional.

2.1.4 Estratégia de Desenvolvimento

A estratégia de desenvolvimento é um dos fatores importantes para analisar a Política Externa, uma vez que, os projetos políticos costumam estar amarrados estratégica e ideologicamente a determinados projetos de desenvolvimento do país. Para KLAVEREN (1992, p. 196-197) os fatores econômicos tiveram tradicionalmente uma incidência direta no comportamento de política exterior na América Latina, assim como as estreitas relações entre a estratégia de desenvolvimento econômico e a política exterior foram destacadas em estudos de casos em diferentes países.

²³² Esta competência decorre da própria Constituição que dispõe o Poder Executivo ser exercido pelo Presidente da República com o auxílio dos Ministros de Estados. Tratando-se de competência derivada recebida do Presidente da República a partir da posse no cargo de Ministro de Relações Exteriores. Outro caso que dispensa a carta de plenos poderes é o caso do Chefe de Missão Diplomática, ou seja, o Embaixador que é considerado plenipotenciário quando o ato seja celebrado entre o Estado acreditante junto ao Estado o qual esteja acreditado.

Para analisar a estratégia de desenvolvimento brasileira serão consideradas as ações empreendidas após o ano 2000 que é marco cronológico de nascimento da IIRSA, ou seja, a partir do governo FHC.

De acordo com CHRISTENSEN (2014, p. 121) a política exterior de FHC se caracterizou pela ênfase nas relações com os Estados Unidos, União Europeia e América Latina seguindo o paradigma da autonomia para a integração. De outro lado, no governo Lula ocorre uma mudança de ênfase voltada para as relações Sul-Sul que são constituídas pelas relações com as nações latino-americanas, agora com foco na América do Sul e com os países em desenvolvimento fora da região com atenção para a África e nos grandes países Asiáticos como China e Índia.

CERVO (2003) ao analisar a política exterior brasileira do governo de FHC afirma que esta transitou entre três enfoques. Primeiro, há o abandono do estado desenvolvimentista²³³ que marcou o período compreendido entre 1930-1989. O governo então emergiu no Estado Normal²³⁴ com o aceite acrítico das disposições do Norte, e fez um ensaio com o Estado Logístico²³⁵. Entretanto, segundo o autor o ensaio do estado logístico sob a égide do governo FHC se situou mais no campo da esperança que da vida real.

De acordo com CERVO (2006, p. 25) a política exterior de FHC seguiu três tendências de fundo: o neoliberalismo subserviente e destrutivo em relação ao patrimônio da nação, a promoção do desenvolvimento associado às forças do capitalismo e a competição internacional perante a égide do livre mercado.

Entretanto, segundo CERVO (2006, p. 25) a partir do governo Lula houve uma mudança no modelo de política exterior que se deu em duas frentes. A frente interna com o propósito de gerar uma inclusão social de mais de trinta milhões de excluídos e frente externa que buscava superar a vulnerabilidade produzida pelos déficits do comércio exterior e da balança de pagamentos, causadores de uma enorme dívida externa.

O primeiro aspecto de ação externa do governo Lula para Cervo (2006, p.24) se caracteriza no interesse em mudar a visão de universo harmonioso nas relações internacionais e participar do jogo árduo que as grandes potências praticam que se exemplifica na conduta da diplomacia brasileira no

²³³ A ideia de desenvolvimentismo tinha como pano de fundo o interesse em se voltar para o mercado interno, com a criação de um núcleo central robusto da economia, sobre o qual se pretendia embasar o poder nacional.

²³⁴ Para o autor o paradigma do Estado Normal revela três parâmetros essenciais: subserviência na esfera política, destruição na esfera econômica e regresso do ponto de vista estrutural e histórico.

²³⁵ O paradigma logístico como modelo de inserção internacional: Recupera a autonomia decisória, sacrificada pelos normais, e adentra pelo mundo da interdependência implementando um modelo decisório de inserção autônoma. Seu escopo final, a superação de assimetria entre as nações, ou seja, elevar o patamar nacional ao nível das nações avançadas. Diferencia-se do desenvolvimentista, com o qual convive sem conflito, ao transferir à sociedade as responsabilidades do Estado empresário. Diferencia-se do normal, consignando ao Estado não apenas a função de provar a estabilidade econômica, mas a de secundar a sociedade na defesa de seus interesses, na suposição de que não convém sejam simplesmente entregues as leis dos mercados. Por fim, o Estado Logístico imita o comportamento das nações avançadas, particularmente os Estados Unidos, visto como protótipo de modelo. A política exterior volta-se à realização de vários interesses nacionais diversificados: dos agricultores, combatendo subsídios e protecionismos, porque convém a competitividade do agronegócio brasileiro; dos empresários, amparando a concentração e o desenvolvimento tecnológico; operários, defendendo seu emprego e seu salário; dos consumidores, ampliando seu acesso à sociedade do bem estar. (Cervo, 2003, p. 21)

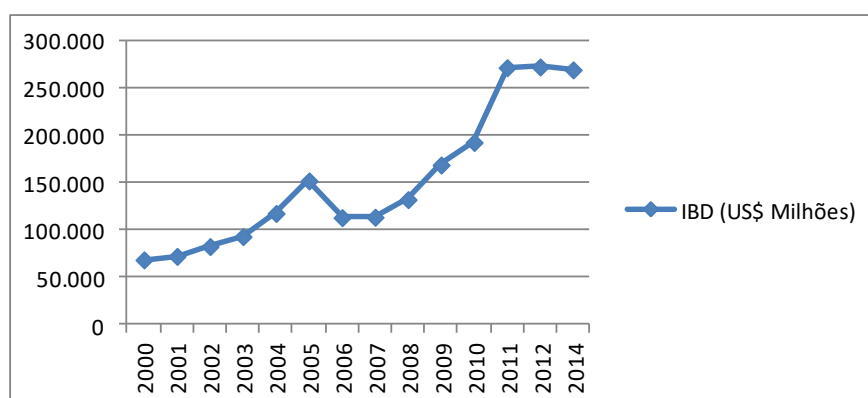
âmbito da Conferência da Organização Mundial do Comércio (OMC), em Cancún, em 2003. Nesta reunião, os países ricos foram surpreendidos com o G20 ao condicionar as concessões na área industrial e de serviços sofisticados a concessões na área agrícola, com o fim dos subsídios e de entraves a entrada de produtos do sul nos mercados do norte. Esta visão mais combativa e simétrica das relações internacionais se coaduna a orientação inserida no item 15 inserido no Comunicado de Brasília que diz: *Es vital que las negociaciones comerciales multilaterales empiecen a ser orientadas por un mayor grado de equilibrio y de simetría entre los derechos y compromisos de países desarrollados y en vías de desarrollo.*

O segundo aspecto de ação externa do Governo Lula para Cervo (2006, p.26) foi atenuar a vulnerabilidade herdada da gestão FHC que objetivava enfrentar três condições de vulnerabilidade: a dependência tecnológica, empresarial e financeira. Observe-se que este escopo de superação se equaliza com algumas premissas de constituição da IIRSA inseridas no Comunicado de Brasília: como a preocupação com os desequilíbrios dos mercados financeiros internacionais e o conhecimento científico e tecnológico com base de produção da riqueza nacional.

Além disso, o Governo Lula empenhou a diplomacia presidencial para a promoção de negócios brasileiros no exterior. Esta ação de acordo com Cervo (2006, p.26) representou a primeira vez em que se concebeu a internacionalização da economia brasileira²³⁶ como o movimento de expansão de empresas no exterior, com o apoio logístico do Estado.

Segundo Além & Madeira (2010, p.39) o processo de internacionalização de empresas se dá em duas instâncias principais: atendimento de mercados externos por via de exportações e investimento externo direto. Em relação ao investimento externo direto a partir da conformação da IIRSA há uma nítida evolução do investimento brasileiro no exterior, comprovando a estratégia de internacionalização das empresas nacionais conforme se observa pela seguinte tabela:

Gráfico 01 – Investimento Brasileiro Direto



Fonte: Capitais Brasileiros no Exterior (BACEN)

²³⁶ Para Ristoff (2011, p.06) o apoio a internacionalização de empresas nacionais é uma prática generalizada na economia internacional, devido a acirrada concorrência internacional, havendo a necessidade de apoio do Estado para que as empresas possam atuar neste processo de disputa internacional.

De acordo com BUGIATO & BERRINGER (2012) as empresas brasileiras internacionalizadas operam nos ramos de agricultura, pecuária, recursos naturais, nos ramos de bens de consumo como alimentos, bebidas e têxteis, bens intermediários como produtos químicos, construção civil, comércio e transporte, ou seja, atuam em setores beneficiados pelo portfólio de projetos da IIRSA. Nesta linha de análise, Valdez (2011, p.65) ressalta que a IIRSA gerou oportunidades para as exportações de serviços de engenharia no caso brasileiro, afirmando que no contexto da integração regional de infraestrutura sul-americana é notória a participação de empresas como Odebrecht, Camargo Correa e Andrade Gutierrez.

O Ranking das Multinacionais Brasileiras da Fundação Dom Cabral (2014) demonstra que dos treze países que integram o ranking, 08 são da América do Sul. Além disso, o Ranking FDC confirma a visão voltada para o espaço sul-americano por meio da seguinte dispersão: América do Sul (75,8%), América do Norte (66,7%), Europa (54,6%), Ásia (37,9%), África (28,8%), América Central e Caribe (27,3%), Oriente Médio (22,7%), Oceania (15,2%), sendo que 52,9% das transnacionais brasileiras tiveram sua primeira franquia ou subsidiária em algum país da América do Sul.

Além dos fatos narrados se observa que dentro do planejamento governamental brasileiro, o país ao longo dos anos tem adotado políticas públicas de infraestrutura que se coadunam com a ideia de desenvolvimento de infraestrutura da IIRSA, cabendo as seguintes considerações:

É importante destacar que a IIRSA desenvolveu uma Carteira com 581 (quinhentos e oitenta e um) projetos de infraestrutura e investimento estimado da ordem de US\$ 191.776.110.877 distribuídos entre os setores de transportes, energia e telecomunicações. Entretanto, após 16 (dezesesseis) anos de conformação da iniciativa apenas 128 (cento e vinte e oito) projetos de infraestrutura foram concluídos, correspondendo a 22,03% (vinte e dois vírgula zero três por cento) da Carteira.

O Brasil conta com 94 (noventa e quatro projetos de infraestrutura), correspondendo a 16,18% (Dezesesseis vírgula dezoito por cento) da totalidade das obras e o investimento estimado é da ordem de US\$ 82.413.780.070.

Sobre o apoio brasileiro à IIRSA, CALDAS & OLIVEIRA JUNIOR (2016) constata que os Planos Plurianuais federais, ao longo dos seus quadriênios, têm dado significativa atenção à questão da infraestrutura física e o desenvolvimento regional para sua integração e redução de desigualdades. Ademais, o país tem desenvolvido uma pluralidade de Programas como os de Aceleração do Crescimento, de Investimentos em Logística, de Dragagem Portuária e Hidroviária, dentre outros que visam o desenvolvimento da infraestrutura, permitindo a conclusão que o Brasil tem buscado se sobressair no cenário político sul-americano, principalmente ao inserir no Programa de Aceleração do Crescimento outros projetos de infraestrutura física além daqueles contemplados pela Carteira da IIRSA, complementando-a com a inserção de outras obras de interesse nacional e regional sul-americano.

Todavia, é possível observar que alguns projetos da IIRSA atendem as carências de infraestrutura dos países envolvidos que propriamente o objeto da integração regional. Sobre a IIRSA, Jorge Acosta, coordenador da UNASUL, no Ministério das Relações Exteriores e Mobilidade Humana no

Equador admite que não há uma estratégia para a integração na região sul-americana, e que a estratégia IIRSA ainda não fracassou, mas vai mal, com baixos impactos e efetividade.

2.1.5 Fatores Históricos e Culturais

Para KLAVEREN (1992, p.198) os fatores históricos e culturais tem uma forte influencia na política exterior. Diz o autor que corretas ou incorretas as interpretações ou mitos históricos permeiam as percepções dos atores da política exterior e gozam de popularidade na opinião pública, em geral. O autor afirma que estes fatores foram cruciais na geração de crenças, imagens e prismas das elites de política exterior na América Latina.

No que diz respeito ao Brasil o autor escreve que as percepções brasileiras de futura grandeza e a aspiração de alcançar o status de potência mundial também acabam por influenciar a sua política exterior. Este ideário se comprova com as ambições de obter um posto no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Neste aspecto, RAGGIO (2014, p.12-13) afirma que muitos fatores categorizam o Brasil como potência emergente, por exemplo, as condições geográficas, econômicas e populacionais, assim como o sentimento dos próprios brasileiros que o país deve ser uma marca a nível mundial.

Também, é importante destacar que a América do Sul, historicamente, esteve dividida entre Espanha e Portugal. De um lado, os países de língua espanhola por meio das guerras de independência foram se fragmentando em diversas nações, e de outro lado o Brasil, de língua portuguesa, manteve a sua unidade territorial. Nos países de língua espanhola as ideias de integração nascem nos ideais de Simon Bolívar, vislumbrando a construção da América Hispânica coesa e independente. Enquanto no Brasil tais ideias surgem com o Barão de Rio Branco durante o período em que esteve à frente da chancelaria.

A partir destes eventos embrionários os países da América do Sul vivenciaram uma história de afastamentos, dificuldades, superações e a aproximações que deram margem ao surgimento de diversas iniciativas de integração/cooperação/tratados até a conformação da IIRSA²³⁷.

2.1.6. Atores e Tomada de Decisões

De acordo com KLAVEREN (1992, p.200) o número de atores que participam nas decisões de política exterior varia conforme cada país. Nas palavras do autor os presidentes da República retêm importantes poderes na área de política exterior. Não somente tomam decisões mais importantes, assim como desenvolvem estilos pessoais de política exterior.

Além disso, outros atores tem papel preponderante na formação de uma política exterior, *n.g.*, os Ministros de Relações Exteriores. KLAVEREN (1992, p.200-201) exemplifica que o carisma, o prestígio pessoal, e contatos externos de Enrique Iglesias levaram a níveis de ativismo desconhecidos na política exterior uruguaia. Além disso, o papel destes ministros também se determina por fatores institucionais e o grau de profissionalismo dos serviços exteriores varia de acordo com cada país. O autor também reconhece a qualidade do serviço exterior brasileiro e o seu

²³⁷ Por exemplo, CEPAL (1948), ALALC (1960), ALADI (1980), Acordo Tripartite de Operação Técnico-operativa entre Brasil e Argentina (1979), Declaração de Iguazu (1985), PICE (1986), Tratado de Integração, Cooperação, desenvolvimento entre Brasil e Argentina (1988), MERCOSUL (1991), Iniciativa Amazônica (1992), IIRSA (2000).

papel central na formulação dos interesses nacionais e políticas exteriores, lembrando o legado do Barão do Rio Branco e as políticas que a ele se atribuem que são umas das principais fontes simbólicas do Itamaraty, no Brasil.

Portanto, é notória a importância da atuação do Ministério de Relações Exteriores como ator vocacionado para a formação de políticas exteriores. Neste sentido, o Itamaraty após o governo Lula passou a adotar uma tendência mais desenvolvimentista e nacional em detrimento dos institucionalistas pragmáticos conforme já abordado no tópico 2.1.4.

Todavia, além do Ministério das Relações Exteriores, outros atores tem relevância para a formulação de políticas exteriores. De acordo com NEVES (2006, p. 387) o Congresso Nacional embora pareça estar afastado da formulação da política exterior, este tem papel importante. Não a toa prescreveu o legislador constituinte na Constituição vigente o objetivo de integração regional.

OLIVEIRA & PFEIFER (2006) destacam ainda a baixa influencia do empresariado na formação da política exterior brasileira, embora reconheça gradativamente o aumento da relação entre o empresariado e a política exterior brasileira, destacando que o empresariado é condição essencial para que o país conquiste maior projeção internacional, fundamentando que os efeitos benéficos da atuação do empresariado e a política exterior podem ser observados ainda que em escala reduzida por meio do recente fenômeno da internacionalização das empresas brasileiras.

Entretanto, as decisões de política exterior por serem matérias de natureza eminentemente técnica acabam ficando a revelia da sociedade civil que as desconhecem, ou não tem participação na formulação e escolha de diretrizes.

2.1.7. Recursos e Capacidades

O Brasil é um país continental e conta com uma extensão territorial de 8.515.767,049 km², sendo o maior país da América do Sul. Possui uma população de 206,1 milhões, permitindo que seja considerado como um grande mercado de consumo e o principal a nível regional. Também é um dos poucos do mundo tem tantas fronteiras, pois é fronteiro com dez países: Argentina, Bolívia, Colômbia, Guiana, Guiana Francesa, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela e Suriname.

Portanto, o país possui um vasto território, abundância de recursos naturais, variedade de matérias primas, produz uma variada gama de produtos do gênero alimentício, é portador de variada matriz energética como petróleo, gás natural, hidrelétricas, além de grande potencial para o desenvolvimento e consolidação da energia eólica. Dentre as riquezas convém destacar algumas commodities²³⁸ que o Brasil figura como um dos maiores produtores mundiais.

²³⁸ O país é o nono maior produtor mundial de arroz; Na cotonicultura o Brasil deixou de ser o maior importador mundial para ser o terceiro maior exportador do produto no intervalo de 12 anos. Na cafeicultura o país é o maior produtor e exportador mundial de café. Na cultura da cana-de-açúcar o Brasil é o maior produtor mundial de cana como também é o primeiro no mundo na produção de açúcar e etanol. Na citricultura o país é responsável por 60% da produção mundial de suco de laranja, e o campeão de exportações do produto. O Brasil também é o maior produtor mundial de feijão. Em relação ao milho o país é o terceiro maior produtor no mundo. Na cultura da soja, o país é o segundo maior produtor do grão, figurando apenas atrás dos Estados Unidos. A bovinocultura brasileira possui o maior rebanho efetivo do mundo com aproximados 200 milhões de cabeças. Desde 2004, o país atingiu a liderança nas exportações com um quinto da carne comercializada internacionalmente e vendas em mais de 180 países. Na avicultura brasileira se destaca a produção de frango, onde o país se transformou no terceiro maior produtor mundial e atingiu a liderança nas exportações com a

É válido destacar que a capacidade produtiva de commodities no Brasil se distribui por muitos estados brasileiros, e com isso o desenvolvimento de infraestrutura viária, ferroviária e aquaviária atende aos interesses destes setores produtivos. Neste sentido, Santos (2013, p.197) aponta que muitos estudiosos entendem que os projetos da IIRSA criam corredores de exportações de commodities agrícolas e minerais para mercados fora da região em uma perspectiva de integração das economias sul-americanas com o mercado mundial. Na mesma linha de intelecção, MATA DIZ & SOUZA (2015) afirmam que a estratégia de integração da IIRSA parte da localização das principais riquezas naturais da América do Sul, a forma como poderiam ser utilizadas e a infraestrutura necessária para seu aproveitamento.

3. Conclusão

Desde o fim da guerra fria as relações entre os Estados no cenário Internacional vem sofrendo significativas mudanças. Não poderia ser diferente com o Brasil que sempre transitou na periferia do mundo desenvolvido. Entretanto, paulatinas mudanças acarretaram alterações na forma de inserção internacional do país.

Após as agruras vivenciadas pelo Brasil durante a década de 80, a década de 90 começa com as experiências neoliberais com o escopo de trazer significativas mudanças, principalmente, para os endividados países latino-americanos. Neste contexto e com a consequente perda de força da unipolaridade norte-americana um novo cenário geopolítico centrado na multilateralidade emergiu no contexto internacional. Dentro desta nova realidade de mundo é que surgem diversas iniciativas e participações do Brasil em organismos internacionais. Dentre elas, a IIRSA cujo nascimento se dá, no ano 2000.

A partir do surgimento da IIRSA, claramente, o país viveu sob a administração basicamente de dois partidos políticos: PSDB x PT. Diante do analisado se percebe que a visão administrativa dos Governos FHC terminou com um discurso sul-americanista apenas retórico. De outro lado, após o governo Lula se manteve a base do pensamento neoliberal anterior conjugada com aspectos desenvolvimentistas. A diferença é que dentro do aspecto desenvolvimentista se deu ênfase a internacionalização de empresas nacionais como forma de fortalecer o capital nacional.

Esta conjuntura política interna aliada as questões ocorridas no cenário internacional com a mudança de enfoque das preocupações mundiais e a emergência de países ávidos por matérias-primas formaram o cenário ideal para o desenvolvimento de uma hegemonia regional brasileira que sempre muito se falou acerca da sua imponência regional, mas jamais se concretizou.

Deste modo, fica claro que a proposta para a formação da IIRSA no ano 2000 foi o ponto de partida do país para a mudança do olhar brasileiro para a América do Sul como estratégia de

carne nacional chegando a 142 países. Na suinocultura o país ocupa o quarto lugar no ranking de produção e exportação mundial de carne suína. Também merece destaque a produção de petróleo e gás natural. Na produção de petróleo e gás natural, em agosto de 2015, a Petrobrás atingiu a cifra de 2,69 milhões de barris de óleo equivalente por dia (boed). A produção de gás natural no Brasil, excluído o volume liquefeito, apresentou no mesmo período a cifra de 77,3 metros cúbicos por dia. Enquanto isso na área do pré-sal, em 19 de agosto de 2015, se atingiu a marca de 896 mil barris por dia. Os dados explicitados sobre os principais produtos de exportação brasileiros foram extraídos da página eletrônica do Ministério da Agricultura e da Petrobrás S.A. Disponíveis em: bit.ly/2AcJHGC e bit.ly/2h8vpPY. Acesso em: 02 Fev. 2016.

desenvolvimento e política exterior que após o governo Lula passou a se desenhar com cores mais nítidas para o subcontinente com a expansão dos negócios brasileiros e a consequente implementação da ideia já plantada na formação da IIRSA que é o desenvolvimento de infraestrutura para a integração regional.

Referências

- ALÉM, A. C.; MADEIRA, R. Internacionalização e Competividade: A importância da criação de empresas multinacionais brasileiras. In: ALÉM, A. C.; GIAMBIAJI, F. *O BNDES em um Brasil em transição*. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.
- ARON, R. Paz y Guerra entre las naciones. Madrid: Alianza, 1985.
- BANDEIRA, L. A. M. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 45, n. 2, p. 135-146, Dezembro, 2002. Disponível em: bit.ly/2zfgRGp. Acesso em: 29 Fev. 2016.
- BARBÉ, E. El equilibrio de poder en la Teoría de las Relaciones Internacionales. In: *Afers Internacional*. n. 11. pp. 5-17. Barcelona, 1987. Disponível em: bit.ly/2zz8TL2. Acesso em: 02 Fev. 2016.
- BUGIATO, Caio; BERRINGER, T. Um debate sobre o Estado logístico, subimperialismo e imperialismo brasileiro. *Em Debate*, Florianópolis, n. 7, p. 28-44, junho, 2012. Disponível em: bit.ly/2hc5n1L. Acesso em: 02 Mar. 2016.
- CALDAS, R. C. da S. G.; OLIVEIRA JUNIOR, J. C. de. A Integração da Infraestrutura Regional e a implementação de políticas públicas: Análise do caso brasileiro. *Revista de Direito Brasileira*. Ano 06, vol. 15, n. 6, p. 133-147.
- CERVO, Amado Luiz. Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil: Enfoque Paradigmático. In: *Rev. Bras. Polit. Int.* v. 42. n. 2. 2003. p. 5-25. Disponível em: bit.ly/2hGqhmy. Acesso em: 10 Jan. 2014.
- _____. A. L. A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: Conceitos, objetivos e resultados (1930-2005). In: OLIVEIRA, H. L. de; LESSA, A. C. (Orgs). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas. v. 1*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 7-34.
- CINTRA, M. R. V. A presença da China na América Latina no século XXI – suas estratégias e o impacto dessa relação para países e setores específicos. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013. 119 páginas. Mestrado em Economia Política Internacional. Programa de pós-graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- CHRISTENSEN, S. F.. La estrategia brasilina de política exterior a partir de 2003.. In: BERNALMEZA, Raúl; BIZZORERO (eds.). *La Política Internacional de Brasil: De la region al mundo*. Ediciones Cruz Del Sur: Uruguay, 2014, p. 119-142
- FERCHEN, M. As relações entre China e América Latina: impactos de curta ou longa duração? *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 19, supl. 1, p. 105-130, Nov. 2011. Disponível em: bit.ly/2zeghZw. Acesso em: 15 Fev. 2016.
- FUNDAÇÃO DOM CABRAL. Ranking FDC das Multinacionais brasileiras 2014. A força da marca Brasil na criação de valor internacional, 2014. Disponível em: bit.ly/2zfySGM. Acesso em: 02 Fev. 2016.
- GABSCH, R. D. *Aprovação de tratados internacionais pelo Brasil: Possíveis opções para acelerar o seu processo*. Brasília: FUNAG, 2010.

- GHOTME, R. La Configuración del Poder en el Sistema Internacional Contemporáneo. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. Bogotá, vol. 6, n. 1, Junho de 2011. Disponível em: bit.ly/2yuN7Ir. Acesso em: 02 Fev. 2016.
- KLAVAREN, A. V. Entendiendo las políticas exteriores latino-americanas: Modelo para armar. *Revista de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*. v. 25. n.08. 1992 p.169-216. Disponível em bit.ly/2yvLJXy. Acesso em: 15 Jan. 2015.
- MATA DIZ, J. B.; SOUZA, L. F. de. O desenvolvimento regional e a proteção ambiental: uma análise da iniciativa para a integração da infraestrutura regional Sul-Americana. *Revista de Direito Ambiental: RDA*, v. 20, n. 77. São Paulo: Ed. RT, jan./mar.2015
- MILANI, Ca R. S.; PINHEIRO, L. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 11-41, Junho de 2013. Disponível em: bit.ly/2zxkwlN. Acesso em: 13 Out. 2016.
- NEVES, J. A. De C. O Congresso Nacional e a política externa brasileira. p. 365-388. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos (orgs). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. v. 2. São Paulo: Saraiva, 2006.
- NEVES, M. S. A China e a Índia no Atlântico Sul. In: *Relações Internacionais*. 2013 v. 03. Junho. p. 71-94. Disponível em bit.ly/2yuoYSt. Acesso em: 14 Fev. 2016.
- OLIVEIRA, A. J. de; PFEIFER, A. O empresariado e a política exterior do Brasil.p. 389-427. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos (orgs). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. v. 2. São Paulo: Saraiva, 2006.
- OVIEDO, E. D. Principales variables para el estudio de las relaciones entre Brasil y China. p. 143-166 In: BERNAL-MEZA, Raúl; BIZZOZERO, Lincoln (eds.). *La política internacional de Brasil: De la región al mundo*. Ediciones Cruz del Sur: Uruguay, 2014.
- PÉREZ ANTÓN, R. (2004). *Um siglo de política exterior. Uruguay del Siglo XX*. Tomo II: La Política. Colección dirigida por Nahum, Benjamin. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental e Instituto de Ciencia Política, p. 95-135, 2004.
- RAGGIO, Andrés. De espaldas o de frente, más da: Del Estado Desarrollista al Estado Logístico brasileño. In: XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales. 15-17 de Setembro de 2014. Disponível em: bit.ly/2AaNrZb. Acesso em: 16 de Jan. 2015
- RISTOFF, Taís. A Internacionalização das empresas brasileiras no governo Lula: o BNDES como instrumento de política externa. In: Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH São Paulo, julho 2011. Disponível em: bit.ly/2yvc2LO. Acesso em: 02 de Fev. 2016.
- RUSSELL, Roberto Política Exterior y toma de decisiones em América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas. Buenos Aires: Programa RIAL, 1990. P. 255-274.
- SANTOS, M. A presença brasileira na América do Sul: Ações e instrumentos de política externa. *Anal. Polít.*, Bogotá, v. 26,n. 77, p. 195-210. Abril. 2013.
- VALDEZ, R. C. A atuação do BNDES como agente indutor da inserção comercial do Brasil no governo Lula. III Encontro nacional ABRI – Associação Brasileira de Relações Internacionais. P. 1-16. Julho, 2011.

VIZENTINI, P. G. O Brasil e o Mundo: a política externa e suas fases. In: *Revistas FEE*. 1999 v. 20. N. 1. P.134-154.

A Política Externa Brasileira, a África e o Modelo de Desenvolvimento Brasileiro

Débora Coutinho Cunha²³⁹

Introdução: trajetória de desenvolvimento e política externa brasileiras

A literatura sobre o capitalismo de Estado no Brasil mostra que o Estado teve, especialmente a partir da década de 1930, papel fundamental como propulsor do desenvolvimento econômico (BOSCHI, 2011; DINIZ e BOSCHI, 2007; MUSACCHIO e LAZZARINI, 2015; SCHNEIDER, 2013). É razoável, então, pensar que essa centralidade do Estado como ator de desenvolvimento tenha reflexos nas diversas políticas públicas, dentre elas a política externa.

De fato, ao longo da história do país, a política externa esteve, quase sempre, voltada para o avanço dos objetivos de desenvolvimento interno. Oscilando entre dois paradigmas - o “americanismo”, que concebia uma maior aproximação dos EUA para elevar os recursos de poder do Brasil, aumentando sua capacidade de negociação; e o “globalismo”, pautado pela diversificação de parcerias como condição para aumentar o poder de barganha do Brasil, inclusive em relação aos EUA -, a política externa brasileira (PEB) buscava seguir o modelo que se entendia propiciar o aumento do poder de barganha do país em cada momento histórico (PINHEIRO, 2004). A busca por autonomia, segundo a autora percebida como condição para o acesso ao desenvolvimento, e o foco no desenvolvimento econômico teriam estado, assim, no centro da definição do interesse nacional e da formulação das estratégias de política externa. (PINHEIRO, 2004, p. 67)

Para além dessa lógica de maximização do aproveitamento das oportunidades no sistema internacional, consideramos que, mais do que um objetivo, o modelo de desenvolvimento nacional condiciona o esforço de internacionalização do Brasil. Esse artigo tem como argumento central, justamente, a ideia de que a PEB, mais do que determinada por fatores do cenário internacional, tem forte influência da estrutura institucional do capitalismo brasileiro e do modelo de desenvolvimento dele derivado.

Essa estrutura teria sido decorrência da trajetória histórica e de escolhas políticas que, ao longo do tempo, contribuíram para a construção de uma determinada estrutura institucional que se autorreforça, por meio da atuação dos agentes econômicos e políticos, e da interação entre eles, levando à manutenção de determinadas características que definem o capitalismo no país (SCHNEIDER, 2013).

Nossa hipótese é a de que essa estrutura condiciona a formulação e implementação da PEB, no sentido de construção de estratégias que defendam e melhorem as possibilidades de inserção internacional desse modelo de desenvolvimento.

²³⁹ Mestranda no Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da UERJ. Contato: deboracunha@hotmail.com.

No Brasil, essa estrutura pode ser definida pelo papel central do Estado como propulsor do desenvolvimento e como mediador das tensões entre os diferentes interesses sociais, por meio de uma antecipação e acomodação das demandas por transformações na estrutura institucional nos âmbitos político, econômico e social no país, de maneira que mesmo diante de mudanças políticas importantes e do esgotamento e substituição do modelo de desenvolvimento nacional, a atuação do Estado permanece central na condução e definição das políticas econômicas e industriais e no resultado econômico do país.

Assim, argumento que, embora possamos notar variados graus de mudança na PEB, ao longo do tempo, que podem ir de pequenos ajustes a mudanças substanciais na estratégia de inserção internacional do país, causadas seja por transformações nas lideranças e percepções internas, seja por choques externos (HERMANN, 1990), percebemos que a PEB não apenas se apoia nessa estrutura institucional, como contribui para a manutenção da dinâmica institucional político-econômica doméstica, ao manter-se como instrumento do Estado de promoção e defesa dos interesses de desenvolvimento do país externamente e captar recursos e oportunidades necessárias para a sua reprodução.

Essa dinâmica esteve presente na política externa do governo Lula e me parece especialmente visível nas relações com os países africanos. Os esforços de aproximação com o continente engendrados no período do governo Lula teriam tido - para além do discurso de solidariedade, altruísmo e saneamento de uma dívida histórica decorrente da escravidão - objetivos bem mais pragmáticos, de criar oportunidades para a internacionalização de empresas brasileiras e de angariar apoio para os pleitos brasileiros de uma reestruturação da ordem global que beneficiasse os interesses do país e, dessa maneira, potencializar as oportunidades de desenvolvimento nacional.

Neste artigo, analisarei, justamente, as relações entre o modelo de capitalismo brasileiro, as estratégias de desenvolvimento e a PEB. O artigo se inicia com um estudo da trajetória de formação do modelo de desenvolvimento no país, tentando mostrar como a PEB forneceu suporte para as estratégias do Estado. Avaliarei, então, as consequências do choque de liberalismo na década de 1990 e das tentativas de redução do aparato estatal, tentando mostrar como essas reformas não surtiram os efeitos desejados de mais eficiência e competitividade para as empresas brasileiras (SCHNEIDER, 2013, p.189), mas também como representaram uma transformação permanentemente na forma de atuação do Estado. Mostro, ainda, que as reformas liberais originaram novas maneiras de intervencionismo, tentando, novamente, pensar quais os desdobramentos disso para as estratégias de inserção internacional dos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luís Inácio Lula da Silva.

Tentarei, então, demonstrar as relações entre a PEB do governo LULA e o modelo de capitalismo de Estado do Leviatã como empreendedor majoritário e minoritário (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2015). Por último, tratarei uma análise da estratégia de aproximação com a África, no governo de Lula, buscando relacionar os instrumentos de aproximação de que o Brasil lançou mão com o modelo e os objetivos de desenvolvimento nacional.

O Nacional-Desenvolvimentismo e a PEB de 1930 a 1980

No período que vai do início do Estado Novo, sob o governo de Getúlio Vargas, no final da década de 1930, até a década de 1990, o Estado atuou sob um modelo que MUSACCHIO e

LAZZARINI (2015) denominaram “Leviatã como empreendedor”. Por todo o período, a maioria dos governos brasileiros adotou a política de ISI, com participação significativa do Estado, nas empresas e como ator fundamental de fomento da industrialização e do desenvolvimento nacional.

Na política externa, essa atuação do governo como propulsor do desenvolvimento teve, a meu ver, efeitos importantes. Desde pelo menos a década de 1930, a PEB tem um forte componente desenvolvimentista, tendo sido orientada a partir do modelo de desenvolvimento econômico (LIMA e HIRST, 2009). Mesmo nos períodos de maior alinhamento, como com o alinhamento quase automático do governo de Eurico Dutra (1946-51) e o “passo fora da cadência” do governo de Castelo Branco (1964-67) (CERVO e BUENO, 2008, p. 368), os governos se guiaram por algum traço de pragmatismo, reclamando por tratamento especial por parte dos Estados Unidos e demandando melhores oportunidades de investimento para a o país, como recompensa para o alinhamento ao bloco de poder capitalista.

Entre as iniciativas externas mais desenvolvimentistas, Getúlio Vargas, em troca de apoio na II Guerra Mundial, negociou o apoio e financiamento dos Estados Unidos para a construção da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), construída em 1941, por exemplo. Na década de 1950, após período de “alinhamento sem recompensas” no governo de Dutra (MOURA, 1990), Vargas, já na campanha para seu segundo governo (1951-54), dá sinais de retomada de maior pragmatismo para a PEB, em especial em temas relacionados ao controle de capitais e aproveitamento dos recursos minerais, em especial o petróleo, ambas com repercussões negativas nas relações com os EUA e investidores americanos (CERVO e BUENO, 2008, p. 273).

Em 1952, a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (o BNDE, que depois passaria a chamar-se BNDES, com o acréscimo de social ao seu nome) foi resultado de novas barganhas com os EUA, a partir de estudos conjuntos visando à expansão da infraestrutura brasileira e da necessidade de garantir investimentos externos nas áreas de energia e transporte (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2015, p. 78).

No governo de Juscelino Kubitschek (1956-60), a superação do subdesenvolvimentismo era considerada a partir da realização tanto de reformas, quanto da transformação das relações do Brasil com outros países. O governo esforçou-se para, por meio de uma estratégia pan-americanista, demandar a obtenção de recursos e tecnologia, especialmente provenientes dos EUA, para buscar melhor relação nos termos de troca e garantir ampliação do mercado externo brasileiro, para viabilizar a importação de bens e equipamentos necessários à industrialização (CERVO e BUENO, 2008, p. 287-288).

A eleição de Jânio Quadros (1961), em 1961, político conservador, trouxe, surpreendentemente, tendências inovadoras para a política externa. A inauguração da chamada Política Externa Independente (PEI) e a defesa dos interesses desenvolvimentistas nacionais, além da demanda por mais igualdade e participação para países do terceiro mundo são as marcas da política externa do período, que se estende até o fim do governo de João Goulart (1961-64).

A maioria dos governos do regime militar (1964-85), com a exceção já referida de Castello Branco, seguiu padrão similar de pragmatismo e desenvolvimentismo, que buscou viabilizar, por meio de suas relações exteriores, maneiras de sustentar o projeto de desenvolvimento de um Brasil que eles viam como tendente a ocupar lugar especial no mundo capitalista. Embora a aproximação ideológica com o bloco capitalista fosse inquestionável, com o repúdio e a repressão a movimentos de esquerda, o regime buscou garantir maior grau de independência e autonomia em relação aos

EUA, tentando evitar ingerências deste país na política nacional, especialmente em temas sensíveis, como Direitos Humanos, e buscando diversificar parcerias externas, com objetivos principalmente comerciais, tendência que se aprofundou a partir da crise do petróleo de 1973, com necessidade do Brasil de garantir o fornecimento de recursos energéticos para a continuidade do programa de industrialização e desenvolvimento nacionais.

Até aqui, o Estado tinha participação central na economia e no fomento à industrialização, especialmente por meio da criação de estatais e financiamento de expansão da infraestrutura. A partir do final da década de 1970, há um desmonte gradual do modelo do “Leviatã como empreendedor” (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2015). Os choques e as crises econômicas do fim da década de 1970 e início da década de 1980 levaram as empresas estatais a se comportar com menos eficiência que as privadas. Para Musacchio e Lazzarini (2015), as estatais tendem a ser mais sujeitas a intervenções políticas e seus gestores podem ter menos incentivos para buscar ajustes que objetivem um aumento de eficiência, já que precisam privilegiar também objetivos políticos do governo. Segundo estudo trazido pelos autores, as estatais sofreram maior impacto durante a crise do período que durou de 1979-93, do que empresas privadas, disparidade resultante da maneira menos eficiente por que essas empresas reagiram ao choque externo, considerando as restrições políticas a que estão submetidas (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2015). Essa realidade, juntamente com a nova conjuntura política e a necessidade de maior controle de gastos e geração de divisas para dar suporte ao Plano Real, resultou na década de 1990, em uma onda de privatizações, tendente a reduzir a participação do Estado em empresas que não tivessem importância estratégica (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2015). Foi a era do “liberalismo” no Brasil.

A década de 1990: ruptura neoliberal?

A partir da década de 1990, com as reformas de cunho liberal e o grande programa de privatizações, há uma transformação do modelo de atuação estatal e na governança das estatais brasileiras. Musacchio e Lazzarini (2015) argumentam, no entanto, que, apesar dessa onda de privatizações ter trazido transformações que tenderam a limitar a interferência política na economia e no desempenho das empresas estatais, o Estado teria mantido ainda diversos mecanismos de promoção de objetivos de desenvolvimento, atuando, como investidor majoritário, de maneira ativa, por meio do controle acionário em empresas estatais em setores considerados estratégicos (“Leviatã como investidor majoritário”), ou, mais frequentemente, como investidor minoritário (“Leviatã como investidor minoritário”), por meio da participação acionária e concessão de créditos, via BNDES, fundos de pensão e outras estatais, a empresas brasileiras (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2015).

As reformas implementadas a partir do governo de Fernando Collor e, especialmente, pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, tencionavam o rompimento definitivo com o nacional-desenvolvimentismo, modelo que prevalecera desde a década de 1930, mas dava sinais de esgotamento desde a década de 1980 (NOBRE, 2013).

O Plano Real pretendia controlar a inflação a partir de uma conjunção entre abertura econômica, que garantia a importação barata de produtos que estivessem pressionando os preços, evitando o desabastecimento, comum nos planos anteriores de estabilização, taxa de câmbio sobrevalorizada, quase em paridade com o dólar, que facilitava também o controle dos preços internos, e altas taxas

de juros, que sustentavam a paridade cambial, atraindo para o país os capitais especulativos que financiavam a estabilização.

A política econômica do governo de Cardoso apoiava-se em um discurso fortemente neoliberal, com a adoção de medidas amargas, que causaram desemprego em massa, arrocho salarial e baixo crescimento. A abertura econômica expôs, ainda, as empresas brasileiras à competição internacional, a partir da ideia de que as empresas que fossem capazes de se reestruturar e sobreviver ao ambiente mais competitivo sairiam mais fortes, causando inúmeras falências e provocando a mobilização de empresários, que tentaram, sem sucesso, chamar a atenção do governo para suas dificuldades (NOBRE, 2013). Houve ainda manifestações de trabalhadores, como as greves de petroleiros e manifestações do funcionalismo público e o Estado colocou em ação seu aparato repressivo, deixando pouco espaço para contestação fora do ambiente controlado do Congresso Nacional (NOBRE, 2013).

Nascido do colapso do Plano Cruzado e do descontrole inflacionário vigente na década de 1980, o neoliberalismo no Brasil teve vida curta. Centrada no Estado, como é comum ao modelo de capitalismo brasileiro, a política econômica mesclava, apesar do discurso neoliberal, medidas neoliberais e antiliberais.

