

A nova política exterior do Brasil

Após um início difícil, o governo Lula promoveu algumas mudanças importantes no Brasil, desde os avanços na área social até uma política econômica desenvolvimentista com uma recuperação do papel do Estado. Em matéria de política exterior, a mudança se desenvolveu desde o começo: sem perder de vista o objetivo de garantir a acumulação de capital das empresas brasileiras, a estratégia eo governo do Partido dos Trabalhadores (PT) priorizou a integração sul-americana, em particular a relação com a Argentina, além da busca de um maior protagonismo nas áreas multilaterais e uma nova aproximação com a Ásia e a África.

LUIZ AUGUSTO E. FARIA

Hoje, mais do que nunca, nos une e nos motiva a urgência de construir o nosso próprio caminho.

Hugo Chávez e Tabaré Vázquez, Carta aos presidentes sul-americanos

■ Introdução

O processo que vem mudando a ordem internacional neste começo de século parece ter no ressurgimento do nacionalismo uma de suas características mais relevantes. As possibilidades abertas pela queda da União Soviética e o fim do mundo bipolar deram espaço ao surgimento de novos Estados

Luiz Augusto E. Faria: doutor em Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro; pesquisador da Fundação de Economia e Estatística; professor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul; professor visitante da Universidade de Economia de Viena e da Universidade de Estocolmo. Vive em Porto Alegre, Brasil.

Palavras-chave: política exterior, história, América do Sul, Lula, Brasil.

e apontavam para uma maior cooperação e descentralização de poder nas relações internacionais. Entretanto, as iniciativas dos Estados Unidos no sentido da reafirmação de sua hegemonia na cena mundial reforçaram a instituição de uma ordem internacional unipolar. A partir dos atentados de 11 de setembro e de seus desdobramentos nas invasões do Afeganistão e do Iraque, houve uma ruptura da postura norte-americana de prezar o diálogo e a negociação, ao assumir uma posição impositiva e unilateral, provocando uma reação afirmativa dos interesses nacionais por parte de um grande número de Estados com posições divergentes das estadunidenses. Se a liderança norte-americana permaneceu, também se abriu espaço para a mudança na posição de diversos Estados no sistema hierárquico mundial.

Por outro lado, o objetivo de preservar e buscar ampliar espaço no mundo tem levado a maior parte dos Estados a se engajar em estratégias de integração regional que, pela união, buscam reforçar o poder da cada um. A construção do próprio caminho parece mais factível se a caminhada é feita em conjunto e se as dificuldades e desafios são compartilhados em grupo. Dessa forma, a perspectiva de construção de um novo tipo de governança da ordem mundial nasce não da erosão da soberania dos Estados nacionais, mas de sua afirmação, pois apenas do crescimento do poder dos Estados que já são ou venham a se tornar competidores dos EUA é que se pode esperar uma mudança do sistema mundial prevalente desde a retomada da hegemonia norte-americana ao final da Guerra Fria.

Três outros fenômenos vêm completar a complexidade desse quadro no que se refere especificamente à situação do Brasil. Primeiro, o acirramento da disputa por fontes de energia não renováveis, como petróleo e gás, cujo estreito horizonte de aproveitamento das reservas conhecidas vem se revelando preocupante. Segundo, o crescimento acelerado das grandes economias dos chamados países emergentes, em especial a China. E, terceiro, a onda de mudança política por toda a América Latina, especialmente a do Sul, que se reforça com o aprofundamento do processo de integração no continente. Tanto o desejo de preservar o crescimento como garantir o abastecimento da energia necessária, fatores de legitimidade dos governantes, levam a uma imperiosa afirmação do interesse nacional.

Os episódios mais recentes que têm epicentro nos EUA – a grande crise das finanças desreguladas e seus desdobramentos por todo mundo com efeitos deletérios sobre a produção e o emprego, além da chegada de Barack Obama à presidência – trazem novos elementos a um processo que todavia não se

afasta muito do objetivo inicial de renovar a hegemonia mundial da única superpotência. A reação à crise em suas diversas iniciativas e os projetos de mais longo prazo anunciados e postos em marcha pelo novo governo desenharam um caminho alternativo de desenvolvimento com vistas a preservar sua liderança no mundo, muito embora o estilo negociador e mais flexível tenha voltado a dar o tom da atitude dos EUA.