Diniz e Boschi (2007, p. 53-54) argumentam que, apesar das reformas neoliberais profundas, o Estado manteve seu papel como formulador e executor das políticas econômicas do país. O próprio processo de estabilização só foi viabilizado por conta de uma política de irresponsabilidade fiscal, que resultou no superendividamento do Estado, mesmo com a geração extra de receitas, proveniente das privatizações de companhias estatais (NOBRE, 2013). Além disso, foi colocada em prática uma política de salvação de determinados grupos econômicos, por meio do financiamento da reestruturação de empresas e bancos (NOBRE, 2013). A própria atuação do BNDES, no financiamento e fornecimento de empresas, começa no governo de Cardoso, no que pode ser considerado, talvez, um embrião da política de campeãs nacionais que vai ter atenção central da política industrial no governo Lula, quando a política toma proporções extracontinentais.

No âmbito externo, mais uma vez, a PEB servia de apoio à política interna. A reorientação do paradigma de inserção internacional do Brasil, para o que Gelson Fonseca Junior (1998) chamou “autonomia pela participação”, contribuía, ao promover a adesão do país aos regimes internacionais, para a retomada da credibilidade do país no plano internacional, o que era, de certa maneira, essencial para o sucesso do programa de estabilização econômica em andamento no Brasil.

A adesão às regras internacionais de comércio e a abertura comercial colocavam, como dito, forte peso sobre as empresas nacionais. As negociações não se faziam, no entanto, sem levar em conta um cálculo pragmático das oportunidades abertas por cada acordo a ser firmado. O exemplo da agenda comercial mostra bem essa dinâmica. Embora no discurso se privilegiasse a lógica neoliberal, de abertura comercial e redução tarifária, houve cautela na decisão acerca de que tipo de acordos eram benéficos para a inserção brasileira. Assim, as negociações da ALCA enfrentaram dificuldades e tiveram, como contraponto, para aumentar o poder de barganha brasileiro, a possibilidade de um acordo entre o Mercosul e a União Europeia (BRESSER-PEREIRA, 2015). Quando o México decide aderir ao NAFTA, a ideia de integração latino-americana a partir de uma posição autônoma parece fazer menos sentido e passa a haver uma priorização e o fortalecimento do projeto de integração regional, focado na América do Sul, via Mercosul. Tratava-se, assim, de

garantir mercado para a indústria nacional e de promover melhores condições de inserção competitiva para o país por meio da atuação em bloco.

Como resultado da maneira seletiva com que foi implementado, o neoliberalismo e as reformas de mercado contribuíram para reforçar, na América Latina, algumas características do capitalismo na América Latina, que SCHNEIDER (2013, p. 196) denominou “Capitalismo Hierárquico”. Na PEB, durante o governo de Cardoso, isso se refletiu na forma com que o Estado se manteve, apesar de toda a retórica e as reformas liberais, na defesa dos interesses de grupos que sempre estiveram no comando das decisões políticas e econômicas. O próprio Mercosul, por exemplo, era marcado por tensões entre o ideário liberal de abertura comercial e mecanismos de proteção de mercado, como se pode ver pelo exemplo do setor automotivo (VELASCO JÚNIOR, 2013).

Assim, de maneira geral, pode-se notar algum grau de pragmatismo nas estratégias de política externa mesmo dos governos mais liberais. Isso é reflexo do fato de que a manutenção pelo Estado de função de indutor do desenvolvimento é uma constante na história do Estado brasileiro e encontra maneiras de se reinventar e se reproduzir.

De todo modo, o que se pretende argumentar aqui é que a política externa, como política pública, reflete, e, até mais importante, defende, a dinâmica doméstica que prevalece no país há muito tempo e que, se podemos notar mudanças mais ou menos profundas na PEB, ou se são aplicadas novas roupagens a ela, seja em resposta de mudanças no sistema internacional, seja como consequência da mudança do grupo no poder domesticamente, quando analisamos mais profundamente, podemos perceber que se mantém uma lógica de atuação central do Estado, no sentido de defender a expansão do capitalismo brasileiro no nível internacional, de modo a garantir a estabilidade das dinâmicas internas de relações entre agentes político-econômicos domésticos.

Se a continuidade da PEB costuma ser explicada da ótica da manutenção e da prevalência de uma mesma burocracia profissionalizada - o Itamaraty - na sua formulação da PEB, ou mesmo, como defende HILL (2003, p. 221), pelo conceito de primazia da política doméstica, por meio da conexão entre o tipo de regime ou da hegemonia de determinada classe e certo tipo de orientação de política externa, em uma análise que considera vários aspectos, inclusive o desenvolvimento, na explicação sobre a influência de fatores domésticos na formulação da política externa dos países, o que queremos ressaltar é que essa lógica de influência de fatores domésticos na formulação reforça o argumento de que a estrutura institucional do funcionamento do sistema político-econômico tem consequências para a PEB.

Isso não é pra dizer que essa é característica particular brasileira, mas sim da dinâmica de formação e funcionamento do capitalismo em si. As dinâmicas prevalentes em um país determinado têm suas raízes em um processo de formação histórico e são resultado de escolhas políticas e econômicas reiteradas, condicionadas pelas próprias dinâmicas prevalentes que levam à reprodução de uma dinâmica que se sustenta a partir das interações e da complementaridade institucional característica da estrutura de cada país (HALL e SOSKICE, 2001). Essa lógica acaba por condicionar todas as relações econômicas, permeando inclusive as políticas estatais.

SCHNEIDER (2013) explica que, na América Latina, em geral, o passado de exploração colonial, assentado no latifúndio escravista, embora não possam ser colocadas como a causa direta, ajudam a explicar as características do capitalismo e argumenta que as transformações se dariam via políticas públicas que, destinadas a melhorar a eficiência das relações prevalentes, reforcem as

complementaridades existentes, ou que, embora muito mais difícil e custoso, fossem destinadas a transformar essas complementaridades, pressionem mudanças nas dinâmicas.

O governo Lula: modelo pós-neoliberal e reformismo conservador

No segundo mandato do governo de Cardoso, com os efeitos recessivos das medidas liberais, já têm início demandas por mudanças na direção econômica. Por muito tempo, o controle da inflação fora prioridade dos governos no país e a sociedade esteve disposta a conviver com as consequências de uma política recessiva em nome do retorno à normalidade.

Com o fim do consenso liberal, entretanto, abre-se espaço para uma agenda desenvolvimentista, fundada em novas modalidades de intervencionismo e coordenação estatal (DINIZ e BOSCHI, 2007, p. 34). Ainda que muitas das reformas liberais tenham-se consolidado de maneira irreversível, BOSCHI (2011, p. 8) argumenta que a tendência seria de retorno a práticas de intervencionismo estatal, que passariam a estar voltadas para a correção das graves distorções sociais e estruturais acumuladas ao longo de décadas, em conjunto com a adoção de políticas de estímulo à demanda, de investimento estatal e, em alguns casos, até de renacionalização de recursos estratégicos.

Nos regimes produtivos na América Latina, o Estado sempre mantivera importância fundamental como propulsor do desenvolvimento e como ator capaz de operar mudanças importantes do ponto de vista da economia política regional. Nos países emergentes e da América Latina em geral, o Estado seria crucial, principalmente na adoção de políticas sociais de inclusão e de redução da desigualdade, que se aprofundou em diversos países da região com as políticas neoliberais na década de 1990 (BOSCHI, 2011, p. 9).

Na verdade, foi a própria estabilização econômica, resultante em parte de algumas das reformas adotadas na década de 1990, que possibilitou trazer a questão das desigualdades sociais para o centro da agenda política. O pacto político para manutenção do status quo, no entanto, inviabilizava a adoção de medidas para a superação efetiva das desigualdades. A própria lógica do Real, com o engessamento dos gastos públicos e as altas taxas de juros, significava que qualquer tentativa distributiva seria apenas incremental, e não aderir à lógica significaria, para o PT, manter-se permanentemente na oposição (NOBRE, 2013, p. 54).

O governo Lula, então, com toda a bagagem histórica do PT de aspiração por transformação e reforma social no país, chega ao governo, trazendo a promessa de manutenção da estabilidade econômica, mas a esperança de reformas sociais (NOBRE, 2013).

Também na política externa, havia promessas de grandes mudanças, com a ideia de política externa ativa, assertiva e de que o Brasil deveria demandar maior projeção internacional e flexibilidade da política externa, para garantir o avanço dos interesses desenvolvimentistas nacionais (LIMA e HIRST, 2009, p. 49).

Se essa estratégia de maior participação e influência nas questões globais recebeu muitas críticas, por parte de um grupo que considerava mais efetiva a adoção de um perfil mais modesto, que privilegiasse a adesão às regras e instituições internacionais, visando recuperar a confiança e a credibilidade do país internacionalmente (LIMA e HIRST, 2009, p. 49), por outro lado, não se pode negar a importância que o Brasil ganhou em questões internacionais no período.

Todo o discurso externo de universalidade, de reforma da ordem internacional e demanda por sua democratização, por superação da pobreza e da fome, que são marcas das propostas de política externa do Partido dos Trabalhadores de longa data, tomam forma na política externa baseada no fortalecimento da cooperação Sul-Sul e das parcerias simétricas.

Mas até que ponto essa não foi apenas uma nova roupagem para um comportamento que o país adotava desde sempre? Atuando dentro das estruturas de poder existente no sistema internacional, o discurso brasileiro tem sido, quase sempre, se apresentar como representante dos países em desenvolvimento, sem propor uma efetiva ruptura com os padrões de relacionamento e as assimetrias vigentes na ordem internacional, mantendo assim abertas as oportunidades de negociação com os parceiros do Norte. O que o governo Lula fez, em que pesem todas as inovações e a proatividade da PEB em seu governo, foi imprimir estilo novo ao que o Brasil já vinha fazendo há tempos: a defesa, pelo Estado, dos interesses e de oportunidades de inserção para o capitalismo brasileiro no cenário internacional.

No governo de Lula, a estrutura doméstica que, antes mesmo da eleição se mostra incontornável, e faz com que o PT adote a mesma dinâmica política consolidada no governo de Cardoso, acaba por ser determinante da estratégia de inserção internacional do país. Para manter o baixo perfil das propostas de transformações e o caráter pouco democrático e fechado da política externa, me parece instrumental a figura de um Estado forte, que acomoda as demandas dos diversos grupos de interesse da sociedade civil e acaba por impor uma lógica quase autônoma de atuação estatal. O caráter elitista da definição dos objetivos da PEB e do interesse nacional, cuja definição parece se mesclar à própria definição do interesse das elites econômicas e políticas (GARCIA, 2012), é possibilitada justamente pelo modelo doméstico de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, a manutenção do controle sobre os processos políticos e sociais domesticamente parece exigir a adoção de mecanismos de acomodação de demandas por reformas e por superação da lógica desigual que prevalece na sociedade brasileira.

A conjuntura econômica favorável, de grande disponibilidade de capitais e de aumento do preço das commodities, principal setor de exportação brasileira, contribuiu para o aumento do crescimento no país e possibilitou a adoção de uma política de aumento do salário mínimo, com foco na redução da pobreza, sem que isso acarretasse custos elevados às concessões feitas ao capital financeiro (SINGER, 2012). No entanto, ainda que os esforços de redução da pobreza tenham conseguido resultados positivos, eles obedeceram a ritmo mais lento do que o esperado de um governo que por anos levantou a bandeira da luta contra desigualdades. Singer (2012) coloca que, a fim de conquistar a confiança dos eleitores, Lula da Silva teria assumido um programa de governo capaz de gerar as transformações sociais, mas sem que houvesse uma ruptura com a ordem estabelecida, por meio da adoção de uma postura que o autor qualificou como reformismo conservador. Há um abandono do discurso mais radical tradicional do Partido dos Trabalhadores de defesa de maior abertura política e de reformas sociais, para redução das históricas desigualdades, em nome da manutenção das políticas econômicas de seu predecessor (NOBRE, 2013; SINGER, 2012). Para BRESSER PEREIRA (2007, p. 8), a eleição de Lula, em 2002, “crítico dos programas neoliberais, não muda a coalizão política dominante no Brasil, que desde o início dos anos 1990 continua a ser formada por rentistas, setor financeiro e interesses estrangeiros no Brasil. Os empresários industriais e a burocracia pública, que, entre 1930 e 1980 lideraram a industrialização e o desenvolvimento econômico, estão essencialmente fora do poder, e uma estratégia nacional de desenvolvimento ainda não se materializou”.

Na PEB, o que se vê é uma combinação entre medidas que apontam para o caráter contraditório do próprio sistema político, econômico e social doméstico. Para SPEKTOR (2015), a PEB de Lula teria se aproximado da PEB de seu antecessor, FHC, na ausência de mecanismos que aproveitassem, de fato, o potencial redistributivo da política externa, fazendo com que a inserção internacional do país não contribuísse para a superação das enormes desigualdades internas. O autor coloca ainda que, em nenhum momento, os presidentes, ou seus partidos, atuaram para o combate efetivo dos interesses que “mantêm bolsões de atraso na sociedade brasileira” (SPEKTOR, 2015).

Do mesmo modo, a exportação de políticas públicas contraditórias, como as adotadas internamente, que, em seu conjunto, dão, por um lado, sinais de reversão das tendências de exclusão e ao mesmo tempo, por outro, corroboram para a manutenção do padrão de assimetrias sociais, configura uma forma tanto de angariar legitimidade para as políticas domésticas, a partir da aprovação internacional da atuação estatal, quanto uma forma de oferecer recompensas a parceiros externos que enfrentam as mesmas dificuldades e encontram-se em patamar mais atrasado de desenvolvimento. O outro lado dessa política assegura maior possibilidade de expansão para o capitalismo nacional, através da construção de ambiente de mais boa vontade, da atuação incisiva do Estado enquanto principal investidor em iniciativas de internacionalização de empresas brasileiras, por meio do apoio às exportações e financiamentos do BNDES. Essa lógica, conforme se verá a seguir, é bastante visível nas relações do Brasil com os países africanos.

O papel da África na estratégia de inserção internacional do Brasil

Na África, a dinâmica de participação do Estado no fomento ao desenvolvimento econômico nacional viu sua vertente externa mais forte. Nesse sentido, a política brasileira para a África teria representado uma das estratégias de uma política externa comprometida com o avanço de um modelo de desenvolvimento que tem no Estado seu principal agente de coordenação entre os interesses dos diversos grupos internos, corroborando tanto para legitimar o esforço, muito forte durante o governo Lula, de redução da pobreza, via transferência de experiências internas de desenvolvimento e exportação de programas sociais, quanto para fomentar o desenvolvimento econômico, criando um ambiente mais receptível aos negócios brasileiros nos países africanos e, em uma perspectiva mais ampla, a estratégia brasileira de aproximação com o continente africano teria, de maneira mais indireta, ajudado a ampliar a influência do Brasil nas instituições internacionais e na formulação de normas de governança global que têm consequências para o desenvolvimento do país.

Muitas foram as iniciativas de aproximação do Brasil ao continente africano ao longo da história. As mais notórias talvez durante os governos de Jânio Quadros e de João Goulart, com a Política Externa Independente (1961-1964) e durante o governo militar, com Ernesto Geisel (1974-1979) e o Pragmatismo Ecumênico e Responsável. No entanto, mesmo em momentos em que a política externa brasileira não foi marcada por um esforço central de aproximação dos países africanos, percebe-se uma continuidade das relações, inclusive com avanços, ainda que pontuais, nas agendas comercial e política. No governo de Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, apesar do privilégio das relações com parceiros do eixo assimétrico (VIGEVANI e CEPALUNI, 2011) houve um aumento comercial e da Cooperação para o Desenvolvimento com países africanos (PUENTE, 2010).

A partir de 2003, no entanto, no governo do presidente Lula, as relações com a África receberam notável prioridade e nota-se um esforço maior e mais sistemático de aproximação ao continente. Já no discurso na sessão de posse, no Congresso Nacional, o presidente Lula indicava a centralidade do continente, ao reafirmar “os laços profundos” que unem o Brasil a todo o continente africano e a disposição brasileira de contribuir ativamente para o desenvolvimento das suas enormes potencialidades (SILVA, AMORIM e GUIMARÃES, 2003, p. 42). A África teve papel central na estratégia de inserção internacional do governo de Lula, fornecendo o espaço ideal para a combinação de iniciativas que legitimassem o projeto de transformação do sistema internacional, com redução das assimetrias e maior atenção às demandas dos países em desenvolvimento, centradas no desenvolvimento econômico e social, e que proporcionassem ganhos imediatos em termos de negócios, comércio e desenvolvimento para o Brasil.

A retórica de solidariedade, de superação da dívida histórica pela escravidão e de compartilhamento de valores e proximidade cultural teriam sido norteadores da política africana do governo Lula (SARAIVA, 2010). Os objetivos da política brasileira de aproximação com a África, entretanto, iriam além da pura solidariedade. Visentini (2016) considera que a política do Brasil para a África é guiada por uma combinação complexa e não mutuamente excludente de interesses, que vão desde a busca por prestígio e influência no cenário internacional a motivações econômicas, de comércio e negócios, havendo espaço também para relações de cooperação e solidariedade, voltadas para o desenvolvimento social do continente.

Se é verdade que o continente africano sempre teve lugar importante na história do Brasil, embora com alternância entre momentos de maior e menor aproximação, no governo de Lula da Silva, as iniciativas de aproximação foram significativamente mais intensas. Diplomacia presidencial, abertura de representações diplomáticas, estabelecimento de parcerias estratégicas, fóruns multilaterais de concertação política, institucionalização de reuniões de cúpula entre as regiões e implementação de projetos de cooperação para o desenvolvimento são apenas alguns exemplos dos instrumentos usados pelas diplomacias para fortalecer laços, discutir posições e angariar apoio político, fomentar parcerias e estreitar relações econômicas.

Com isso em vista, Seguindo essa agenda, um número razoável de pesquisadores voltou-se para as relações com o continente durante o período de 2003-2010. Parte da literatura dedicou-se a estudar os aspectos gerais das relações entre o Brasil e os países africanos (SARAIVA, 2010; VISENTINI, 2016). Essas pesquisas identificam a importância do continente para a política externa do governo Lula, e pontuaram seus mais variados aspectos. Outra parte dos pesquisadores ocupou-se de questões mais específicas, buscando analisar e compreender o funcionamento dos diversos mecanismos de aproximação. A cooperação para o desenvolvimento, por exemplo, considerada um dos principais instrumentos da PEB no período, foi objeto de estudos de muitos pesquisadores, por suas inúmeras contradições e por seu potencial transformador das relações entre os países (MILANI e CARVALHO, 2013; PUENTE, 2010). Garcia (2012), por exemplo, em tese sobre a internacionalização de empresas brasileiras e a cooperação Sul-Sul, tratou, ainda que de maneira tangencial, da aproximação com os países africanos. Vilas-Bôas (2014) analisou as motivações da internacionalização de empresas brasileiras para o continente africano, buscando apontar o papel das políticas de incentivo para esse movimento, durante o governo Lula. Ainda, Mapa (2012) considera que a África teve papel importante para o alcance dos objetivos de desenvolvimento nacional do governo Lula.

Ainda que de alguma maneira todas essas pesquisas tenham tentado mostrar a importância da África para o projeto de desenvolvimento do Brasil durante o governo Lula, o que me parece que foi pouco explicado é, justamente, uma análise, a partir da perspectiva do funcionamento do capitalismo brasileiro, dos mecanismos e a maneira pela qual estes mecanismos atuaram para o funcionamento da vinculação entre a PEB e o modelo de desenvolvimento nacional no período.

Sob essa perspectiva, vale dizer que, no continente africano, o Brasil dispôs tanto de instrumentos e recursos materiais, quanto de uma conjuntura em que a configuração de poder que possibilitavam atuação, por vezes ambígua e contraditória, ora em posição de poder assimétrica, de maneira similar à atuação de grandes potências, com capacidade de, por exemplo, fornecer recursos, impor condições e promover os interesses de empresas nacionais, e ora em posição de maior simetria de poder, no papel de potência emergente, cuja postura demandante no cenário internacional exigia a negociação e a coordenação de posições políticas e a oferta de concessões na busca de maior entendimento, uma situação que considero propícia para a compreensão da estratégia de inserção internacional do país e, conseqüentemente, da análise de objetivos e dos condicionantes da PEB de maneira mais global.

Em termos de recursos mobilizados, durante o governo Lula, foram muitos os atores e os instrumentos envolvidos na política de aproximação com a África. A diplomacia presidencial, por exemplo, facilitou os contatos com governos africanos e os laços históricos e culturais tiveram importância, ainda que simbólica, para a aproximação. A política industrial de incentivo a empresas brasileiras para comércio e negócios no continente e a política de cooperação brasileira para o desenvolvimento foram os dois pilares fundamentais da PEB para a África. Essa variedade de instrumentos mostra o esforço brasileiro em mobilizar todos os recursos que tinha disponíveis para aumentar as possibilidades de avançar os objetivos de desenvolvimento interno por meio da política externa.

No âmbito político, essas iniciativas contribuíram para o apoio de países africanos em questões que renderam maior visibilidade aos pleitos brasileiros em instituições internacionais. São muitos exemplos dessa tentativa de coordenar posições em órgãos multilaterais. Na Organização das Nações Unidas (ONU), por exemplo, há forte cooperação entre o Brasil e países africanos, em áreas como o combate à pobreza e a epidemias, principalmente a AIDS/HIV, segurança alimentar e transferência de tecnologia entre países em desenvolvimento (VISENTINI, 2016, p. 103-109).

Essa colaboração entre países africanos e o Brasil no âmbito multilateral tem relação com o estreitamente de relações políticas e diplomáticas promovidas durante o governo Lula. Stolte (2015) argumenta que a estratégia brasileira para África tinha como principal objetivo aumentar o status do Brasil no mundo, especialmente para angariar apoio para o pleito por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Considero que, embora o assento permanente seja um pleito antigo e tenha recebido considerável esforço político por parte do Brasil, há um sentido mais amplo para a atuação brasileira na África. A reforma da ONU, e de suas instâncias decisórias, é apenas um dos elementos da demanda brasileira por maior democratização da ordem global.

A partir de 2001, a perda de legitimidade da liderança americana, devido em grande parte aos tropeços militares do governo Bush e à crise financeira em 2008, levaram a uma crise de legitimidade da liderança norte-americana. Como consequência dessa crise de legitimidade, percebe-se ascensão dos chamados países emergentes - entre os quais se pode considerar o Brasil - que contribuíram para uma transformação da ordem internacional ao trazerem novas demandas de

democratização da ordem global e limitações ao uso do poder americano (ZAKARIA, 2008). O que esse grupo de países busca é uma reestruturação que lhes permita maior espaço e participação nos processos decisórios, sem proclamar, necessariamente, uma ruptura com o modelo atual de governança da ordem, estratégia de atuação que Maria Regina Soares de Lima (2010), ao analisar o comportamento do Brasil frente à ordem internacional, chamou “revisionismo soft”. A estratégia brasileira para a África do governo Lula teria, a meu ver, fornecido suporte a essa demanda do Brasil por uma reestruturação da ordem global.

Nesse sentido, a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI) forneceu importante instrumento para angariar apoio às propostas brasileiras de transformação das estruturas de poder mundiais, especialmente na África. Abdenur (2014) alega, por exemplo, que a atuação do Brasil no sistema de cooperação para o desenvolvimento tenha sido, talvez, mais relevante para a determinação da agenda de desenvolvimento e a construção normativa do que sua participação em negociações no âmbito da ONU. Segundo a autora, embora o envolvimento desses países nas negociações da ONU sobre desenvolvimento tenha aumentado a partir do fim da Guerra Fria, a influência deles na construção de normas de desenvolvimento tem origem fora do Sistema de Desenvolvimento da ONU, por meio de seus programas de cooperação para o desenvolvimento, como resultado da atual diversificação dos canais por meio dos quais as normas internacionais são negociadas (ABDENUR, 2014). A transferência de experiências internas bem sucedidas de combate à pobreza e de redução de desigualdades, em áreas como saúde, segurança alimentar e transferência condicionada de renda, por exemplo, para países mais pobres, que enfrentam problemas similares, funcionam como comprovação da sua maior disposição e capacidade em assumir maiores responsabilidades no sistema internacional, resultando num aumento do seu poder de influência em relação à gestão da ordem global. Ilustrativa das inovações promovidas para a agenda internacional de desenvolvimento é a defesa pelo Brasil de uma concepção de desenvolvimento que prioriza as questões sociais em relação a questões de crescimento econômico e comercial (VELASCO JUNIOR e LEITE, 2015).

Ademais, a COBRADI, além de se apresentar como um instrumento para o avanço dos interesses brasileiros no sistema internacional, pode ser considerada um instrumento de reforço para o modelo desenvolvimento para Brasil. A PEB, conforme analisado anteriormente, é um poderoso instrumento de consecução dos objetivos de desenvolvimento nacional. Não é surpreendente que a COBRADI, uma das principais ferramentas de aproximação com a África, tenha servido a alguns desses interesses.

Muito por isso, embora o discurso brasileiro seja baseado na ideia de solidariedade e parceria, é comum o questionamento acerca das motivações e das ambiguidades entre discurso e prática da política de cooperação brasileira, cujos principais parceiros são países africanos. Milani e Carvalho (2013), por exemplo, chegam a falar da COBRADI enquanto instrumento de fortalecimento do capitalismo brasileiro. Puente (2010) (2010, p. 270) defende a existência de uma correlação instrumental entre a cooperação técnica para o desenvolvimento (CTPD), um dos braços da COBRADI, e a política externa, embora considere que essa correlação não reflete, ainda, as potencialidades existentes. Ele argumenta que a efetividade instrumental da CTPD brasileira verifica-se, para além do impacto positivo na realidade socioeconômica dos países beneficiários, no adensamento das relações bilaterais com os países parceiros e na sua contribuição para a projeção internacional do Brasil (PUENTE, 2010, p. 273). Analogamente, Garcia (2012, p. 149-

158) argumenta que a cooperação brasileira pode ser claramente vinculada a interesses empresariais, políticos e estratégicos.

A existência de interesses diversos à pura promoção do desenvolvimento na política de cooperação é uma constatação bastante razoável, se pensarmos que esses projetos de cooperação são, de maneira geral, parte da estratégia de inserção internacional da Brasil, formulada e implementada a partir de disputas entre grupos domésticos diversos, que buscam influenciar o processo político nacional, para o avanço de seus interesses econômicos, políticos e sociais (PINHEIRO e MILANI, 2012).

A própria escolha setorial da Cooperação reflete as escolhas internas do governo, no sentido de que a experiência externa contribui para fortalecer os agentes econômicos, em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento do país, ao mesmo tempo em que contribui para legitimar, pela divulgação e aprovação internacional, as políticas públicas domésticas. Assim, os projetos de cooperação são realizados em setores produtivos estratégicos para o Brasil, que contam com o apoio estatal, tanto internamente, para o desenvolvimento de tecnologia e inovação, quanto externamente, tendo feito parte da agenda de política externa brasileira durante o governo Lula.

Essa lógica funciona, por exemplo, no setor de agricultura, por meio da exportação do modelo interno de apoio ao desenvolvimento do agronegócio, com forte atuação da EMBRAPA. Na África, o Prosavana, em Moçambique, é muito ilustrativo dessa dinâmica. Com ações voltadas para o desenvolvimento do setor agroexportador, o projeto, para além de promover o desenvolvimento do setor no país africano, conta com a participação ativa de empresas brasileiras, que inclusive passam a atuar em Moçambique, cuja localização entre o Brasil e a China é vista como estratégica para exportação de soja (ROSSI, 2015). O mesmo projeto serve de apoio também à política de desenvolvimento da agricultura familiar, em ações que também recebem o apoio da EMBRAPA e pela exportação dos programas nacionais, como o Programa Mais Alimentos, que prevê o combate à fome a partir da compra da produção de pequenos agricultores.

A COBRADI funciona também como suporte para demandas brasileiras em órgãos multilaterais. O Programa de apoio ao desenvolvimento do setor cotonícola nos países do Cotton-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali), por exemplo, que, desde 2003, visa ajudar os parceiros a melhorar a qualidade e produtividade da produção do algodão pode ser relacionado à agenda de atuação multilateral do Brasil. Após a abertura de painel de disputas contra os subsídios à exportação de algodão dos Estados Unidos, o apoio ao grupo de países do Cotton-4 pode ser considerado como instrumental para demonstrar a solidariedade brasileira em relação a países de menor desenvolvimento relativo atuantes no setor, especialmente em comparação com a atuação dos EUA (STOLTE, 2015).

No setor de saúde, a cooperação também reflete o modelo interno de desenvolvimento, com forte investimento em pesquisa e desenvolvimento pelo Estado e a inclusão da indústria farmacêutica entre os setores estratégicos da Política Industrial e Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) (GADELHA e COSTA, 2012). Novamente, Moçambique recebeu o principal projeto de cooperação brasileira, para a implantação da Fábrica de Medicamentos anti-retrovirais, para o combate à AIDS/HIV, com suporte da Fiocruz e do Ministério da Saúde. A Fábrica é um dos projetos mais ambicioso da COBRADI, inspirada no modelo de política pública no setor da saúde no Brasil. Juntamente com inúmeros outros projetos de combate a epidemias, em diversos parceiros africanos, a atuação do Brasil no setor de saúde, na África, pode ser relacionada à

tentativa brasileira de avançar demandas importantes no sistema global, como na Organização Mundial da Saúde (OMS) e na OMC. O principal exemplo é provavelmente a pressão pelo direito de licenciamento compulsório de patentes de fármacos em casos de emergência de saúde pública (STOLTE, 2015). Essa possibilidade garantiu a produção de medicamentos genéricos que, além de beneficiar a indústria farmacêutica nacional, uma das principais em desenvolvimento de tecnologia e inovação, possibilitaram a manutenção da política de combate à AIDS/HIV e de atendimento universal a pessoas portadoras do vírus.

Por fim, mas não menos importante, a COBRADI serve de apoio a outros instrumentos de expansão do capitalismo brasileiro na África, especialmente à internacionalização de empresas. No governo Lula, especialmente, a política estatal de apoio à internacionalização de empresas foi realizada como parte de uma estratégia de política industrial de seleção de campeãs nacionais, em setores que recebem o apoio do governo há décadas, como o de construção civil e infraestrutura. Empresas como a Vale, a Odebrecht, a Andrade Gutierrez, a Camargo Corrêa, a OAS, entre outras, se beneficiaram enormemente dos esforços do presidente Lula em estreitar as relações com países africanos. Juntamente com a tentativa de melhorar a imagem do país, por meio da exportação de soluções brasileiras bem sucedidas para problemas enfrentados pelos parceiros africanos, foram organizadas feiras de negócios e missões de empresários acompanharam o presidente em suas viagens oficiais, em países tão diversos quanto Moçambique, Nigéria, Angola, Guiné Equatorial e Gana (VISENTINI, 2016, p. 122).

Também a concessão de créditos do BNDES teria sido usada como um incentivo aos projetos de internacionalização de empresas brasileiras, sendo a África um dos destinos mais visados (VILAS-BÔAS, 2014). Muito além das empresas dos setores de infraestrutura e mineração, que já atuavam no continente africano desde pelo menos a década de 1970, empresas brasileiras de diversos setores puderam aproveitar os esforços e instalar-se no continente, a exemplo das Havaianas, da Boticário e da Rede Record (ROSSI, 2015).

A política de comércio exterior, igualmente, teve atenção prioritária no governo, embora ganhos em comércio tenham sido amplamente determinados pela alta dos preços das commodities (PICKUP, 2016, p. 9-10). O fluxo de comércio com a África cresceu cinco vezes entre 2000 e 2010, alcançando mais de US\$20 bilhões (MDIC, 2016).

Considerações Finais

O que se conclui pela análise acima é que o Brasil, desde pelo menos o governo Vargas, atua, quase sempre, para maximizar as possibilidades de expansão do capitalismo brasileiro. As mudanças na PEB seguem as transformações na conjuntura econômica e política no país, mas, no fundo, prevalece uma lógica tendente a manter determinada dinâmica de relações que garante um grau de continuidade para a estratégia de inserção internacional do Brasil, calcada na defesa de oportunidades de desenvolvimento e crescimento econômico.

A dinâmica entre estruturas domésticas de desenvolvimento e atuação internacional do Estado brasileiro pode ser notada nas relações com a África, durante o governo Lula. Isso se dá porque a África é o lugar onde o Brasil pode atuar, por um lado, a partir da lógica de expansão capitalista, para garantir mercado e gerar oportunidades para empresas nacionais, via exportação de produtos e serviços, e, por outro, como parceiro, fornecendo um modelo de desenvolvimento, por meio da

transferência de tecnologia e de experiências em políticas públicas em diversas áreas como saúde, segurança alimentar e qualificação profissional, deixando mais evidentes as contradições da estrutura de desenvolvimento nacional.

Os principais objetivos do Brasil são, ao lado dos ganhos imediatos das relações comerciais e econômicas com os países africanos, as oportunidades de maior influência na construção da estrutura normativa da ordem global que a adoção de uma postura mais propositiva e de mais responsabilidade propiciada pelas relações com o continente acarreta para o país.

Referências

- ABDENUR, A. E. *Emerging powers as normative agents: Brazil and China within the UN development system*. *Third World Quarterly*, v. 35, n. 10, p. 1876-1893, 2014.
- BOSCHI, R. R. *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Prefácio. In: DINIZ, E.; R. BOSCHI. *A difícil rota do desenvolvimento: empresários e a agenda pós-neoliberal*. Belo Horizonte: Editor UFMG: Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007. p. 7-8.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *A construção política do Brasil*. 2ª. ed. São Paulo: Editora 34, 2015.
- CERVO, A. L.; BUENO, C. *História da política exterior do Brasil*. 3ª. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.
- DINIZ, E.; BOSCHI, R. R. *A difícil rota do desenvolvimento: empresários e a agenda pósneoliberal*. Belo Horizonte: Editora UFMG: Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.
- FONSECA JR, G. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- GADELHA, C. A. G.; COSTA, L. S. Saúde e desenvolvimento no Brasil: avanços e desafios. *Revista Saúde Pública*, São Paulo, v. 46, n. supl.1, p. 13-20, 2012.
- GARCIA, A. E. S. A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo. 2012. 413p. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – IRI PUC, Rio de Janeiro.
- HALL, P. A.; SOSKICE, D. (orgs.). *Varieties of Capitalism: The institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- HERMANN, C. F. Changing courses: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, v. 34, n. 1, p. 3-21, março 1990.
- HILL, C. *The changing politics of foreign policy*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.
- LIMA M., R. S. Tradição e Inovação na Política Externa brasileira. *Plataforma Democrática*, vol. 3, Julho 2010.
- LIMA, M. R. S.; HIRST, M. Brasil como país intermediário e poder regional. In: AL., A. H. *Os Brics e a ordem global*. Rio de Janeiro: FGV, p. 43-73, 2009.
- MAPA, D. M. Inserção internacional no governo Lula: o papel da política africana. 204 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – PPGRI UERJ, Rio de Janeiro, 2012.
- MDIC. Intercâmbio Comercial Brasileiro - África. MDIC, 2016. Acesso em: 08 Ago 2016.
- MILANI, C.; CARVALHO, T. Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no continente africano. *Estudos Internacionais*, vol. 1, n. 1, p. 11-35, jan-jun 2013.
- MOURA, G. O alinhamento sem recompensa: a política externa do Governo Dutra. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 1990.
- MUSACCHIO, A.; LAZZARINI, S. *Reinventando o capitalismo de Estado: o Leviatã nos negócios: Brasil e outros países*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015.

- NOBRE, M. *Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- PICKUP, M. Foreign policy of the New Left: explaining Brazil's Southern partnerships. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, Jan./Apr. 2016.
- PINHEIRO, L. *Política externa brasileira 1889-2002*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.
- PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S. (.). *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.
- PUENTE, C. A. I. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento - CTPD no período 1995-2005*. Brasília: FUNAG, 2010.
- ROSSI, A. *Moçambique: O Brasil é aqui*. Rio de Janeiro: Record, 2015. [recurso eletrônico].
- SARAIVA, J. F. S. The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic Policy. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53 (special edition), p. 169-182, 2010.
- SCHNEIDER, B. R. *Hierarchical capitalism in Latin America: business, labor, and the challenges of equitable development*. New York: Cambridge University Press, 2013.
- SILVA, L. I. L.; AMORIM, C.; GUIMARÃES, S. P. *A política externa do Brasil*. Brasília: IPRI / FUNAG, 2003.
- SINGER, A. *Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- SPEKTOR, M. Ilustríssima: A política externa de tucanos e petistas. Folha de São Paulo, 2015. Disponível em: bit.ly/2yw5Bbi. Acesso em: 4 Out. 2016.
- STOLTE, C. *Brazil's Africa Strategy: role conception and the drive for international status*. New York: Palgrave Macmillan, 2015.
- VELASCO JUNIOR, P. A. M. O Mercosul social: avanços e obstáculos para uma nova dinâmica de integração regional. 2013. 152p. Tese (Doutorado em Ciência Política) - IESP UERJ, Rio de Janeiro.
- VELASCO JUNIOR, P. A.; LEITE, J. L. P. Our daily bread: Brazil and the European Union in the struggle for food security. In: RYAN, G. J. (.ed.). *International Security: a European – South American dialogue*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2015. p. 220-233.
- VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. *A política externa brasileira: a busca de autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: UNESP, 2011. 232 p.
- VILAS-BÔAS, J. C. A presença de empresas brasileiras na África: incentivos, atrativos e motivações. 2014. 162 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – IRI UNB, Brasília.
- VISENTINI, P. F. *A relação Brasil-África: prestígio, cooperação ou negócios*. Rio de Janeiro: Alta books, 2016.
- ZAKARIA, F. *O mundo pós-americano*. Tradução de Pedro Maia. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

Las Negociaciones del Mercosur: Consensos Políticos y Capacidades Estatales en la Elaboración de Políticas Regionales²⁴⁰

Lorena Granja Hernández²⁴¹

Introducción

El presente trabajo pretende hacer un análisis exploratorio de las experiencias de negociación del Mercosur a la luz de la literatura - y del debate - sobre las capacidades estatales (CINGOLANI, 2013; VAZ, 2014; GOMIDE, 2016). El objetivo principal es observar algunas de las prácticas de los gobiernos en el Mercosur a través de los lentes de esa literatura para bien de entender un poco mejor cómo ha evolucionado el proceso de integración; particularmente, atendiendo a las capacidades de gerenciar las asimetrías políticas en mecanismos institucionalizados y a sus consecuencias para la creación de políticas públicas regionales.

Los debates sobre la autonomía o la formación del Estado han estructurado las discusiones en la literatura especializada desde hace décadas, pasando por los marxistas, institucionalistas y estructuralistas en (al menos) dos olas desde los años sesenta (CINGOLANI, 2013). Varios han sido los abordajes que se han ocupado de analizar la capacidad de los Estados en desarrollar objetivos específicos, las instituciones necesarias para cumplirlos y las estrategias de acción tanto internamente (entre las diferentes agencias y burocracias), como externamente, atendiendo a los diferentes vínculos que existen entre el Estado y la sociedad (y entre el Estado y la economía); y las características necesarias para posibilitar el desarrollo de ciertas estrategias de acción por parte del Estado y no otras (MOORE, 2002 [1973]; EVANS, RUESCHEMEYER, & SKOCPOL, 1985; EVANS, 1995; 1996 [1992]; NARBONDO & RAMOS, 2001; CHANG, 2002) (WEISS, 2003; NARBONDO, 2011).

En los últimos tiempos, dichos análisis que se benefician de la tradición weberiana de concepción del Estado, se centralizan principalmente en los debates acerca del papel del Estado para la implementación de políticas públicas específicas que, entre otras cosas, procuren el desarrollo de las sociedades que los componen, sus economías e inclusive la capacidad de acción del propio Estado en los contextos específicos (capitalismo). Así, el Estado ha sido resignificado en su papel de

²⁴⁰ Trabajo presentado en el Workshop del Grupo de Investigación Estado, Desarrollo e Instituciones en América Latina de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, UERJ-Rio de Janeiro, 7-9 de noviembre de 2016. Agradezco especialmente los comentarios recibidos en la mesa de trabajo por parte de los participantes, así como las devoluciones dadas por el coordinador Juan Vicente Bachiller que contribuyeron a la mejor conceptualización del presente artículo.

²⁴¹ Doctora en Ciencia Política por el Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ), Beca Postdoctoral en el Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, PPGRI-UERJ. Contato: lorenagranja@gmail.com.

promotor del bienestar de las sociedades, de reproductor de recursos (no sólo económicos) para su concreción y de actor institucional clave para su implementación (CHANG, 2008 [2007]) (HAGGARD & KAUFMAN, 2008; WEISS, 2010; CASA & NARBONDO, 2013; EVANS & HELLER, 2013; NARBONDO, 2014; SOUZA, 2016).

Particularmente, con el avance de las estrategias desarrollistas por parte de algunos gobiernos, entró en la agenda de análisis el debate sobre el neo-desarrollismo y sus implicaciones teóricas y prácticas para el estudio de las estrategias de acción estatal de los gobiernos latinoamericanos de las primeras décadas del siglo XXI (BOSCHI & GAITAN, 2016; 2010; 2008; BOSCHI, 2012) (EVANS, 2012 [2010]; BUSTELO, 2013; PINHO, 2016).

En ese sentido, la dimensión de la inserción internacional de los países ha cobrado relevancia estratégica como política de acción Estatal (neo)desarrollista (LIMA, 2005; 2008; 2010; VADELL, LAMAS & RIBEIRO, 2009; RIBEIRO & KFURI, 2011). En ese contexto, el Mercosur - y otros esquemas regionales de integración o cooperación intergubernamental- se revela como una de las arenas dónde se desarrollan tales estrategias de acción estatal. Nacido bajo la égida neoliberal de la década del '90 y, claramente, objeto de una estrategia de inserción denominada por la literatura especializada *de regionalismo abierto*²⁴²; el Mercosur ha pasado por grandes mutaciones a lo largo de sus más de 25 años de existencia, cuya característica más relevante tal vez sea la de transformarse en un instrumento de acción diferente al original.