Este trabalho tem como objetivo investigar a posição do Brasil nesse novo quadro de transição na ordem mundial no que diz respeito a suas relações com seus vizinhos latino-americanos, espaço assumido como preferencial pela política externa desde o início da administração Lula. Para tanto, e após esta introdução, uma segunda parte vai analisar a mudança na inserção externa da economia brasileira recente que resultou do esgotamento do nacional-desenvolvimentismo e da posterior opção neoliberal. Na terceira parte, será feita a identificação dos principais interesses que se constituíram com a transição política e econômica dos anos 1990 e passaram a influenciar não apenas as transformações internas como a pauta das relações do país com seus vizinhos. A quarta parte vai focar a política externa, analisando os principais elementos que compõem as relações do Brasil com a região com vistas a identificar a profundidade e a natureza dos vínculos que foram se estabelecendo e se transformando no curso do processo de integração redefinidor das ligações entre as nações e os povos sul-americanos.

Os episódios mais recentes que têm epicentro nos EUA trazem novos elementos a um processo que todavia não se afasta muito do objetivo inicial de renovar a hegemonia mundial da única superpotência ■

■ A inserção externa do Brasil

Desde os anos 1980, a posição do Brasil na ordem internacional está em transformação em razão de um movimento que tem três determinantes fundamentais. O primeiro deles, numa perspectiva que se poderia dizer de dentro para fora, foi a crise estabelecida com o fim do ciclo de desenvolvimento iniciado nos anos 1930, baseado na industrialização por substituição de importações e cujo esgotamento foi precipitado pela impossibilidade de manter os compromissos com o pagamento da dívida externa, contraída justamente para financiar sua última etapa. O segundo determinante, correspondente à perspectiva de fora para dentro, foi o processo de reconfiguração da ordem internacional pelo triunfo do neoliberalismo e pelo fim da Guerra Fria e a queda da URSS. Já

o terceiro determinante envolve uma dupla direção, para dentro e para fora: é o processo de integração latino-americano, cujos marcos são a formação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), a extensão de suas relações com o restante da América Latina, a criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e as iniciativas buscando um maior protagonismo brasileiro na região.

A ordem mundial foi transformada a partir da crise dos anos 1970, por meio do processo que Maria da Conceição Tavares¹ chamou de «retomada da hegemonia norte-americana». A partir de um duplo movimento nos planos militar e financeiro, os EUA alcançaram a reafirmação do poder do dólar e do capital financeiro de Wall Street e da liderança de sua burguesia sobre as classes dominantes dos demais países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), ao mesmo tempo em que, acelerando a corrida armamentista no processo da Segunda Guerra Fria, alcançavam a virtual paralisia do «inimigo comunista» e, afinal, sua capitulação, materializada na extinção da União Soviética após a queda do Muro de Berlim.

Na medida em que a hegemonia norte-americana foi consolidando sua posição com o sucesso desses dois movimentos, o contencioso com a América Latina, resultante da não solução do default das dívidas externas, passou a receber uma atenção específica, uma vez que o Clube de Paris, comitê assessor dos bancos credores, não alcançava êxito na negociação com os governos da região. Foi nesse contexto que, ao final dos anos 1980, o então secretário do tesouro, Nicholas Brady, obteve a adesão de boa parte dos devedores a seu plano de reestruturação da dívida, o primeiro passo na direção de uma mudança da inserção internacional dos países da região e que se tornaria mais clara com a conversão ao neoliberalismo dos governos do continente. Um conjunto de medidas foi amplamente implementado a seguir: a adoção de planos de estabilização baseados em alguma forma de ancoragem cambial e a promoção da abertura comercial e financeira, bem como as chamadas «reformas estruturais» com vistas à privatização, à desregulamentação da economia e ao desmonte dos principais instrumentos com que os Estados conduziram o processo de desenvolvimento. O resultado foi um quadro de profundas transformações das instituições e estruturas sociais em conformidade com o chamado «Consenso de Washington»².

1. «A retomada da hegemonia norte-americana» em *Revista de Economia Política* vol. 5 Nº 2, 4-5/1985.

2. A expressão é do economista John Williamson e indica um conjunto de medidas de política econômica recomendadas pelo governo dos EUA e pelo FMI para serem adotadas pela América Latina desde o final da década de 1980. Ver John Williamson e Pedro P. Kuczynski: *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reforms in Latin America*, Institute for International Economics, Washington, DC, 2003.

Os governos neoliberais que seguiram as diretrizes emanadas do Fundo Monetário Internacional (FMI) e dos EUA, aplicando as recomendações do Consenso de Washington, passaram a dirigir a quase a totalidade dos países da região desde meados dos anos 1980, e encontraram um ambiente propício para implementar suas propostas tanto em razão da crise econômica quanto, em alguns países, da herança do chamado «fascismo de mercado» imposto pelos economistas monetaristas que serviram às ditaduras militares ainda nos

anos 1970, casos do Chile e da Argentina. Do conjunto de transformações, principalmente as privatizações, a abertura comercial e a liberalização financeira conduziram a uma alteração profunda na correlação de forças dentro do bloco no poder. Cederam espaço os interesses forjados no período desenvolvimentista, principalmente os dos setores majoritariamente de capital nacional dentro da indústria de transformação, e ascenderam novos grupos vinculados à infra-estrutura (energia, telecomunicações, transportes e engenharia), à exploração e transformação de recursos naturais e à exportação. A concentração e a centralização do capital que caracterizaram esse processo também serviram para ampliar a influência de antigos e novos agentes financeiros (bancos, fundos de investimento e pensão), que passaram a controlar a maior parte das grandes empresas que se constituíram então.

Essa reestruturação da propriedade do capital não trouxe o resultado esperado por seus patrocinadores: dar origem a um processo de crescimento sustentado. O argumento central do neoliberalismo era que o conjunto de reformas privatizantes e desreguladoras e a estabilidade macroeconômica seriam suficientes para inaugurar um novo ciclo de desenvolvimento, ao ampliar o espaço de atuação e a liberdade do capital privado. Ao contrário, o resultado do neoliberalismo foi a continuidade da estagnação iniciada com a crise de 1981, não mais induzida por inflação elevada, crise fiscal e fragilidade externa, mas por um ambiente desestimulador do investimento em razão da contração do gasto público em infra-estrutura, da taxa de juros extremamente elevada, da deterioração da remuneração do trabalho e da apreciação da moeda nacional. A herança desse período para o Brasil é de um país que, após ter tido uma das maiores taxas de crescimento do mundo durante a maior parte do século xx, cerca de 7% ao ano, completou 23 anos de baixo crescimento, média de 2,3%

Os governos neoliberais que seguiram as diretrizes emanadas do FMI e dos EUA, aplicando as recomendações do Consenso de Washington, passaram a dirigir a quase a totalidade dos países da região desde meados dos anos 1980 ■

entre 1981 e 2004. Os mesmos resultados foram colhidos por toda a América do Sul. Os novos atores privados não foram capazes de aumentar a taxa de investimento. O espaço do qual o Estado se retirou na promoção do desenvolvimento continuou vazio.