Diferente, aunque mantenga ciertas características institucionales que le son propias, podría decirse que el Mercosur ha pasado por procesos de construcción de capacidades durante el *consenso progresista* (2003-2014).²⁴³ La hipótesis del trabajo plantea reflexionar sobre esas diferencias evidenciadas dentro del Mercosur, como un proceso continuo de construcción (o destrucción) de capacidades a través de los gobiernos. Así, la creación de instrumentos de fortalecimiento institucional, la ampliación hacia la participación de nuevos actores y la creación de mecanismos de institucionalización y construcción de los consensos podrían ser capacidades regionales construidas por parte de los gobiernos de esos años. Época que la literatura especializada ha denominado como de regionalismo estratégico (BIZZOZERO, 2008; 2011) regionalismo post-liberal (VEIGA & RIOS, 2007;

²⁴² Concepto inicialmente promovido por la CEPAL en 1994, el *regionalismo abierto* puede entenderse como la aplicación de las disposiciones del “Consenso de Washington”, lo que implicaba una inserción internacional basada en acuerdos preferenciales de comercio, combinadas con las reformas neoliberales pro mercado a nivel interno, justificadas por la necesidad de reformar el Estado (LIMA & COUTINHO, 2005; BIZZOZERO, El proceso regional del Mercosur en el siglo XXI: del regionalismo abierto a la prioridad estratégica sudamericana., 2008; GRANATO, 2015).

²⁴³ Se ha decidido utilizar la palabra *consenso* ya que los “gobiernos progresistas” de la primera década del siglo XXI en el Cono Sur, se destacaron por el elemento común de posicionarse como una alternativa a los gobiernos neo-liberales de la década anterior (LIMA M. S., 2008); por su parte, los trabajos de Panizza (Nuevas izquierdas y democracia en América Latina, 2009; La Marea Rosa, 2006) y de Silva (Até onde vai a "onda rosa"?, 2010) explicitan los alcances de la “marea rosa” y profundizan sobre los aspectos anti-neoliberales de sus agendas. Por otro lado, una categorización de los partidos de izquierda a partir del continuo tradicional izquierda-derecha para los países del Cono Sur con el énfasis en sus aspectos espacial, cultural y partidario puede consultarse en los trabajos de Constanza Moreira (2009; 2006), toda esa literatura tiene en común la idea de diferenciar a los diferentes gobiernos, aunque los catalogan bajo la categoría de anti-neoliberales en sus diferentes agendas/partidos.

SANAHUJA, 2008; 2010) o post-hegemónico (RIGGIROZZI, 2010; RIGGIROZZI & TUSSIE, 2012); cabría preguntarse si esos mecanismos podrían capitalizarse como propios de ese período para dar cierta continuidad a la integración regional en tanto proyecto e instrumento de acción política. Si, por un lado, los gobiernos han sido los principales tomadores de decisión en la estructura institucional del Mercosur, es verdad que también ha habido un proyecto en construcción, evaluar esas capacidades es una manera de pensar qué pasará en los próximos años; cuando parecería haber una retomada del consenso neoliberal; al menos (sino debiera decir, principalmente) en los dos gobiernos motores del bloque, Argentina y Brasil.

El trabajo parte de este ámbito analítico para adentrarse en el análisis minucioso de las negociaciones dentro del Mercosur, buscando dar énfasis en las tres variables anteriormente enunciadas como plausibles de transformarse en capacidades:

a) procesos de construcción de consensos en las negociaciones como estrategia de negociación eficaz para la propagación de políticas en el ámbito regional; b) ampliación de actores participando en las negociaciones; c) fortalecimiento institucional a través de la creación de instituciones y ámbitos de acción para las políticas regionales.

La primera de las limitaciones conceptuales enfrentada es que la dimensión weberiana de la construcción de capacidades estatales no estaría completamente representada en dichos instrumentos de acción regional. No existe una capacidad de imponer en la práctica las decisiones tomadas en los ámbitos mercosureños a ninguno de los Estados participantes, puesto que no existe un nivel supranacional que tenga la capacidad de ejercer, en el sentido weberiano, legítimamente la violencia para imponer la eficacia de tales normas. Por tales motivos, también en esos ámbitos, se hace necesaria la posibilidad de gestionar la toma de decisiones a través de construcción de mecanismos para salvar las asimetrías en la capacidad y en la percepción que existen entre los Estados participantes de las negociaciones.

Dicha construcción de consensos amplios debe asegurar, de cierta manera, la aplicabilidad de las decisiones tomadas que, en última instancia, dependen de la voluntad política. En ese sentido, la ampliación de los actores ha sido otro de los aspectos a tener en cuenta para la construcción de consensos amplios; ya que éstos, como veremos, no solamente son diferentes gobiernos y delegaciones a sumar a los ámbitos de negociación, sino también, burocracias gubernamentales internas provenientes de las más variadas agencias de gobierno de los Estados participantes.

Asimismo, a pesar de las claras limitaciones que tienen las diferentes políticas negociadas, ya que no son automáticamente aplicables, ni están legitimadas por la autoridad coercitiva del Estado (como en el ámbito interno); se identificaron ciertos patrones de construcción institucional dentro del Mercosur que podrían constituirse en base para la cooperación inter-estatal para la construcción de estrategias (neo)desarrollistas en el último período. Así, a partir de cierto momento, las discusiones en el Mercosur se han desarrollado en ámbitos creados específicamente para ello, generándose un fortalecimiento institucional a través de la creación de organismos que, por su vez, contribuyen a la ampliación de los espacios y a la participación nuevos actores.

El presente trabajo se basa en una investigación previa²⁴⁴ en la que se realizó un análisis empírico de la toma de decisiones del Mercosur a través de la categorización del contenido de las 855 decisiones tomadas por el bloque en el período de estudio (1991-2014) y de su forma de negociación. Se buscó reconstruir la evolución de la toma de decisiones, así como también sus principales modificaciones en términos de asuntos tratados y objetivos propuestos por los gobiernos durante las negociaciones. Se identificaron patrones de mayor o menor convergencia (o divergencia) entre los gobiernos del Mercosur para todo el período, y fueron relacionados con las decisiones tomadas; así como también, a través del análisis de las declaraciones presidenciales realizadas en el período (74 documentos), se ensayaron algunas conclusiones acerca de la mayor o menor convergencia ideológica entre los gobiernos y la emergencia de un nuevo tipo de regionalismo en que el Mercosur se enmarcaría en el último período.²⁴⁵

En las páginas siguientes, se exponen los principales hallazgos del análisis empírico atendiendo a las diferentes capacidades de los Estados por alcanzar sus intereses en las negociaciones del bloque; a las diferentes estrategias empleadas por los gobiernos del bloque regional para alcanzar los consensos necesarios para la toma de decisiones dentro del Mercosur, con particular énfasis en su diferenciación espaciotemporal; y, por último, se retoman algunas conclusiones que podrían darnos pistas para el análisis del Mercosur como estrategia de desarrollo por parte de los gobiernos, a la luz de la re-significación del papel del Estado apuntada en la literatura y en sus capacidades para alcanzar los nuevos objetivos propuestos.

El análisis es aun exploratorio, a pesar de las grandes asimetrías existentes entre los países del Mercosur; es posible encontrar ciertos patrones de construcción institucional, necesaria para el avance de las estrategias del bloque. Sin embargo, las diferentes capacidades de los países expresadas en las negociaciones podrían revelar sus limitaciones; así como también, las transformaciones del Mercosur podrían estar limitando los cambios advenidos de las alternancias de paradigmas entre los gobiernos de los Estados miembros y sus patrones de (con-di)vergencia.

El concepto de capacidad estatal, a este respecto y a pesar de los avances académicos en determinar cómo construirla, también ha sido un desafío analítico. Puesto que la existencia de asimetrías entre los países determina que hay diferentes percepciones y capacidades por parte de éstos en las negociaciones, intentar determinar las diferencias en dichas capacidades o, al menos, cómo éstas actúan sobre los resultados y cómo pueden construirse o capturarse a través de una determinada decisión política, es un problema metodológico que no se pretende resolver aquí; sino que se procura contribuir a su entendimiento desde la perspectiva regional.

²⁴⁴ El análisis empírico emprendido en la Tesis de Doctorado constituyó una base de datos en el software [NVivo](#) en la que se codificaron por líneas del documento las 855 decisiones tomadas por el Consejo Mercado Común (CMC), las 74 Declaraciones hechas por sus presidentes en ocasión de las reuniones de cúpula y 522 actas relevantes escogidas entre las reuniones mantenidas por sus diferentes órganos deliberativos y consultivos en el período (GRANJA L. , El Mercosur y sus asimetrías: un análisis empírico de la bilateralización, 2016a).

²⁴⁵ Tal como la literatura lo ha señalado, existen diferentes formas de referirse al último período de estudio, todas ellas han tendido a remarcar la particularidad del mismo en varias de las variables que fueron estudiadas en la investigación de la tesis, particularmente, Bizzozero remarcaba el carácter estratégico del regionalismo, Veiga y Rios su instrumento como alternativa pos-liberal y Kfuri, la multiplicidad de facetas que en las que han entrado las negociaciones, véanse: (BIZZOZERO, 2011; VEIGA & RIOS, 2007; KFURI, 2015).

En ese sentido, el trabajo de Cingolani (2013) resume (y resuelve) varias de las aristas conceptuales y metodológicas que los académicos han desarrollado para estudiar las capacidades estatales; algunas de esas líneas son necesarias para el entendimiento de las relaciones asimétricas en el Mercosur, sobre todo si las pensamos en su vector político. Las asimetrías políticas, tal como tradicionalmente han sido tomadas por la literatura, se refieren a las capacidades estatales, a diferentes capacidades; y las negociaciones y acuerdos alcanzados para su superación o desarrollo, podrían pensarse como una construcción de capacidades estatales (o regionales) para el desarrollo de políticas públicas.

Ambos conceptos pueden ser útiles para entender la construcción de mecanismos políticos en las negociaciones; de hecho, una de las conclusiones de Cingolani (2013) es la dificultad para invocar la capacidad estatal como un concepto genérico. A pesar de que es razonable pensar en las limitaciones conceptuales que tiene, es importante pensar en cómo se construye desde las negociaciones entre Estados, ya que ayudaría a comprender las versatilidades del aparato Estatal más allá de las fronteras territoriales. Justamente, porque no son conceptos genéricos, los que buscamos aprehender, es que podemos pensar en cómo podrían llenarse de contenidos analíticos conceptos que, a primera vista, podrían resultar inocuos. Así, la aplicación de la idea de la construcción de capacidad estatal a nivel regional es explorada en el presente trabajo a través de la formulación de tres variables que podrían ser su fundamento empírico.

En primer lugar, el artículo explora las condiciones institucionales del Mercosur y la evolución de su proceso decisorio, ahí se explora la variable fortalecimiento institucional en dos dimensiones, cantidad de organismos creados y multiplicación de asuntos (actores) tratados. Luego, se abordan los patrones de relacionamiento intergubernamental en las negociaciones, en dónde se exploran los posibles patrones de convergencia entre los gobiernos para el establecimiento de políticas regionales desde la óptica anteriormente expuesta; viendo la dinámica de los asuntos tratados en las negociaciones. Por último, se presentan algunas líneas para el futuro análisis que pueden extraerse ya a partir de la presente introducción, puesto que los siguientes apartados solamente interactúan con los datos empíricos a modo de ilustración de la línea argumental hasta aquí expuesta.

El proceso decisorio del Mercosur, condiciones institucionales:

El Mercosur tiene un proceso de toma de decisiones escalonado entre sus diferentes órganos (consultivos y deliberativos); entre los que existe jerarquía, poder de control de la agenda y vetos. Además, existen mecanismos institucionales para negociar la toma de decisiones entre los diferentes organismos creados, con capacidades y niveles de especificidad diferentes en sus áreas de acción, en los que se ejercen los mecanismos de imposición de intereses en las negociaciones, pero que revelan patrones de acuerdos importantes y consensos políticos a lo largo del tiempo. Sin embargo, la última instancia política para la toma de decisiones está a cargo del CMC, es decir, de los poderes ejecutivos de los Estados miembros.

Asimismo, el principal mecanismo de control de la agenda es ejercido por el país que detenta la presidencia pro t mpore (PPT) del bloque; el país que ejerza la PPT tiene control sobre buena parte de las iniciativas de ese período. Por su parte, los patrones creados por las PPT de cada país a lo largo del período estudiado, con sus diferentes resultados, estarían revelando las distintas

capacidades y limitaciones que los países menores tienen en la formulación de la agenda mercosureña; además de colocar a Brasil como el principal actor y constructor de consensos.

Exploremos un poco estos asuntos. El proceso de toma de decisiones del Mercosur tiene como principal característica el principio del consenso en toda la estructura institucional del bloque. Así, las decisiones sólo pueden ser tomadas por el CMC cuando se alcanza unanimidad al respecto. Esto hace necesaria la creación de ciertos mecanismos para negociar esos consensos.

La inter-gubernamentalidad como característica principal del proceso de integración del Mercosur ha tenido varios defensores y detractores en los análisis académicos²⁴⁶; sin embargo, al pensar en la evolución que el Mercosur ha tenido respecto a su construcción institucional y al proceso de toma de decisiones, tal vez sea importante pensar en los patrones de inter-gubernamentalidad como una característica que, además de dejarle una impronta propia al proceso de toma de decisiones con consecuencias para las políticas regionales y para el propio Mercosur; puede ser la mejor manera de gerenciar e instrumentar los consensos obtenidos. En ese sentido, hay varios abordajes que consideran la inter-gubernamentalidad del bloque una característica resaltable por sus consecuencias para el proceso decisorio e, incluso deseable para la aplicabilidad de las políticas negociadas (MALAMUD, 2003; 2010; 2011; KFURI, 2015; GRANJA, 2016a).

El análisis categorial de los asuntos tratados por el Mercosur a lo largo del período, reveló que la segunda categoría posicionada en la frecuencia de decisiones tomadas por el CMC se refiere a la creación de organismos (288 decisiones, que representan el 26,7% del total de decisiones tomadas). Esta categoría codificó las líneas de los documentos en los que se creaban ámbitos institucionales propios del Mercosur, así se agruparon todas las decisiones en las que el Mercosur creó grupos ad hoc, Reuniones especializadas, comités técnicos, reuniones de Ministros y particularmente, se prestó especial atención al proceso de construcción institucional propio del bloque a través de la creación de Foros permanentes y de mecanismos de implementación de políticas regionales. En la figura n° 1 se exponen los detalles de la subcategoría creación de organismos, los ámbitos institucionales nombrados específicamente significan su creación; el tamaño de los cuadrados, la cantidad de decisiones tomadas al respecto sea por el CMC o por sus mecanismos propios en los casos específicos. Así, las subcategorías creadas representan la repetición de frecuencia con que se tomaron decisiones al respecto.

Se observa que el principal mecanismo institucional creado por el Mercosur (en términos de las decisiones posteriormente tomadas por, o sobre, aquel) es el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM)²⁴⁷.

²⁴⁶ Pueden ser consultados como ejemplos: MORAVCSIK, 1993; 1998; PEROTTI & VENTURA, 2004; CAETANO, VENTURA, & VÁZQUEZ, Reforma Institucional del Mercosur. Análisis de un reto, 2009.

²⁴⁷ Un análisis específico del proceso de negociación del FOCEM puede encontrarse en GRANJA, 2011b.

Figura n° 1: Creación de organismos del Mercosur (cantidad de documentos)



Fuente: Base de datos Mercosur, *software* Vivo.

Otra de las características observadas de este proceso de construcción institucional es que muchas de las decisiones que creaban grupos ad hoc, se tomaban para tratar los asuntos específicos fuera del ámbito institucional del CMC como organismo jerárquico máximo. Muchas veces esto permitió el propio análisis del asunto dentro del bloque, así como la toma final de decisiones sobre políticas comunes en esos ámbitos; puesto que los consensos se alcanzaron más fácilmente en los organismos creados. La participación de actores no tradicionales en dichos ámbitos, así como la convergencia ideológica entre ellos fueron las variables que permitieron se alcanzaran más fácilmente los consensos necesarios para tomar decisiones dentro del Mercosur (GRANJA, 2016a).

Una consideración especial merece la subcategoría Reuniones, puesto que codifica la cantidad de reuniones especializadas creadas por el Mercosur que también sirvió como mecanismo de representación de actores gubernamentales no tradicionales dentro del bloque. Así, con la creación de las reuniones de Ministros, se amplió la toma de decisiones específica por asuntos a las carteras representadas; así como también, con las Especializadas, a otras agencias gubernamentales y con representación de la sociedad civil y de los empresarios en dichos foros. A continuación, se exponen las Decisiones creadoras de reuniones en su evolución temporal, tabla n° 1.

Tabla n° 1: Decisiones - Reuniones especializadas y de ministros

Año	Decisión de creación de Reunión Especializada/ Ministros	% Cobertura
1991	CMC_1991_Dec_005 Reuniones de Ministros (Reglamentación gral.)	100,00%
	CMC_1991_Dec_006 RM Economía y Bancos Centrales	100,00%
	CMC_1991_Dec_007 RM Educación	100,00%
	CMC_1991_Dec_008 RM Justicia	100,00%
	CMC_1991_Dec_009 Reuniones Especializadas (Reglamentación gral.)	100,00%
	CMC_1991_Dec_016 RM Trabajo	100,00%
1992	CMC_1992_DEC_011 RM Agricultura	
1995	CMC_DEC_001 Reuniones de Ministros (Reglamentación gral.)	73,58%
	DEC_002-1995 RM Cultura	31,79%
	DEC_003-1995 RM Salud	23,75%
1996	DEC_007-1996 RM Interior	66,67%
1997	DEC_007-1997 RM Industria	58,36%
1999	DEC_027-1999 Regl-Reunión Mtros-Interior	3,54%
2000	DEC_020-2000 GT- Capacitación_Plan-Seg_Regional MCS	17,31%
	DEC_060-2000 RM Minas y Energía_Acta	100,00%
	DEC_061-2000 RM y Autoridades_Desarrollo Social	100,00%
2003	DEC_012-2003 RM Turismo	64,31%
	DEC_019-2003 RM Medio Ambiente	100,00%
	DEC_030-2003 Funcionamiento CCM (participación de RE y M en CCM)	73,72%
	DEC_038-2003 Participación BOLIVIA Reuniones MCS	88,09%
	DEC_039-2003 Participación de Perú	65,35%
2005	DEC_005-2005 RM y Altas Autor Ciencia y Tecnología	100,00%
2007	DEC_031-2007 RE Entidades Gubernamentales	100,00%
2008	DEC_031-2008 Foro de Asuntos Tributarios	74,34%
2010	DEC_055-2010 Proceso Negociador Temas Prioritarios (participación)	2,24%
2011	DEC_024_2011 RE Altas Autoridades de la Mujer	66,85%
2012	DEC_013-2012 RM Deportes	100,00%
2014	DEC_017-2014 RE Autoridades Seguridad de Información	100,00%
	DEC_027-2014 RM Deporte	100,00%

Fuente: Base de datos Mercosur, software NVivo. ²⁴⁸

²⁴⁸ La tercera columna, el porcentaje de cobertura, se refiere a la importancia que el asunto codificado (en este caso la propia reunión) tiene en la totalidad del documento.

Se observa que ese proceso de construcción institucional tuvo lugar desde el comienzo del período, cuando se hacía énfasis en la integración económico comercial del bloque; se crearon las reuniones de ministros con el objetivo de avanzar en las políticas internas que llevaran a la consecución de los objetivos del Tratado de Asunción, como la Reunión de Ministros de Economía y Jefes de los Bancos Centrales, dónde la estabilidad macroeconómica parecería ser el principal objetivo de las negociaciones (GRANJA, 2016a). Sin embargo, se evidencian también tempranas preocupaciones por áreas que exceden los objetivos puramente económico-comerciales; vemos que las reuniones de Ministros de Educación, Justicia, Trabajo, Agricultura, Cultura, Salud, Industria e Interior también fueron creadas en el primer período del Mercosur. En esas reuniones se evidencia una búsqueda de integración de políticas comunes, las negociaciones fueron más expositivas y hubo acciones conjuntas tomadas a partir de ellas.

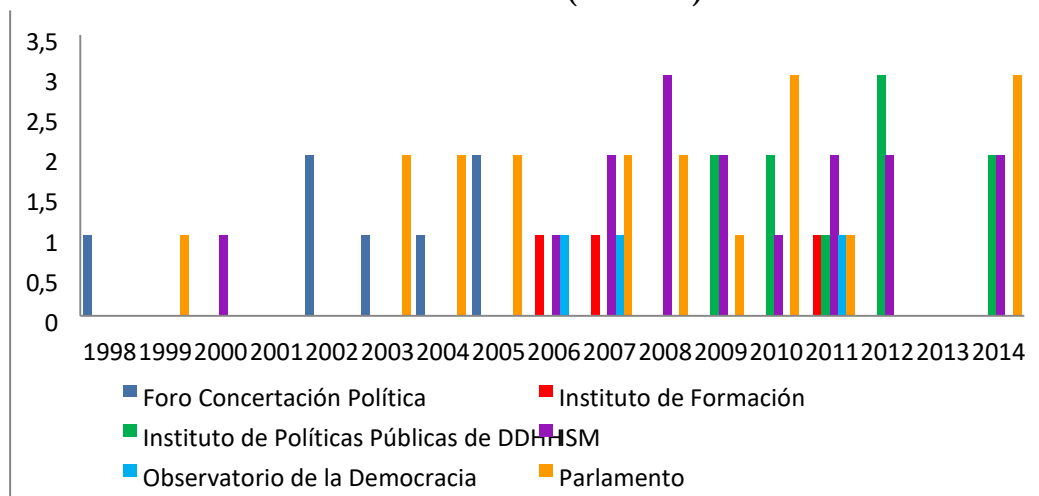
La creación de grupos ad hoc y foros especiales tuvo una explosión a partir de la segunda etapa del Mercosur (particularmente en el nuevo milenio). Lo que significa que ese proceso de apertura a la participación de nuevos actores puede estar condicionado por las decisiones políticas tomadas respecto al rumbo que debería tomar la integración regional en esos años. Así, mientras en la primera parte del período vemos el énfasis en la creación de grupos para el estudio de decisiones que tienen que ver con cuestiones directamente comerciales, o la propia creación de grupos ad hoc. En la segunda parte, se amplían los asuntos tratados por los diferentes grupos, así como también la cantidad de instituciones creadas para la aplicación de las políticas públicas específicas.

Si observamos la gráfica n° 1, los énfasis están resaltados en los propios nombres de las categorías: El Parlamento del Mercosur, dónde se codificó en la primera etapa las decisiones de la Comisión Parlamentaria Conjunta y luego, las que se referían a su creación e implementación, todas ellas con arduas negociaciones aún en proceso. El Instituto Social del Mercosur (ISM), codifica decisiones de su negociación a partir del 2000, su creación en 2006, y los sucesivos presupuestos institucionales, acuerdos de sede y coordinación institucional hasta 2014. El Fondo para la promoción de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), también con las negociaciones iniciadas en 2007, su creación en 2008 y posterior implementación hasta 2014. El Fondo de Agricultura Familiar, negociado a partir de la Reunión Especializada en Agricultura Familiar (2008) y operativo a partir de 2009. Los institutos de Políticas Públicas de Derechos Humanos (IMPPDDHH) y de Formación del Mercosur.

Por su parte, el Foro de Concertación Política, creado en 1998, tuvo una presencia relativamente importante en las discusiones del bloque hasta 2005, cuando desaparece como referencia. Esto tiene particular interés para los análisis sobre los actores que están por detrás de las decisiones tomadas; ya que el Foro fue creado con el fin de hacer las consultas políticas pertinentes entre los Estados; vemos que en la nueva etapa del Mercosur ha dejado de tener centralidad como arena de consulta o debate.

Por último, el gráfico n°1 también muestra la concentración de decisiones institucionales tomadas a partir del año 2006 en adelante, con una evolución creciente del número de documentos codificados en las categorías institucionales hasta, al menos, 2012.

Gráfico n° 1 - Evolución Decisiones sobre las instituciones de la nueva agenda del Mercosur (1998-2014):



Fuente: Reproducido de (GRANJA L. , 2016a, pág. 190).

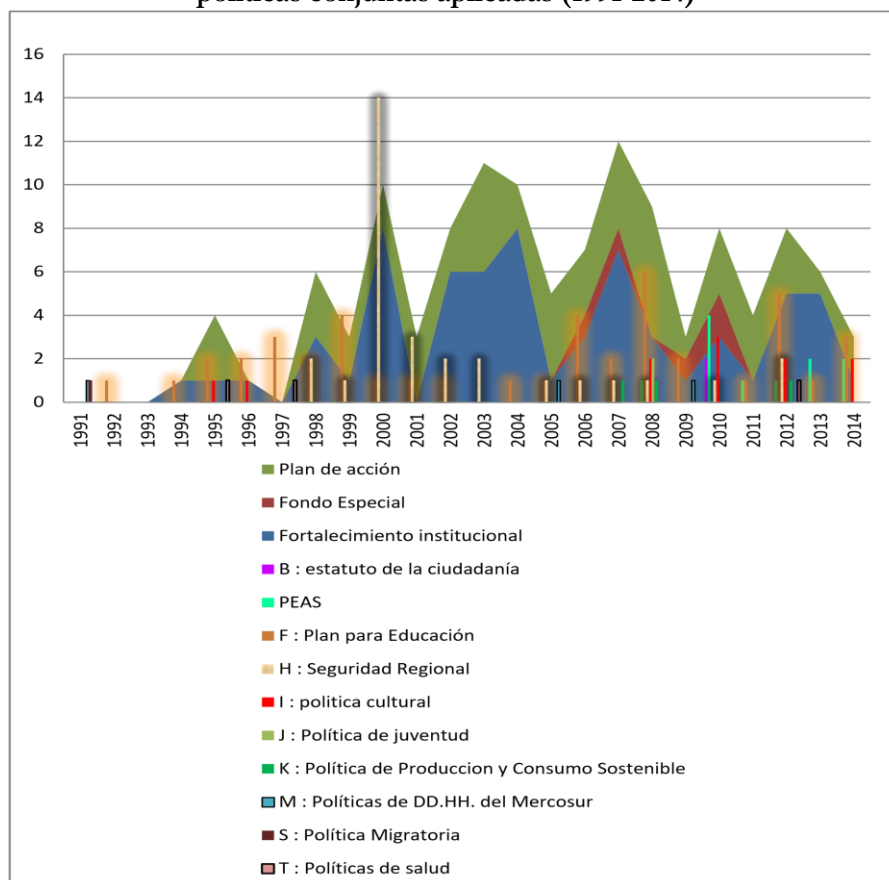
Esa concentración en la cantidad de decisiones e instituciones creadas en el nuevo milenio tiene dos manifestaciones, por un lado, aumentan las decisiones tendientes a fortalecer institucionalmente al Mercosur; y, por otro, se multiplican no solamente los asuntos tratados, sino los esfuerzos por implementar políticas conjuntas. Muchas veces, dichas políticas no tienen lugar a partir de las instituciones creadas y sí de las Reuniones y Grupos especializados. Además, del análisis de las negociaciones, se desprende que los asuntos tratados entre una y otra comisión pueden estar siendo vinculados entre sí y sujetos a concesiones entre los Estados. Cabría preguntarse si los actores continúan siendo institucionalmente los mismos a nivel interno de cada Estado o si, por el contrario, por esos años también tendieron a multiplicarse, como parece sugerir el presente análisis.

Entonces, en el gráfico n° 2 se muestran tres de las categorías creadas para medir el Fortalecimiento institucional (área azul), la creación de Fondos especiales (excluyendo las decisiones tomadas por el FOCEM-rojo) y el desarrollo de Planes de Acción (área verde), en las que se discutieron decisiones que planteaban directamente objetivos de políticas conjuntas. Así como también, representadas por las columnas, el gráfico muestra la evolución de las diferentes políticas implementadas en todo el período.

El fortalecimiento institucional comienza a ser uno de los objetivos de las decisiones tomadas por el CMC a partir de 1993 (azul), aunque con niveles muy bajos. Es en el año 2000 cuando comienza a discursarse y enfatizarse realmente la necesidad de fortalecer y crear contenido en las instituciones comunes; esa idea se consolida a partir de 2002, cuando comienzan a crearse más instituciones que implementarían planes de acción sobre las diversas políticas (verde en el gráfico).

También se percibe que los fondos especiales como políticas específicas de acción conjunta comienzan a estar presentes en las decisiones a partir del año 2005, alcanzando su punto máximo en las negociaciones del 2010. Asimismo, vemos que los altos y bajos en las categorías destinadas a medir el fortalecimiento institucional del Mercosur se corresponden con los períodos en que las PPT del bloque fueron de los países menores, se dará especial atención a ese asunto en el siguiente apartado.

Gráfico n° 2: Evolución de las categorías de Fortalecimiento institucional y las diferentes políticas conjuntas aplicadas (1991-2014)



Fuente: Reproducido de (GRANJA L., 2016a, pág. 192).

Por su parte, las diferentes políticas implementadas han tenido un desarrollo similar. En los primeros años hubo decisiones en torno a la política migratoria, de educación y de DD.HH. Esta última, aparece en 1991, y luego desaparece hasta 2005, cuando se crea el IPPDDHHM. Mientras que la política de educación es la única que ha tenido presencia relevante en las decisiones durante la totalidad del período de estudio; alcanza también su pico máximo en el 2008. Por su parte, otra política que ha sido relativamente continua es la de seguridad regional, destacándose en el año 2000 con 14 decisiones tomadas al respecto. La política cultural comienza en el año 1995 y reaparece también en el 2008. Es también en ese año que se desarrollan las políticas de juventud y de producción y consumo sostenible. El Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) que nuclea a las políticas sociales implementadas por el Mercosur en vínculo directo con el ISM, se desarrolla a partir del 2010, junto al Estatuto de la ciudadanía.

El gráfico muestra entonces que, a pesar de haber iniciativas de creación de políticas conjuntas tempranas, no fue hasta bien entrado el siglo XXI que el Mercosur logró implementar políticas específicas conjuntamente; al menos, derivar la ejecución de dichas políticas a instituciones específicas para su posterior consolidación y ejecución ha sido una estrategia fundamental para la agenda mercosureña en los últimos años, más allá del suceso o no en la efectivización de dichos planes. Debiéndose, además, destacar que las aquí llamadas políticas conjuntas, se refieren a las

decisiones tomadas sobre un asunto específico y la intensidad está dada por la existencia o no de un plan de acción al respecto; o por el fortalecimiento institucional a través de la creación de un organismo específico o de un fondo especial (todos ellos, tal como el gráfico destaca, con mayor intensidad a partir de los 2000).

A pesar de que es imposible aquí hacer una evaluación de la eficiencia, es importante delinear algunas reflexiones a partir de este fortalecimiento institucional. Por un lado, es posible que las negociaciones a partir de asuntos les abran canales de entendimiento mayor a los nuevos actores generando bolsillos de eficiencia en el sentido de Evans, y mecanismos de lock in, en sentido de Moravcsik (EVANS, 1995, p. 61; MORAVCSIK, 1998, p. 309). Si, por un lado, las negociaciones cerradas en asuntos específicos ayudan a alcanzar los consensos para tomar las decisiones; por el otro, las instituciones y agencias creadas pueden actuar como bolsas de eficiencia para la implementación de esas políticas específicas. Evaluar el funcionamiento de los mecanismos e instituciones creadas puede, en ese sentido, salir del reduccionismo político al que están sujetas todas las decisiones del bloque. Puesto que, a través de la generación de institucionalidad específica para el tratamiento de ciertos asuntos, podría estarse, también, atribuyendo mayor credibilidad a los acuerdos y dándoles cierta autonomía para blindarlos ante eventuales decisiones futuras. Sin embargo, esa autonomía, si es que existente, está ciertamente restringida a la capacidad política y económica con que cuenten tales organismos. En ese sentido, la idea de Evans de los bolsillos de eficiencia era justamente esa, la modernización del Estado por la simple adición de institucionalidad en vez de su transformación. A pesar de que el autor ya nos aclarara, esos bolsillos son un problema cuando están bajo las sombras y cuidados de individuos específicos. (EVANS, 1995, pág. 62).

Finalmente, tal vez deberíamos pensar si efectivamente hay delegación de poder en dichas instituciones creadas; o si los acuerdos específicos alcanzados tienen una aplicabilidad posterior o no. Observar la evolución de tales instituciones puede darnos algunas respuestas para saber si hay cierta racionalidad propia en tales nuevos actores; de haberla, si tienen capacidad de acción, o simplemente pueden actuar al menos como grandes acuerdos específicos en los que se bloquean las decisiones anteriormente tomadas para darles cierta continuidad, resiliente o no, a algunas de las políticas planteadas en el periodo, es una de las tareas por delante.

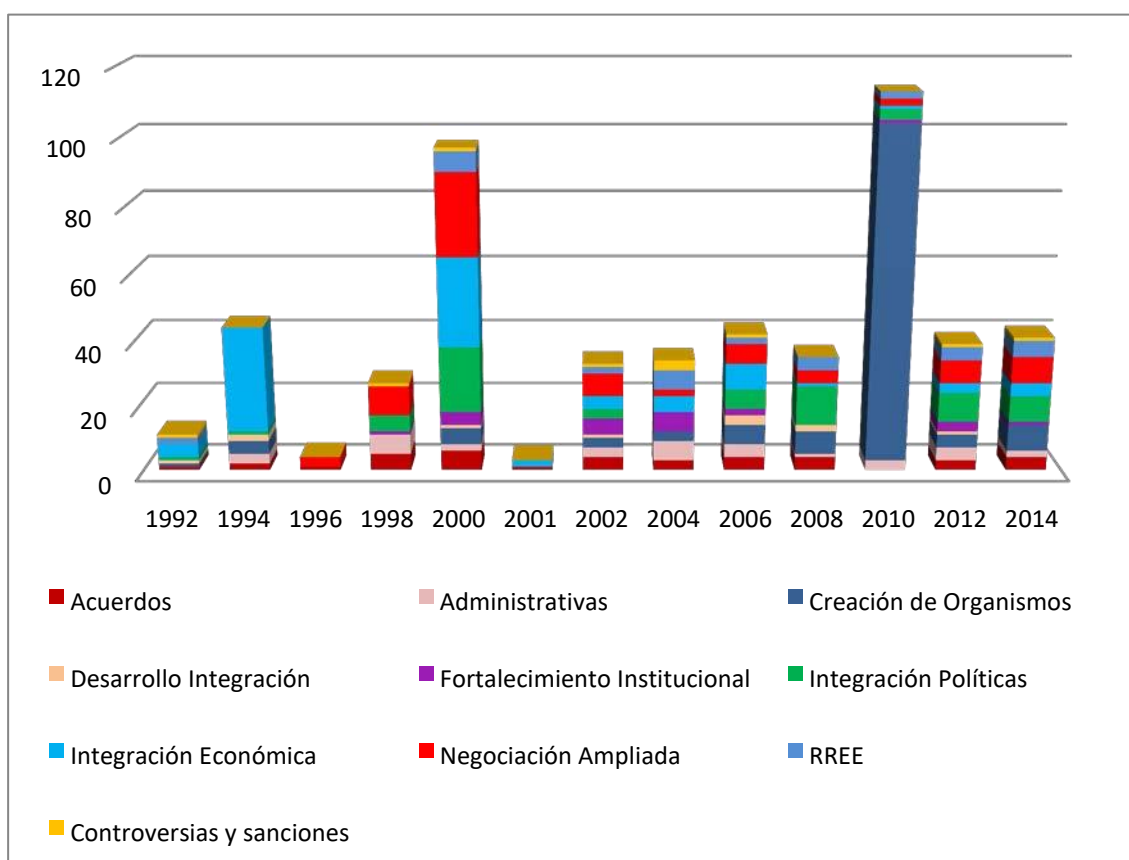
Patrones de relacionamiento intra-bloque ¿cómo se toman las decisiones?

Como se mencionara anteriormente, uno de los mecanismos de control de la agenda del Mercosur se da a través de las diferentes iniciativas propuestas por los Estados parte al momento de ejercer las PPT. En esos momentos, los diferentes actores involucrados en las Reuniones, Grupos e instancias deliberativas del bloque tienen la prioridad para presentar planes de acción, iniciativas de decisión y proyectos. La agenda se estructura verticalmente desde las Presidencias, donde tienen especial poder de decisión los poderes ejecutivos de los Estados miembro. Asimismo, la evolución de la toma de decisiones revela que existen altas asimetrías en las capacidades de cada uno de los Estados de formular propuestas de acción en cualquier momento, de aprovechar tales instancias de PPT en la formulación de políticas del Mercosur directamente en el CMC y al interior de los diferentes organismos especializados mencionados en el apartado anterior. La cantidad de iniciativas que cada país tiene depende de la capacidad de formulación de ellas en esas instancias y las asimetrías actúan directamente sobre dichas capacidades. Asimismo, las maneras como se

construyen los consensos dentro de cada institución, hacen de las negociaciones un ámbito específico de acción para los actores no tradicionales del bloque (GRANJA, 2016b).

El análisis de las decisiones tomadas en cada período de PPT da ciertas pistas de cuáles han sido las preocupaciones iniciales de cada gobierno a lo largo del tiempo. Así como también, de cómo ha sido la evolución de los consensos necesarios para alcanzar las decisiones a nivel del CMC, es decir de la convergencia entre ellos. En los gráficos siguientes se presenta la evolución temporal de la cantidad de decisiones tomadas por cada país en su PPT de acuerdo a las categorías codificadas por asuntos tratados y por objetivos propuestos.²⁴⁹

Gráfico n°3 - Evolución cantidad de decisiones PPT Argentina (1991-2014)



Fuente: Reproducido de (GRANJA L. , 2016a, pág. 205).

Las PPTs argentinas han sido desde el comienzo multi-propositivas con relación a la cantidad de asuntos tratados en las negociaciones. Al inicio del período, hubo una clara preocupación por la integración económica (especialmente en su PPT de 1994). Sin embargo, dicha preocupación se va

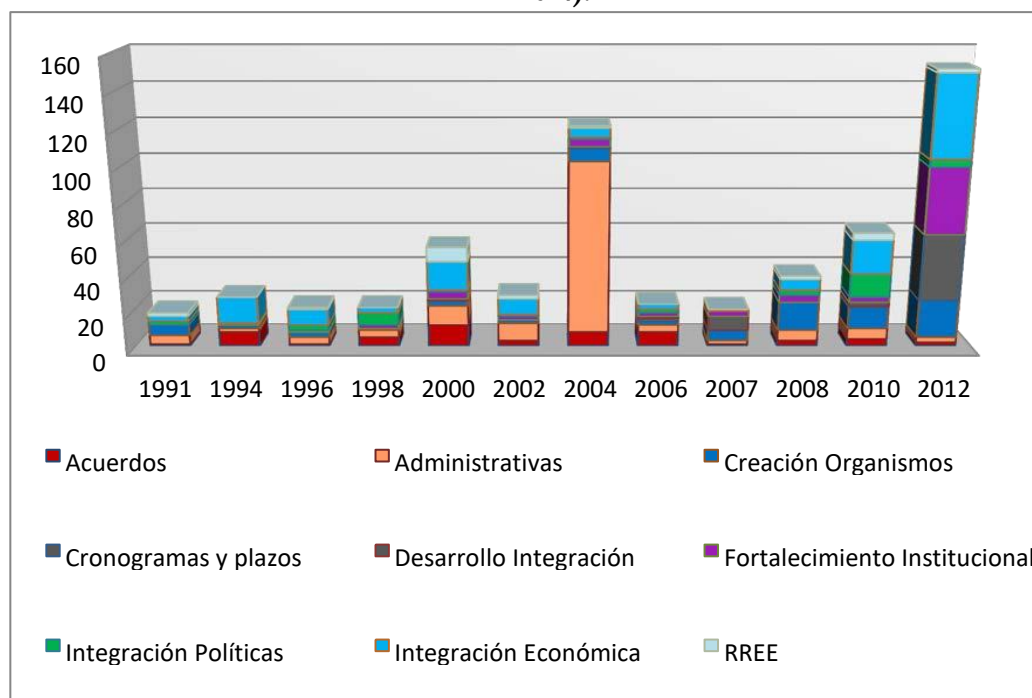
²⁴⁹ El supuesto bajo este análisis es que las Decisiones tomadas bajo la PPT de determinado país fueron de su iniciativa. Las categorías graficadas representan una selección de las más frecuentes para cada año (10 categorías más frecuentes por año para cada país, con la excepción de Paraguay en la que ese número se rebajó a 5, puesto que su participación es considerablemente menor al resto de los países en las iniciativas desde las PPT).

debilitando a lo largo de los años, especialmente después del año 2000, generándose cada vez más decisiones en torno a la integración política, con especial énfasis en la institucionalización del proceso de integración, que se manifiesta en la creación de organismos (que alcanza en 2010 su mayor expresión). Además, Argentina presentó iniciativas referidas a la solución de controversias y sanciones al interior del bloque que se manifiesta constante durante todo el período. Por otro lado, las decisiones sobre la ampliación del Mercosur a nuevos países miembros y las negociaciones externas al Mercosur (con países potencialmente socios, extra-regionales) también tienen una temprana manifestación en las presidencias argentinas, desde 1996, y se mantienen con tendencia creciente hasta el final del período.

Esa tendencia a la concentración de las decisiones sobre integración económica en la década del 90 y hacia las decisiones de integración de políticas en la primera década del siglo XXI está presente en las presidencias de todos los países y va de la mano con lo expuesto por la literatura sobre el regionalismo post-liberal (VEIGA & RIOS, 2007). Sin embargo, explorando con mayor atención sus especificidades, podrían extraerse más conclusiones sobre las capacidades e intereses de manejar la agenda del Mercosur en cada una de las PPTs.

Brasil tiene una tendencia a la elaboración de acuerdos sectoriales (para el comercio de productos) en los períodos iniciales de sus PPTs. Tal como lo marca la época, el Mercosur de los 90 tenía el objetivo principal de la integración económica. Al igual que Argentina, tuvo gran influencia en la institucionalización del bloque desde 1991, esta tendencia se manifiesta sobremanera en la cantidad de decisiones administrativas tomadas durante todo el período de sus presidencias (especialmente las del 2004). Esa preocupación institucional de Brasil está por encima del registrado en el resto de los países. Asimismo, y a diferencia del resto de los países, también las decisiones sobre integración de políticas están presentes durante sus presidencias desde 1991. Las preocupaciones por la integración política han seguido la tendencia al crecimiento, como en el resto de los países, hacia el final del período, son iniciativas tempranas de Brasil. Sin embargo, el crecimiento de las políticas de integración económica en las decisiones de Brasil también es mayor en el último período. Otra de las manifestaciones de las opciones prioritarias de las presidencias brasileñas está en la cantidad de decisiones codificadas como fortalecimiento institucional, de tendencia creciente; en la de cronogramas y plazos, para la organización y ejecución de las decisiones del bloque; y en la creación de organismos del año 2012.