■ Os interesses formados nas reformas do capitalismo brasileiro

O estilo de desenvolvimento seguido pelo Brasil, e também por quase toda a América Latina, na segunda metade do século xx, foi um resultado da crise do modelo primário exportador vigente desde meados do século xix. Naquele modelo, um conjunto de economias da região chegou a alcançar um nível elevado de renda *per capita*, fruto do crescimento acelerado propiciado por sua relação com o centro do sistema internacional de então, a Inglaterra, fundada no fornecimento de alimentos e insumos para sua indústria. A partir dos anos 1920, o modelo se esgotou, ao mesmo tempo em que a hegemonia britânica vivia sua fase final. A Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial abriram a possibilidade de uma via alternativa, através do processo de industrialização por substituição de importações, iniciado como reação ao drástico encolhimento do mercado internacional. Ao mesmo tempo, com a ascensão dos EUA à posição hegemônica ao final do conflito, abre-se espaço a um novo padrão de inserção externa da região. A exportação de capital, e a consequente penetração de suas empresas nas economias, tanto dos demais países desenvolvidos como da periferia, definiram a nova modalidade de hegemonia praticada por aquele país, a qual, diferentemente da britânica, esteve sempre embasada mais na ocupação e dominação dos mercados das economias centrais e da periferia por suas transacionais do que no domínio dos fluxos de comércio propriamente ditos³.

A nova ordem internacional vai oferecer à América Latina a oportunidade de um ingresso maciço de investimento estrangeiro, importante contribuição ao processo de crescimento acelerado com o qual o continente acompanhou a chamada «idade de ouro» do capitalismo no período. Em razão disso, o capital estrangeiro passaria a controlar boa parte da nova estrutura produtiva em construção. Refletindo sobre esse fenômeno do domínio das empresas estrangeiras sobre a industrialização latino-americana, Celso Furtado propôs uma pergunta decisiva. «Sendo assim, até que ponto é adequado utilizar o conceito de sistema econômico nacional na análise de tais economias?»⁴

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

4. *Raízes do subdesenvolvimento*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2003, p. 51.

No plano sociológico, essa característica do desenvolvimento econômico produziu um resultado peculiar na formação de classe da burguesia nacional, uma vez que uma parcela considerável de seus membros passou a ser formada por administradores de capitais de origem estrangeira, os quais, inclusive, sempre ocuparam postos de direção nas organizações representativas do empresariado nacional. Como corretamente já fora apontado nas reflexões da tradição marxista latino-americana⁵, uma nova modalidade de dependência foi criada em substituição à antiga subordinação aos movimentos cíclicos do mercado mundial de bens primários, o desenvolvimento associado. Essa nova dependência teve como fundamento o fato de os centros de decisão sobre os rumos da economia nacional estarem submetidos a diretrizes emanadas dos países centrais em virtude da dominação de empresas transnacionais sobre o núcleo dinâmico dessas economias, numa posição que lhes possibilitava o controle do processo de acumulação de capital. O exemplo mais evidente dessa situação é dado pela indústria automobilística, mas o mesmo se repete em outros importantes ramos como química, eletrônica ou farmacêutica. As empresas privadas nacionais ou se mantiveram nos ramos menos dinâmicos, como vestuário, têxtil e alimentação, ou, quando presentes nos setores dinâmicos, acabaram por ocupar posições subordinadas, como fornecedores das empresas estrangeiras, a exemplo da indústria metalúrgica produtora de autopeças para as montadoras de automóveis multinacionais.

Os capitais internacionais dominantes, em sua maioria estadunidenses, apenas encontraram algum contrapeso a seu poder econômico com a formação do setor produtivo estatal, que se concentrou no segmento de insumos e infra-estrutura, como siderurgia, petroquímica, energia e comunicações. Esse padrão de crescimento, o nacional-desenvolvimentismo, foi descrito na literatura como erguido sobre um tripé formado pelos capitais nacional, estatal e estrangeiro⁶. Coordenado pelo

Os capitais internacionais dominantes, em sua maioria estadunidenses, apenas encontraram algum contrapeso a seu poder econômico com a formação do setor produtivo estatal, que se concentrou no segmento de insumos e infra-estrutura, como siderurgia, petroquímica, energia e comunicações ■

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

6. V., por exemplo, Francisco Oliveira: *A economia da dependência imperfeita*, Graal, Rio de Janeiro, 1977, e Maria. C. Tavares: *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira*, Zahar, Rio de Janeiro, 1972.