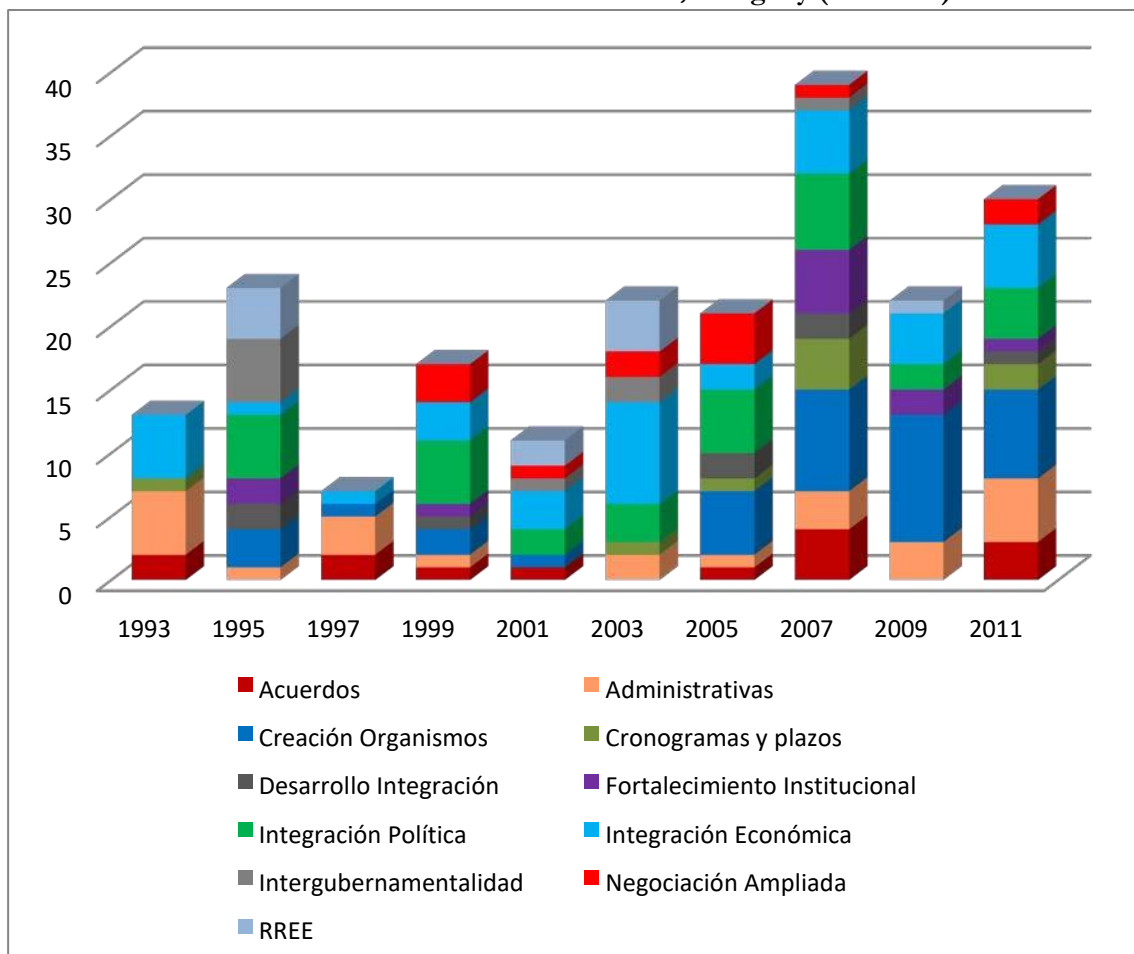
Gráfico n° 4 - Evolución cantidad de decisiones PPT Brasil (1991-2014):



Fuente: Reproducido de (GRANJA L. , 2016a, pág. 206).

Por su parte, la evolución de la toma de decisiones en las PPTs paraguayas comienza en 1993 con una clara preocupación por la construcción institucional del Mercosur, manifestada en las decisiones administrativas y de cronogramas y plazos. También tienen una clara orientación hacia la integración económica sus decisiones de los primeros años; de hecho, la preocupación económico-comercial de Paraguay se mantiene presente durante todo el período, especialmente se concentra a partir de 2003, en el segundo período. El fortalecimiento institucional, claramente presente en 1995 y 2007, también se evidencia tempranamente. Sin embargo, en el segundo período alcanza su máxima expresión, reforzado por las decisiones sobre creación de organismos, acuerdos y cronogramas y plazos. En ese sentido, también para Paraguay es importante el desarrollo del proceso de integración, presente en las decisiones de sus presidencias desde 1995 hasta 2011, última presidencia de ese país para nuestro período de estudio. Al igual que el resto de los países, hay una fuerte presencia durante todo el período de decisiones tendientes a la integración económica; aunque, también es temprana su preocupación por la integración de políticas no económicas (desde 1995 y durante todo el período). Otra de las observaciones que se desprenden del gráfico n° 5, a continuación, es que la búsqueda por extender los mercados por parte de Paraguay ha sido constante, manifestada a través de la creciente preocupación por las negociaciones ampliadas y las Relaciones Exteriores del Mercosur.

Gráfico n°5 - Evolución decisiones PPT, Paraguay (1991-2014):

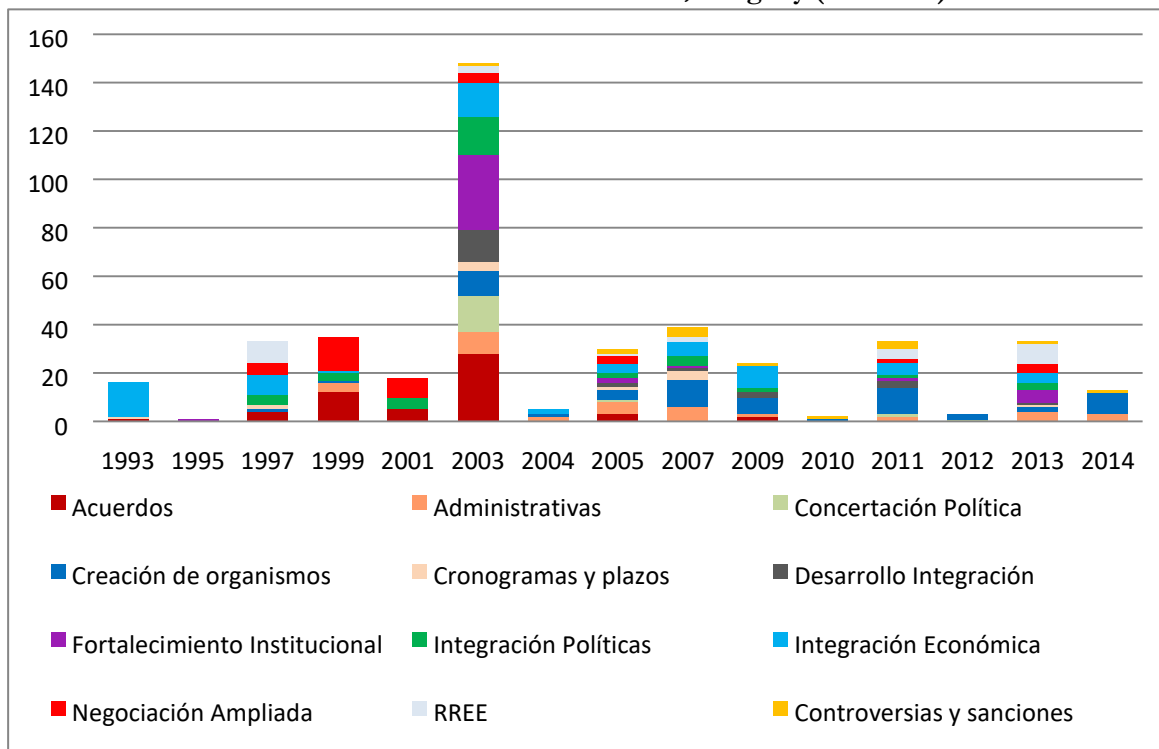


Fuente: Reproducido de (GRANJA L. , 2016a, pág. 208).

Por último, las decisiones tomadas en las PPTs uruguayas han tenido una evolución diferente. En primer lugar, la preocupación por las decisiones tendientes a la integración económica que se registra en su primera presidencia en 1993 sigue siendo igual diez años después, en el 2003; con una tendencia descendente en el resto de los años. Además, el fortalecimiento institucional, presente desde 1995 es menos relevante que en el caso paraguayo, aunque alcanza también su punto máximo en el 2003. Momento en el que la creación de organismos también comienza a hacerse presente en las decisiones, con tendencia creciente en los años posteriores. La integración de políticas ha tenido un relativamente bajo desempeño en las presidencias uruguayas, aunque se destacan también en el 2003. Ese año es especialmente relevante entre las presidencias uruguayas, ya que es cuando se toman más decisiones tendientes a la institucionalización del bloque, a la concertación política y al desarrollo del proceso de integración. Finalmente, si bien la negociación con terceros países ha

estado presente en las presidencias uruguayas en todo el período, éstas tienden a disminuir en los últimos años²⁵⁰.

Gráfico n°6 - Evolución decisiones PPT, Uruguay (1991-2014):



Fuente: Reproducido de (GRANJA, 2016a, pág. 209).

Esta evolución de los patrones de toma de decisión entre los países de acuerdo a las PPTs no sólo nos da la pauta de cómo ha sido la evolución de los asuntos tratados a través del tiempo, sino también de qué países han defendido tales o cuales iniciativas. Sin embargo, la adopción de todas esas decisiones es realizada por consenso del CMC directamente, por lo que también representa una evolución general de cuáles han sido los rumbos y estrategias de acción tomados por los gobiernos del Mercosur a lo largo del tiempo y sus principales consensos. Al introducir la variable convergencia ideológica en el análisis, pensamos en las posibles estrategias derivadas de los cambios en los gobiernos del Mercosur, no necesariamente siempre convergentes.

Los analistas de política exterior llaman la atención en ese sentido, Sarti (2010), por ejemplo, distingue entre las ventajas y las desventajas de la dependencia del consenso para la toma de decisiones; y coloca que la afinidad ideológica entre los gobiernos es clave para el fortalecimiento de la integración latinoamericana. Sin embargo, la fuerte inter-gubernamentalidad que ha marcado al Mercosur genera el dilema de que si hay una ausencia de una visión regional, esto se transforma en

²⁵⁰ Cabría preguntarse qué ha pasado en la última PPT de Uruguay que, a pesar de la controversia generada en torno al traspaso para Venezuela, tuvo énfasis en la flexibilización del bloque y en las negociaciones con China y la Unión Europea como ejes principales.

un obstáculo para el funcionamiento del bloque independientemente de las afinidades ideológicas coyunturales. En el mismo sentido, Lamas (2007) argumentaba que el signo ideológico de los gobiernos era el determinante de los cambios fundamentales de rumbo que había experimentado el Mercosur a comienzos del siglo. La crisis del neoliberalismo, que diera paso a la asunción de gobiernos progresistas en el Cono Sur, cambió la orientación programática e ideológica de la conducción de los procesos de integración en la región. Como bien explicitara Saraiva (2011), el regionalismo abierto o nuevo regionalismo, que fuera la contraparte del neoliberalismo en los '90, se vio agotado como forma de analizar las experiencias de integración en América Latina desde comienzos de los años 2000. Asimismo, la autora señala que el papel de las ideas es fundamental a la hora de entender las diferencias entre los tomadores de decisión mercosureños; no solamente hay un agotamiento del modelo de integración anterior, sino que hay una nueva forma de entendimiento de ésta. Saraiva identifica nuevos paradigmas en los actores gubernamentales formuladores de la política exterior de los países del Mercosur y traza sus principales características. Estas nuevas maneras de entender la integración derivan, consecuentemente, de cambios en la composición de los gobiernos (SARAIVA & BRICENO, 2009; SARAIVA, 2013; 2011).

Esa nueva orientación ideológica puede ser vista no solamente como una reacción al neoliberalismo (VEIGA & RIOS, 2007), sino como una manifestación de la repolitización de la región, dando paso a nuevos proyectos de integración fundamentados políticamente y no económicamente (RIGGIROZZI & TUSSIE, 2012). Ya, en un tono más evaluador de las diferentes experiencias de integración regional en América Latina, Malamud y Gardini observaban también las diferencias entre la retórica por más integración y los esfuerzos reales por alcanzarla, teniendo a la convergencia ideológica entre los tomadores de decisión como variable clave (2012).

Un primer acercamiento hacia la evolución ideológica de los gobiernos mercosureños a través del tiempo, permite establecer, inicialmente, dos momentos en los que hubo grandes convergencias ideológicas entre los cuatro países miembros²⁵¹: en la primera etapa del proceso de integración, cuando se registra una convergencia volcada hacia las principales políticas del neoliberalismo; de cuya propia existencia el Mercosur es producto; y que puede ser objeto de análisis a través del concepto de regionalismo abierto. Y, una segunda etapa, en dónde la convergencia se da entre los cuatro países hacia políticas que podríamos denominar de cuño progresista o neodesarrollista (BOSCHI & GAITAN, 2008).

Las características del proyecto del Mercosur en ambos momentos son diferentes. Mientras que las motivaciones para la integración en la primera etapa estaban pautadas por opciones políticas neoliberales, tal como el propio tratado de Asunción y toda la normativa de la primera etapa lo indican, la búsqueda de nuevos mercados, la necesidad de garantizar la libre competencia, la no regulación estatal de sectores considerados claves, la desgravación arancelaria y medidas contra las restricciones al comercio desestimulando las políticas de promoción y subsidios a la producción. En la segunda etapa, la demanda de mayor integración viene dada a través del reclamo de avances en esos asuntos considerados claves, regulando cada vez más la política comercial del bloque; de esa manera, comienzan a aparecer políticas de promoción comercial y regulatorias conjuntas y/o

²⁵¹ Entre los cuatro miembros iniciales, recordando que Venezuela entra en el análisis solamente a partir de 2013. Por su parte, el análisis sobre el regionalismo *multifacetado* de Kfuri (2015) también apunta a la identificación de dos momentos en el desarrollo del Mercosur; el segundo estaría caracterizado por una ampliación de la agenda hacia asuntos no comerciales, la cooperación en asuntos estratégicos y la generación de políticas regionales de amplio espectro.

coordinadas. La coordinación de políticas macroeconómicas, que había sido una prioridad en la primera etapa, también se registra en el segundo momento, aunque se transforman sus objetivos. La liberalización procurada en la primera etapa, da paso a una búsqueda de promoción comercial y de atracción de inversiones, se conjuga con políticas de índole desarrollistas de integración productiva con asuntos no comerciales, como los sociales, culturales, migratorios, etc. La profundización del proceso de integración a través de la creación de instituciones que atiendan dichas demandas: como el ISM o el de derechos humanos; o las preocupaciones por consolidar al proceso de integración más allá de los avances económicos a través de la instauración de mecanismos de reducción de asimetrías (FOCEM) o de coordinación de políticas de integración productiva; todas ellas aparecen en la segunda etapa y se traducen bajo el concepto de más y mejor integración.

Lo que podríamos entender como la capacidad administrativa del Mercosur por tener mecanismos y medios para la implementación de políticas centrales tuvo un empuje relevante durante el período del consenso progresista; ya que esas nuevas instituciones fueron dotadas de ciertas capacidades burocráticas a través de los nuevos actores. Sin embargo, cabría preguntarse cuál es el papel que tienen tales administraciones en la efectividad de implementación de dichas políticas, si éstas podrían compararse a las demás capacidades estatales, enumeradas por Skocpol como de extractivas y coercitivas, para generar capacidad de efectivizar tales políticas con autonomía (Skocpol, 1979). Esto, claro está, no ha pasado más que de un germen en la retórica, a pesar de los avances obtenidos, las decisiones adolecen de un déficit de implementación que está directamente ligado a la autonomía y legitimidad para la aplicación de tales políticas consideradas centrales. La capacidad coercitiva y extractiva no existe a nivel regional, pero podría comenzar a desarrollarse cierta capacidad administrativa que, pensando en términos weberianos, podría ser la base para pensar en una construcción de legitimidad en términos regionales, necesariamente, pensando en la gestión pública con compromisos e interés en construir integración regional.

Al analizar la convergencia entre los gobiernos, optamos por pensarla como un continuo que va desde las diferentes opciones adoptadas en los '90, donde existía convergencia ideológica total entre los gobiernos hacia el neoliberalismo; pasa por momentos de divergencia en los que el cambio de paradigma comienza a delinearse. Claramente había ciertas divergencias en los años de transición desde un paradigma hacia otro 1999-2003, o inclusive posteriormente (CAETANO, 2011). Hasta, en el otro extremo, una convergencia total entre los años 2008-2013 cuando todos los gobiernos del bloque convergían hacia la izquierda del espectro ideológico y proponían diferentes estrategias neo-desarrollistas para la formulación de su política exterior.

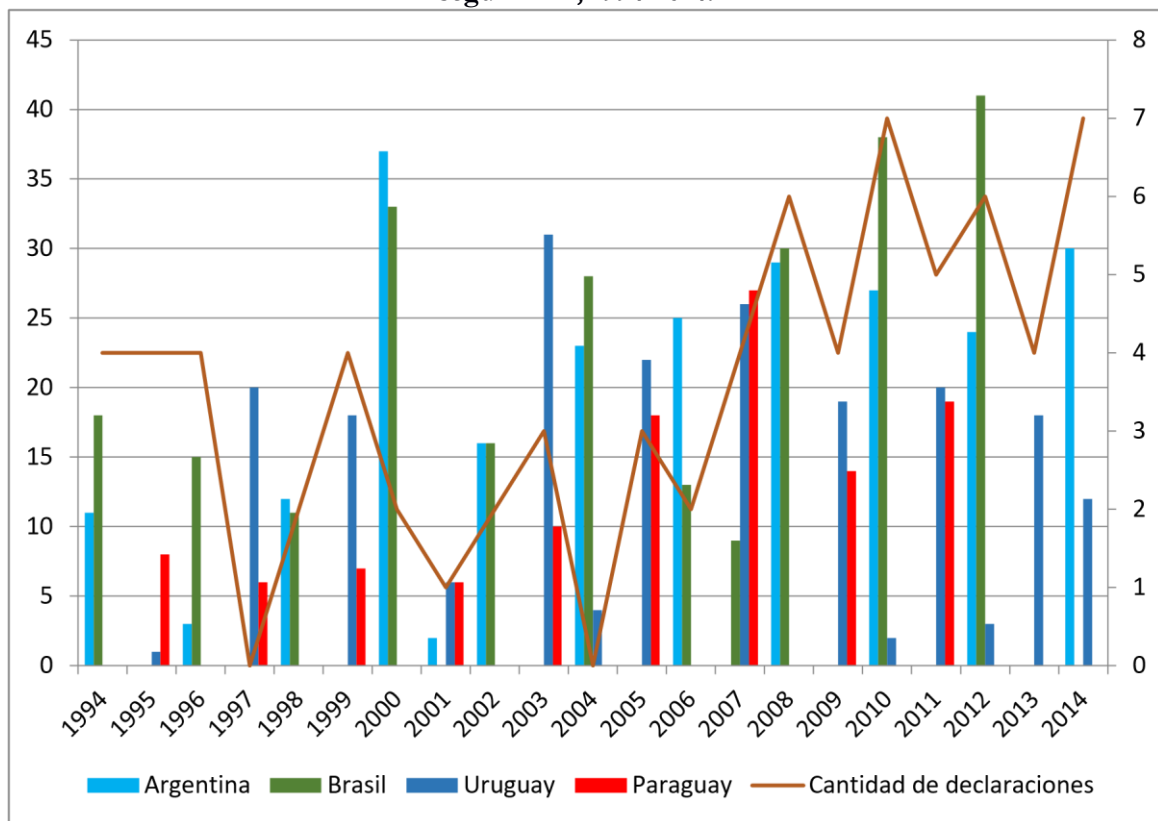
Para representar ese continuo, el análisis parte de un proxy a los niveles de con(di)vergencia ideológica entre los gobiernos a través del uso de las Declaraciones Presidenciales como una aproximación a los niveles de convergencia entre los gobiernos del Mercosur y su evolución a través del tiempo²⁵². Así, se asume que hay convergencia en los momentos en que hay Declaraciones políticas realizadas, y la cantidad de ellas, nos daría un nivel aproximado del grado de tal convergencia. De esa manera, podríamos preguntarnos cómo varían de acuerdo a las iniciativas de los países, representados por la cantidad de decisiones aprobadas en sus respectivas PPT. Sabiendo, además, que las iniciativas de los países mayores del bloque han sido las que más han sido

²⁵² El estudio de análisis de contenido de las Declaraciones conjuntas entre los presidentes argentinos y brasileños hecho por Granato también asume este supuesto (2015). Además, las declaraciones presidenciales son el instrumento político por excelencia en que los mandatarios del bloque comunican sus principales consensos; vehículos también de la convergencia entre ellos.

aprobadas, es bueno preguntarse si la cantidad de decisiones aprobadas por PPT pueden estar dándonos una aproximación de la influencia de dicha convergencia en el aumento de la toma de decisiones. Así, las diferentes capacidades de los gobiernos de las PPTs estarían también delimitados no solamente por la capacidad expresada en sus iniciativas, sino por la capacidad de alcanzar los consensos en las negociaciones (ante más convergencia ideológica, se debería esperar que tal capacidad aumente).

El gráfico n° 7 compara la evolución de la cantidad de Decisiones tomadas por el CMC y de Declaraciones Presidenciales hechas según qué país detentaba la PPT del Mercosur en cada año. Nótese que los ejes (valores) son diferentes: las Decisiones fueron graficadas en las columnas y se leen en el eje izquierdo; mientras que las Declaraciones fueron graficadas en la línea y se leen en el eje derecho. El gráfico nos muestra la evolución anual de ambos tipos de documentos.

Gráfico n° 7 - Evolución comparada Decisiones y Declaraciones Presidenciales realizadas según PPT, 1994-2014:



Fuente: Reproducido de (GRANJA, 2016a, pág. 284).

Desde 1994 hasta 1996 hay una constante en el nivel de Declaraciones presidenciales; en el año 1997 éstas son inexistentes, justamente cuando las PPT del bloque son detentadas por Uruguay y Paraguay respectivamente. Por lo que la cantidad de Declaraciones también puede estar influenciada por las asimetrías políticas y sus diferentes capacidades. La disminución en el nivel de declaraciones hechas en las PPTs de los países menores podría estar afectada también, por la baja

en la cantidad de asuntos tratados por tales países en sus agendas y la incapacidad de construir consensos adecuados²⁵³.

Sin embargo, en 1999 acontece lo contrario, mientras Paraguay y Uruguay son quienes detentan la presidencia del Mercosur; las declaraciones presidenciales aumentan, vemos que siguen esta tendencia ya a partir de las presidencias de Brasil y Argentina del año 1998. Además, el aumento en la cantidad de decisiones que evidenciábamos especialmente en el año 2000, puede estar relacionado al aumento de la convergencia ideológica que sucedió en los años anteriores, 1998-99.²⁵⁴ Ya, en los años 2001 y 2002, vemos que tanto la cantidad de decisiones aprobadas en las PPT argentina, uruguaya y paraguaya como las declaraciones presidenciales, disminuyen. Especialmente en el año 2001, cuando se comentaba en la literatura especializada que había divergencias entre los gobiernos (claramente, ante la crisis argentina); se observa una caída en la cantidad de decisiones y en la convergencia, representada aquí por las Declaraciones Presidenciales. Existen varios trabajos académicos que remiten al 2001 como año de divergencias dentro del bloque en general (a pesar de que la crisis argentina tuvo lugar en diciembre de ese año); sin embargo, a partir de la asunción de Duhalde se puede afirmar que hubo un aumento de la convergencia con el resto de los países (CAETANO, 2011; SARAIVA, 2012).

En año 2003, cuando comienzan varias de las periodizaciones que la literatura especializada ha identificado como de reformulación, vemos que la Presidencia uruguaya tuvo aprobadas la mayor cantidad de decisiones para todo el período. Por lo que, cabría preguntarse, si la divergencia entre los gobiernos, ya que aún no habían asumido los gobiernos de izquierda en los países que detentaron la presidencia en ese año, puede estar reforzando su afán por aumentar la cantidad de decisiones aprobadas antes de terminar sus respectivos períodos de gobierno. Particularmente en ese año, asistimos una división en los patrones convergentes de los gobiernos, mientras que Argentina y Brasil ya tenían gobiernos de izquierda, Paraguay y Uruguay continuaban teniendo gobiernos de centro-derecha.

Paradójicamente, en el año 2004, cuando justamente asistimos a la convergencia de dos de los gobiernos de izquierda en Argentina y Brasil, no se registran declaraciones presidenciales. Esto puede estar explicado por la existencia de convergencia entre ambos países, pero de divergencias con el resto de los gobiernos; ya que el nivel de decisiones aprobadas en sus respectivas PPTs aumenta considerablemente con respecto a años anteriores (2002). Es posible que ambos gobiernos hayan tenido concomitancia de intereses políticos, y que éstos no se hayan visto reflejados en las Declaraciones, debido a las divergencias con los gobiernos de los países menores y/o a la falta de acuerdo sobre los asuntos comerciales, existentes entre ambos.

A partir del año 2005, de presidencias uruguaya y paraguaya, comenzaría un aumento de la convergencia significativo que no desciende a niveles inferiores a los de 2006 hasta el final del periodo estudiado. A partir de ese año vemos como, tanto las declaraciones como las decisiones aprobadas aumentan en cantidad; registrándose menos declaraciones y decisiones en los años en las

²⁵³ No obstante, el nivel de Decisiones aprobadas en la PPT uruguaya supera, inclusive el de las decisiones aprobadas en la PPT de Brasil por esos años; es probable que se deba a la cantidad de decisiones administrativas que la PPT de Uruguay tuvo al instalarse la sede del Mercosur en ese país.

²⁵⁴ A pesar de las crisis económicas brasileña (1999), argentina (2001) y uruguaya (2002); así como de la crisis política paraguaya de marzo de 1999; puede afirmarse que entre los gobiernos de Carlos Menem (95-99- y De la Rúa, 1999); Fernando Henrique Cardoso (1995-2003); Wasmosy (1993-1998-Cubas hasta marzo de 1999); y Sanguinetti (1995-2000); hubo convergencia ideológica de centro-derecha.

PPT son detentadas por Paraguay y Uruguay, como hasta ahora se ha señalado producto de las diferentes capacidades en la formulación de la agenda. No obstante ello, la cantidad de decisiones de esos momentos nunca declina hacia los niveles del primer período, por lo que la convergencia hacia la izquierda de los gobiernos del Mercosur (registrada en forma completa a partir de 2008 con la asunción de Lugo y hasta 2013), efectivamente, aumentó la cantidad de decisiones aprobadas por el Mercosur en los últimos años. Por último, un análisis de la cantidad de decisiones tomadas en el 2015-2016 podría revelarnos cómo varía la toma de decisiones a partir de las divergencias entre los gobiernos registradas actualmente (en principio, se podría adelantar que la inexistencia de cúpulas en lo que va del 2016, disminuiría el nivel de Declaraciones Presidenciales como proxy del nivel de convergencia ideológica).

Algunas líneas para la reflexión futura

Los rumbos que el Mercosur ha tomado en los últimos años están pautados por el cambio de paradigma de los gobiernos de sus Estados miembros. Así, al evidenciarse estrategias neo-desarrollistas en la formulación de política exterior de los países del Mercosur, éstas se traspasaron como iniciativas o demandas hacia el bloque regional. La estrategia de desarrollo y la inserción internacional de determinado país están íntimamente vinculadas. O, dicho de otra manera, política de desarrollo y política exterior deben ir de la mano (BOSCHI & GATTAN, 2008; LIMA, 2005).

Estas nuevas iniciativas (o nuevos proyectos de integración) fueron colocadas en la pauta del bloque por los actores claves del proceso de integración, los gobiernos de los países miembros y sus presidentes. Al igual que durante el paradigma anterior, pero con algunos cambios importantes en la estrategia de construcción institucional del Mercosur y en los actores representados. El nuevo paradigma abogaba por una ruptura con el anterior, que pasaría a tener resignificado en el nuevo papel del Estado como actor y promotor del desarrollo interno y, en la política exterior, veía su principal aliado a nivel internacional. Así, la integración regional pasó a resignificarse como siendo parte de una estrategia de desarrollo regional (FERRO, FERNÁNDEZ & HERNÁNDEZ, 2006; BIZZOZERO, 2008; GRANJA & PINHO, 2011; LIMA, 2014).

Sin embargo, existen varias diferencias en las capacidades de los Estados en traducir esas estrategias de política exterior hacia dentro del Mercosur; como actores protagonistas de ese cambio de paradigma en su implementación interna y al introducir la agenda política neo-desarrollista en sus países respectivos dentro del Mercosur. Así, los países que consiguieron formular una política exterior asertiva en sus iniciativas regionales, tuvieron más oportunidades de llevarlas a cabo. Esto también estuvo determinado por las capacidades institucionales internas y por la convergencia política al momento de la formulación de la iniciativa, es decir, por la receptividad dada a la iniciativa por parte de sus socios mercosureños. Entre ellos, se destaca Brasil, tanto por su posición asimétrica con respecto al resto, como por su capacidad de arcar con los costos de la integración al ser el principal regional paymaster de buena parte de las iniciativas de desarrollo (o de integración para el desarrollo) de la nueva agenda del Mercosur. Este país ha tenido un protagonismo creciente en la cantidad de iniciativas planteadas y en la capacidad de alcanzar sus consensos, valiéndose de la bilateralización de las negociaciones como mecanismo de construcción de los mismos (MATTLI, 1999; LIMA, 2014; GRANJA, 2016a).

Por su parte, las experiencias de más o menos convergencia entre los países miembros, influyeron en la cantidad de iniciativas que los países tuvieron en sus respectivas PPTs a través de la capacidad

de alcanzar los consensos necesarios para transformarlas en Decisiones. Particularmente ahí, también es importante el contexto asimétrico, puesto que existen diferentes percepciones, expectativas y capacidades de acción en las negociaciones, como por ejemplo, las capacidades de establecer concesiones marginales y el *issue linkage* (MORAVCSIK, 1998; WOMACK, 2006).

Las características institucionales propias de la toma de decisiones del Mercosur tienen un papel fundamental en la traducción de la nueva agenda hacia el interior del bloque y en la capacidad de aumentar los consensos. Así, la multiplicación de asuntos tratados en diferentes organismos especializados se reveló como uno de los mecanismos para la construcción de los consensos necesarios para la toma de decisiones de la nueva agenda del bloque. Las políticas regionales fueron traducidas en construcción institucional dentro del Mercosur. Algunos temas han estado presentes a lo largo de todo el período, como los vinculados a la integración económica, la ampliación del bloque hacia potenciales socios o las preocupaciones por su relacionamiento externo (actuación conjunta en organismos multilaterales, negociación conjunta de acuerdos inter-regionales o Mercosur+); pero han pasado por grandes mutaciones en la manera en cómo son negociados y en los objetivos propuestos. También, han aparecido nuevos asuntos que anteriormente no habían tenido cabida en la agenda, como los planes de políticas conjuntas.

Dicha multiplicación de organismos tuvo como principal consecuencia la ampliación de los actores involucrados en la toma de decisiones. Así, mientras que tradicionalmente la responsabilidad recaía en el CMC y en los Ministros de Relaciones Exteriores y Economía; ahora aumentan los consensos alcanzados en niveles de deliberación previa (e incluso de consulta). Dónde los actores implicados son diferentes, aun siendo parte de las burocracias estatales, muchos de ellos tienen directa relación con los poderes ejecutivos y sus respectivas carteras ministeriales, en las Reuniones de Ministros. Sin embargo, otros ámbitos institucionales, como las Reuniones Especializadas, también ampliaron los espacios a la participación de actores no estatales, empresarios, cooperativas, productores, comunicación y múltiples organizaciones de la sociedad civil (entre los que se destacan los académicos y culturales).

Cabría preguntarse si esta ampliación de actores involucrados en las negociaciones puede ser la base para una sustentación de tales demandas por integración más allá de los gobiernos de turno (y de la convergencia ideológica – necesaria- entre ellos). Así, el enraizamiento o la capacidad de construcción de tales relaciones entre las sociedades del Mercosur y sus diferentes actores, tanto en lo que respecta a la formulación de las políticas regionales como a su aplicación efectiva, podrían ser los responsables por determinar si tales demandas se concretarían o no. A pesar de que no es totalmente aplicable al presente análisis una perspectiva weberiana (al abordaje de las burocracias regionales), tal vez sea una buena opción sí pensar en desde la conceptualización del enraizamiento en la sociedad (EVANS, 1995). Para ello, sería razonable tener más elementos para identificar los actores que, a nivel interno de cada Estado, podrían sustentar una serie de demandas junto a esas burocracias y utilizar esa serie de canales abiertos en el período anterior para la producción y aplicación de políticas públicas regionales hacia el futuro. En última instancia, son decisiones políticas las que determinan los resultados, pero ante una coyuntura desfavorable, al existir los canales y realizarse las demandas, es posible que se construyan algunos consensos importantes en torno a asuntos específicos que den cuenta de lo hasta aquí trazado por el bloque regional.

En esa misma línea, sería extremadamente relevante explorar algunos ámbitos domésticos para comprender mejor sus demandas y capacidades. Así, las burocracias diplomáticas y las ministeriales, pueden darnos más pistas; también algunos nichos específicos de la sociedad civil organizada o no;

los académicos, empresarios, algunos formadores de opinión, artistas, elites, intelectuales; ciertamente podrían ser algunos de los actores con capacidades para sostener tales demandas, sin embargo, cabría preguntarnos sobre sus respectivas capacidades y voluntades políticas.

Algunos analistas visualizan la emergencia de dichas demandas por integración a partir del impacto que tuvo el fracaso neoliberal; en ese sentido, habría una creciente demanda integracionista desde las sociedades por ver al Mercosur (y a otros esquemas regionales) como el lugar natural para la expansión y el desarrollo de las estrategias neo-desarrollistas (SOLANAS, 2011). Esa legitimación de la integración ha llevado a tendencias cooperativas ya percibidas también por los diferentes actores; notadamente, a nivel político en los discursos progresistas de los gobiernos de izquierda, y su clara apuesta por otro tipo de integración regional no liberal. Pero también a nivel académico e inclusive en las comunidades imaginadas (CEQUEIRA, 2010; LIMA M. C., 2010). En ese sentido, una línea de análisis sería ver la evolución de tales demandas a través de los nuevos actores, tradicionales y no tradicionales, en las negociaciones del bloque a partir de una inflexión en la convergencia ideológica entre los gobiernos como la ocurrida a partir 2015 con la elección de Macri en Argentina y con el golpe parlamentario y la asunción del gobierno de Temer en Brasil.

En tal sentido, también es importante resaltar que la aplicación efectiva de las políticas regionales implementadas durante todo el período dependen, en última instancia, de la voluntad política por la integración regional. En ese sentido, a través de la visión de integración como estrategia de desarrollo regional, en ambos paradigmas prioritaria, aunque con énfasis diferentes, dejan al Estado como el protagonista principal para la articulación de esas demandas. En este sentido, y pensando ya desde una perspectiva más amplia, las discusiones sobre formación del Estado han identificado tales demandas sociales como uno de los motores para la construcción de espacios públicos donde se representen intereses agregados y comunes. Si el significado de la integración regional es una construcción en transformación, es posible que el análisis de las maneras como se estructuran tales mecanismos de acción regional sea una manera más de entrar en las discusiones sobre el papel del Estado para la gestión y construcción de la acción colectiva.

Referencias

- BIZZOZERO, L. América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada. *Revista Brasileira de Política Internacional*, p. 29-43, 2011.
- BIZZOZERO, L. El proceso regional del Mercosur en el siglo XXI: del regionalismo abierto a la prioridad estratégica sudamericana. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, 19, p. 1-22, 2008.
- BOSCHI, R. Desenvolvimento, Pactos Políticos e Re-industrialização: desafios para o Brasil. 9º *Forum de Economia*, 2012.
- BOSCHI, R., & GAITAN, F. Estado, Atores Predominantes e Coalizões para o desenvolvimento: Brasil e Argentina em Perspectiva Comparada. In: R. BOSCHI, & A. Á. GOMIDE, *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.
- BOSCHI, R., & GAITAN, F. Gobiernos Progresistas, Agendas Neodesarrollistas y Capacidades Estatales: La experiencia reciente en Argentina Brasil y Chile. In: M. R. LIMA, *Desempenho dos Governos Progressistas do Cone Sul: Agendas alternativas al Neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Edições IUPERJ, 2008.
- BOSCHI, R., & GAITAN, F. Política, política social y desempeño económico: una comparación de las trayectorias de Brasil y Argentina. *Análise de Conjuntura*, OPSA, nov./2010.
- BUSTELO, S. Desenvolvimento na América Latina: o desempenho recente da Argentina (2002-2008). *Ponto de Vista*, 1, NEIC, 2013.
- CAETANO, G. *Mercosur 20 años*. Montevideo: Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), 2011.
- CAETANO, G., VENTURA, D., & VÁZQUEZ, M. Reforma Institucional del Mercosur. Análisis de un reto. En CAETANO, G. *La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas* (págs. 21-76). Montevideo: Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR) Ediciones Trilce, 2009.
- CASA, M., & NARBONDO, P. El sistema de Capacidad Estatal: Una Propuesta Teórica y Analítica para la Investigación Politológica. *Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*, 2, 129, 2013.
- CEQUEIRA, G. F. *Sulamérica. Comunidade Imaginada, emancipação e integração*. Buenos Aires, Congreso FOMERCO: Editoria da UFF, 2010.
- CHANG, H.-J. Quebrando el molde: Una alternativa Económica, Política e Institucionalista de la Teoría Neoliberal del Mercado y del Estado. *Cambridge Journal of Economics*, 26, 2002.
- CHANG, H.-J. Um estudo sobre a relação entre Instituições e Desenvolvimento Econômico - Algumas questões teóricas fundamentais. *Oikos*, 7, 2008 [2007].
- CINGOLANI, L. *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*. Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology, 2013.
- EVANS, P. B., RUESCHEMEYER, D., & SKOCPOL, T. *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press, 1985.

- EVANS, P. Construção do estado desenvolvimentista do século XXI: possibilidades e armadilhas. In: A. L. VIANA, N. IBÁÑEZ, & A. BOUSQUAT. *Saúde, desenvolvimento, ciência, tecnologia e inovação*. São Paulo: Hucitec, 2012 [2010].
- EVANS, P. El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, vol. 35, n. 140, p. 529-562, 1996 [1992].
- EVANS, P. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- EVANS, P., & HELLER, P. (2013). Human Development, State Transformation and the Politics of Developmental State. In: S. LEIBFRIED, F. NULLMEIER, E. HUBER, M. LANGE, J. LEVY, & J. D. STEPHENS, *Oxford Handbook of Transformations of the State*. Oxford University Press, 2013.
- FERRO, L., FERNÁNDEZ, W. L., & HERNÁNDEZ, D. N. La Estrategia de Inserción Internacional de Uruguay en el Gobierno del Frente Amplio. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 15, p. 129-149, 2006.
- GOMIDE, A. Á. Capacidades Estatais para Políticas Públicas em Países Emergentes: (Des)vantagens comparativas do Brasil. En R. BOSCHI, & A. Á. GOMIDES, *Capacidades Estatais em Países Emergentes*. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.
- GRANATO, L. *Brasil, Argentina e os rumos da Integração. O Mercosul e a UNASUL*. Curitiba: Appris, 2015.
- GRANJA, L. "A hombros de gigantes": Un análisis de las asimetrías en el Mercosur desde la óptica de los países menores del bloque. *Studia Politicae*, 23 (otoño), p. 95-121, 2011b.
- GRANJA, L. *El Mercosur y sus asimetrías: un análisis empírico de la bilateralización*. Rio de Janeiro: Tesis de Doctorado. Instituto de Estudos Sociais e Políticos IESP-UERJ, 2016a.
- GRANJA, L. H., & PINHO, C. E. O Gigante Regional no contexto mundial: Brasil e sua política neo-desenvolvimentista. *Debates Latinoamericanos de Estudos Avanzados*, 17, 28, 2011.
- GRANJA, L. Las negociaciones del Mercosur: trayectorias bilaterales para la construcción de consensos. *Anais V Congresso Internacional do Núcleo de Estudos das Américas* (pág. 23). Rio de Janeiro: NUCLEAS-UERJ, 2016b.
- HAGGARD, S., & KAUFMAN, R. *Development, Democracy and Welfare States. Latin America, East Asia, and Western Union*. Princeton University Press, 2008.
- KFURI, R. *O Mercosul e o regionalismo multifacetado na América do Sul*. Rio de Janeiro: Tesis de Doctorado, IESP-UERJ, 2015.
- LAMAS, B. G. *O tratamento das assimetrias no Mercosul e as orientações ideológicas dos governos*. Rio de Janeiro: Tesis de Maestría en Ciencia Política, Instituto Universitário de Pesquisas de Rio de Janeiro, 2007.
- LIMA, M. Aspiração Internacional e Política Externa. *Revista Brasileira de Comércio Exterior* (82), 2005.
- LIMA, M. C. Democratizar para integrar: os impasses e as possibilidades de participação social no Mercosul. En G. Cequeira Filho, *Sulamérica. Comunidade Imaginada, emancipação e integração* (págs. 245-267). Buenos Aires. XI Congresso Internacional do Fórum Universitário do Mercosul: Editora da UFF, 2010.

- LIMA, M. R. S. El legado de la Política Exterior de Lula. *El País*, 29 Set. 2010. Disponible en: bit.ly/2hLEL4N. Acceso en: 15 Ago. 2016.
- LIMA, M. R. Avanços, impasses e desafios da integração. En G. Maringoni, G. R. Schutte, & G. Berron, *2003-2013 Uma Nova Política Externa* (págs. 81-96). Copiart Gráfica Editora, 2014.
- LIMA, M. S. *Desempenho dos Governos Progressistas do Cone Sul: Agendas Alternativas al Neoliberalismo*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2008.
- LIMA, M. S., & COUTINHO, M. *Globalização, Regionalização e América do Sul*. Rio de Janeiro: Observatório Político Sul-Americano (IESP-UERJ), 2005.
- MALAMUD, A. Evaluación Institucional de los Procesos de Integración del Cono Sur. *X Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP)*. Córdoba, 2011.
- MALAMUD, A. La Diplomacia Presidencial y los Pilares Institucionales del Mercosur: un examen empírico. *Relaciones Internacionales*, 15, 2010.
- MALAMUD, A. Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience. En F. Laursen, *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*. Ashgate: Aldershot, 2003.
- Malamud, A., & Gardini, G. L. Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. *The International Spectator*, 2012.
- MOORE, B. *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia*. Barcelona: Ediciones Península, 2002 [1973]..
- MORAVCSIK, A. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Markets Studies*, 31, 1993.
- MORAVCSIK, A. *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. New York: Cornell University Press, 1998.
- MOREIRA, C. *Entre la protesta y el compromiso. La izquierda en el gobierno. Uruguay y América Latina*. Montevideo: Trilce, 2009.
- MOREIRA, C. Sistemas de Partidos, Alternancia Política e Ideológica en el Cono Sur. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 15, 31-56, 2006.
- NARBONDO, P. Contratos gerencialistas, Estado neoliberal y Autonomía Enraizada. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 20, 2011.
- NARBONDO, P. *Estado Neoliberal, Estado Desarrollista y Estado de Bienestar Universalista*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política-UdelaR, 2014.
- NARBONDO, P., & RAMOS, C. (2001). Reforma Administrativa y Capacidad Estatal de Conducción. In: P. CALAME, & A. TALMANT, *Con el Estado en el Corazón. El andamiaje de la gobernancia*. Montevideo: Vozes-Trilce, 2011.
- PANIZZA, F. La Marea Rosa. *Análise de Conjuntura OPSA*. n. 8, Ago. 2006. Disponible en: bit.ly/2zlb2cq. Acceso en: 12 Ago. 2016.
- PANIZZA, F. Nuevas izquierdas y democracia en América Latina. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 2009, p. 75-88.

- PEROTTI, A., & VENTURA, D. *El Proceso Legislativo del Mercosur*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer Stiftung. Programa Estado de Derecho para Sudamérica, 2004.
- PINHO, C. E. Emergência e Declínio do Governo Dilma Rousseff à luz das Capacidades do Estado Brasileiro (2011-2016). *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, vol. 6, n. 1, p. 94-121, 2016.
- RIBEIRO, D., & KFURI, R. A nova integração regional e a expansão do capitalismo brasileiro na América do Sul. In: J. S. Leão Viana, P. C. Vasconcellos, & V. V. Miguel, *Integração Sul-Americana* (págs. 82-121). Porto Velho: Editora da Universidade Federal de Rondônia, 2011.
- RIGGIROZZI, P. Region, regionness and regionalism in Latin America: towards a new synthesis. *Red Latinoamericana de Política Comercial LATN, Working Paper 130*, 2010.
- RIGGIROZZI, P., & TUSSIE, D. *The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The case of Latin America*. London: Springer and United Nations University, 2012.
- SANAHUJA, J. A. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. En M. Cienfuegos, & J. A. Sanahuja, *Una región en Construcción. Unasur y la integración de América del Sur*. Barcelona: Funcadió CIDOB, 2010.
- SANAHUJA, J. A. Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas. *Pensamiento Iberoamericano n° 0*, p. 75-106, 2008.
- SARAIVA, M. *Encontros e desencontros. O lugar da Argentina na política externa brasileira*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.
- SARAIVA, M. G. Integração Regional na América do Sul: processos em aberto. *3º Encontro Nacional da ABRI. Governança Global e Novos Atores*, (pág. 16). São Paulo, USP, 2011.
- SARAIVA, M. G. Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro. *Carta Internacional*, 3-21, 2013.
- SARAIVA, M., & BRICEÑO, J. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2009, p. 149-166.
- SARTI, I. Integración regional y participación social: logros y desafíos en la institucionalidad de un Mercosur "ampliado". *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 2010.
- SILVA, F. P. Até onde vai a "onda rosa"? *Análise de Conjuntura OPISA*, 2010.
- SKOCPOL, T. *States and Social Revolutions: a comparative analysis of France, Russia and China*. Cambridge University Press, 1979.
- SOLANAS, F. Mercosur, Unasur y después... ¿Convergencia o competencia? *Studia Politicae*, 2011, 11-29.
- SOUZA, C. Capacidade Burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a Política Faz a Diferença. En R. BOSCHI, & A. Á. GOMIDE, *Capacidades Estatais em Países Emergentes*. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.
- MATTI, W. *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

VADELL, J., LAMAS, B., & RIBEIRO, D. Integração e Desenvolvimento no Mercosul: Divergências e Convergências nas políticas económicas nos governos Lula e Kirchner. *Revista Sociologia Política*, 2009, p. 39-54.

VAZ, A. C. *Capacidades Estatais para o desenvolvimento: entre a burocratização e a política como elementos de ação do Estado*. Belo Horizonte: Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, UFMG. 2014.

VEIGA, P., & RIOS, S. P. *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, 2007.

WEISS, L. *States in the Global Economy. Bringing Domestic Institutions Back In*. Cambridge University Press, 2003.

WEISS, L. The State in the Economy: Neoliberal or Neoactivist? En J. CAMPBELL, C. CROUCH, P. H. KRISTENSEN, G. MORGAN, O. K. PEDERSEN , & R. WHITLEY, *Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2010..

WOMACK, B. *China and Vietnam. The Politics of Asymmetry*. Nueva York: Cambridge University Press, 2006.

Governo Lula e Rodada de Doha: A Aposta Valeu a Pena?

Marcos André Lessa²⁵⁵

A “Rodada do Desenvolvimento”

A última rodada de negociações multilaterais sob os preceitos do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês, estabelecido após a Segunda Guerra Mundial) teve início em 1986 e sua conclusão, em 1994, foi marcada pela criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), substituta do GATT. A chamada Rodada Uruguai foi palco para uma primeira mudança de papel dos países em desenvolvimento. Até então caracterizados como *free riders*, isto é, sem participação ativa na definição de agendas e dos conteúdos dos acordos, apenas acompanhando e dando subsídio às negociações (REIS de ARAÚJO, SANTOS, 2011), tal perspectiva mudou na Rodada Uruguai, em que conseguiram maior abertura para agendas que lhe eram pertinentes, como serviços e direitos de propriedade intelectual (RAMANZINI JÚNIOR, 2012).

Países em desenvolvimento haviam se acostumado a ver o GATT como um “clube de ricos”, com agendas que não lhe interessavam ou às quais não poderiam influenciar, mantendo suas políticas nacionais prioritariamente voltadas para o contexto doméstico (Corrêa apud Reis de Araújo, Santos, 2011). Os Estados Unidos, com interesse em ampliar a liberalização de mercados, passaram a incentivar a abertura comercial desses países, e começam a fazer isso a partir da Rodada Uruguai (RAMANZINI JÚNIOR, 2012). Historicamente é um momento em que o sistema multilateral de comércio começa a se complexificar devido à diversificação da globalização, com as nações percebendo cada vez mais que não poderiam se manter isoladas, e necessitando de um órgão regulador para suas transações econômicas, que viria a ser a OMC (REIS de ARAÚJO, SANTOS, 2011).

Uma iniciativa do período que se destaca para a presente discussão é a criação do Grupo de Cairns, em 1986, no início da definição da agenda da Rodada. A coalizão era formada por países desenvolvidos e países em desenvolvimento com o objetivo de inserir o tema da agricultura nas negociações. Somadas, suas produções agrícolas representavam um terço da produção mundial, e buscavam maior liberalização e redução de subsídios para exportação (RAMANZINI JÚNIOR, 2012). Brasil, Austrália e Canadá eram considerados atores importantes do Grupo (IDEM). Futuramente o eco desse primeiro esforço, bem como o papel de países como o Brasil, seria intensificado na formação de outra coalizão, o Grupo dos 20 (G-20), como veremos mais adiante.

Sete anos após o encerramento da Rodada Uruguai, que foi considerada bem sucedida, a OMC instituiu a Rodada Doha em 2001, classificada como “Rodada do Desenvolvimento”, pelo seu foco nos interesses dos países em desenvolvimento (REIS de ARAÚJO, SANTOS, 2011), o que já seria um sinal da ascensão do protagonismo de tais países no sistema multilateral. Mas a conciliação com os interesses dos países desenvolvidos não estava descartada, caracterizando assim a grande ambição da Rodada (Idem). A pauta da agricultura conseguiu sintetizar tais características de forma

²⁵⁵ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UERJ. Contato: lessa27@yahoo.com.br.

conjunta, e embora ela tivesse avançado na Rodada Uruguai, não se concretizou conforme as expectativas apresentadas pelo Grupo de Cairns (RAMANZINI JÚNIOR, 2012). O mandato de Doha na questão agrícola era mais enfático, buscando reduzir de forma significativa barreiras de acesso a mercados, subsídios internos com efeitos discursivos e subsídios externos à exportação (Idem). Uma agenda que muito interessava ao Brasil, como terceiro maior produtor agrícola do mundo, atrás apenas dos Estados Unidos e da União Europeia (CHADE, 2011).

A janela de oportunidade para o Brasil

A presença em fóruns e instituições multilaterais não é novidade para o Brasil. No começo do século XX participou da Liga das Nações (colocando-se como mediador entre grandes potências e países menores), é membro fundador da Organização das Nações Unidas e do GATT, além de estar presente na Organização Internacional de Comércio em Havana (LIMA, HIRST, 2009).

Há também uma presença constante na política externa brasileira de uma busca pela relevância do país no sistema internacional, sob o ideal de um Brasil “condenado à grandeza” (SILVA, 1995). É importante destacar a peculiaridade da expressão. A ideia de o país estar *sentenciado* a algo dá margem a interpretações de que não há escolha, tudo o que o Brasil é e possui “naturalmente” o levaria a esse destino – restaria apenas definir os melhores meios para alcançá-lo. “Tratava-se, portanto, de remover quaisquer obstáculos que pudessem ser percebidos como instrumentos de *contenção* do inexorável desenvolvimento econômico, científico e tecnológico ao qual o país estava destinado” (Idem, p. 115, grifo da autora). O trabalho de Silva ainda pontua três fundamentos que se repetem em diferentes governos e gestões do Itamaraty por todo o século XX: uma percepção do sistema internacional e como nele se regulam as relações de poder; uma percepção do papel a ser desempenhado pelo Brasil no mundo; e a imagem de “quem queremos ser no mundo” não podendo estar desconectada da imagem “do que somos em casa” (Ibidem).

O governo de Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT) prosseguiu com tal mentalidade. Em suas memórias o Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim (que permaneceu no cargo desde o início do primeiro mandato de Lula até o final do segundo), assim descreve suas narrativas sobre episódios como a mediação brasileira que resultou na Declaração de Teerã e a própria atuação do país na Rodada Doha:

“Elas compõem partes do quadro de uma *travessia* – de uma inibida ‘potência média’, confinada à sua própria região - ao *status* de ator global, reconhecido e incentivado por uma grande variedade de países que interagem conosco.” (AMORIM, 2015:11. Grifos do autor)

O multilateralismo era interpretado como a melhor maneira de se resolver conflitos e de se tomar decisões internacionalmente sem renunciar ao pragmatismo (Amorim, 2010), e a estratégia que veio a materializar esses princípios no governo Lula foi a da cooperação Sul-Sul. Havia o objetivo declarado de solidariedade às nações mais pobres e de uma conjunção de esforços entre países com características semelhantes em termos de comércio, investimento, ciência e tecnologia, mas reconhecia-se que, simultaneamente, “it helps expand Brazil’s participation in world affairs” (AMORIM, 2010:231).

A escolha de tal estratégia se justifica em parte pelas transformações que o sistema internacional passava nos anos 2000, conforme Ramanzini Júnior e Ayerbe:

“O questionamento da centralidade dos Estados Unidos, a situação política e econômica da União Europeia (e também dos Estados Unidos), principalmente depois da crise financeira de 2008, a emergência da China como um país capaz de alterar equilíbrios no sistema internacional, as mudanças no eixo dinâmico da economia internacional, a percepção, em vários países, de que os resultados sociais das políticas econômicas ortodoxas e liberalizantes foram negativos, são alguns dos elementos que recolocam, em um contexto aparentemente mais favorável, se comparado com os anos 1980 e 1990, a necessidade de mudanças e modalidades de governança internacional.” (RAMANZINI JÚNIOR, AYERBE, 2015,7)

O Brasil, que havia alcançado razoável estabilidade econômica e política (antes de Lula da Silva, em 2003, a última vez que um presidente eleito recebia a faixa de um predecessor também eleito havia sido em 1960), contou ainda com a alta das commodities - como minérios, produtos agrícolas e petróleo - para impulsionar o crescimento econômico brasileiro, ainda que a reprimarização da economia pudesse apresentar um futuro risco competitivo para o país (Apex-Brasil, 2011; NASSIF, 2011; GONÇALVES, 2016). A alta tem início no segundo semestre de 2003 e alcança o seu pico em 2008 (Apex-Brasil, 2011), ou seja, por boa parte dos dois mandatos de Lula. Sem entrar no detalhe das decisões macroeconômicas e nas comparações com outros países, a evolução do PIB brasileiro no mesmo período tende a corroborar o impacto da alta: 1,2% em 2003, 5,7% em 2004, e 5% em 2008 (O Globo, 2016). Os demais países em desenvolvimento que também possuíam parte da economia em commodities, principalmente as agrícolas, naturalmente também foram beneficiados no período.

O fortalecimento político e econômico possibilita ampliação das iniciativas de cooperação Sul-Sul, e o apoio de outros países, bem como o diálogo com eles, contribui para o Brasil buscar maior projeção no sistema internacional (RAMANZINI JÚNIOR, 2009). Coalizões advindas desse esforço eram encaradas pelo Itamaraty como uma forma de atuar na revisão da governança global e na democratização das instituições, dentre elas a OMC (Amorim, 2010; Ramanzini Júnior, 2012; AMORIM, 2015). A cooperação Sul-Sul já é sinalizada como estratégica para o Brasil no final do governo Fernando Henrique Cardoso (Ramanzini Júnior, 2012). Mas é no governo Lula que ela se aprofunda por meio da realização de novas práticas políticas, novos arranjos institucionais e novas normas de comportamento, formando uma identidade coletiva que não deixa de contribuir para a maior influência internacional do Estado brasileiro (RAMANZINI JÚNIOR, MARIANO, ALMEIDA, 2015). Nesse sentido, podemos considerar que iniciativas como a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), posteriormente transformada na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL); o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e América do Sul (IBAS); e a formalização do grupo dos BRICs (contando com Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), além das contribuições financeiras e técnicas aos países africanos (MILANI, DUARTE, 2015), são expressões da referida estratégia, todos contando com ativo protagonismo e liderança brasileiros.

Todo esse esforço político-diplomático, calcado no crescimento econômico e desenvolvimento social recente dos países emergentes, foi exercitado no G-20 que, mesmo contando com a presença de países desenvolvidos, pode ser considerado como uma parte da execução da cooperação Sul-Sul do ponto de vista do governo brasileiro em análise. A coalizão retoma as intenções e agenda do Grupo de Cairns (inserir a agricultura na pauta das negociações) dentro do contexto da “Rodada do Desenvolvimento” e assim os emergentes passam a ter maior protagonismo, em detrimento da Austrália e Canadá, então líderes de Cairns junto com o Brasil (RAMANZINI JÚNIOR, 2012). O G-20 teria o objetivo de produzir uma “proposta intermediária” entre o liberalismo extremo dos Estados Unidos e o protecionismo exacerbado da União Europeia na questão agrícola (Amorim, 2015), equilibrando demandas de grandes produtores do agronegócio, como a Argentina e o próprio Brasil, e demandas de países com foco na agricultura familiar e de subsistência, como Índia e China (Ramanzini Júnior, 2012). E quem melhor para ser o líder desse projeto do que o Brasil e sua tradição mediadora? Embora o país tenha assumido a liderança formal do grupo apenas em 2008, a atuação brasileira no fórum vem desde 2000-2002, quando ainda atuava na perspectiva de um G-15, intensificando sua “contribuição decisiva” para a coalizão já no governo Lula (RAMANZINI JÚNIOR, 2009). A Rodada Doha, mais do que um fórum para negociações comerciais, era encarada pelo Ministro das Relações Exteriores como uma oportunidade para alterar o “jogo de forças” internacional, produzindo um mundo multipolar (AMORIM, 2015):

“Se esse reequilíbrio possibilitasse uma defesa mais efetiva de objetivos econômicos e comerciais do Brasil, e de modo mais geral, dos países em desenvolvimento, estaríamos unindo *o útil ao agradável*” (Idem: 298, grifo meu).

Vale ressaltar ainda que o PT era o único partido brasileiro pós-redemocratização que possuía em uma visão para a política externa do país (ALMEIDA, 2004). Havia, portanto, um fator ideacional na agremiação que levou Lula ao poder quanto ao posicionamento do Brasil no mundo. O depoimento de um funcionário do Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio ilustra esse aspecto, bem como a “simbiose” com o Ministério das Relações Exteriores: “eu tenho absoluta convicção que o Itamaraty e a diplomacia brasileira não faria e não constituiria o G-20 se não houvesse um presidente como o presidente Lula” (RAMANZINI JÚNIOR, 2012,73).

O desenrolar da Rodada: “montanha-russa” da estratégia brasileira

Na comparação com experiências anteriores de coalizões que contavam com a participação de países em desenvolvimento, uma diferença apontada é que o G-20 não apenas buscava vetar o que lhe fosse prejudicial, mas trazia uma proposta proativa e com aspecto integrador (Ramanzini Júnior, 2012). Havia um consenso mínimo entre os países-membros de combate aos subsídios agrícolas para a exportação, e o Brasil procurou se posicionar para zelar por esse consenso, ainda que outros temas não lhe interessassem tanto – como o tratamento especial e diferenciado para a questão agrícola (Idem). Parte dessa preocupação também era o perigo da Índia aliar-se à União Europeia (RAMANZINI JÚNIOR, 2009) e enfraquecer o G-20 tanto no aspecto de agenda como de representatividade de países em desenvolvimento.

A já citada proatividade, aliada à capacidade de coesão do grupo e à apresentação de propostas técnicas e substantivas contribuiu para o reconhecimento internacional do G-20 (Ramanzini Júnior, 2009; 2012), ocorrendo o mesmo com a liderança brasileira. O representante dos Estados Unidos na OMC, Robert Zoellick, teria se dirigido ao representante brasileiro afirmando que Celso Amorim era um “ator central” na coalizão (RAMANZINI JÚNIOR, 2009). Tim Groser, presidente do Comitê de Agricultura da OMC, afirmou em entrevista ao jornal Folha de S. Paulo em 2004 sobre a evolução das negociações agrícolas:

“A formação do G20 pelo Brasil, francamente, foi uma obra-prima da diplomacia. (...) O grupo conseguiu reunir os países em desenvolvimento mais importantes, promovendo um contraponto aos EUA e à UE [União Europeia]. A atuação dos dois líderes do G-20 – Índia e Brasil – foi determinante para o sucesso alcançado até agora” (GROSER, 2004)

O G-20 ganhava importância e passava a ser o fiel da balança para os resultados da Rodada Doha. Segundo Peter Mandelson, sucessor de Zoellick como representante norte-americano, o grupo tornava-se “o centro de gravidade da rodada”, embora alertasse que um “G-20 feliz era uma condição necessária porém insuficiente” para o sucesso das negociações (McGregor, 2005). Amorim relata que na reunião da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) de 2005 houve “um vigoroso embate” do Brasil frente à União Europeia a fim de desbloquear as negociações, com desfecho favorável às intenções do G-20 (Amorim, 2015:307).

Como se vê, a estratégia parecia já ter o retorno de frutos políticos para o Brasil, funcionando como contraponto aos condutores tradicionais de agendas (RAMANZINI JÚNIOR et al, 2015), via pauta agrícola na OMC. Com a evolução nas negociações comerciais e a percepção de que o G-20 de fato funcionava como polo aglutinador dos países em desenvolvimento contra a predominância dos países desenvolvidos, não à toa o Brasil destaca-se como agente decisivo nesse movimento:

“O Brasil está fortemente desenvolvido e com uma imagem bastante positiva no contexto internacional, não apenas por ser o líder do G-20, mas também pelo seu crescimento quanto à política externa. O desenvolvimento está se tornando cada vez mais comum para o país e o que antes era apenas mais um lugar de fornecimento de matérias-primas e *commodities* no mundo agora está cada vez mais requisitado.” (REIS de ARAÚJO, SANTOS, 2011, grifo dos autores).

O período ainda é marcado pela ampliação das iniciativas brasileiras em busca do revisionismo global de forças. Propõe a reforma do Conselho de Segurança da ONU em 2005, e atua como mediador em conjunto com a Turquia para um acordo nuclear com o Irã, em 2010. O brasileiro Roberto Azevedo é eleito presidente da OMC em 2013, mas com o voto de vários países apoiados na cooperação Sul-Sul, e o G-20 assume um perfil financeiro quando o Brasil é formalizado como

líder para se posicionar de maneira reformista após a crise de 2008 (AMORIM, 2010). Mesmo iniciativas como as candidaturas vitoriosas do país a sede de grandes eventos, como a Copa do Mundo de futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016 (sem entrar no mérito dos “efeitos colaterais”, como os posteriores aumentos de gastos públicos e má gestão dos recursos) podem ser interpretadas, tanto no campo simbólico como no factual, como uma aspiração legítima de um país que obteve exponencial crescimento econômico, que buscava novo posicionamento na arena global, e que foi reconhecido nesse sentido.

O Itamaraty reconhecia que o G-20 e sua estratégia para a Rodada Doha era uma aposta ousada não só pelo objetivo de contrabalançar os interesses dos países desenvolvidos, mas pela diversidade de seus membros na própria pauta agrícola, como já citado anteriormente. “O G20 estava longe de ser um bloco monolítico”, afirma o chanceler de Lula (Amorim, 2015:311). Havia a percepção de que, no momento em que se entrasse nas especificidades das negociações, a coesão do grupo poderia soçobrar, produzindo vulnerabilidades que poderiam ser aproveitadas pelos países desenvolvidos. “Manter a unidade do G20 era tarefa tão complexa quanto indispensável” (Idem). Conforme SILVA:

“Vamos tentar sintetizar alguns assuntos que permeiam os interesses conflitantes das nações envolvidas na Rodada Doha: os países mais desenvolvidos não aceitam reduzir as suas barreiras (tarifárias e não tarifárias) que bloqueiam as exportações, geralmente, de produtos agrícolas dos países em desenvolvimento; da mesma forma, não existe consenso entre os países menos desenvolvidos no que diz respeito à abertura dos seus mercados para os produtos manufaturados e os serviços dos países mais desenvolvidos.” (SILVA apud REIS de ARAÚJO, SANTOS, 2011)

Se a resistência dos países desenvolvidos e tradicionais condutores de agendas era uma constante, a novidade da coesão do G-20 parece sempre ter estado ameaçada por fatores internos. Um ponto destacado em várias pesquisas é que a pauta agrícola do G-20 foi influenciada, no caso do Brasil, mais pelo agronegócio do que pelos pequenos agricultores (CASTELAN, 2014; GONÇALVES, 2008). Os interesses conflitavam-se quanto ao nível de protecionismo:

“Os primeiros [pequenos produtores e trabalhadores rurais] buscaram proteger-se contra as exportações agrícolas, defendendo o direito dos países em desenvolvimento adotarem certas medidas de proteção – salvaguardas automáticas – que atualmente se aplicam a um círculo restrito de países. Os exportadores agrícolas, por sua vez, formularam uma proposta contrária a tarifas elevadas, picos tarifários, escalada tarifária e contra a concessão de subsídios à produção agrícola” (CASTELAN, 2014,99)

Brasil e Índia mantiveram-se à frente do G-20 em nome do consenso mínimo para aumentar o poder de barganha, mesmo com visões diferentes para a agricultura, (reproduzindo o cenário interno brasileiro). Proporcionalmente, tal diferença ocorria entre outros membros, e essa fina “corda” de entendimento parecia esgarçar-se à medida que os compromissos para um acordo mostravam-se cada vez mais urgentes. As contradições da estratégia política brasileira já detectadas em outros movimentos da cooperação Sul-Sul - como na solidariedade a países pobres que abriu caminho para interesses políticos e privados do país - trazia o ar de ambiguidade, com o Brasil sendo associado a uma atitude imperialista perante seus pares (MILANI, DUARTE, 2015). Amorim não descartava que, além de coalizões estratégicas, também estava na pauta da diplomacia brasileira “alianças táticas (como as que entretivemos alternadamente com a União Europeia e os Estados Unidos, dependendo da situação)” (AMORIM, 2015:297). Nos relatos do ex-chanceler, não há autocrítica quanto a isso ter sido um possível obstáculo em meio à Rodada Doha.

A partir de 2004 Estados Unidos e União Europeia começam a dificultar as negociações ao se comprometer a reduzir subsídios mas, ao cabo, as respectivas taxas serem de redução irrisória. O que se vê é uma subsequência de metas de acordos elencadas e frustradas em sua obtenção, levando a OMC a suspender as negociações em 2006 (REIS de ARAÚJO, SANTOS, 2011). Em julho de 2008 a OMC fez nova proposta, aceita pelo governo brasileiro e trazendo discórdia ao G-20. Algumas correntes de pesquisa atribuem o fato à intransigência da Índia em aceitar um dispositivo de proteção contra importações proposto pelos EUA (Idem); outras correntes atestam que o Brasil aceitou uma proposta claramente alinhada aos objetivos do agronegócio (GONÇALVES, 2008), prejudicando países como China e Filipinas, além da própria Índia (CASTELAN, 2014). Seja de quem for a “culpa”, a “corda” parece ter arrebentado nesse momento.

Resultados

Após a proposta da OMC de julho de 2008, a Rodada Doha foi interrompida. Mesmo com o G-20 delineando um perfil específico para oferecer soluções para a crise financeira (AMORIM, 2010), isso não pareceu ser suficiente para retomar o foco original das negociações. Em 2011, uma nova tentativa apresentou um rascunho do que seria o documento de acordo da Rodada, mas que demonstrou muitas diferenças nas posições entre os países. O viés do conflito era parecido com o que normalmente se via na busca por um acordo climático, quando se tratava de definir o quanto cada nação deveria contribuir para a redução das emissões de gases: países desenvolvidos querendo que emergentes baixem tarifas e aprofundem liberalização, países emergentes dizendo que ainda precisam se desenvolver e que não podem ter o mesmo tratamento que os desenvolvidos (CHADE, 2011).

Nenhum país queria assumir o ônus de “enterrar” a Rodada, sob risco de colocar o próprio multilateralismo em jogo, principalmente após o aumento do protecionismo como uma das reações à crise financeira (REIS DE ARAÚJO, SANTOS, 2011; CHADE, 2011). O presidente da OMC chegou a admitir a impossibilidade de alcançar os objetivos da agenda original de Doha caso ela fosse retomada (AZEVEDO, 2016). Celso Amorim, já fora do posto de Ministro das Relações Exteriores, resignou-se:

“sou levado a pensar que o objetivo central que motivou o Brasil e tantos outros países a se engajarem em uma nova Rodada, qual seja, a diminuição (e em um aspecto, a eliminação) das distorções do comércio agrícola, continua tão distante quanto sempre foi. É uma triste conclusão, mas é – tanto quanto eu posso ver – a única a que se pode chegar.” (AMORIM, 2015, p. 489).

Algumas leituras afirmam que a suspensão da Rodada foi positiva para o Brasil do ponto de vista de alguns atores internos. No artigo “Doha: derrota do Itamaraty, vitória do Brasil”, Reinaldo Gonçalves defende que havia uma dissonância na agenda do governo Lula e de seu chanceler em relação às reais necessidades agrícolas do país. Para ele, o Executivo brasileiro atendia ao interesse dos grandes produtores em detrimento dos pequenos, e mesmo os cálculos de ganhos financeiros estariam equivocados caso a Rodada avançasse:

“O ganho líquido para o país seria muito pequeno: entre US\$ 251 milhões e US\$ 1,1 bilhão. Para quem acha que isto é muito dinheiro vale lembrar que o maior banco privado brasileiro teve lucro líquido de US\$ 4,7 bilhões em 2007. No caso brasileiro os ganhos estariam concentrados na grande propriedade agrícola. O capital produtivo na indústria também perderia renda. Trabalhadores, de modo geral, teriam perda de renda” (GONÇALVES, 2008,2).

Mesmo que a escolha das categorias de comparação (lucro bancário e balança comercial) dê margem a questionamentos metodológicos, é passível de destaque que o governo que surgiu e se elegeu com bases da classe trabalhadora venha a ser associado aos grandes players do setor agrícola nacional (CASTELAN, 2014). E em meio a uma estratégia de alianças com países importantes do Sul que não tinham essa característica (como Índia e China).

Considerando que o posicionamento brasileiro na Rodada Doha fazia parte da estratégia de cooperação Sul-Sul, o não atingimento das metas da agenda dificultou o aspecto multilateral das negociações para os países em desenvolvimento, causando frustração e desgaste da liderança brasileira. Para completar, as negociações brasileiras bilaterais com os blocos de países em desenvolvimento também diminuíram no período (ao contrário do volume de transações com os países desenvolvidos). A pesquisa de GONÇALVES desenvolveu como metodologia o Índice de Intensidade do Comércio Bilateral de Bens (ICB) para realizar a referida mensuração. A comparação é feita entre os blocos Mercosul, BRICs e IBAS nos subperíodos de FHC, Lula e Dilma, considerando também 17 principais parceiros do país, o que representa 59% do volume de comércio envolvido (Gonçalves, 2016). Como exemplo, a Tabela 1 mostra que, em comparação com o governo Fernando Henrique Cardoso, o ICB médio diminuiu com os países foco da cooperação Sul-Sul no governo Lula, indicando um decréscimo no volume de transações comerciais. Já com os países desenvolvidos, ocorre o oposto:

Tabela 1
Índice de Intensidade do Comércio Bilateral: Brasil 1995-2014 – regiões e blocos (subperíodos)

Região / bloco	Índice (média simples anual)			Variação		
	1995-2002	2003-10	2011-14	2003-10 / 1995-2002	2011-14 / 2003-10	2011-14 / 1995-2002
África	-0,826	-0,812	-0,842	0,013	-0,030	-0,017
América Central e Caribe	-0,863	-0,769	-0,890	0,094	-0,121	-0,027
América do Norte	-0,680	-0,576	-0,569	0,104	0,007	0,110
América do Sul	0,217	0,236	0,089	0,019	-0,147	-0,128
Ásia	-0,754	-0,745	-0,764	0,009	-0,018	-0,009
Europa	-0,731	-0,754	-0,773	-0,023	-0,019	-0,042
Oceania	-0,769	-0,796	-0,878	-0,027	-0,083	-0,109
Oriente Médio	-0,685	-0,681	-0,711	0,004	-0,030	-0,026
Mercosul	0,588	0,422	0,325	-0,167	-0,097	-0,264
Mercosul ampliado	0,516	0,375	0,266	-0,141	-0,109	-0,250
BRIC	-0,523	-0,453	-0,530	0,069	-0,077	-0,007
BRICS	-0,467	-0,386	-0,509	0,081	-0,124	-0,042
IBAS	-0,400	-0,271	-0,412	0,129	-0,141	-0,011

Fonte: Gonçalves, 2016

O que se pode aferir de tais resultados é que o aspecto integrador da cooperação Sul-Sul, embora institucionalmente bem elaborada, não correspondeu nos resultados econômicos. O Brasil teria se isolado do comércio internacional diante do fracasso da cooperação (GONÇALVES, 2016), perdendo mercados e espaço nas cadeias de valor globais, e um dos possíveis sintomas desse processo seria ter ficado de fora de mega-acordos como a Parceria Transatlântica para Comércio e Investimentos (TTIP), o que é interpretado como um sinal de esgotamento do multilateralismo (THORSTENSEN, FERRAZ, 2015).

Politicamente, o Brasil parece ter perdido o protagonismo em meio aos países em desenvolvimento. A ascensão chinesa, tornando-se o grande importador de diversos países do Sul, trouxe distorções para o equilíbrio de blocos como o BRICs (GONÇALVES, 2008). A intransigência da Índia na tentativa de retomada da Rodada em 2008, de certa forma, ratificava o fim do alinhamento com o Brasil, que durou por boa parte da existência do G-20. Após a interrupção da Rodada, a própria coalizão perdeu seu foco original, ficando então sem uma agenda clara de atuação.

Conclusões

A motivação revisionista não foi exclusividade do governo Lula. Desde que começou a ter assento nos fóruns multilaterais e com sua posição de maior economia da região consolidada, o Brasil aspirou a maior influência global via *soft power*, reforçando sua trajetória mediadora.

O crescimento econômico do país nos anos 2000, resultado da estabilidade econômica e política e da alta das *commodities* (que também beneficiou os demais países em desenvolvimento), coincidindo com um momento de transformações no sistema internacional, estimulou o governo Lula a engendrar a estratégia da cooperação Sul-Sul.

Após a Rodada Uruguai da OMC promover agendas de negociação pertinentes aos países em desenvolvimento, permitindo sua participação mais ativa, a subsequente Rodada Doha foi caracterizada como a “Rodada do Desenvolvimento”. Tal cenário se apresentou como oportunidade para o Brasil exercer o papel de líder do G-20, utilizando-se da pauta da agricultura

para obter consenso mínimo entre aliados e se contrapor aos países desenvolvidos. A iniciativa pode ser identificada como parte da estratégia de cooperação Sul-Sul.

O que se conclui é que a iniciativa do governo Lula não estava equivocada, dadas as circunstâncias que se apresentaram no período. O país conseguiu desenvolver seu potencial e atuar em conjunto com seus pares de forma institucional e material, conseguindo exercer uma liderança reconhecida. Não é nada absurda a tentativa de buscar maior autonomia no sistema dentro de tais condições. A via do multilateralismo, por meio de uma agenda que é comum ao Brasil desde sua descoberta – exportação de bens primários – também se mostrou adequada, por somar forças de diversos países emergentes com bom desempenho econômico e social no mesmo período. Quanto à escolha da estratégia e ao seu formato, a aposta brasileira na Rodada foi adequada.

O que parece ter sido prejudicial para a estratégia foram, por um lado, as contradições que acompanham a política externa brasileira. Em determinado momento, não ficava claro para os aliados se o Brasil pretendia ser o líder para ganhos comuns a todos ou se o G-20 era um atalho para um outro tipo de hegemonia do país sobre seus pares. Também parece haver dificuldade para assumir as responsabilidades que uma maior participação no sistema exigiria, conforme Reis de Araújo e Santos:

“Os países em desenvolvimento precisam desenvolver a noção de um “espaço de política” na OMC (...). O objetivo deve ser o de assegurar que os países em desenvolvimento possam empregar o tipo de políticas industriais e de comércio exterior necessárias para reestruturar suas economias e preparar o cenário para o crescimento econômico. Estes países precisam entender que o espaço político é uma via de mão dupla, ou seja: ao mesmo tempo em que suas nações se desenvolvem, inúmeras outras obrigações surgirão. O aumento de poder gera uma necessidade muito maior de controle sobre suas políticas e suas ações num geral.” (REIS de ARAÚJO, SANTOS, 2011,15)

E se o consenso mínimo foi a condição possível para a formação e solidificação do grupo, a diferença das agendas agrícolas do Brasil (e da Argentina) em relação aos demais países (principalmente Índia e China, outros dois atores importantes) era irreconciliável a tal ponto que, mesmo com a melhor atuação diplomática, seria difícil chegar a um mesmo denominador. Este aspecto sublinha que, por mais que os países em desenvolvimento possuam características semelhantes que lhe permitam uma identidade comum, ainda assim possuem grandes diferenças entre si que costumam impactar alinhamentos econômicos e políticos de toda ordem. Os países desenvolvidos parecem perceber que é uma questão de tempo que isso aconteça, e atuaram na Rodada Doha aproveitando esse cenário.

A Rodada Doha demonstrou que o sistema multilateral é uma alternativa inteligente para os países em desenvolvimento, mas ao mesmo tempo frágil. A necessidade de consenso absoluto para o fechamento de acordos e os inúmeros atores envolvidos (além dos Executivos e chancelarias, há também os diversos setores internos a cada país com seus interesses quanto às agendas, fazendo as

respectivas pressões), traz inúmeras variáveis a serem contornadas durante o processo. O multilateralismo é uma arena lógica para se tentar o revisionismo de forças, porém arriscada.

Referências

- A EVOLUÇÃO do PIB e seus componentes. *O Globo*. Disponível em: bit.ly/2iv9P8ml. Acesso em 27 Jul. 2016.
- ALMEIDA, P. R. de. A política da política externa: o papel dos partidos políticos. In: Almeida, Paulo Roberto. *Relações Internacionais e Política Externa do Brasil: história e sociologia da diplomacia brasileira*. Porto Alegre: UFRGS, 2004.
- AMORIM, C. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003:2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, Dezembro de 2010, edição 53 (special edition), p. 214-240.
- AMORIM, C. *Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e ativa*. São Paulo: Benvirá, 2015.
- AS EXPORTAÇÕES Brasileiras e os Ciclos de Commodities: tendências recentes e perspectivas. Análise Apex-Brasil - Conjuntura e Estratégia. Brasília, Julho de 2011.
- AZEVEDO, R. *Rodada de Doha está longe de ser concluída*. Entrevista. [06 julho 2016]. *Swissinfo.ch*. Entrevista concedida a Lourdes Sala. Disponível em: bit.ly/2yvarph. Acesso em: 27 Jul. 2016.
- CASTELAN, D.R. Internacionalização econômica e coalizões políticas. Tese de doutorado em Ciência Política. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2014.
- CORRÊA, L.F.N. O Mercosul e a OMC: regionalismo e multilateralismo. São Paulo: LTr, 2001, apud REIS DE ARAÚJO, Quintino; SANTOS, Nenrod Douglas de Oliveira. Multilateralismo no comércio internacional – a Rodada Doha e a agricultura brasileira. *Revista de Economia e Relações Internacionais*, São Paulo, v.10, número 19, pp. 5-21, Julho de 2011,.
- CHADE, J. Para OMC, diferenças entre países na Rodada Doha são ‘insuperáveis’. [21 abril 2011]. *O Estado de S. Paulo*. Disponível em: bit.ly/2hc70MV. Acesso em: 27 Jul. 2016.
- GONÇALVES, R. Doha: derrota do Itamaraty, vitória do Brasil. *Le Monde Diplomatique Brasil*. São Paulo. Setembro de 2008. p.13-14.
- GONÇALVES, R. Cooperação Sul-Sul, Mercosul e Relações Comerciais Bilaterais do Brasil. Fracasso da Política Externa do PT. Texto para discussão 023. Instituto de Economia. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Julho de 2016.
- GROSER, T. *Brasil foi fundamental para destravar agricultura, diz OMC*. Entrevista. [09 agosto 2004]. *Folha de S. Paulo*. Entrevista concedida a Cíntia Cardoso. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0908200414.htm>> . Acesso em 27/07/2016.
- LIMA, M. R. S. de; HIRST, M. “Brasil como país intermediário e poder regional”. In: *Os Brics e a Ordem Global*. 1ª edição. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2009.
- MCGREGOR, R. Silver of hope for global trade. [13 julho 2005]. *Financial Times*. Disponível em: on.ft.com/2h5jdPY. Acesso em: 07 Ago. 2016.
- MILANI, C.; DUARTE, R. S. “Cooperação para o desenvolvimento e cooperação Sul-Sul: a perspectiva do Brasil”, in RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; AYERBE, Luis Fernando (org.). *Política externa brasileira, cooperação Sul-Sul e negociações internacionais*. 1ª edição. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

NASSIF, M. I. Exportações: o avanço das commodities. *Revista Desafios do Desenvolvimento – IPEA*, Brasília, 27 de julho de 2011, edição 66. Disponível em: bit.ly/2zwvypnR. Acesso em: 27 Jul. 2016.

RAMANZINI JÚNIOR, H. O Brasil e as negociações no sistema GATT/OMC: uma análise da Rodada Uruguai e da Rodada Doha. Tese de doutorado em Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

RAMANZINI JÚNIOR, H. *Processo Decisório de Política Externa e Coalizões Internacionais: as posições do Brasil na OMC*. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo.

RAMANZINI JÚNIOR, H.; AYERBE, L. F. Introdução. In: RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; AYERBE, Luis Fernando (org.). *Política externa brasileira, cooperação Sul-Sul e negociações internacionais*. 1ª edição. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

RAMANZINI JÚNIOR, H. *et al.* “As diferentes dimensões da cooperação Sul-Sul na política externa brasileira”. In: RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; AYERBE, Luis Fernando (org.). *Política externa brasileira, cooperação Sul-Sul e negociações internacionais*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

REIS DE ARAÚJO, Quintino; SANTOS, Nenrod Douglas de Oliveira. Multilateralismo no comércio internacional – a Rodada Doha e a agricultura brasileira. *Revista de Economia e Relações Internacionais*, São Paulo, vol. 10, n. 19, p. 5-21, Julho de 2011.

SILVA, A. O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, 1995, vol.8 n.15, p. 95-118.

SILVA, M.R. A Rodada Doha e o futuro do Comércio Mundial. *Jornal Pequeno*, ed. 22682. São Luís, jul 2008. Disponível em: bit.ly/2hH0ieM. Acesso em: 13 Set. 2010.