Estado, tendo o capital estrangeiro como protagonista central e preservando as estruturas sociais excludentes apenas transpostas do ambiente rural arcaico para a vida urbana moderna, o processo de modernização conservadora realizou uma profunda mudança na sociedade brasileira, cujo efeito mais dramático foi um processo acelerado de urbanização pelo qual, ao longo de apenas 60 anos, os 68,8% da população vivendo no campo em 1940 foram reduzidos a 18,8%, em 2000, segundo os censos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁷. O grande motor desse processo foi a expansão da indústria, que cresceu a taxas próximas a 10% ao ano na maior parte do período. Mesmo em face da redução das taxas de crescimento nos anos 1980, a indústria representava 42,3% do PIB em 1985, contra 11,1% da agropecuária, enquanto os serviços atingiam a marca de 46,6% então⁸.

A crise e a opção neoliberal dos anos 1990 modificaram em alguma medida esse quadro, mas sem realizar uma alteração mais profunda na estrutura produtiva. Em função do baixo crescimento, da abertura comercial e financeira, das privatizações e desnacionalizações, o desempenho da indústria foi afeta-

A reestruturação econômica e empresarial dos anos 1990 propiciou uma importante mudança na correlação de forças dentro do bloco no poder ao elevar a um novo patamar o processo de concentração e centralização do capital em uma estrutura já oligopolizada ■

do sobremaneira, em razão do que essa viu sua participação no PIB diminuir até atingir 28,8% em 2006, enquanto a agropecuária caiu para 5,5%. A diferença foi conquistada pelos serviços, cujo peso representava 65,8% do PIB em 2006⁹.

A reestruturação econômica e empresarial dos anos 1990 propiciou uma importante mudança na correlação de forças dentro do bloco no poder ao elevar a um novo pa-

tamar o processo de concentração e centralização do capital em uma estrutura já oligopolizada. Primeiramente, pela substancial redução da ação do

7. O IBGE é responsável pelos censos demográficos, pelas estimativas de produto e renda e as demais estatísticas socioeconômicas aqui citadas.

8. Essa proporção correspondente ao fenômeno descrito na literatura como «inchaço do terciário», típico de economias urbanizadas subdesenvolvidas, em razão de a oferta de emprego no setor dinâmico industrial não acompanhar o crescimento da população urbana, parcela importante da qual assume ocupações de baixa produtividade no segmento de prestação de serviços do mercado de trabalho. Ver F. Oliveira: ob. cit.

9. Parte dessa mudança foi resultante da reestruturação produtiva de então, com um importante aumento da produtividade e novas formas de gestão, em que se sobressai o fenômeno da terciarização, transferindo atividades do setor industrial para os serviços.

capital de propriedade do Estado, resultante da privatização de grandes empresas de mineração (Vale), telecomunicações (Embratel e Telebrás), energia elétrica, petroquímica, estradas, portos, ferrovias, aeronáutica (Embraer) e outras. Ficaram preservados como propriedade estatal os grandes bancos (Banco do Brasil, BNDES, Caixa Econômica Federal), o petróleo (Petrobras) e alguns empreendimentos em energia elétrica (Eletrobrás, Itaipu) e infra-estrutura. Os beneficiários dessa mudança foram as grandes empresas de engenharia, alguns fundos de investimento e fundos de pensão semi-estatais. Disso resultou um significativo rearranjo dentro da classe dominante, dando oportunidade a que novos grupos ascendessem, ocupando um vazio deixado pelo Estado. Ao mesmo tempo, a participação dos fundos de pensão, da mesma forma como ocorreu com os sindicatos peronistas na Argentina, abriu a possibilidade para que dirigentes do movimento dos trabalhadores passassem a fazer parte do bloco no poder também¹⁰.

Um segundo movimento responde pela internacionalização de empresas brasileiras e pela reconfiguração dos investimentos transnacionais no país. Novamente, concentração e centralização são o resultado de processos de fusões e aquisições de empresas, formando-se novos e poderosos blocos de capital em setores que vão de bebidas e alimentação (AMBEV) a redes comerciais (Walmart). Ao mesmo tempo, novas transnacionais adentram o país, disputando com as antigas parceiras do desenvolvimentismo um espaço no mercado brasileiro. Um desdobramento desse processo foi a onda de investimento transfronteiras, em que os novos blocos de capital resultantes passaram a operar em escala continental, aproveitando-se e também protagonizando o movimento de integração sul-americano.