THORSTENSEN, Vera; FERRAZ, Lucas. Brasil: entre acordos e mega-acordos comerciais. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, vol. XXVIII, p. 60-69, 2014.

A Geopolítica da Rússia nos Anos 2000: Desafios e Maior Projeção no Sistema Internacional

Rosiane Martins²⁵⁶

1. Introdução

Em sua história, a Rússia passou por mais de uma vez por períodos de desintegração e reconstrução de seu poder, se constituindo sempre como um importante ente do sistema internacional. No início do século XXI, tudo indica que este país persegue estratégias que o façam recuperar sua velha importância no sistema internacional e se reconstituir como uma potência regional após o colapso da União Soviética e o intervalo dos anos 1990, quando sua política externa foi de forte alinhamento com o Ocidente.

A realidade geopolítica russa a partir dos anos 2000 vem sendo marcada por fortes alterações de estratégia e inserção internacional que acompanharam a mudança de paradigma no quadro político interno. Atualmente, a Rússia é membro permanente do Conselho de Segurança da ONU (Organização das Nações Unidas), faz parte dos BRICS²⁵⁷, é detentor do segundo arsenal atômico do mundo e maior fornecedor de gás para a Europa, sendo suas fontes energéticas altamente estratégicas e responsáveis por crescentes ganhos econômicos. Em 2007, o país já havia retomado níveis de crescimento superiores a crise dos anos 1990. A alta do preço internacional do petróleo deu à Rússia uma capacidade financeira que permitiu ao Estado se engajar em políticas que ampliaram seu poder de intervenção e ação em conflitos internacionais.

Neste trabalho iremos abordar a ruptura com o modelo de alinhamento pró-ocidente dos anos 1990 e as mudanças de estratégia e retórica promovidas pelo então presidente russo Vladimir Putin e por Dmitri Medvedev (2008-2012). Estes dois últimos têm se alternado no cargo de presidente e primeiro-ministro, de modo que, do ano 2000 até os dias de hoje, a alternância Putin-Medvedev tem conseguido uniformizar os objetivos da política russa.

²⁵⁶ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional/PEPI-UFRJ. Contato: rosiane.santos@pepi.ie.ufrj.br

²⁵⁷ Ao final de 2001, um estudo da Goldman Sachs afirmou que o Brasil, a China, a Índia e a Rússia poderiam estar até 2050 entre as economias mais importantes do planeta. Em 16 de junho de 2009, os líderes destes países realizaram uma primeira reunião, na Rússia. Desde então, o grupo tem tomado medidas para aumentar a cooperação política realizando cúpulas anuais, além de diversos encontros em nível subnacional como, por exemplo, as reuniões entre bancos de desenvolvimento, institutos de estatística e ministérios da saúde. Em 2011, foi admitida no grupo a África do Sul como membro integral e o grupo passou a se chamar BRICS ao invés de BRIC. Os cinco países possuem algumas semelhanças, como grande extensão territorial, expressiva população e um histórico recente de transformações socioeconômicas. Ainda assim há enorme diferença entre eles, tais como suas estruturas econômicas, seus estágios de desenvolvimento tecnológico, a participação no comércio internacional, a forma como lidam com suas vastas biodiversidades e a questão da democracia e o poder militar. Em 15 de junho de 2014, na sexta cúpula do grupo, em Fortaleza, no Ceará, os países assinaram um acordo que oficializava a criação de seu próprio banco de desenvolvimento, que havia sido proposta em um encontro em 2012, na África do Sul. Fonte: BRICS Policy Center. Disponível em: http://bricspolicycenter.org/homolog/sobre_os_brics.

Além disso, pretendemos expor o papel central que as políticas norte-americanas exercem neste processo e como suas medidas foram progressivamente conduzindo a Rússia para um papel de maior contestação da hegemonia dos Estados Unidos ao passo de uma maior projeção geopolítica no sistema internacional.

1. A chegada de Putin ao poder e a nova concepção do Estado Nacional

Vladimir Putin foi eleito presidente da Rússia depois de ocupar o cargo de primeiro-ministro de Bóris Ieltsin. Em dezembro de 1999 assumiu o cargo de presidente interino após a renúncia de Ieltsin e, posteriormente, em 26 de março de 2000, foi eleito através do voto direto presidente da Federação Russa.

A agenda de campanha de Putin tinha promessas de mudanças essenciais na inserção geopolítica da Rússia em relação aos anos 1990. Isto porque o bombardeio na Sérvia em 1999, que ocorreu sob forte oposição da Rússia e sem consulta ao Conselho de Segurança da ONU, trouxe para o centro das discussões internas a questão da segurança internacional. Mas, é de fundamental importância ressaltar que a mudança de paradigma na política interna da Rússia não se materializou automaticamente numa postura de contestação do poder e das ações norte-americanas e de outras potências no sistema internacional como vem ocorrendo de forma mais recorrente nos dias de hoje.

Internamente, de imediato, Putin promoveu a recentralização do poder e a reafirmação de um projeto de desenvolvimento nacional. Tomou uma série de medidas políticas que pudessem unir os interesses nacionais, exercendo grande influência no Parlamento russo, de modo que pudesse garantir a aprovação de leis. O presidente esteve comprometido com um modelo de Estado forte e procurou criar um grupo de elite que compartilhassem dessa mesma visão.

A reestatização dos setores energético e militar foi responsável por dar uma nova dinâmica à economia russa e à sua recuperação, depois da desastrosa política econômica dos anos 1990. De modo que a nacionalização das armas e da energia fez parte de uma estratégia central de política econômica do Estado russo (MEDEIROS, 2008). A exploração de recursos energéticos foi vista como um meio para gerar capital para o desenvolvimento do país, se assemelhando com o histórico da Rússia de desenvolvimento guiado pelo Estado²⁵⁸. Essa estratégia visava o aumento da participação do Estado nas empresas de energia, sobretudo nas mais importantes como a Rosneft e a Gazprom. O Estado também se empenhou na construção de dutos e nas negociações nos contratos de longo prazo com países consumidores de energia. Além disso, não houve a renovação de acordos de partilha de produção com as empresas Ocidentais na maioria dos campos de petróleo mais lucrativos, como na Sibéria e no Extremo Oriente (TSYGANKOV, 2016).

No início do primeiro mandato do presidente Putin a visão do Kremlin era de que a Rússia deveria obter o reconhecimento de seus interesses pelo Ocidente através de um desenvolvimento preferencial da economia e a criação de laços políticos com o Ocidente (TSYGANKOV, 2016). Graças ao crescimento da demanda internacional por recursos energéticos, bem como pelo aumento de seus preços internacionais, a energia tornou-se o esteio da economia russa e uma ferramenta potente na sua política externa. Um estudo sueco apontou que entre 1991 e 2006, a

²⁵⁸ Luís Manuel Fernandes aborda a questão histórica da Rússia de condução do desenvolvimento guiado pelo Estado, como os primeiros surtos modernizantes nos período dos czares e a economia centralmente planificada no período soviético (FERNANDES, 1999).

Rússia usou o comércio de energia para fins políticos em cinquenta e cinco ocasiões (OLDBERG, 2011). A exemplo disto foi uma declaração do embaixador russo em Kiev. O embaixador afirmou que o preço do gás natural russo vendido para Ucrânia iria depender dos resultados da eleição presidencial no país.

O conceito de política externa do Kremlin se diversificou em 2008 com a chegada de Dmitri Medvedev a presidência e em 2013, após a reeleição de Vladimir Putin. Mas não houve nenhuma mudança absolutamente relevante na condução da política externa implementada pelos dois líderes. Tanto Putin quanto Medvedev chamaram o mundo para a multipolaridade e alertaram para o perigo da unipolaridade no sistema internacional. Em ambos, o desenvolvimento econômico também foi visto como um meio para um fim e o reconhecimento da importância da Rússia no sistema internacional passava pelo fortalecimento de sua economia. A base da economia russa são seus recursos energéticos (petróleo e gás), mas o país também é exportador de ouro, níquel, alumínio e madeira. A Rússia também exporta armas e é de certa forma “privilegiada” pelas sanções a alguns países (OLDBERG, 2011). Assim a Rússia tem vendido armas para a Índia, China (a China é sancionada pelos Estados Unidos e pela Europa na compra de armamento desde 1989), para o Irã (sancionado desde 1979 pelo Ocidente), Sudão e Coreia do Norte. A Nicarágua e a Venezuela também possuem acordos sobre o comércio de armas com a Rússia e talvez isso possa explicar o reconhecimento da independência da Ossétia do Sul e da Abecásia pelos dois países.

O combate ao separatismo na Chechênia, importante produtora de petróleo, também esteve no centro das questões do novo governo.

A declaração de independência da Chechênia ocorreu em 1991 e depois disto duas guerras se seguiram, em 1994 e 1999, de modo que na entrada dos anos 2000, quando Putin assumiu a presidência da Federação Russa, o conflito persistia e a Rússia foi alvo de uma série de ataques terroristas por parte dos separatistas chechenos. Quando ocorreu o atentado na escola de Beslan, a Rússia chegou pela primeira vez ao mais próximo de uma postura mais assertiva, declarando publicamente que poderia retaliar a Arábia Saudita pelo apoio dado aos separatistas. Após o ocorrido em Beslan, Putin centralizou ainda mais o poder na Rússia. Governadores locais passaram a não serem mais eleitos pelo voto direto, mas sim nomeados pelo próprio presidente e confirmados pelos órgãos legislativos locais. Houve também a criação de vários distritos federais chefiados por funcionários da presidência com a presença de enviados que influenciam nas decisões do governo e controlam a estrutura de poder local, incluindo militares, policiais e promotores (TSYGANKOV, 2016).

Quando os Estados Unidos sofreram os ataques terroristas em 11 de setembro de 2001, o presidente Putin prestou solidariedade aos norte-americanos e apoiou logo em seguida a invasão do Afeganistão e a chamada luta norte-americana de guerra ao terror, aprovando resoluções no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas e fazendo parte da coalizão antiterrorista internacional. Este foi um breve período em que as relações entre os dois países foram mais cordiais. A Rússia apoiou abertamente a ofensiva militar norte-americana contra a al-Qaeda e o Talibã e auxiliou na intervenção do Afeganistão facilitando o acesso dos Estados Unidos as bases aéreas da Ásia Central, o que teve relevante importância para a realização de ações no território afegão (KANET, 2011). Em certa medida, a Rússia buscava com o apoio aos Estados Unidos enquadrar como terroristas os separatistas da Chechênia, que eram apoiados pela Geórgia e pela Arábia Saudita. Durante os anos 1990, os Estados Unidos se declararam também favoráveis à independência da Chechênia.

A Rússia também se posicionou pró-ocidente nas questões nucleares da Coreia do Norte e do Irã discutidas no Conselho de Segurança. Ou seja, o governo do presidente Putin não tinha um caráter automático de contraposição às ações dos Estados Unidos e dos principais países europeus, mas suas posições foram sim pautadas em elementos materiais que buscavam a contenção da Rússia mesmo com o fim da Guerra Fria do que em uma busca desenfreada para reaver seu *status* de potência global. Já a partir de 2002 começaram a aparecer sinais de deterioração nas relações entre os dois países. A Rússia foi contra a intervenção dos Estados Unidos no Iraque, significando umas das primeiras baixas nas relações bilaterais desde os ataques de 11 de setembro.

2. A mudança na retórica da política externa russa: do discurso contestador à invasão da Geórgia

As Revoluções Coloridas ocorreram na Sérvia (2000), na Geórgia (2003), na Ucrânia (2004) e no Quirquístão (2005), todas em países que à época possuíam governo pró-Rússia. Foi no contexto destas revoluções umas primeiras mudanças na retórica da política externa da Rússia em relação ao Ocidente, uma vez que o sucesso dos levantes tenha se materializado em uma baixa na influência da Rússia nos países onde ocorreram.

Moscou interpretou as revoluções como uma tática para justificar intervenções dos Estados Unidos e da Europa nestes países e concluíram que os processos acabaram por prejudicar e não contribuir na manutenção das instituições e da estabilidade destes Estados (CORDESMAN, 2014). Nesta interpretação, as revoluções configuravam uma ofensiva contra a Rússia, uma vez que todos os países onde ocorreram as revoluções possuíam governos pró-Rússia e fizeram parte da antiga esfera de influência soviética. Além disso, os levantes que almejavam a derrubada destes governos tiveram presença de instituições norte-americanas, como organizações não governamentais. Posteriormente, Putin declarou que as Revoluções Coloridas serviram de exemplo pra Rússia e ressaltou os instrumentos geopolíticos envolvidos.

Portanto, embora a primeira demonstração de força da Rússia no sistema internacional depois da dissolução da União Soviética tenha sido em 2008 na Geórgia, as chamadas Revoluções Coloridas, ocorridas entre 2000 e 2005, já acenderam uma alerta em Moscou e uma mudança na retórica da política externa russa, quando vai ficando mais claro o objetivo de contenção da Rússia pelos Estados Unidos.

Nos últimos anos, Moscou tem sistematicamente chamado a atenção para a necessidade do restabelecimento de uma ordem internacional multipolar e este elemento está presente nos principais discursos tanto de Putin como de Medvedev, como veremos adiante. Já em 2000, quando Moscou lançou um novo conceito de política externa da Rússia, foi ressaltado que a Rússia se comprometia com uma abordagem multipolar para a segurança internacional (KANET, 2011). Em 1999, enquanto presidente interino, Putin deixou claro sua determinação em reverter a trajetória de declínio e humilhação da Rússia e também evitar a perspectiva de desintegração da Federação Russa (BERRYMAN, 2011). Em 2007, em discurso na Conferência de Munique sobre a segurança internacional Putin adotou um tom claramente contestador e assertivo:

A estrutura desta conferência me permite evitar a polidez excessiva e a necessidade de falar em com rodeios e termos diplomáticos agradáveis,

mas vazios. O formato desta conferência me permite dizer o que realmente penso sobre problemas de segurança internacional (...).

Considero que o modelo unipolar não só é inaceitável, mas também impossível no mundo de hoje. E não apenas porque um líder único no mundo contemporâneo – e precisamente no mundo contemporâneo – não teria suficientes recursos militares, políticos e económicos. Mas porque – o que é ainda mais importante – se trata de um modelo imperfeito por não possuir os fundamentos morais que regem a civilização moderna.

Após criticar a ordem internacional unipolar o presidente Putin faz uma crítica aberta aos Estados Unidos e suas ações militares:

Ações unilaterais, e frequentemente ilegítimas, que não tem solucionado qualquer problema. Além disso, causaram novas tragédias humanitárias e geraram novos focos de tensão. Julguem por si próprios: não diminuiu o número de guerras e de conflitos locais e regionais. Não morreram menos pessoas nestes conflitos – na realidade estão a morrer mais do que anteriormente. Significativamente mais.

Atualmente somos testemunhas do uso desmesurado, e quase incontido, da força nas relações internacionais – da força militar – força que está mergulhando o mundo num abismo de conflitos permanentes. Como resultado disto, não temos força suficiente para encontrar uma solução integral para qualquer destes conflitos. E assim, torna-se também impossível encontrar soluções políticas.

Verificamos que existe cada vez maior desprezo pelos princípios básicos do direito internacional. E normas legais independentes estão, como matéria de fato, a tornando-se cada vez mais próximas ao sistema legal de um determinado Estado. Um Estado e, naturalmente, em primeiro lugar os Estados Unidos, ultrapassou suas fronteiras nacionais de todas as maneiras. Isto é visível no modo como impõe regras às outras nações nos domínios económico, político, cultural e educacional. Bem, quem é que gosta disto? Quem está satisfeito com isto?

Por fim, Putin abordou questões particularmente relacionadas à segurança da Rússia e o papel que os Estados Unidos desempenham através da OTAN e de sua expansão:

Penso que é óbvio que a expansão da OTAN não tem qualquer relação com a modernização da própria Aliança ou com a garantia da segurança na Europa. Pelo contrário, representa uma séria provocação que reduz o nível de confiança mútua. E temos o direito de perguntar: Contra quem

se dirige essa expansão? E o que aconteceram às garantias que os nossos parceiros ocidentais fizeram depois da dissolução do Pacto de Varsóvia? Onde estão hoje tais declarações? Ninguém se lembra delas sequer. Mas eu me permitirei recordar a esta audiência o que foi dito. Gostaria de citar o discurso do secretário-geral da OTAN, o Sr Woerner, em Bruxelas no dia 17 de Maio de 1990. Na ocasião ele afirmou o seguinte: "o fato de estarmos decididos a não colocar as forças da OTAN fora do território alemão, dá à União Soviética uma forte garantia de segurança". Onde estão tais garantias?²⁵⁹

Por seu turno, a visão ocidental confere um caráter psicológico às posições russas. Quando escreveu sobre a Nova Ordem Mundial do pós-Guerra Fria, o ex-secretário de Estado norte-americano Henry Kissinger afirmou que era de extrema importância que os Estados Unidos administrassem a dissolução do ex-bloco soviético para que assim se evitasse que a Rússia retomasse suas pretensões imperialistas, pois, segundo Kissinger, "*os psicólogos podem discutir se há uma insegurança enraizada ou uma agressividade congênita*" (KISSINGER, 2012 p. 767).

Neste sentido, implica as questões de conflito da Rússia com os Estados Unidos ou a Europa a uma questão de "psicologia russa" e não trata questões objetivas como a permanente expansão da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) em direção as fronteiras da Rússia e outras expansões dos Estados Unidos ao longo dos anos 1990. Kissinger ainda fala do cuidado que os Estados Unidos devem tomar frente "*a tradicional truculência russa*" e da necessidade de uma transformação moral na Rússia:

A Rússia com os governos que tiver, assenta-se no território que Halford Mackinder chamou de *heartland* geopolítica, e é herdeira de uma das mais fortes tradições imperiais. Mesmo que a postulada transformação moral ocorresse, levaria tempo e, nesse interlúdio, os Estados Unidos deveriam reduzir os riscos. (KISSINGER, 2012, p.765)

Condoleezza Rice também usou esse tipo de argumento quando tratou a crise da Geórgia. A ex-secretária de Estado dos Estados Unidos afirmou que "Putin é orgulhoso e impulsivo e que todos deveriam se preocupar com o uso da força pela Rússia e que Putin já estava provocando conflitos em outras partes separatistas da Geórgia" 260.

Estes tipos de abordagem ignoram a política que os Estados Unidos têm posto em prática desde o fim da Guerra Fria através da OTAN de forma direta e de forma indireta através da União Europeia e de organismos internacionais. A dissolução do bloco soviético não fez com que os norte-americanos abandonassem a política de contenção da União Soviética executada ao longo de toda Guerra Fria. Em todos os anos 1990, a OTAN prosseguiu com sua expansão e a incorporação de países que fizeram parte da União Soviética.

²⁵⁹ O discurso completo de Putin pode ser encontrado no site oficial do Kremlin. Disponível em: bit.ly/2zxcxVI. (tradução nossa).

²⁶⁰ Consultar: theatn.tc/2iw9YIN.

No fim da década de 1990, os Estados Unidos já exerciam forte influência em territórios fronteiriços da Rússia, começando pelo Báltico, atravessando a Europa Central, a Ucrânia, a Bielorrússia, passou pela pacificação dos Bálcãs, chegando até a Ásia Central e o Paquistão (FIORI, 2008).

Neste mesmo período, a postura da Rússia foi de certa “ingenuidade” (MAZAT & SERRANO, 2012) e Moscou chegou a assinar o Ato Fundador com a OTAN, em 1997. Nele, OTAN e Rússia se consideravam parceiros e estabeleceram conversações sobre cooperação e segurança. Atualmente, Moscou tem continuamente denunciado violações da OTAN ao tratado, uma vez que as políticas militares comandadas pelos Estados Unidos no Leste da Europa são frequentes. As relações da Rússia com os Estados Unidos após a dissolução do bloco soviético foram passando por uma progressiva deterioração. Conforme assinalado, o bombardeio na Sérvia em 1999, sem consulta ao Conselho de Segurança, ocorreu sob forte oposição da Rússia. Ainda em 1999, a Polônia, Hungria e a República Tcheca aderiram a OTAN, sendo assim os primeiros países que fizeram parte do Pacto de Varsóvia a se juntar a Aliança. Há uma forte simbologia para a Rússia nestas adesões. O Pacto de Varsóvia foi uma aliança militar formada em 1955 para fazer contraposição à própria OTAN.

Outra questão central na deterioração das relações entre a Rússia e os Estados Unidos é o projeto de instalação de um Escudo Antimísseis Balísticos na Europa Central que está em projeto desde 2008. Em resposta ao possível prosseguimento do projeto, a Rússia reforçou laços com Cuba, Venezuela e a Líbia, sendo todos Estados considerados hostis pelos Estados Unidos (OLDBERG, 2011). A questão da construção do escudo até os dias de hoje tem sido mais um ponto de conflito entre a Rússia e os Estados Unidos.

Washington tem afirmado que a construção do Sistema de Defesa Antimísseis Balísticos em nada tem a ver com a Rússia, mas sim se é uma defesa contra o Irã e a Coreia do Norte. A localização do sistema de defesa é prevista na República Tcheca e na Polônia e depois da intervenção russa na Geórgia, os dois países ratificaram os acordos com os Estados Unidos muito rapidamente (KANET, 2011). Por sua vez, presidente à época, Medvedev afirmou que uma provável resposta seria a implantação de mísseis na região de Kaliningrado²⁶¹, ao longo de toda a fronteira com a Polônia.

2.1. A crise na Geórgia

A intervenção da Rússia na Geórgia marcou a primeira demonstração de força da Rússia no sistema internacional desde o fim da União Soviética. Para o escritor Vladimir Rukavishnikov, a mídia Ocidental interpretou que no episódio da Geórgia a Rússia havia então decidido se desfazer do uso do soft-power em favor do uso da força militar bruta (RUKAVISHNIKOV, 2011). E constatou-se que desde o conflito entre a Rússia e a Geórgia, os líderes russos deixaram de simplesmente assistir o aumento da presença Ocidental em sua área de influência e passaram a agir dentro desta própria área (KANET, 2011). Para Ronald Asmus, um dos oficiais norte-americanos responsáveis pela concepção e implementação do alargamento da OTAN para o Leste, a guerra foi travada pela

²⁶¹ Kaliningrado é um enclave russo localizado entre a Polônia e a Lituânia e uma área separada do território contínuo da Rússia.

discordância da Rússia ao desejo da Geórgia de se alinhar ao Ocidente e não sobre questões da Ossétia do Sul e da Abecásia (BERRYMAN, 2011).

A Ossétia do Sul e a Abecásia eram províncias georgianas de maioria russófona e que foram integradas à Geórgia em 1991, durante o processo de dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Já em 1992, se declararam unilateralmente independentes, desencadeando assim um conflito entre o exército georgiano e as tropas separatistas. Apesar de acordos terem sido assinados, a Geórgia seguiu reivindicando a soberania sobre a Abecásia e a Ossétia do Sul ao longo dos anos 1990. A posição da Rússia, desde 1992, foi de apoio aos movimentos separatistas.

Em 2008 novos conflitos irromperam em um momento em que as atenções de todo o mundo estavam voltadas para os Jogos Olímpicos de Beijing, na China. O exército georgiano invadiu a Ossétia do Sul sob aprovação dos Estados Unidos e da União Europeia, muito embora nenhum destes últimos tenha dispensado ajuda material e militar à Geórgia. Após a invasão da Ossétia do Sul, a Rússia declarou guerra à Geórgia e derrotou o exército georgiano muito rapidamente, reconheceu a independência da Abecásia e da Ossétia do Sul e concluiu alianças militares com ambos (OLDBERG, 2011). O conflito russo-georgiano teve implicações na OTAN, de modo que a adesão da Geórgia ficou fora da agenda de expansão da Aliança e o país foi aconselhado a perseguir o objetivo de longo prazo de inserção na União Europeia (BERRYMAN, 2011). Ao fim do conflito, a principal sinalização da Rússia foi que o Sul do Cáucaso é uma região de seu interesse. John Berryman faz uma ligação desta posição russa com a tradição Realista das Relações Internacionais. Para o autor:

No mundo anárquico da política internacional as grandes potências procuram exercer influência dominante em suas regiões e querem negar o acesso das potências rivais. Usam uma variedade de instrumentos, tais como zonas tampão, esferas de influência, esferas de interesses ou intervenções militares inevitáveis (BERRYMAN, 2011)

Deste ponto de vista, Charles Kupchan também aborda a questão das regiões de influência: “os Estados Unidos dificilmente ficariam de braços cruzados se a Rússia fizesse uma aliança com o México e o Canadá e os norte-americanos começariam a construção de instalações militares ao longo de suas fronteiras com os Estados Unidos” (KUPCHAN, 2002).

Mankoff argumenta que o uso da Rússia de zonas-tampão em sua própria defesa é histórico:

Consolidação em casa e expansão no exterior sempre foram as chaves para garantir a Rússia contra seus saqueadores vizinhos, quer fossem os tártaros, turcos, polacos, ou, mais recentemente, alemães. Sem fronteiras defensáveis, a Rússia historicamente caiu sobre o estabelecimento de zonas-tampão entre o próprio país e seus rivais. A Ucrânia desempenhou esse papel contra os turcos e tártaros durante séculos; a Polónia contra a Alemanha no século XIX e novamente após o Pacto Nazi-Soviético de 1939. Durante a Guerra Fria, foram os satélites da Europa Oriental da União Soviética (novamente com a Polónia na vanguarda) que serviu

para isolar o interior da Rússia contra agressões estrangeiras (MANKOFF, 2009).

Uma vez que os Estados Unidos e a União Europeia apoiavam as reivindicações da Geórgia sobre os territórios, a reação do Ocidente em relação à intervenção russa foi bastante negativa. Os Estados Unidos e a União Europeia trataram o caso como uma “agressão da Rússia à Geórgia”. Posteriormente, uma comissão da União Europeia, após investigar as responsabilidades no conflito, concluiu que o país agressor foi a Geórgia. Sobre a acusação do Ocidente, Putin afirmou que a Rússia usa meios pacíficos para alcançar seus objetivos e a violência só é usada em legítima defesa ou se sancionada pelas Nações Unidas (OLDBERG, 2011).

A Geórgia é um país vulnerável geograficamente e etnicamente complexo e o colapso da União Soviética foi um processo complicado para os georgianos. O fim da URSS foi marcado por uma violência étnica, especialmente no sul do Cáucaso, região onde a Geórgia está inserida (JUDT, 2007). Depois de sua independência, a Geórgia sempre buscou uma aproximação maior com a Europa do que com a Rússia. O Ocidente interpreta que o reconhecimento da soberania da Ossétia do Sul e da Abecásia pela Rússia é um instrumento para legalizar a presença militar russa no território e proteger seus negócios, uma vez que há gasodutos russos no território georgiano. O alerta russo com a ameaça da Geórgia começou com a Revolução Rosa e com a promessa do novo governo georgiano de adesão a OTAN e a União Europeia, bem como a possibilidade de pôr em prática uma política econômica liberal e hostil com a Rússia.

Os Estados Unidos buscam maior influência na região do Cáucaso, pois procuram diversificar o abastecimento de gás da Europa. A construção do Traçado de Nabuco é um projeto com o objetivo diversificar as rotas de abastecimento de gás da Ásia Central para a Europa, sem que assim seja necessário que os gasodutos passem por território russo. No entanto, o projeto ainda não se materializou devido a não adesão dos países da Ásia Central, onde a Rússia tem reforçado sua influência, sobretudo no âmbito da Cooperação de Shangai e da União Euroasiática. O objetivo de construção do gasoduto foi interpretado por Moscou como mais uma tentativa do Ocidente de dominação de recursos energéticos. Desde o início dos anos 1990 os Estados Unidos abordavam a questão da diversificação das rotas energéticas, tratando, sobretudo, a construção de gasodutos e oleodutos semelhantes ao projeto do Traçado de Nabuco. Por sua vez, a Rússia tem feito um esforço para aumentar o controle sobre o fluxo de petróleo e gás para a Europa, assinando novos acordos com os produtores da Ásia Central para expandir suas exportações de gás através da Rússia (KANET, 2011).

Zbigniew Brzezinski, que foi assessor de segurança do presidente Jimmy Carter, escreveu sobre a questão de diversificação das rotas de energia e sobre a administração do espaço territorial da antiga União Soviética em sua obra *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, de 1997.

Sobre o antigo território da União Soviética e as implicações de sua dissolução, o autor afirmou que

Até recentemente, a Rússia foi a criadora de um grande império territorial e líder ideológico dos Estados-satélites, que se estendia do

coração da Europa a um ponto do Mar do Sul da China, tornou-se um Estado nacional agitado, sem acesso geográfico fácil ao mundo exterior e potencialmente vulnerável a conflitos debilitantes com seus vizinhos ocidentais, ao sul e nos seus flancos orientais. Apenas os inabitáveis e inacessíveis espaços ao Norte, quase permanentemente gelados, pareciam geopoliticamente seguros. (BRZEZINSK, 1997, p. 96)

Diante disso, o autor alertou sobre a necessidade de administração pelos Estados Unidos deste território que pertenceu a União Soviética: .

Os processos de expansão da Europa e a ampliação do sistema de segurança transatlântico devem provavelmente avançar por etapas deliberadas. Supondo um compromisso forte dos Estados Unidos e da Europa Ocidental, uma agenda teórica, mas cautelosamente realista, poderia ser a seguinte:

1) Em 1999, os primeiros membros da Europa Central terão sido admitidos na OTAN, embora suas entradas na União Europeia não irão acontecer antes de 2002 e 2003.

2) Enquanto isso, a União Europeia deve iniciar as negociações de adesão com as repúblicas do Báltico e a OTAN deve começar a se mover para incluir a Romênia, com adesão provavelmente concluída até 2005. Em algum ponto desta fase, os outros Estados dos Balcãs devem ser elegíveis.

3) A adesão dos países Bálticos pode levar a Suécia e a Finlândia²⁶² a considerar sua candidatura na OTAN

4) Em algum momento, entre 2005 e 2010, a Ucrânia²⁶³, especialmente se, no intervalo o país tiver feito progressos significativos nas suas reformas internas e conseguir assumir de forma mais clara sua identidade como um país da Europa Central, deverá estar pronta para iniciar negociações sérias com a União Europeia e a OTAN. (BRZEZINSK, 1997, p. 84).

Há um paralelo claro sobre o que Brzezinski escreveu sobre a questão geopolítica energética da Ásia Central e o projeto do Gasoduto de Nabuco:

O principal interesse dos Estados Unidos é garantir que nenhum poder único consiga controlar esse espaço geopolítico e que a comunidade global tenha acesso financeiro e econômico sem entraves neste espaço. O pluralismo geopolítico se tornará a realidade duradoura somente

²⁶² Até este ano (2016) a adesão destes dois países ainda não ocorreu.

²⁶³ A Ucrânia também não aderiu à OTAN até os dias de hoje.

quando uma rede de gasodutos e estradas de transporte ligar a região diretamente aos maiores centros da atividade econômica global através dos mares do Mediterrâneo e Árabe, bem como por via terrestre. Assim, os esforços russos para monopolizar o acesso a essa área precisam ser combatidos por serem contrários à estabilidade regional. (BRZEZINSKI, 1997, p.148-149).

Em uma abordagem semelhante sobre a nova ordem mundial, Kissinger retorna ao período da Guerra Fria para desenvolver seu argumento sobre o papel dos Estados Unidos de administrador no novo sistema mundial:

Os Estados Unidos entraram para a Guerra Fria devido a ameaça de expansão soviética e baseiam grande parte de suas expectativas pós-Guerra Fria no desaparecimento da ameaça comunista. Assim como atitudes frente à hostilidade soviética moldaram as atitudes americanas no tocante à ordem global- na teoria da política de contenção- também a faina reformista da Rússia dominou o pensamento dos Estados Unidos na ordem mundial pós-Guerra Fria. A política americana tem se baseado na premissa de que a paz pode ser mantida por uma Rússia temperada. (KISSINGER, 2012, p. 764).

E destaca a “importância” da OTAN na questão da segurança coletiva da Europa desde o período da Guerra Fria até os dias atuais:

Seu propósito era impedir a dominação soviética da Europa, ela serviu ao propósito geopolítico de evitar que as potências centrais da Europa caíssem sob o domínio de um país hostil, qualquer que fosse a justificativa. [...] No mundo pós-Guerra Fria a Europa talvez não seja capaz de entrar em forma outra vez numa nova política atlântica, mas os Estados Unidos têm obrigação consigo mesmos de não abandonar a política de três gerações, no momento da vitória. A tarefa diante da aliança é adaptar as duas instituições básicas que moldam o relacionamento atlântico, a OTAN e a União Europeia (ex-Comunidade Econômica Europeia), às realidades do mundo pós-Guerra Fria. (Kissinger, 2012, p. 769-771).

Para Kissinger, no pós-Guerra Fria, a OTAN permanece sendo o principal elo institucional entre os Estados Unidos e a Europa e mesmo que no decorrer dos anos 1990 a Rússia não tivesse capacidade material e econômica de se empenhar em um ataque à Europa Ocidental, era preciso certa atenção, pois muito provavelmente a Rússia tentaria restabelecer seu antigo império.

Sendo assim, os Estados Unidos devem ser os responsáveis pela administração do antigo território da União Soviética. Além disso, a retórica da política externa em relação à Rússia ainda é de crítica a um perfil de país “agressor”.

O argumento Jeffrey Mankoff parte da premissa de que a Rússia quer obter o *status* de potência global. Para o autor, a política externa mais assertiva da Rússia durante os governos de Putin e Medvedev é apenas o resultado de um processo que começou ainda no governo de Ieltsin. De modo que nesta época, a maior parte da elite russa já reconhecia que a integração com o Ocidente e suas instituições não eram possíveis e nem desejáveis. Portanto, para Mankoff, desde os anos 1990 já existia na Rússia um desejo de ser uma potência global e argumenta que só a recuperação política e econômica dos primeiros anos do governo Putin foram capazes de fazer com que essa ambição fosse atingível (MANKOFF, 2009). A abordagem de Mankoff possui um tom um tanto quanto determinista da posição da Rússia no sistema internacional, além de desconsiderar a posição claramente ocidental da política externa de Ieltsin e de seu ministro das Relações Exteriores, Andrei Kozyrev, que colocou o bom relacionamento com as potências ocidentais acima da aproximação com as ex-repúblicas soviéticas.

Na nossa interpretação, a abordagem de Tsygankov, de que a Rússia na busca por uma maior projeção geopolítica tem tentando se estabelecer como uma potência regional, sem possuir pretensões imperiais se aproxima mais da realidade das ações da política externa da Rússia desde o início dos anos 2000. O presidente Putin tem corretamente pontuado uma por uma das questões em que a Rússia tem defendido seus interesses sem buscar uma ordem internacional unipolar. Em uma entrevista coletiva no final de 2015, Putin ressaltou os pontos em que a Rússia estava se envolvendo em conflitos de posições com os Estados Unidos, como no caso da intervenção no Iraque e na Líbia. O presidente afirmou que Moscou deseja trabalhar em conjunto com os Estados Unidos na resolução dos conflitos internacionais, como a atual crise na Síria, mas que os Estados Unidos devem reconhecer seus erros nas posturas agressivas.

No início do mandato de Medvedev, os dois países falaram em um “*reset*” nas relações bilaterais e o então presidente russo se posicionou positivamente ao aceno de Obama, mas enfatizou a necessidade de igualdade e benefícios mútuos, reiterando que assim como os Estados Unidos, a Rússia possui uma importante responsabilidade nos assuntos mundiais (OLDBERG, 2011). Logo no início de seu governo, Medvedev afirmou o interesse de melhorar as relações com o Ocidente. Como Medvedev foi escolhido a dedo por Putin, havia poucas razões para supor que a condução da política externa pelo novo líder russo fosse ter alterações significativas (MANKOFF, 2009). Afora a questão do posicionamento da Rússia no Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre a questão da zona de exclusão aérea na Líbia, em que Putin e Medvedev discordaram publicamente, a condução da política externa de ambos os líderes apresentaram conformidade.

Obama e Medvedev assinaram e ratificaram o Novo Start²⁶⁴, mas o *reset* nas relações falhou.

O vice-presidente dos Estados Unidos Joe Biden, em discurso na Conferência sobre a Segurança de Munique de 2009, acenou para a Rússia e afirmou ter chegado a hora de “apertar o botão *reset*” e reconstruir boas relações entre os norte-americanos e os russos (ALCARO & ALESSANDRI, 2009 *apud* MAZAT & SERRANO, 2012). Os desdobramentos posteriores das relações entre os dois

²⁶⁴ O Novo Start seguiu-se ao Start I e Start II, todos acordos sobre a redução de armas estratégicas. O Start I foi assinado em 1991, por Bush e Gorbachev e o Start II foi ratificado em janeiro de 1996 pelo Senado dos Estados Unidos e nos anos 2000 pela Duma, mas nunca entrou em vigor.

países e os principais pontos de discordância fizeram por si só que o *reset* falhasse. Posteriormente, Medvedev afirmou ser de extrema dificuldade restabelecer boas relações com os Estados Unidos, sobretudo tendo em vista “*a expansão sem fim da OTAN*” (BERRYMAN, 2011).

Na campanha presidencial de 2012 para a reeleição de Obama, vários políticos pediram o cancelamento do *reset* e rompimento nas relações com a Rússia. Há uma forte visão anti-russa na opinião pública dos Estados Unidos, com críticas a democracia na Rússia, aos direitos dos homossexuais e das minorias.

3. Anexação da Crimeia e a progressiva expansão da OTAN

Desde as recentes expansões da OTAN e das adesões à União Europeia, as relações da Rússia com estas organizações têm apresentado progressiva piora e há uma escalada de conflitos que incluem diretamente os Estados Unidos. A entrada de ex-membros soviéticos na União Europeia, como a Polônia e os países do Báltico exigiu que a organização tomasse uma posição sobre a questão que desafia a Rússia (KANET, 2011).

Nos dias de hoje, os Estados Unidos e a Rússia têm vários posicionamentos contrários em relação a outras questões internacionais. A Rússia se recusa reconhecer a independência do Kosovo em relação à Sérvia, ao passo que os Estados Unidos o fizeram imediatamente. Como vimos anteriormente no discurso do presidente Vladimir Putin na Conferência de Munique, em 2007, a Rússia não aprova a “guerra ao terror” dos Estados Unidos e afirma que as ações norte-americanas tem demonstrado enorme desprezo ao direito internacional. Obama e Putin foram reeleitos em 2012 e novas tensões surgiram entre os dois países. A instalação de um sistema de defesa antimísseis na Europa Central atualmente tem estado no centro das questões conflitivas. A Rússia argumenta que Washington abandonou unilateralmente o tratado de 2001 que proibia o desenvolvimento e implantação de sistemas de defesa antimísseis. Por seu turno, os Estados Unidos afirmam que o sistema de defesa não tem a ver com a Rússia, mas com países como o Irã e a Coreia do Norte.

Embora a Rússia possua boas relações bilaterais com alguns países europeus, como é o caso da Alemanha e da França, coletivamente, nos organismos internacionais, estes países seguem uma política alinhada com os Estados Unidos. Além disso, a União Europeia tem uniformizado sua agenda de sanções com os Estados Unidos desde a anexação da Crimeia pela Rússia. Atualmente, os Estados Unidos e a União Europeia prolongaram as sanções contra a Rússia até o final de 2017.

Notoriamente, a União Europeia não possui uma estratégia geopolítica própria e autônoma aos Estados Unidos, de modo que as relações com a Rússia adquirem um caráter complexo, tendo em vista a interdependência econômica que possuem (MAZAT & SERRANO, 2012).

Com a crise da Ucrânia em 2014, os Estados Unidos lançaram uma campanha para aumentar a presença militar no Leste da Europa, aumentando ainda mais as tensões entre os dois países. O projeto inicial era que a Ucrânia, Geórgia e a Moldávia, todos países que possuem territórios que reivindicaram independência e são pró-Rússia (Crimeia, Ossétia do Sul, Abecásia e Transnístria, respectivamente) recebesse ajuda dos Estados Unidos. Washington não negou que a ofensiva no Leste seja uma resposta à Rússia pela anexação da Crimeia. Em março de 2014, a Casa Branca lançou a seguinte nota:

“Uma presença persistente dos Estados Unidos por terra e mar na região, especialmente na Europa Central e do Leste é uma demonstração necessária e apropriada para os aliados que contribuíram robusta e bravamente para as operações da Aliança (OTAN) no Afeganistão e em outros lugares e que agora estão profundamente preocupados com a ocupação e tentativa de anexação da Crimeia e outras ações provocativas na Ucrânia pela Rússia²⁶⁵.”

Os Estados Unidos tiveram uma reação imediata quando Putin enviou tropas adicionais à Crimeia, em 28 de fevereiro de 2014. Juntamente com o Canadá, os norte-americanos ameaçaram aplicar uma gama de sanções contra a Rússia e até mesmo expulsar o país do G-8. A Polônia seria um dos países que mais teria pressionado os Estados Unidos para dar uma resposta efetiva frente às ações da Rússia na Ucrânia. Os poloneses teriam pedido a instalação de uma base norte-americana em seu território, ignorando assim o acordo firmado entre a Rússia e a OTAN, o Ato Fundador, que proibia esse tipo de construção. Moscou denunciou a violação do tratado e em resposta Varsóvia afirmou que o acordo perdeu seu valor pela própria Rússia, uma vez que o país anexou o território da Crimeia. Anos antes, a Polônia (membro da Aliança desde 1999) já havia alertado que a OTAN deveria se posicionar de forma ainda mais objetiva na Europa Central. Em pronunciamento, o chanceler polonês Sikorski afirmou:

Os nossos colegas americanos nos dizem para não nos preocuparmos, que a OTAN irá nos proteger, mas garantias retóricas são demasiadamente fáceis. A Polônia é assombrada pela memória da luta sozinha contra Hitler em 1939, enquanto nossos aliados aqui estavam. Nunca mais nos permitiremos sermos estimulados por garantias de papel e não apoiados por meios práticos (OLDBERGER, 2011).

Em 2014, Obama declarou que os países do ex-bloco soviético não seriam “abandonados” pelos Estados Unidos e que Moscou sofreria um maior isolamento se mantivesse suas políticas na Crimeia. Em junho do mesmo ano, Obama anunciou um plano militar para o Leste Europeu e afirmou que a Polónia nunca estará sozinha, assim como também não estarão os países do Báltico e a Romênia. Em declaração Obama afirmou: “*O dia dos impérios e das zonas de influência chegaram ao seu fim, os países maiores já não podem intimidar os menores e impor suas vontades com as armas*²⁶⁶”.

Assim, o presidente Obama ignora fatos históricos e todas as ações dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria. Somente na década de 1990, os Estados Unidos realizaram 48 intervenções militares em países muito frágeis e não conseguiram levar estabilidade a nenhum deles (FIORI, 2008).

O presidente norte-americano classificou as ações da Rússia na Crimeia como inaceitáveis: “*Não aceitamos a ocupação da península da Crimeia ou a violação soberana da Ucrânia. Nossas nações livres estarão ombro com ombro diante de novas provocações russas*”.

²⁶⁵ Disponível em: bit.ly/2A8CV4v.

²⁶⁶ Disponível em: bit.ly/2y1TT42.

A expansão da OTAN e novas iniciativas perto da fronteira russa tem prosseguido e, sobretudo, com a justificativa de proteger os países europeus diante das inserções da Rússia, tomando o exemplo da Crimeia. É possível notar que na maioria das declarações do presidente Obama sobre a Rússia o país é visto como um agressor e até mesmo como um inimigo do Ocidente, ignorando as ações dos Estados Unidos nas fronteiras com a Rússia e que o país possua interesses de sua própria segurança. Para Moscou, a questão do papel encorajador dos Estados Unidos para entrada dos países de sua zona de influência em instituições ocidentais, especialmente na OTAN, continua a ser um sério impedimento a melhoria de suas relações bilaterais.

Em relação à postura da ONU sobre a situação da Crimeia, a Rússia reivindica o mesmo tratamento que as Nações Unidas deram a Kosovo. Em seu discurso após o referendo que aprovou a anexação da Crimeia à Rússia, Putin ressaltou que estavam sendo seguidos os mesmos trâmites do processo de independência de Kosovo, reconhecida pelas Nações Unidas.

Putin prosseguiu afirmando que Crimeia faz parte da história da Rússia. De fato, a Ucrânia tem em torno de trezentos anos de associação histórica, étnica e cultural e econômica com a Rússia, além de uma fronteira de 1.576 quilômetros (BERRYMAN, 2011). Após 1991 e o fim das Repúblicas Socialistas Soviéticas, os russos eram a minoria no Estado ucraniano, mas a maioria na região da Crimeia. Em 1992, houve uma tentativa do governo da Crimeia em converter sua autonomia em relação à Ucrânia em independência, mas o objetivo não foi adiante e acabou terminando como um acordo constitucional (WILSON, 2014).

Em seu discurso, Putin afirmou que a transferência da Crimeia para Ucrânia feita por Kruschev violou normas vigentes da época e não foi solicitada a opinião dos cidadãos da Crimeia e de Sebastopol, berço da frota russa do mar Negro. Para Putin, a Crimeia foi “espoliada da Rússia” e que há um sentimento geral compartilhado que a partir de 1991, com o fim da União Soviética, os residentes da Crimeia e de Sebastopol foram abandonados à própria sorte.

Em 2008 quando se discutiu a adesão da Ucrânia à OTAN a população russa de Sebastopol levantou-se em protesto e foi apoiada pela Rússia. O porto de Sebastopol é a principal base da frota russa ao mar Negro e em uma posição altamente estratégica para a Rússia. O ex-presidente Viktor Yanukovych, em 2010, concedeu a Rússia uma nova licença para utilizar o porto por mais vinte e cinco anos em troca de um desconto de dez anos sobre o preço do gás natural que a Rússia fornece à Ucrânia (OLDBERG, 2011). Com a queda de Yanukovych em fevereiro de 2014, Moscou entrou em alerta sobre a questão. Para Putin, conspiradores derrubaram um governo legítimo e recorreram ao *“terror, assassinato e aos massacres. Alguns nacionalistas, neonaçistas, inimigos dos russos e antissemitas executaram esse golpe de Estado e estão hoje no poder”*.

A crise na Ucrânia começou quando o presidente pró- Rússia Yanukovych decidiu, em novembro de 2013, se afastar do Acordo de Associação (as negociações se iniciaram em 2007) da Ucrânia com a União Europeia. eclodiram manifestações em Kiev e houve forte repressão policial. Em fevereiro de 2014, os protestos se intensificaram e Yanukovych deixou o cargo. A Rússia denunciou a queda de Yanukovych como golpe de Estado contra um líder eleito. Em 27 de fevereiro, rebeldes tomaram o poder na Crimeia e confirmaram a realização de um referendo sobre a anexação à Rússia. A ideia inicial era de que o referendo acontecesse em 25 de maio, no entanto, foi antecipado para o dia 16 de março e das 83,1% pessoas que compareceram à votação, 96,7% votaram favoravelmente à anexação da península da Crimeia à Rússia (WILSON, 2014).

Putin afirmou que os Estados Unidos e a Europa participaram deste golpe de Estado e denunciou a ofensiva dos norte-americanos e europeus contra a Rússia. Ainda em seu discurso, Putin afirmou que os habitantes da Crimeia e de Sebastopol se voltaram à Rússia para que os auxiliasse a defender seus direitos e suas vidas e para impedirem a propagação dos acontecimentos que se desenrolava em Kiev, Donetsk, Kharkhov e em outras cidades ucranianas. Também afirmou que em nenhum momento a Rússia violou o direito internacional e que as forças armadas russas nunca entraram na Crimeia, uma vez que já estavam lá. Além disso, os acordos militares entre os dois países preveem uma presença militar russa de 25 mil homens e a Rússia nunca superou esse limite. Putin ainda defendeu que a vontade do povo da Crimeia se apoia na autodeterminação dos povos, prevista na Carta das Nações Unidas.

Putin afirmou que a questão da Ucrânia reflete o mundo atual. Para ele:

Os países ocidentais preferem a força das armas à força do direito e pensam que podem decidir eles próprios os destinos do mundo. Usam a força contra Estados soberanos, criando coalizões baseadas no seguinte princípio: se não estão conosco estão contra nós. E conseguem legitimar suas agressões através de resoluções junto às organizações internacionais. Se por acaso não são assim contemplados, ignoram o Conselho de Segurança da ONU ou até mesmo toda a Organização das Nações Unidas.

Putin cita o caso da Iugoslávia, em 1999, quando Belgrado foi bombardeada por semanas sem nenhuma resolução das Nações Unidas. Assim também foi o caso do Afeganistão e no Iraque. Em relação à Líbia, foi violada a resolução do Conselho de Segurança, quando ao invés de impor uma zona de exclusão aérea no país, começaram a bombardeá-lo. Ainda em seu discurso, Putin qualifica a situação da Ucrânia como golpe de Estado e que este foi organizado pelos países ocidentais e tem como objetivo impedir a integração euroasiática. O presidente afirmou que a Rússia é um participante ativo e independente nos assuntos internacionais e assim como os outros países, tem seus próprios interesses nacionais que devem ser levados em conta e respeitados e isso incluía a perspectiva da Ucrânia de se integrar à OTAN.

Putin finalizou afirmando que a crise na Ucrânia deve ser resolvida pela via política e diplomática, de acordo com a Constituição do país e deixou claro que o uso da força, da coação e da ameaça não terá nenhum efeito sobre a Rússia.

O extenso discurso de Putin após o referendo que decidiu pela anexação da Crimeia a Rússia reitera a posição de Moscou em relação os eventos da Geórgia em 2008. A Rússia não irá tolerar uma ofensiva do Ocidente para além de sua zona de segurança. Conforme Putin exposto no discurso, a visão da Rússia é de que o Ocidente esteve por trás das manifestações ocorridas na Ucrânia desde novembro de 2013, quando Yanukovich decidiu abandonar a adesão ucraniana à União Europeia, sem, contudo, mensurar a capacidade desestabilizadora que os movimentos causariam no país. Por trás destas ações estaria mais uma tentativa da Europa e dos Estados Unidos de diminuir a zona de influência russa.

A Rússia possui nos dias de hoje o objetivo proclamado de aumentar sua influência internacional. Como sinal desta maior projeção foi assinado, em 2014, pela Rússia, Cazaquistão e a Bielorrússia a criação da União Euroasiática, que passou a operar a partir de 2015.

Mas esse objetivo de Moscou não é determinado historicamente e nem fruto de uma psicologia própria do povo russo, como muitos apontam. A Rússia é um Estado nacional forte que reconhece sua posição como um importante ente do sistema internacional. A recuperação de sua economia no início dos anos 2000 deu ao país as bases de sua reafirmação e suas ações militares estão muito mais ligadas às razões pragmáticas e objetivas do que a um desejo desenfreado da Federação Russa de se estabelecer como uma potência global.

O avanço nas relações entre a China e a Rússia também pode se ligar ao papel que os Estados Unidos têm desempenhado no sistema internacional. A China busca com a Rússia diversificar seu abastecimento energético, uma vez que há presença de tropas militares norte-americanas na rota que liga o abastecimento de petróleo do Oriente Médio a China²⁶⁷ e questões sobre a reivindicação do controle do Mar do Sul da China²⁶⁸. Como a China se converteu em um dos maiores importadores de petróleo do mundo, os dois países podem estabelecer potenciais parcerias estratégicas.

O segundo ponto é a necessidade da China em modernizar seu Exército. Os chineses são sancionados pelos Estados Unidos e pelos países europeus na compra de armas sofisticadas desde 1989. Assim, tem buscado a modernização na compra de armas da Rússia. Os dois países fazem parte da Cooperação de Shangai, que ainda inclui quatro países da Ásia Central, a saber o Cazaquistão, o Uzbequistão, o Tadjiquistão e o Quirquistão. A China declarou alinhamento com a Rússia sobre a questão da Síria e em 2014 assinaram um grande acordo de venda de gás natural russo para a China. Em termos geopolíticos, a China também demonstra desconforto nas restrições impostas pelo poder dos Estados Unidos. Isto de certo modo tem encorajado Moscou e Pequim a buscar uma causa comum sobre uma série de questões, desde a guerra no Iraque e a presença de forças norte-americanas na Ásia Central (MANKOFF, 2009).

4. A atuação da Rússia na Síria

A guerra civil na Síria, que eclodiu a partir de 2011, possui elementos bastante relevantes de caráter regional e estreita relação com as grandes potências do sistema internacional. Algumas abordagens já tratam o prolongamento do conflito sírio como um resultado das políticas divergentes dos Estados Unidos e da Rússia. A Síria está localizada no Oriente Médio, sendo assim assume especial importância para os países ocidentais pela sua posição geoestratégica, relativamente às rotas que permitem o acesso e o abastecimento de recursos energéticos. Além disso, a Síria está no centro da luta contra os jihadistas e o terrorismo internacional, o que é uma questão relevante tanto para os Estados Unidos, quanto para a Rússia (RAMOS, 2013).

²⁶⁷ O Estreito de Malacca é a principal passagem marítima entre os oceanos Índico e Pacífico. É umas das vias marítimas mais importantes do mundo e liga o mar de Andamão, ao norte, ao mar da China Meridional, ao sul.

²⁶⁸ As importações de petróleo da China passam pelo Mar do Sul da China, que hoje está sob o controle militar dos chineses, mas que tem sido reivindicado como uma área independente e de trânsito livre por alguns países, como Taiwan e a Indonésia.

A Síria se tornou independente em 17 de abril de 1946 e vários eventos importantes marcaram sua história. De sua independência até 1971, o país passou por uma série de golpes e contragolpes. Somente entre 1946 a 1958 o país teve dez presidentes. O país possui uma grande diversidade étnica e religiosa em seu território. Os sunitas estão em sua maioria, mas a sociedade síria é caracterizada por conter diversas minorias étnicas, como curdos e armênios. Além disso, a Síria recebeu por muito tempo um grande número de refugiados palestinos.

No plano regional conta com dois atores importantes: a Arábia Saudita e o Irã, dois países opositores no sistema internacional. A Arábia Saudita possui posição alinhada com as políticas norte-americanas e de caráter pró-ocidental e é acusada de enviar dinheiro e armas para a oposição ao governo de Bashar al-Assad. Por seu turno, o Irã possui uma retórica de política externa anti-imperialista e anti-estadunidense, além de possuir relações promissoras com a Rússia. O Irã também presta forte apoio ao governo sírio com o envio de material bélico e tropas militares. A Turquia e Israel também se inserem nesse conflito, porém em menor grau. A Turquia é a favor da saída de Bashar al-Assad do governo da Síria e representa o poder da OTAN na fronteira ao norte do país. Por sua vez, Israel se utiliza da situação para criticar o Irã e seu programa nuclear (ZAHREDDINE, 2013).

Os Estados Unidos, que passaram a ter presença ostensiva no Oriente Médio após a Segunda Guerra Mundial, defende a saída de Bashar al-Assad para pôr fim ao conflito, divergindo assim da posição russa de defesa do governo sírio. As forças russas foram responsáveis por destruir diversas bases do autoproclamado Estado Islâmico, principal grupo opositor a Bashar al-Assad que já promoveu atentados em diversas partes do globo. Desde a nomeação de John Kerry como Secretário de Estado, houve uma tentativa de realizar uma conferência com Moscou para tratar a crise na Síria. No entanto, a tentativa de acordo em Genebra em 2014 não obteve sucesso. Os dois países discordam, sobretudo, sobre a permanência de Assad no governo na Síria. Os Estados Unidos argumentam que é necessária a saída de Assad do poder e uma mudança no regime, enquanto Moscou insiste em negociações com o governo. Em 2015, em Moscou, Kerry reconheceu os erros dos Estados Unidos em relação ao Oriente Médio e buscou uma cooperação com a Rússia para lutar contra os extremistas na Síria e em outras regiões (TSYGANKOV, 2016).

No início de 2016, a Rússia e os Estados Unidos continuaram discutindo a cooperação na Síria, no entanto, no início de outubro deste mesmo ano, os Estados Unidos suspenderam unilateralmente as conversações sobre um cessar-fogo na Síria com a Rússia. O porta-voz do Departamento de Estado norte-americano John Kirby afirmou que a Rússia e o governo sírio têm intensificado ataques em áreas civis. Nas palavras do secretário da Casa Branca “a paciência com a Rússia se esgotou” e acusou Moscou de fazer compromissos sem comprometimento de cumpri-los. Por sua vez, Moscou respondeu que lamenta a decisão dos Estados Unidos e a suspensão das conversações tem o objetivo de transferir a culpa para a Rússia.

Tendo em vista que desde 2014 a Rússia sofre sanções dos Estados Unidos e da União Europeia pela anexação da Crimeia, Moscou afirmou que caso os Estados Unidos sancionassem a Rússia pelos bombardeios na cidade de Aleppo, os “*Estados Unidos teriam uma resposta assimétrica*”. O vice-ministro das Relações Exteriores russo, Sergei Ryabkov afirmou à imprensa que “*os passos hostis com*

*relação à Rússia não ficarão sem resposta" e que "os norte-americanos podem se deparar com uma nova realidade, diferente da que estão acostumados"*²⁶⁹.

Os Estados Unidos e a União Europeia defenderam a aprovação de novas sanções contra a Rússia em resposta aos bombardeios em Aleppo que tem causado a morte de civis. Putin respondeu que as sanções fazem parte do objetivo de contenção ao ressurgimento da Rússia como potência internacional. Em novembro de 2015, durante uma coletiva de imprensa, Vladimir Putin acusou os Estados Unidos e seus aliados de financiarem o grupo radical autoproclamado Estado Islâmico²⁷⁰. Putin afirmou que os Estados Unidos enxergam a Rússia como adversário no sistema internacional, enquanto, ao invés disso, deveriam lutar conjuntamente para restabelecer a paz na Síria. Ainda nesta ocasião, Putin contestou de forma clara as ações dos Estados Unidos no Oriente Médio. O presidente russo afirmou que as políticas ambiciosas dos Estados Unidos trazem consequências graves até mesmo para o próprio país e citou o caso do embaixador norte-americano morto na Líbia.

A questão no conflito na Síria, que não tem implicações territoriais diretas nem para a Rússia e nem para os Estados Unidos, demonstra que os dois países não têm conseguido chegar a um consenso sobre a organização do sistema internacional e suas relações de poder.

Conclusão

Com a dissolução formal da URSS em dezembro de 1991, a Rússia emergiu como a herdeira do status jurídico-internacional do antigo bloco.

O novo governo de Ieltsin promoveu uma ruptura profunda com o que havia sido o modelo soviético, ultrapassando mesmo o que foi pensado nas reformas liberalizantes de Gorbachev. A Rússia adquiriu um novo interesse nacional e uma nova concepção de política externa. Junto com seu Ministro das Relações Exteriores, Andrei Kozyrev, Ieltsin buscou uma aproximação com o Ocidente e a inserção nos organismos internacionais, colocando de lado a integração com as ex-repúblicas soviéticas. Para Ieltsin, a Rússia fazia parte da civilização ocidental e o período soviético foi um intervalo nessa integração. Desta maneira, achou que receberia um amplo apoio financeiro para suas reformas e a participação no projeto de segurança europeia. Ambos não chegaram. O financiamento concedido à Rússia ficou muito aquém do que se esperava e a OTAN não integrou a Rússia, não deixou de existir e passou ao alargamento de suas fronteiras em direção ao Leste. Com a chegada de Putin ao poder a concepção do interesse nacional e inserção da geopolítica da Rússia foram se transformando gradativamente até o que temos nos dias de hoje, quando a Rússia é uma das principais contestadoras do poder e das ações dos Estados Unidos no sistema internacional. Tem tentando estabelecer uma zona de segurança em torno de seu território e assim defendido seus interesses econômicos. De modo que se posicionou contra às Revoluções Coloridas, empregou o uso da força na Geórgia e na Crimeia. Em retórica, a Rússia tem se posicionado contra as ações norte-americanas, valendo-se argumentos objetivos e práticos, negando uma visão “psicologizante” de suas ações, como podemos observar nos discursos de Putine Medvedev. Por outro lado, além de procurar restabelecer uma zona de segurança frente às crescentes expansões da OTAN, a Rússia tem buscado aprofundar relações com países da Ásia Central, com a China e no âmbito dos BRICS.

²⁶⁹ Agência EFE, disponível em: bit.ly/2zfGxF4. Acesso em: 18 Out. 2016.

²⁷⁰ Disponível para exibição: bit.ly/2ziGIES. Acesso em 18: Out. 2016.

Referências

- BERRYMAN, J. “Russia, NATO Enlargement, and “Regions of Privileged Interests”. In: *Russian Foreign Policy in the 21st Century*. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- BRZEZINSKI, Z. *The grand chessboard: American primacy and its geostrategic imperatives*. New York: Basic Books, 1997
- FERNANDES, L. “Do capitalismo tardio ao socialismo real”. In: FIORI, J.L. *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- FIORI, J. L. “O sistema interestatal capitalista no início do século XXI”. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. A.; SERRANO, F. *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- Gazeta Russa. Disponível em: www.gazetarussa.com.br.
- JUDT, T. *Pós-Guerra: uma história da Europa desde 1945*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.
- KANET, R. “From the “New World Order” to ‘Resetting Relations’: Two Decades of US–Russian Relations”. In: *Russian Foreign Policy in the 21st Century*. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- KISSINGER, H. *Diplomacia*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MANKOFF, J. *Russian foreign policy: the return of great power politics*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2009.
- MAZAT, N. SERRANO, F. “A geopolítica da Federação Russa em relação aos Estados Unidos e à Europa: vulnerabilidade, cooperação e conflito”. In: ALVES, A. G. M. P (org.). *O renascimento de uma potência: a Rússia no século XXI*. Brasil: Ipea, 2012.
- MEDEIROS, C. “Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: rupturas e transições na Rússia e na China”. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. A.; SERRANO, F. *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- OLDBERG, I. “Aims and Means in Russian Foreign Policy”. In: KANET, R. E. *Russian Foreign Policy in the 21st Century*. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- Ópera Mundi. Disponível em: www.operamundi.uol.com.br.
- RAMOS, C. F. de Oliveira. “A primavera árabe no Egito e na Síria: repercussões no conflito israelo-palestiniano”. Universidade de Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2013.
- RUKAVISHNKOV, V. “Russia’s “Soft Power” in the Putin Epoch”. In: *Russian Foreign Policy in the 21st Century*. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- TSYGANKOV, A. P. *Russia’s Foreign Policy Change and Continuity in National Identity*. London: Rowman & Littlefield, 2016.
- WILSON, A. *Ukraine Crisis*. Yale: Yale University, 2014.
- ZAHREDDINE, D. “A Crise na Síria (2011-2013): Uma Análise Multifatorial”. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. *Conjuntura Austral* 4.20, 2013.

Neoliberalismo e os Efeitos da Inserção Internacional dos Países Dependentes Latino-Americanos nos Anos 2000.

Giselle Nunes Florentino²⁷¹

Introdução

Este trabalho busca analisar e discutir a concepção de inserção internacional do Brasil no capitalismo mundial proposta pelas Cadeias Globais de Valor (CGV), que visa aumentar a inserção externa e a competitividade internacional dos países da América Latina através de processos de abertura comercial e liberalização financeira - o que não parece resultar na consolidação de uma maior autonomia regional.

A abertura externa (comercial e financeira) dos países latinos, como demonstram as experiências históricas, tem resultado em um crescimento econômico instável, numa piora na distribuição de renda e numa maior vulnerabilidade externa, em grande parte decorrente da forma liberal de inserção internacional e do estímulo à participação nas Cadeias Globais de Valor - CGV. As CGVs corroboram para a entrada de países latino-americanos nos mercados mundiais através da especialização na produção de *commodities*. Bem como, o já conhecido modelo de comércio internacional baseado em vantagens comparativas - que tendem a favorecer os países com maior capacidade tecnológica, e com predominância do fator de produção capital sobre o fator trabalho, resultando em benefícios apenas aos países centrais e ajudam a agravar o processo contínuo do subdesenvolvimento dos países periféricos em geral.

Ademais, no comércio internacional, os países centrais não transferem tecnologia para os países periféricos, apenas aprofundam a superexploração do trabalho nos países periféricos como forma de dar prosseguimento a acumulação de capital, repassando para os trabalhadores as consequências da dependência econômica que se revela nas relações comerciais entre países centrais e periféricos do sistema. A superexploração do trabalho é a forma de compensar, de reverter as perdas no mercado mundial advindas das relações comerciais de dependência econômica.

Nesse sentido, a participação das Cadeias Globais de Valor (CGV) incentivada também pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL como uma complementação da proposta de integração regional latino-americana através do regionalismo aberto, não se mostra contrária à estratégia de desenvolvimento neoliberal, a qual induziu ao aprofundamento da condição de dependência latino-americana. Apontando para uma aproximação do discurso neoliberal com o pensamento “cepalino”, em que a concepção de integração defendida pelo regionalismo aberto não se consolida como uma política de desenvolvimento com estruturas capazes de romper com os mecanismos de transferência de valor entre nações periféricas e centrais. Ademais, reforça a implementação de um receituário neoliberal na região e aponta para uma perpetuação do aprofundamento da lógica da reprodução do capital e agravamento do quadro de dependência – comercial, industrial, tecnológica e financeira – dos países latinos.

²⁷¹ Economista e Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Desenvolvimento Regional na Universidade Federal Fluminense. Contato: florentino.giselle@gmail.com.

2. Neoliberalismo e inserção latino-americana no capitalismo mundial

As décadas de 1960/70 se caracterizam, principalmente, pela crise do sistema capitalista mundial, com o que, nas décadas posteriores, apresenta-se a necessidade de recuperação do padrão de acumulação de capital quiçá nos patamares registrados durante a “era de ouro” – esta última marcada pela hegemonia das políticas econômicas de cunho keynesiano.

Um dos principais determinantes do fim desse ciclo de expansão e reprodução de capital nos anos 1970 foi a queda do sistema de Bretton Woods¹272. A política de reafirmação da hegemonia norte-americana, e das políticas imperialistas que lhe correspondem, explicam grande parte do fim do acordo. Fazem parte dessa política o rompimento da paridade dólar-ouro e o aumento dos juros norte-americanos no final dos anos 1970 – este último, inclusive, jogou o ônus do ajuste capitalista dos próprios anos 1970 para a periferia do sistema, como comprova a crise da dívida dos países latino-americanos nos anos 1980 em diante. Assim, nessas décadas de profundas transformações que se seguiram à crise, a retomada da acumulação de capital jogou por terra as políticas keynesianas e abriu espaço para a perspectiva neoliberal de desenvolvimento, consolidada pelo Consenso de Washington²⁷³, levando à formação de uma nova ordem mundial pautada pela “globalização”.

O termo “globalização” pode trazer a noção de um simples intercâmbio de mercadorias, entretanto, como salienta Alves (1999): Na verdade, “*é a constituição de um mercado mundial que muitos confundem com a "globalização" propriamente dita. A "globalização" ou, para ser mais preciso, a mundialização do capital, vai caracterizar a nova etapa de internacionalização capitalista, ou seja, a globalização dos investimentos e da produção. E quando [é dito] "mundialização do capital", compreende-se tanto o capital produtivo aplicado na indústria e nos serviços, quanto o capital concentrado que se valoriza conservando a forma-dinheiro.*”

Nesse momento a ideologia da “globalização” diretamente ligada às políticas neoliberais é colocada como a nova orientação capitalista para saída da crise de 1974 (Alves, 1999). As políticas propostas pelo Consenso de Washington constituem uma concepção (autointitulada) de desenvolvimento que pode ser sintetizada em três elementos, segundo Fiori (1997). O primeiro deles é a estabilização macroeconômica, com objetivo de reduzir a inflação e controlar as contas governamentais; o segundo elemento são "reformas estruturais" – como abertura externa (comercial e financeira), desregulamentação dos mercados, privatização de estatais e de serviços públicos, eliminação da maior parte dos subsídios, garantindo a liberalização dos preços – e, por fim, em terceiro lugar, haveria a retomada dos investimentos e crescimento econômico através de uma economia sem intervenções e/ou regulamentações, ou seja, a “economia de mercado”, em conjunto com a aplicação daqueles dois elementos anteriores, levaria à retomada do crescimento e o desenvolvimento econômico das nações.

¹ Em 1944, representantes de vários governos reuniram-se no estado americano de New Hampshire e chegaram a um acordo sobre a necessidade de constituição de um novo sistema monetário e financeiro internacional. Para mais informações sobre o acordo de Bretton Woods, ver Baruco (2005).

²⁷³ Trata-se de um conjunto de receitas de políticas e estratégias de desenvolvimento defendidas e implementadas pelas instituições egressas de Bretton Woods, quais sejam, Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial. Para mais informações, ver Baruco (2005).

Os países do centro capitalista e seus avançados sistemas de produção conseguem difundir em larga escala os progressos tecnológicos e científicos pelos setores que compõem o sistema produtivo desses países, contendo também certo grau de homogeneidade nesta difusão. Por outro lado, encontram-se nos países da América Latina setores com diferenças tecnológicas relevantes, baixo grau de diversificação e especialização na produção de baixo valor agregado. Assim o desenvolvimento econômico mantém-se concentrado nos países centrais, dada a força dos capitais provenientes dos países centrais sobre os países periféricos, e onde esses últimos participam da dinâmica internacional com grandes desvantagens.

A América Latina, mostra sua importância na dinâmica internacional como uma região detentora de recursos naturais em alta escala. Segundo MANCIO e MOREIRA (2012), o que chama a atenção dos países centrais para a exploração desses recursos, além da questão de mão-de-obra barata que contribui para a manutenção dos ciclos de acumulação do centro capitalista. A especialização na produção de commodities e insumos industriais garante a manutenção do padrão de reprodução do capital agravando o quadro dependência externa da região.

Em grandes linhas, um dos principais resultados dessas políticas neoliberais, de acordo com RODRIGUES (2015), foi a perda de grande parte da autonomia na gestão macroeconômica dos governos nacionais em função das reformas liberalizante pró-mercado. MARTINS (2005), por sua vez, destaca os efeitos da brutal expansão da financeirização da riqueza na economia mundial e o controle interempresarial de grande parte do comércio internacional que, intensificados em função da aceitação de padrões neoliberais de desenvolvimento somado ao modelo de desenvolvimento agrário de agronegócio impulsionaram ainda mais a deterioração dos termos de troca – termos estes historicamente desfavoráveis aos países latinos.

A partir da década de 2000 ocorre na economia brasileira uma intensificação do processo de especialização na produção de commodities e insumos industriais (minerais, siderúrgicos, alimentos, celulose, agrocombustíveis e energia em geral), interrompendo o processo de diversificação produtiva, reforçando o papel dos países periféricos como produtores de mercadorias com pouca incorporação de avanços tecnológicos. (GOMES, 2009); (MANCIO e MOREIRA,2012)

Ademais, tais condições externas levam a superexploração do trabalho nos países periféricos como forma de dar prosseguimento a acumulação de capital, repassando para os trabalhadores as consequências da dependência econômica que se revela nas relações comerciais entre países centrais e periféricos do sistema. A superexploração do trabalho é a forma de compensar, de reverter às perdas no mercado mundial, advindo das relações comerciais de dependência econômica, como já observado por Marini. Com isso, a categoria de superexploração do trabalho mostra-se cada vez mais necessária para compreender as transformações do comércio mundial, bem como, seus reflexos na dinâmica dos países da periferia do sistema capitalista.

3. Dependência e superexploração da força de trabalho

Os elementos acima tratados devem ser trabalhados, sob a ótica da teoria marxista da dependência, a qual se desenvolve mais fortemente na década de 1960, como complementação necessária à teoria do imperialismo, num contexto histórico de superação do processo de

substituição de importações (SOTELO VALENCIA, 2007, p. 29). De acordo com, SOTELO (2007, p. 29) sobre a teoria do imperialismo em sua formulação clássica,

[...] fueran insuficientes para caracterizar al mundo que se desarrollaba en la periferia del sistema capitalista dominante, particularmente en su función histórica para viabilizarlo. Es de esta manera que el ‘concepto’ dependencia [...] representa un complemento necesario de la teoría del imperialismo para dar cuenta de la naturaleza de las sociedades que se desarrollan de manera subordinada en la periferia de sistema, como es el caso de América Latina.

Segundo AMARAL (2011), a proposta da teoria da dependência era a compreensão e análise dos efeitos do processo de internacionalização da estrutura interna dos países considerados periféricos. Deste modo, é como se a explicação e caracterização dos fenômenos mais gerais ocorridos em nível mundial ficasse a cargo da teoria do imperialismo, enquanto que a percepção de como esses fenômenos mais gerais impactariam a estrutura social, econômica, política e cultural interna dos países periféricos seria tarefa própria da teoria da dependência.

É possível dividir a Teoria da Dependência em duas vertentes: a vertente da Dependência Associada, representada por Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto – a qual, em grandes linhas, conclui pela impossibilidade de o desenvolvimento nacional dos países latinos ser liderado pelas burguesias dependentes, com o que estes países devem se associar ao sistema dominante de forma que possam obter algumas benesses desta relação – e a vertente marxista que, dentre seus expoentes, conta com Ruy Mauro Marini e André Gunder Frank, para os quais a condição de superação da dependência seria inviável nos marcos do capitalismo (MANCIO e MOREIRA, 2011).

Segundo MARINI, a dependência é “[...] uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência.” (MARINI, 2005, p.141). Portanto, a dependência, assim, seria uma situação em que uma economia estaria condicionada pelo desenvolvimento e expansão de outra à qual está subordinada, o que se expressaria no fato de a economia dominante poder expandir-se de maneira autossustentada– de forma contraditória e dialética, como característico do capitalismo – enquanto a dependente só o faria como reflexo dessa expansão, ou de forma constrangida pela situação de dependência, CARCANHOLO (2013).

MARINI (2000) entende o subdesenvolvimento de maneira distinta dos estudiosos da Cepal, em que o desenvolvimento e o subdesenvolvimento não são etapas de um processo evolutivo, mas são como realidades distintas e contrapostas mesmo que estruturalmente vinculadas. Em que o subdesenvolvimento não é uma etapa que precede o desenvolvimento, ele é um produto do desenvolvimento do capitalismo mundial. A teoria da dependência aparece como uma crítica à tradicional: “visão do subdesenvolvimento como uma ausência de desenvolvimento”, que considerava que o “atraso” dos países subdesenvolvidos era explicado pelos obstáculos que neles existiam a seu pleno desenvolvimento ou modernização” (DOS SANTOS, 2000, p. 21).

Portanto desenvolvimento e subdesenvolvimento se apresentam como processos indissociáveis numa relação dialética. Ou seja, as economias centrais se desenvolvem às custas do

subdesenvolvimento das economias periféricas, através de mecanismos de transferência de valor periferia – centro, conforme explicam MANCIO e MOREIRA (2012).

No âmbito da Teoria Marxista da Dependência, uma das principais categorias trabalhadas é a da superexploração do trabalho que corresponde, em grandes linhas, à vigência de um salário médio inferior ao valor da força de trabalho. No âmbito do comércio internacional, a categoria elucida a forma como se procura compensar e/ou reverter as perdas advindas das relações comerciais de dependência econômica entre estados centrais e periféricos (MARINI, 2005).

A categoria de Superexploração do trabalho consiste no fundamento da TMD, conforme CARCANHOLO (2013) os mecanismos de transferências de valor provocam uma dinâmica travada de acumulação interna de capital nos países dependentes que precisa ser completada e, para tanto, mais excedente precisa ser gerado. E esta expropriação de valor só pode ser compensada e incrementada no próprio plano da produção, onde se dá a extração de mais-valia, – justamente através da superexploração – e não no nível das relações de mercados, por meio de desenvolvimento da capacidade produtiva.

Marini (2000) ressalta que a superexploração do trabalho se dá em função da existência de mecanismos de transferência de valor entre as economias periférica e central, levando a que a mais-valia produzida na periferia seja apropriada e acumulada no centro. Configura-se, assim, uma espécie de “capitalismo incompleto” na periferia (aquilo que chamou de “*capitalismo sui generis*”), justamente porque parte do excedente gerado nestes países é enviada para o centro – na forma de lucros, juros, patentes, royalties, deterioração dos termos de troca, dentre outras –, não sendo, portanto, realizada internamente.

Estes mecanismos de transferências de valor constituem a dinâmica do intercâmbio desigual culminando em superexploração para garantir a dinâmica de acumulação de capital na periferia e não em estruturas capazes de romper com os mecanismos de transferência de valor, e isto implica, necessariamente, uma distribuição regressiva de renda e riqueza e em todos os agravantes sociais já conhecidos deste processo (AMARAL, 2011).

Conforme LUCE (2014), a consequência é que o trabalho acaba sendo remunerado abaixo do seu valor, configurando uma superexploração. Para Marini, existem quatro formas mediante as quais a superexploração pode ocorrer: i) a conversão da parcela do fundo de consumo do trabalhador em fundo de acumulação do capital; ii) o prolongamento da jornada de trabalho; iii) o aumento da intensidade do trabalho; iv) o aumento do valor histórico-moral da força de trabalho sem pagamento correspondente.

A modalidade da ampliação do valor histórico- social da força de trabalho sem atualização correspondente do salário requer um pouco mais de atenção e análise, já que esta guarda o principal lugar da superexploração, haja vista que a alteração do valor histórico-social encontra-se relacionada ao surgimento de novas necessidades sociais, fazendo aumentar o valor da força de trabalho, ressaltado em Luce (2014).

Portanto, de acordo com CARCANHOLO e AMARAL (2009), como a determinação do valor da força de trabalho é histórico-social e, com o avanço das forças produtivas e, por conseguinte, das necessidades humanas, esse valor sobe e, se não é pago integralmente, temos uma nova forma de superexploração do trabalho. Logo, de maneira geral, tem-se que o trabalho se remunera abaixo de seu valor e isto, por si só, deixa patente a existência de superexploração.

Ocorre que o resultado imediato destes mecanismos é uma forte saída estrutural de recursos, que traz consigo graves problemas de estrangulamento externo e restrições externas ao crescimento. É a única atitude que torna possível às economias periféricas garantir sua dinâmica interna de acumulação de capital é o aumento da produção de excedente através da superexploração da força de trabalho, “o que implica no acréscimo da proporção excedente/gastos com força de trabalho, ou, na elevação da taxa de mais-valia, seja por arrocho salarial e/ou extensão da jornada de trabalho, em associação com aumento da intensidade do trabalho” (CARCANHOLO, 2004, p. 11).

Haja vista o exposto, a dependência se coloca como uma situação em que uma economia estaria condicionada pelo desenvolvimento e expansão de outra à qual está subordinada, o que se expressaria no fato de a economia dominante poder expandir-se de maneira autossustentada – de forma contraditória e dialética, como característico do capitalismo – enquanto a dependente só o faria como reflexo dessa expansão, ou de forma constrangida pela situação de dependência (CARCANHOLO, 2013). Considerando, o Brasil, dentre os países latino-americanos, é uma região essencial para o funcionamento e a expansão do sistema mundial, que se encontra entrelaçada diante dos interesses de acumulação de poder e riqueza dos grandes centros de poder mundiais (RODRIGUES, 2015).

CARCANHOLO (2013) demonstra que os mecanismos de transferências de valor provocam uma dinâmica travada de acumulação interna de capital nos países dependentes que precisa ser completada e, para tanto, mais excedente precisa ser gerado. E esta expropriação de valor só pode ser compensada e incrementada no próprio plano da produção, onde se dá a extração de mais-valia, – justamente através da superexploração – e não no nível das relações de mercado, por meio de desenvolvimento da capacidade produtiva. LUCE (2012) ressalta que a consequência desse mecanismo é o que trabalho acaba sendo remunerado abaixo do seu valor, configurando uma superexploração.

Ainda de acordo com LUCE (2012), a forma mais evidente de superexploração é a contratação do trabalho por um valor abaixo do valor da força de trabalho (conversão da parcela do fundo de consumo do trabalhador em fundo de acumulação do capital), o que, grosso modo, denomina-se: arrocho salarial, que implica em perda do poder de compra dos salários. Já o prolongamento da jornada de trabalho além da jornada normal e o aumento da intensidade ou do ritmo de trabalho constituem um aumento da exploração intensiva do trabalhador. Sob esta forma de exploração do trabalhador, o aumento da extração de mais-valia é obtido através do prolongamento da jornada de trabalho e/ou da intensidade sem aumento correspondente de salário. Sendo o prolongamento da jornada por anos reiterados, tem-se um momento em que mesmo com o pagamento de remuneração adicional pelas horas cumpridas além da jornada normal, o trabalhador não repõe o desgaste da sua força físico-psíquica, implicando em seu esgotamento prematuro.

Para CARCANHOLO e AMARAL (2009, p.7):

“a superexploração da força de trabalho é a característica estrutural que demarca a condição dependente de um país. Considerando que sua ocorrência se dá em função da existência de mecanismos de transferência de valor entre as economias periféricas e central, levando a que a mais valia produzida na periferia seja apropriada no centro, configurando uma espécie de capitalismo incompleto na periferia, por conta da interrupção de sua acumulação interna de capital, que só pode ser completada com a

geração de mais excedente no próprio plano da produção, justamente através da superexploração do trabalho.”

Haja vista o exposto, a dependência se coloca como uma situação em que uma economia estaria condicionada pelo desenvolvimento e expansão de outra à qual está subordinada, o que se expressaria no fato de a economia dominante poder expandir-se de maneira autossustentada – de forma contraditória e dialética, como característico do capitalismo – enquanto a dependente só o faria como reflexo dessa expansão, ou de forma constrangida pela situação de dependência (CARCANHOLO, 2013).

Portanto, de forma preliminar afirma-se que políticas integracionistas baseadas no arcabouço neoliberal tampouco devem levar à retomada do crescimento e desenvolvimento para as regiões periféricas, como também pode aprofundar a condição de dependência, com crescente superexploração do trabalho como forma de compensar as perdas no mercado mundial advindas das relações comerciais de dependência econômica, isso é, dentre outros, via arrocho salarial e ampliação da jornada de trabalho (MARINI, 2005; OSÓRIO, 2004; AMARAL, 2007). LANDER (2004, p.1) indica que “la integración puede afianzar las relaciones de dominación actualmente hegemónicas, o puede contribuir a abrir rendijas para socavarlas”.

Nas últimas décadas, o padrão neoliberal de desenvolvimento se mostrou insuficiente para retomar o ritmo de acumulação de capital registrado nos “anos de ouro” do capitalismo (Amaral, 2007) resultando apenas em aprofundamento da condição de dependência da periferia capitalista. Em termos pontuais, como resultado das políticas neoliberais na região latina, tem-se: o acréscimo da vulnerabilidade externa estrutural combinada a uma situação de intensa fragilidade financeira, ambas como resultado imediato da “excessiva abertura financeira e falta de controle da mobilidade de capitais” (FILGUEIRAS, 2005, p.6), como também do tipo de inserção externa, em cuja pauta de exportações predomina as commodities e/ ou produtos industriais de baixo valor agregado.

Carcanholo (2004, p. 100) analisa as diferenças e conexões existentes entre os conceitos de fragilidade financeira e vulnerabilidade externa, afirmando que a fragilidade financeira é fruto de uma opção de política nacional (regional) que adota uma estratégia de “desenvolvimento” calcada na liberalização financeira externa, em complemento à abertura comercial, conforme o receituário e os preceitos da visão neoliberal.

As experiências latino-americanas, com a implementação de políticas orientadas pelo arcabouço neoliberal apontam que esse tipo de política provocou um acréscimo da vulnerabilidade externa dessas economias, que se manifestou em crônicos déficits em suas contas externas e superendividamento público (AMARAL, 2007).