Essas transformações tiveram dois efeitos decisivos. O primeiro diz respeito à problemática da dependência, uma vez que, com a redução substancial da importância econômica do capital de propriedade estatal, o poder dos capitais estrangeiros se viu sem contrapeso. O segundo efeito foi a mudança institucional dos mecanismos de regulação econômica, que até então eram definidos pelos agentes estatais presentes nos diversos ramos da estrutura produtiva, e que passaram a seguir critérios

10. Carlos A. Medeiros: «Asset-Stripping the State: The Economics of Privatization in Latin America» em *New Left Review* Nº 55, 1-2/2009. V. tb. F. Oliveira: «The Duckbilled Platypus» em *New Left Review* Nº 24, 11-12/2003.

**O desenvolvimento brasileiro,
de forma ainda mais acentuada
que seus congêneres
latino-americanos, fez-se
notório por sua característica
socialmente excludente ■**

privados na definição de metas e métodos de gestão¹¹.

O desenvolvimento brasileiro, de forma ainda mais acentuada que seus congêneres latino-americanos, fez-se notório por sua característica socialmente excludente. Dessa situação re-

sultou um baixo dinamismo do mercado interno de consumo. Sua ampliação nos anos 1940-70 foi um resultado do processo de urbanização que, uma vez esgotado, colocou a economia brasileira diante de um clássico problema de insuficiência de demanda efetiva, problema este agravado pelo processo de endividamento externo e crise fiscal, que reduziram a parcela investimento da demanda, precipitando a crise e o baixo crescimento entre 1981 e 2003.

A desnacionalização e a redução do papel da indústria, diminuindo o potencial do núcleo dinâmico voltado para o mercado interno da economia brasileira, levaram as empresas sediadas no país a um movimento de escolha do segundo melhor, direcionado-se ao mercado externo. O resultado disso é que, mesmo com índices de crescimento das exportações que chegaram a atingir mais de 20% ao ano, sua contribuição ao crescimento do PIB permaneceu modesta, assegurando apenas as taxas medíocres de pouco mais de 2%. Um segundo efeito das reformas neoliberais e seu novo padrão de política econômica, voltada exclusivamente para a estabilidade monetária, foi a criação de condições para a hegemonia do capital financeiro sobre a economia brasileira. A combinação de austeridade fiscal e juros elevados possibilitou aos rentistas apropriarem-se de uma parcela crescente da renda nacional, atingindo a casa dos 30% em 2005¹², fato que se realizou em detrimento do consumo e do investimento. Um movimento semelhante se repetiu na quase totalidade dos países do continente.

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

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

Consequência do baixo crescimento, a piora dos indicadores sociais na região, com aumento da pobreza, concentração da renda, elevação do desemprego e da exclusão social, acabou por provocar uma onda de insatisfação que veio sacudindo o continente desde o começo do novo século, levando à derrocada das forças políticas neoliberais e à ascensão de novos governos que têm, em diferentes graus, buscado romper com a hegemonia do pensamento único. Essas tentativas fizeram frente à oposição interna da maioria da classe dominante, cuja adesão ao neoliberalismo seguiu preponderante, bem como lidar com o veto estadunidense a qualquer alternativa mais autônoma, a exemplo do clima de permanente tensão em relação ao governo bolivariano da Venezuela.