4. Cadeias Globais de Valor: autonomia regional ou aprofundamento da dependência latino-americana?

Considerando que a América Latina é uma região essencial para o funcionamento e a expansão do sistema mundial, ou seja, se encontra entrelaçada diante dos interesses de acumulação de poder e riqueza dos grandes centros de poder mundiais (RODRIGUES, 2015),

Buscar a integração econômica é um projeto político, como também são políticos e jurídicos os meios para se conseguir a integração econômica. Na verdade, não é possível traçar uma clara linha divisória neste debate, pois toda integração econômica, a partir de um determinado grau de seu desenvolvimento, invade o campo político, e toda integração política supõe e requer uma maior integração econômica (CORAZZA, 2010, p.81).

A criação da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), em 1949, com o objetivo de “*contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo*” - como exposto em seu próprio web site, representando um passo importante no longo caminho da integração, pois a Cepal, desde sua formação procurou estimular a integração latino-americana.

De acordo com CORAZZA (2006), na década de 50, Raúl Prebisch defendia o processo de união econômica e comercial entre os países latino-americanos, com o objetivo de promover o desenvolvimento regional. Depois, dentro desse espírito de integração da CEPAL, surgiram inúmeras tentativas de integração ao longo dos anos 60 e 70, algumas de caráter mais abrangente, como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960, o Sistema Econômico Latino-Americano (SELA) em 1975 e a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em 1980 – e outras envolvendo grupos menores de países da região, como foi o caso do Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), criado em 1960, o Grupo Andino, em 1969, a *Caribbean Community* (Caricom), em 1973, e o Mercosul, criado em 1991.

No início da década de 90 é inaugurada uma nova proposta de interpretação da economia da região latino-americana com a publicação do documento “*Transformação produtiva com equidade*”. Conforme afirmam Córrea e CARCANHOLO (2007), nesse documento é defendido que a América Latina tenha uma maior interface com o mercado externo e uma nova forma de atuação estatal de seus países que fomentassem um estilo de competição baseado em ganhos de produtividade. Assim,

“O diagnóstico feito pela instituição sugeria que as economias latino-americanas chegavam a década de 1990 carregando em seu passado uma série de “insuficiências”, desequilíbrios macroeconômicos, obsolescência da planta de capital e da infraestrutura física, atraso tecnológico, desgaste da capacidade de financiamento e gestão dos governos, incapacidade de incorporar um grande número de pessoas no mercado de trabalho e um mau aproveitamento de seus recursos naturais.” (Córrea e CARCANHOLO, 2007, p.14).

Ao longo da década de 90, foi elaborado o conceito de “regionalismo aberto” para guiar a nova estratégia de desenvolvimento e para pensar a inserção da América Latina no processo de globalização da economia mundial (CORAZZA, 2006). Nesse sentido, a CEPAL (1994) define o “regionalismo aberto” como “*(...) um processo de crescente interdependência no nível regional, promovida por acordos preferenciais de integração e por outras políticas, num contexto de liberalização e desregulação capaz de*

fortalecer a competitividade dos países da região e, na medida do possível, constituir a formação de blocos para uma economia internacional mais aberta e transparente.”

Sob a ótica do regionalismo aberto, a região passou a empreender reformas estruturais que incluíam políticas de abertura de suas economias ao resto do mundo, além de proporcionar mais espaço para a atividade do setor privado (BID, 2003). Para CORAZZA (2006), o “regionalismo aberto” procura conciliar dois fenômenos:

“a crescente interdependência regional resultante dos acordos preferenciais e a tendência do mercado em promover a liberalização comercial. Tentando conciliar as políticas de integração regional com as políticas que visem promover a competitividade internacional.” [...]

O novo regionalismo não vê a integração regional como um obstáculo, mas como uma etapa no processo de liberalização, pois a integração regional é mais viável que a proposta utópica da plena liberdade comercial.

“Assim, não se trata mais de promover a industrialização pela substituição de importações, como se defende desde o clássico documento fundador da CEPAL em 1949, mas de fomentar as exportações e conquistar acesso amplo a mercados altamente dinâmicos e competitivos. A integração regional não constitui mais um objetivo próprio, mas apenas um meio para se construir uma futura economia internacional livre de protecionismo e de barreiras para a troca de bens e serviços.” (CORAZZA, 2006, p.146).

Ademais, CORAZZA (2006) destaca que o novo regionalismo não vê a integração regional como um obstáculo, mas como uma etapa no processo de liberalização, pois a integração regional é mais viável que a proposta utópica da plena liberdade comercial. Assim, não se trata mais de promover a industrialização pela substituição de importações, mas de fomentar as exportações e conquistar acesso amplo a mercados altamente dinâmicos e competitivos.

Na prática, o “regionalismo aberto” promoveu a abertura, a liberalização, a privatização, as reformas estruturais de cunho liberalizante e as políticas macroeconômicas propostas pelo Consenso de Washington e implementadas na América Latina, nos anos 90. Assim, pode-se dizer que a CEPAL adotou um discurso liberal tingido por teses estruturalistas.

Em que o tradicional modelo de comércio internacional baseado em vantagens comparativas - que tendem a favorecer os países com maior capacidade tecnológica, e com predominância do fator de produção capital sobre o fator trabalho, resultando em benefícios apenas aos países centrais e ajudam a agravar o processo contínuo do subdesenvolvimento dos países periféricos em geral.

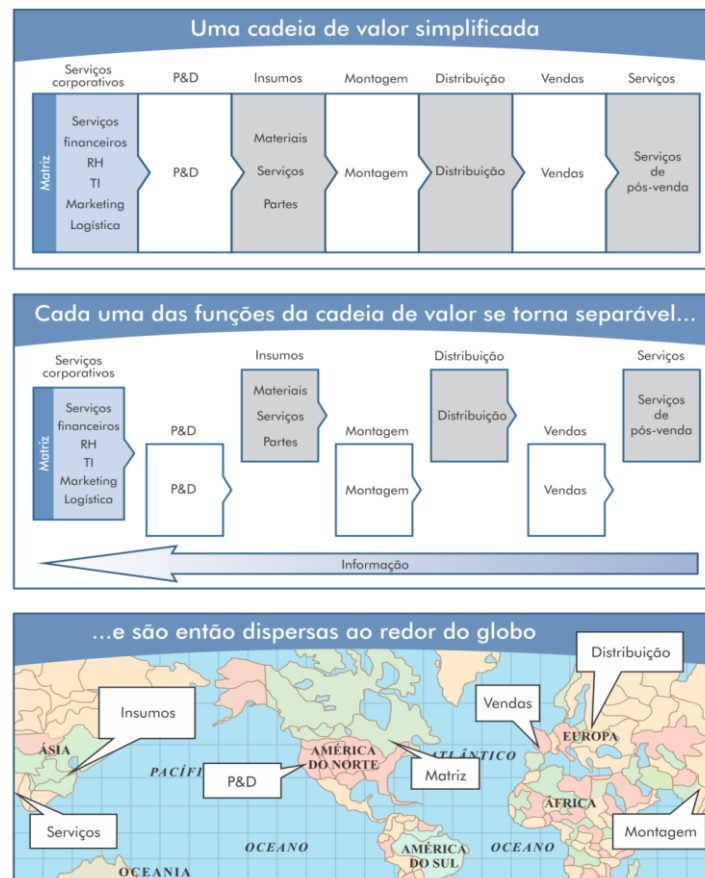
Ademais, este processo de integração regional baseado no receituário neoliberal para os países latino-americanos tende a incentivar a participação destes países no comércio internacional através das Cadeias Globais de Valor (CGV) que são tidas como “novo modelo de produção”. Haja vista,

que as CGVs é um processo de produção fragmentada em diversas etapas, realizadas separadamente em diversos países por diferentes empresas. Cada uma irá se especializar em tarefas nas quais tenha vantagens comparativas, segundo NONNENBERG (2014).

O NONNENBERG (2014) destaca que este processo resulta de uma separação de processos que eram inicialmente realizados em um mesmo lugar, por uma mesma empresa. Ou seja, não se trata simplesmente de partes e componentes a serem produzidos por outras empresas, mas o fato de a linha que vai da criação do produto até a entrega ao consumidor ser realizada por uma rede global de empresas, contudo há um tipo de governança no qual uma empresa detém o controle de todo o processo.

Uma forma ilustrativa de compreender a fragmentação e dispersão da produção a nível global está na figura abaixo na caracterização de uma Cadeia Global de Valor. Nesse sentido, a participação das Cadeias Globais de Valor (CGV) incentivada também pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL como uma complementação da proposta de integração regional latino-americana através do regionalismo aberto, garante um inserção internacional baseada no tradicional modelo comércio mundial de vantagens comparativas. Mas, agora apresentadas com uma roupagem moderna sob o véu de um “novo modelo de produção”. Contudo, este modelo de comércio internacional tende a favorecer os países com maior capacidade tecnológica, e com predominância do fator de produção capital sobre o fator trabalho.

1. Ilustração da Formação de uma Cadeia Global de Valor



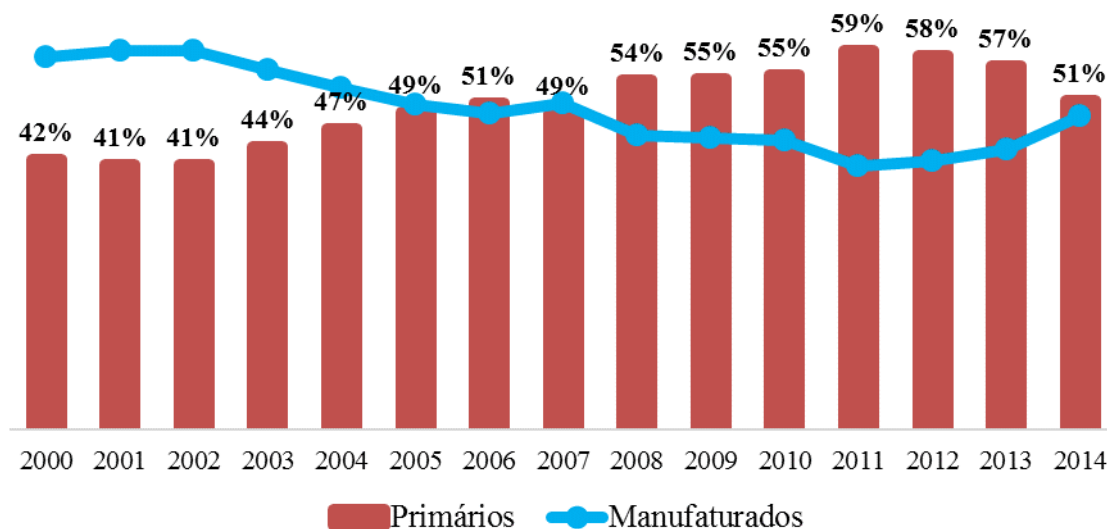
Fonte: *Foreign Affairs and International Trade Canada, 2010 (tradução: Oliveira, 2014).*

Em que o comércio internacional resulta em benefícios aos países centrais e ajudam a agravar o processo contínuo do subdesenvolvimento dos países periféricos em geral. Haja vista, com o liberalismo comercial, os países centrais não transferem tecnologia para os países periféricos apenas aprofunda ainda mais a situação de subordinação dessas nações no sistema capitalista mundial. Haja vista, Nos marcos da TMD, afirma-se que países capitalistas desenvolvidos e os países periféricos formam uma mesma unidade histórica, que tornou possível o desenvolvimento de alguns e inexorável o atraso de outros (BAMBIRRA, 2012, p.44).

Ao analisar a evolução da participação dos produtos primários no total exportado na América Latina durante os anos 2000, observa-se uma redução da participação dos bens manufaturados sobre total de exportações, em 2001 40,8% da pauta exportadora era composta por bens primários passando para 46,6% em 2004, ao mesmo tempo, os bens manufaturas registraram uma queda de 59,2% para 53,4%, respectivamente.

A maior participação das *commodities* foi em 2011 com 59,8% contra 40,2% dos produtos manufaturados. Desde 2000 em trajetória descendente da indústria mostra uma leve recuperação nos anos 2012 e 2013, reflexo também a desaceleração dos preços das commodities. A partir de 2003 há uma clara mudança na estrutura da pauta exportadora dos países latino-americanos.

Gráfico 1 - Participação dos produtos primários e manufaturados no total exportado da América Latina e Caribe (%) ao longo dos anos 2000.

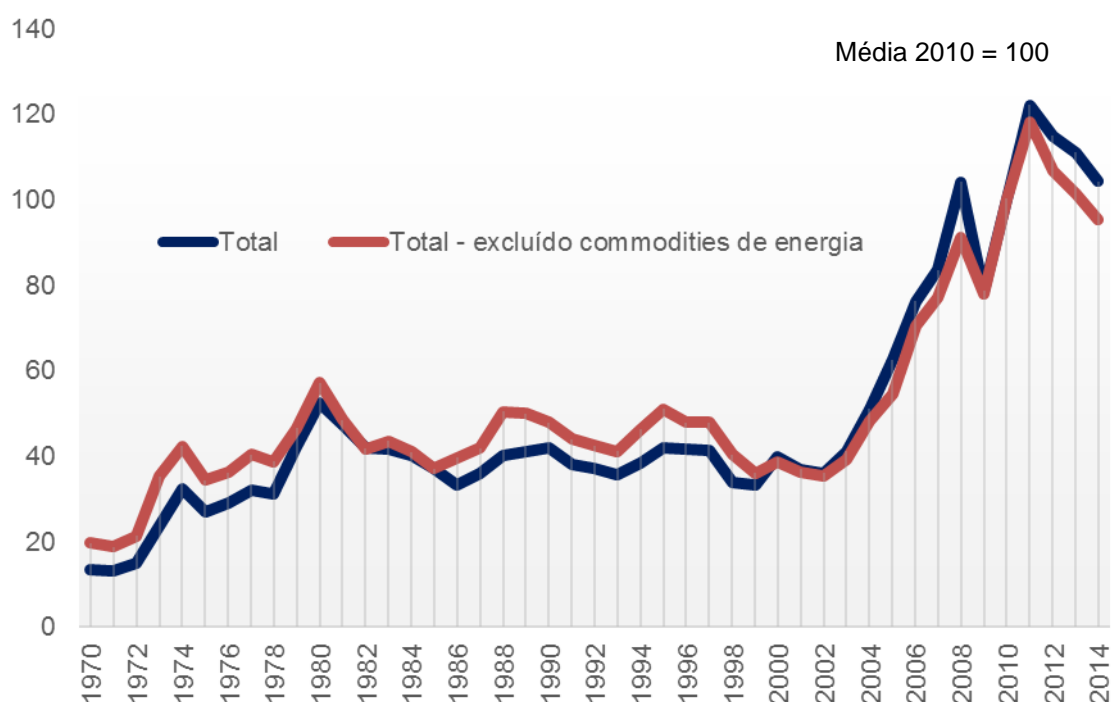


Fonte: CEPALSTAT; Elaboração Própria.

A expansão das exportações de produtos primários nos países latino-americanos está vinculada ao movimento de alta nos preços das commodities nos mercados mundiais, no gráfico abaixo é possível observar que a partir do ano 2000 registrou-se movimento de sucessiva alta nos preços destes produtos. Durante o período de 2003-2005 ocorreu uma crescente alta no preços, 2005-2008 esse processo se acelera registrando o maior patamar desde 1980.

Entretanto, em meados de 2008 há uma reversão neste movimento de alta, voltando ao aumento dos preços apenas em 2012, mas, não de maneira sustentada. A partir de 2013 é possível notar a tendência da trajetória de queda dos preços aprofundada pela crise financeira e política nos mercados mundiais.

Gráfico 2 – Evolução do índice de preços dos principais produtos básicos²⁷⁴ de exportação da América Latina e Caribe – Número índice (2010=100)



Fonte: CEPALSTAT; Elaboração Própria.

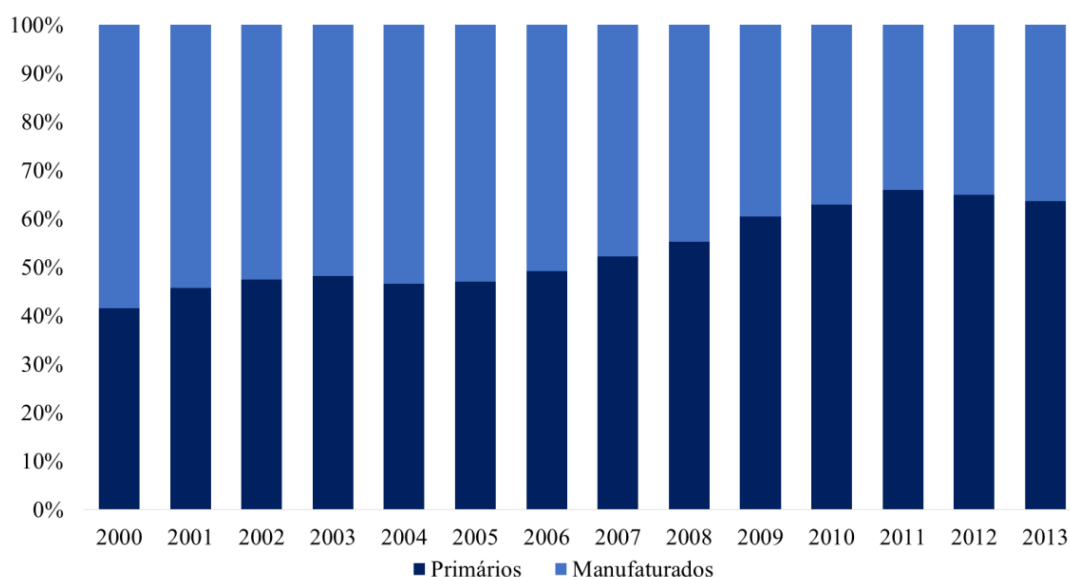
É possível compreender que houve um aumento generalizado das exportações de *commodities* a partir do ano de 2003, concomitante com uma elevação dos preços de bens primários devido a constantes aumentos das taxas de crescimento da China e sua entrada na Organização Mundial do Comércio, o que marca uma nova configuração no comércio internacional em que os países

²⁷⁴Índice composto por 44 *commodities*, como produtos agropecuários, alimentos, bebidas, oleaginosas, matéria primas, minerais, metais e energia. Para mais informações acessar: CepalStat disponível em: www.eclac.org.

produtores de *commodities* se aproveitarem deste movimento de forte crescimento chinês. De acordo com PRATES (2007) a alta dos preços das *commodities* principalmente no período 2002-2005 pode ser explicada pela soma de fatores diversos, como a recuperação econômica global, desvalorização do dólar, bolha especulativa fomentada pelas taxas de juros baixas, e do crescimento econômico da China.

No caso brasileiro, podemos verificar a tendência de declínio na exportação dos produtos manufaturados da América Latina, entretanto de forma mais aguda, considerando que a partir de 2004 os produtos manufaturados contavam com 53,4% dos produtos exportados e passou para 34,1% em 2011, variando negativamente 36% em sua participação. Concomitantemente, a participação das *commodities* na pauta exportadora passou de 48,2% para 65,9% no mesmo período, um aumento de 37,7% na exportação de produtos primários.

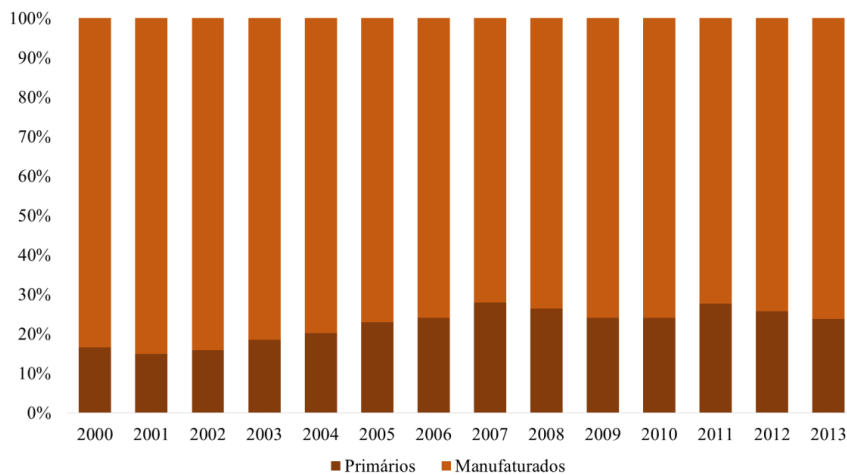
Gráfico 3 - Participação dos produtos primários e manufaturados no total exportado do Brasil (%) ao longo dos anos 2000.



Fonte: CEPALSTAT; Elaboração Própria.

Outro exemplo é o México, em que os produtos manufaturados eram responsáveis por com 79,9% em 2004 da pauta exportadora e passou para 72,1% em 2007, obtendo uma redução de 9,76%. Enquanto, as *commodities* passaram de 20,1% para 27,9% no mesmo período, obtendo um crescimento de 38,8%. “Dado que destoa em relação a América Latina [e do Brasil], é “camuflado” pelas indústrias de maquilagem, onde da mesma forma os trabalhadores são extremamente explorados e seguem reproduzindo a lógica da superexploração do trabalho. “(MANCIO e MOREIRA, 2012, p.12)

Gráfico 4 - Participação dos produtos primários e manufaturados no total exportado do México (%) ao longo dos anos 2000



Fonte: CEPALSTAT; Elaboração Própria.

Por conseguinte, “admitindo a condição de economia exportadora os setores mais dinâmicos da sua economia se encontram no exterior” (LUCE, FERREIRA e OSÓRIO, 2012, p.106) aprofundando ainda mais a dependência desses países periféricos e os tornando ainda mais vulneráveis a quaisquer movimentos inesperados no cenário internacional. É possível verificar tal movimento observando a importância das exportações em relação a composição do PIB. Em 2002 as exportações eram responsáveis por 22,3% do PIB do Brasil, em seguida para 14,6% em 2004 e após a crise de 2008-9 a venda de mercadoria nos mercados mundiais passou a ser 9,4% em 2010, uma redução de 35%.

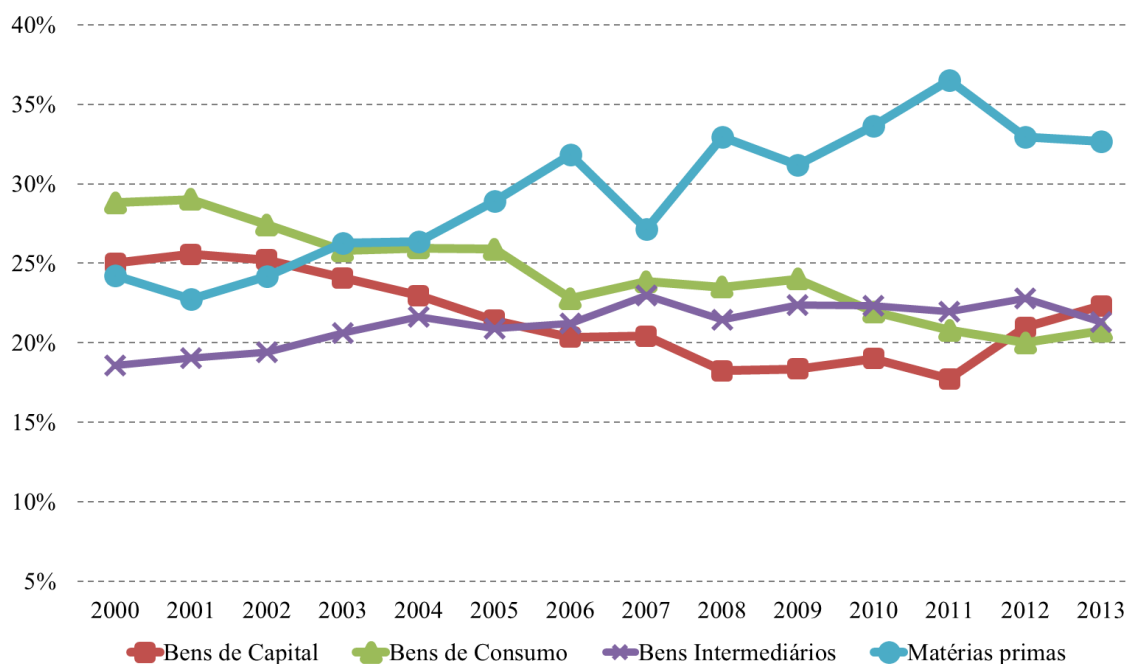
No entanto, no caso mexicano as exportações em 2002 correspondem por 23,5% do PIB do México, em 2004 por 26,2% e no pós-crise de 2008-9 registra 27,3% do PIB composto apenas por exportações. Contudo, LUCE, FERREIRA e OSÓRIO (2012) ressalta que tais variações não indicam bons sinais, já que as economias mais ligadas aos Estados Unidos no momento de crise foram estas nações que se ressentiu com mais força a contração do mercado norte-americano. À medida que a crise se expandiu em 2010 e 2011 para a Europa Ocidental, as economias regionais que exportavam para esses mercados foram afetadas (Brasil, Chile e Colômbia) embora em proporções menores, dado ao peso relativo inferior das vendas a essa região.

Ressalta-se que a Indústria de Transformação do México são em sua maioria *maquiladoras*, corporações de montagem e não de produção nacional de bens ficando bastante vulnerável a estratégia de produção das empresas transnacionais e a instabilidade e ciclos do comércio internacional. “A *maquiladora* não corresponde a um processo de industrialização. É simplesmente uma forma de se integrar na economia mundial através da exportação de mão de obra barata. Ou, em outras palavras, é outra forma de *reprimarização*.” (NADAL, 2009, p. 3).

Nos gráfico seguinte, podemos observar a composição da pauta exportadora da América Latina e principalmente os casos brasileiros e mexicanos com objetivo de detalhar o tipo de produtos exportados e como se deu seu comportamento ao longo dos anos 2000. A opção de analisar a economia nacional foi devido às suas características de centros regionais de poder, em uma lógica de cooperação antagônica com o imperialismo dominante, e também por ser um economias mais robustas no hall de países que compõe a região latino-americana, com o que, se a economia brasileira, que tem uma maior capacidade de resistência frente a pressões internacionais e menor fragilidade econômica, se mostram profundamente afetadas pela implementação do neoliberalismo (mais especificamente, se há uma intensificação da superexploração do trabalho nessas economias), seria possível, por ilação, afirmar que os demais países latino-americanos foram igualmente (ou ainda mais) afetados.

No caso latino-americano é possível observar uma aceleração na participação de matérias-primas na pauta exportadora a partir de 2005 concomitante ao detrimento da exportação de bens de capital. Este movimento ocorre também nas exportações do Brasil e do México em que a entrada nas Cadeias Globais de Valor baseado em *commodities*. Apresentando que em geral não houve mudança no padrão de especialização produtiva no comércio internacional.

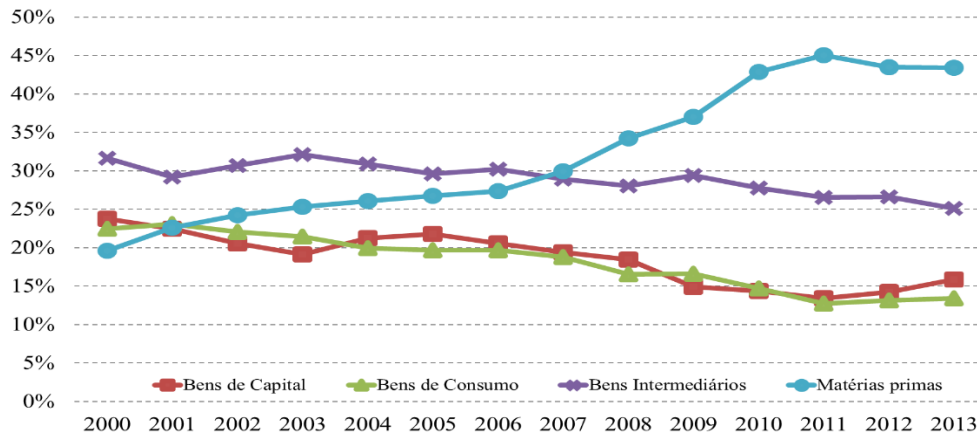
Gráfico 5 – Evolução das Exportações da América Latina por categoria de bens (% do total)



Fonte: WITS Trade - World Bank

No Brasil observa-se uma trajetória pujante de crescimento das *commodities* em 2007 registrou participação na pauta exportadora de aproximadamente 30% passando para 45% em 2011, concomitantemente, ocorreu ao mesmo tempo o movimento a diminuição da participação da exportação de bens de capital, com uma queda de 19% para 13% em 2011. Pode-se inferir que está ocorrendo um movimento de reprimarização da pauta exportadora brasileira.

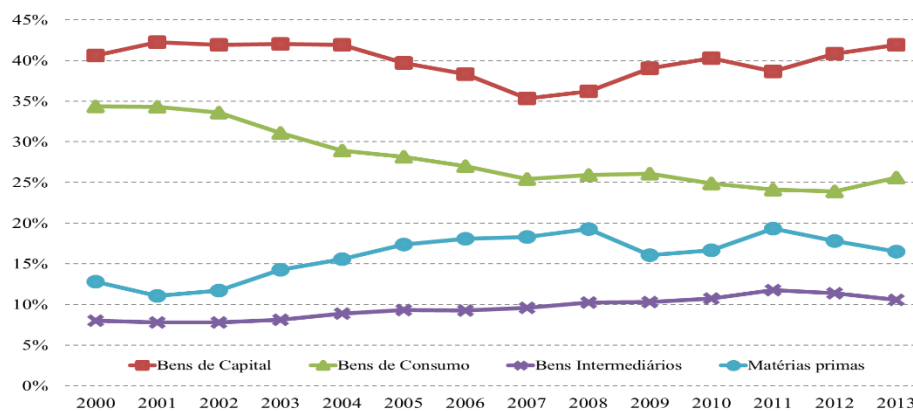
Gráfico 6 – Evolução das Exportações do Brasil por categoria de bens (% do total)



Fonte: WITS Trade - World Bank

A partir da década de 2000 ocorre na economia brasileira um redirecionamento a um processo de especialização na produção de commodities e insumos industriais (minerais, siderúrgicos, alimentos, celulose, agrocombustíveis e energia em geral), interrompendo o processo de diversificação produtiva, reforçando o papel dos países periféricos como produtores de mercadorias com pouca incorporação de avanços tecnológicos. (GOMES, 2009; MANCIO e MOREIRA, 2012)

Gráfico 7 – Evolução das Exportações do México por categoria de bens (% do total)



Fonte: WITS Trade - World Bank

Movimento que também ocorre no México, mesmo havendo uma predominância nas atividades de *maquila* nos tidos bem industriais e em menor medida a produção de produtos de alta intensidade tecnológica em si. Podemos observar que há uma trajetória descendente nos bens de capital seguido pelo arrefecimento dos produtos intermediários e ao mesmo tempo uma ascensão na exportação de matérias primas até 2008. Indicando que também está ocorrendo um movimento de aprofundamento do quadro de especialização produtiva em commodities.

De acordo com DETTMER (2008), o efeito China nem se compara com a atuação dos grandes fundos de pensão e de investimentos no mercado de commodities. A atuação desses fundos amplifica o movimento cíclico das commodities, e desde a deflagração da crise financeira, tem determinado os preços das commodities agrícolas, em especial as de alimento. Considerando que a manutenção do momento de alta na liquidez internacional, ao menos até meados de 2007, conforma um excesso de capital monetário que procura espaços de valorização em vários mercados, sendo o de commodities alimentares um deles. O movimento especulativo em commodities ocorre com mais vigor nos minerais, metais e, principalmente, no petróleo, sendo que o movimento especulativo de alta nos preços das commodities alimentares é revertido justamente a partir de meados de 2008. Dettmer (2008) estima-se que, se ao final de 2003 os investidores financeiros tinham aplicado apenas US\$ 13 bilhões nas commodities alimentares, esse número, em março de 2008, atingiu US\$ 260 bilhões, sendo uma taxa de crescimento de 1900%.

A inserção de externa latino-americana baseadas na dotação dos fatores de produção ratifica que o comércio de mercadorias produz uma ineficiência na transferência de dotação de fatores indiretamente via mercadorias, já que a mobilidade dos fatores de produção em si tende a ser muito mais rígida. Para SANTOS (2011), esta situação de integração subordinada do Brasil na nova divisão internacional do trabalho, aprofunda a condição de país dominado ao imperialismo e que isso remete a uma situação colonial de novo tipo. Conforme ressalta MANCIO e MOREIRA (2012), a América Latina cumpre um papel fundamental para a “saída/administração” da crise do capital e a reestruturação de novos ciclos de acumulação ampliada de capitais.

Podemos apontar que as Cadeias Globais de Valor incentivadas pelos processos de integração do regionalismo aberto cepalino, corroboram para a entrada de países latino-americanos no comércio internacional baseadas em vantagens comparativas, mas agora apresentadas com uma roupagem moderna sob o véu de um “novo modelo de produção”. Contudo, este modelo de comércio internacional tende a favorecer os países com maior capacidade tecnológica, e com predominância do fator de produção capital sobre o fator trabalho. Entretanto, o comércio internacional resulta em benefícios aos países centrais e ajudam a agravar o processo contínuo do subdesenvolvimento dos países periféricos em geral. Haja vista, com o liberalismo comercial, os países centrais não transferem tecnologia para os países periféricos apenas aprofunda ainda mais a situação de subordinação dessas nações no sistema capitalista mundial.

Logo, as Cadeias Globais de Valor e o incentivo a processos de integração latino-americana baseados no arcabouço neoliberal reforçam o modelo política econômica hegemônico, que privilegia o capital financeiro, tem como consequência direta agravamento da especialização produtiva em commodities, um aumento da vulnerabilidade externa e a manutenção de uma política que vincula crescimento econômico aos déficits comerciais, devido às políticas monetária e fiscal que são organizadas para transferir recursos dos setores reais da economia para o setor financeiro.

(NADAL, 2009). As experiências latino-americanas, com a implementação de políticas orientadas pelo arcabouço neoliberal apontam que esse tipo de política provocou um acréscimo da vulnerabilidade externa dessas economias, que se manifestou em crônicos déficits em suas contas externas e superendividamento público (AMARAL, 2007).

Dada a concepção de integração do regionalismo aberto, não se trata mais de alterar os mecanismos de mercado, como propunha o manifesto da Cepal de 1949, mas de aceitar suas exigências e interesses, aperfeiçoando-os e se integrando a eles sem restrições, através da abertura e da liberalização amplas e profundas das economias latino-americanas (CORAZZA, 2007).

Considerando-se, portanto, que a inserção dos países latino-americanos no mercado mundial se deu, historicamente, de forma subordinada aos países centrais, devido à dinâmica do intercâmbio desigual, que se reproduz sob a forma da superexploração do trabalho, é possível afirmar que o neoliberalismo se apresenta como forma histórica atual da dependência e não como uma política (auto-intitulada) de desenvolvimento com estruturas capazes de romper com os mecanismos de transferência de valor entre nações periféricas e centrais. Daí a importância do estudo aqui proposto, do neoliberalismo e as novas determinações da dependência que se colocam a partir dele.

Considerações Finais

Considerando que a América Latina é uma região essencial para o funcionamento e a expansão do sistema mundial, ou seja, se encontra entrelaçada diante dos interesses de acumulação de poder e riqueza dos grandes centros de poder mundiais (RODRIGUES, 2015),

Buscar a integração econômica é um projeto político, como também são políticos e jurídicos os meios para se conseguir a integração econômica. Na verdade, não é possível traçar uma clara linha divisória neste debate, pois toda integração econômica, a partir de um determinado grau de seu desenvolvimento, invade o campo político, e toda integração política supõe e requer uma maior integração econômica (CORAZZA, 2010, p.81).

A inserção dos países latino-americanos no mercado mundial se deu, historicamente, de forma subordinada aos países centrais, devido à dinâmica do intercâmbio desigual, que se reproduz sob a forma da superexploração do trabalho²⁷⁵.

A consolidação de um padrão de desenvolvimento regional que apenas visa aumentar a inserção externa e a competitividade internacional dos países da América Latina através de processos de abertura comercial e liberalização financeira, não parece resultar na consolidação de uma maior autonomia regional.

²⁷⁵ MARINI (2000) ressalta que a superexploração do trabalho se dá em função da existência de mecanismos de transferência de valor entre as economias periférica e central, levando a que a mais-valia produzida na periferia seja apropriada e acumulada no centro. Configura-se, assim, uma espécie de “capitalismo incompleto” na periferia (aquilo que chamou de “capitalismo *sui generis*”), justamente porque parte do excedente gerado nestes países é enviada para o centro – na forma de lucros, juros, patentes, *royalties*, deterioração dos termos de troca, dentre outras –, não sendo, portanto, realizada internamente.

Pode-se afirmar que a concepção cepalina de integração latino-americana via regionalismo aberto e inserção nas Cadeias Globais de Valor reforça a implementação de um receituário neoliberal na região e não se apresenta como estruturas capazes de romper com os mecanismos de transferência de valor entre nações periféricas e centrais, apenas levando ao aprofundamento da dependência da América Latina no sistema capitalista mundial.

Referências

- ALVES, G. *O Que é a Mundialização do Capital. Trabalho e Mundialização do capital - A Nova Degradação do Trabalho na Era da Globalização*. Editora Praxis, 1999.
- AMARAL, M. S. Neoliberalismo na América Latina e a Nova Fase da Dependência. In: V Colóquio Internacional Marx e Engels, 2007, Campinas. Anais do V Colóquio Internacional Marx e Engels. Campinas, 2007.
- BAMBIRRA, Vânia. *O capitalismo dependente latino-americano*. Florianópolis: Editora Insular, 2012.
- BARUCO, Grasiela Cristina da Cunha. Do consenso keynesiano ao pós-Consenso de Washington. Uberlândia, 2005. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia Universidade Federal de Uberlândia.
- BID (2003), Relatório 2002, Progresso Econômico e Social na América Latina. “Além das Fronteiras: O Novo Regionalismo na América Latina”. Washington DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, , 2003.
- CORAZZA, G. . O "regionalismo aberto" da Cepal e a inserção da América Latina na Globalização. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 27, n.01, p. 135-151, 2006.
- _____. *A Unila e a Integração Latino-Americana*. Brasília: IPEA, 2010
- CORRÊA, H. F.; CARCANHOLO, M. D. A Nova Cepal e o "mal-estar" social na América Latina. In: XII Encontro Nacional de Economia Política, 2007, São Paulo. Anais do XII Encontro Nacional da, 2007.
- CARCANHOLO, M.. (2013). O Atual Resgate Crítico da Teoria Marxista da Dependência. Trabalho. *Educação e Saúde* (Online), v. 11, p. 191-205, 2013.
- _____. “Abertura e vulnerabilidade externa: restrições estruturais para o desenvolvimento em uma economia periférica”. In: XAVIER, C. L. (Org.). *Desenvolvimento desigual*, Uberlândia: Edufu, 2004.
- CARCANHOLO, M.; AMARAL, M. A Superexploração do Trabalho em Economias Periféricas Dependentes. *Revista Katalysis*, v. 12, p. 216-225, 2009.
- DETTMER, M; Horning, F. ; Mahler, A.; Pauly, C.; Reuter, W. e Tietz, J. How Speculators are Causing the Cost of Living to Skyrocket. *Der Spiegel*. 13/06/2008 (<http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,559550,00.html>).
- DOS SANTOS, T. (1970). The Structure of Dependence. *American Economic Review*, maio, 1970, p. 231-236.
- FILGUEIRAS, L. A. “Superávit versus redução da dívida”. In: *Jornal dos Economistas*, Rio de Janeiro: Órgão Oficial do CORECON-RJ e SINDECON-RJ, nº 197, p. 5-6, 2005.
- FIORI, J.L. *Os moedeiro falsos*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE CANADA. Linking into Global Value Chains: a guide for small and medium-sized enterprises. The Canadian Trade Commissioner Service, 2010. Disponível em: bit.ly/2A9NhBc.

- GOMES, H. *A plataforma Brasil frente à crise do capital: um balanço da primeira década do século XXI*. Vitória, 2009.
- LANDER, E. ¿Modelos alternativos? de integración Proyectos neoliberales y resistencias populares. OSAL. 2004, vol. 15, p. 45-56.
- LUCE, M. S. A superexploração da força de trabalho no Brasil. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, v. 14, p. 119-141, 2012.
- MANCIO, D.; MOREIRA, R. “A dependência latino-americana e a reprimarização da economia”. In: XVII Encontro Nacional de Economia Política, 2012, Rio de Janeiro. In: Anais XVII Encontro Nacional de Economia Política, 2012.
- MARINI, R. M. “Dialética da Dependência. In: Transpadini, Roberta e Stedile, João Pedro (Orgs). *Ruy Mauro Marini: vida e obra*. São Paulo. Expressão Popular, 2005..
- MARTINS, C.. Neoliberalismo e desenvolvimento na América Latina. In: Jaime Estay Reyno. (Org.). *La economía mundial y América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2005, v. 1, p. 139-167.
- _____. *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- NADAL, A. La reprimarización de las economías Latinoamericanas e impactos ambientales. Ponencia en: IV Congreso Iberoamericano sobre Desarrollo y Ambiente -CISDA IV. Bogotá Colombia, 2009.
- NONNENBERG, M. J. B. Participação em cadeias globais de valor e desenvolvimento econômico. *Boletim de Economia e Política Internacional*, v. 17, p. 23-38, 2014.
- OLIVEIRA, S. E. M. C. Cadeias globais de valor e os novos padrões de comércio internacional: uma análise comparada das estratégias de inserção de Brasil e Canadá. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília para obtenção do título de Doutora em Relações Internacionais.
- OSÓRIO, J. *Crítica de la Economía Vulgar – Reproducción del Capital y Dependencia*. México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, 2004.
- RODRIGUES, B. *Geopolítica dos Recursos Naturais Estratégicos Sul-Americanos no Século XXI*, Rio de Janeiro, 2015. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- PRATES, D. (2007). “A alta recente dos preços das commodities”. *Revista de Economia Política*. Vol. 27, no. 03, São Paulo, jul.set. 2007.
- SOTELO VALENCIA, A. *Desindustrialización y crisis del neoliberalismo, maquiladoras y telecomunicaciones*. México: Plaza y Valdés-UOM-ENAT, 2004.



alacip

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA CIENCIA POLÍTICA

ISBN 978-85-54808-00-6



9 788554 808006 >