O processo, no Brasil, assumiu contornos bem mais suaves, coerente com toda uma tradição histórica, através da qual as análises de clássicos da sociologia brasileira como Raymundo Faoro identificaram a recorrência de um fenômeno que chamaram conciliação das elites, através do qual as mudanças sempre aconteceram sem que os interesses populares fossem contemplados mais do que marginalmente, preservando-se as estruturas de dominação social¹³. O PT, ao chegar ao poder com a eleição de Lula em 2002, evitou romper com o modelo anterior, optando por preservar tanto os interesses do capital financeiro como os laços de proximidade com os EUA, assumindo uma posição de continuidade nas políticas de Estado¹⁴. Essa posição, iniciada em 2003, deu-se sob o signo do continuísmo necessário, pressionado por uma profunda crise econômica que dilapidou as reservas do país e fez a cotação do câmbio beirar os R\$ 4,00 por dólar¹⁵. Decepcionando boa parte de seus apoiadores, Lula seguiu a tradição brasileira e conciliou com seus oponentes, principalmente os da alta finança, preservando os principais elementos da política econômica neoliberal, ajuste fiscal e metas de inflação e mantendo o conteúdo das reformas liberalizantes.

Mudanças foram sendo introduzidas apenas marginalmente, sempre evitando qualquer possibilidade de confronto. Foi implementada uma política externa mais independente e realizada uma grande ampliação das políticas

13. Fenômeno semelhante foi identificado por Gramsci em sua análise da sociedade italiana no processo que apelidou «rissorgimento». Na literatura, o mesmo fenômeno foi descrito por Giovanni Lampedusa em seu clássico *Il Gattopardo*. Ver Raymundo Faoro: *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*, Globo, Rio de Janeiro, 2001.

14. A crítica de Atilio Borón classificou como possibilismo conservador esse tipo de opção de muitos dos novos governos de esquerda na América Latina. A. Borón: «América sem trégua: Avanços, frustrações e desafios das esquerdas do continente na difícil caminhada rumo ao pós-neoliberalismo» em *Boletim Procalc* N° 24, 5-6/2004.

15. Apenas para comparar, em outubro de 2009, a cotação estava em R\$ 1,72 por dólar.

sociais, que de meramente compensatórias e focalizadas passaram a ter um caráter universal pela enorme abrangência. Apenas em seu segundo mandato Lula fez os primeiros avanços na área econômica, aumentando a presença do Estado na promoção do crescimento e mobilizando instrumentos de política anti-cíclica em reação à crise de 2008. Esse crescimento foi apoiado principalmente nos programas sociais de redistribuição de renda, como o Bolsa-Família e os aumentos reais do salário-mínimo, decisivos, ao lado da ampliação do crédito, para a elevação da demanda interna da economia.

Como lembrou Werneck Vianna¹⁶, embora em sua trajetória de líder sindical tenha sido um crítico do presidente Vargas, Lula adotou seu estilo de governar com base em uma ampla aliança que lhe permita trazer para dentro do Estado as contradições da sociedade. Os diferentes ministérios e agências de seu governo foram repartidos entre os interesses divergentes que o apoiam ou com os quais precisa manter diálogo, o que leva as disputas a serem travadas internamente ao aparelho de Estado e arbitradas pelo presidente, dono da última palavra e coadjuvado pelos representantes do PT em alguns postos-chave da administração. A sociedade civil ficou reduzida ao papel de espectador ou, no máximo, mobilizou-se para fazer pressão sobre seus representantes na máquina pública.

■ Mudança política e integração

O processo político que conduziu ao poder governantes oriundos dos movimentos populares e de partidos de esquerda foi provocado pela crescente

O processo político que conduziu ao poder governantes oriundos dos movimentos populares e de partidos de esquerda foi provocado pela crescente insatisfação com o aumento da exclusão e da pobreza frutos do modelo neoliberal ■

insatisfação com o aumento da exclusão e da pobreza frutos do modelo neoliberal, e se consolidou com a formação de um sentimento favorável a uma via alternativa. Essa alternativa começou a se esboçar na proposição de uma retomada do projeto desenvolvimentista de crescimento acelerado, mas desta vez substantivado pelo imperativo da equidade e pela

consciência de que essa alternativa não pode ser realizada por cada nação de forma isolada. Uma pré-condição necessária seria a integração socioeconômica

16. «O Estado Novo do PT», julho de 2007, <www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=755>.

da América do Sul, a qual tem mobilizado os esforços diplomáticos desses novos governos, que buscam fortalecer o Mercosul e ampliá-lo na direção da Unasul, novo espaço de um projeto de desenvolvimento compartilhado.

O processo de integração regional responde a um movimento mais geral de mudança da dimensão espacial dos sistemas econômicos, onde a continuidade da acumulação de capital exige uma ampliação dos mercados para além das fronteiras dos Estados nacionais, e que se traduz em dois movimentos: a internacionalização dos capitais e a formação de blocos econômicos continentais¹⁷. Na América do Sul, esse processo teve dois marcos iniciais: a Comunidade Andina e o Mercosul, além de contar com um fórum de articulações diplomáticas que é a Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Integração (ALADI). O bloco de países andinos encontra-se em crise, na medida em que alguns de seus membros vêm assinando tratados bilaterais de livre-comércio com os EUA, motivo do recente abandono do pacto pela Venezuela ao decidir formalizar sua adesão ao Mercosul. Diferentemente, a união aduaneira entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai segue seu curso e, muito embora de forma lenta e muitas vezes zigzagueante, foi capaz de sobreviver às crises brasileira de 1999 e argentina de 2001, alcançando novo impulso com a aproximação de outros sócios, pois, além da Venezuela, em processo de adesão plena, Bolívia, Chile, Colômbia e Equador participam como associados.

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

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

O tema comércio exterior é razão de uma clara clivagem entre os países sul-americanos, como lembrou Amado Cervo¹⁸. De um lado o grupo dos países mais industrializados, que reúne Argentina, Brasil e Venezuela, para quem a integração é condição necessária à continuidade de seu desenvolvimento e garantia de maior autonomia e, de outro lado, os países menores, cujas economias são pouco mais que primário-exportadoras, facilmente seduzíveis por uma proposta de tratamento comercial diferenciado por parte dos EUA, o que ocorreu com Chile, Peru e Colômbia. Como decorrência dessa situação, é do interesse do Brasil e de seus parceiros sul-americanos avançar o quanto antes

É do interesse brasileiro uma alteração da ordem internacional no sentido da construção de um mundo multipolar onde os espaços de negociação para a periferia seriam maiores ■

em direção à integração continental para assegurar o maior número de aliados possível, movimento gerador de tensão em suas relações com os EUA.

Da mesma forma, também é do interesse brasileiro uma alteração da ordem internacional no sentido da construção de um mundo multipolar onde os espaços de negociação para a periferia seriam maiores. Pela tradição diplomática do país, o caminho buscado é o da negociação, sem nunca desafiar diretamente o poder americano. Essa postura resulta do que chamo o caráter pendular que marca a política externa brasileira há mais de 60 anos, oscilando entre um estreito alinhamento aos EUA e uma posição autônoma¹⁹. Nesse período, fases de autonomia e alinhamento se sucederam. No presente, vive-se uma fase de independência, sucessora de um dos momentos de mais estreito alinhamento aos desígnios estadunidenses, quando, durante os anos 1990 e sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, o Brasil cumpriu o papel de coadjuvante próprio a quem aderiu ao modelo neoliberal.

A atual fase da política externa brasileira, assim como persegue com maior determinação objetivos que contribuam para a realização dos interesses nacionais, não pretende assumir uma posição de desafio à hegemonia norte-americana. O pêndulo não se sustenta em suas situações extremas, transitando quase todo o tempo por um estado intermediário. A posição brasileira, tal

18. Amado Cervo: «Mercosur, ALCA y OMC: una perspectiva actual de las políticas exteriores de los países sudamericanos», trabalho apresentado nas III Jornadas Latinoamericanas de Historia de las Relaciones Internacionales, Valparaíso e Viña del Mar, 23 a 25 de novembro (Clase Magistral) de 2005.

19. Luiz A.E. Faria: «Back to the Future: Brazil's International Trade in the Early Twenty-First Century» em Wolfgang Blaas e Joachim Becker: *Strategic Arena Switching in International Trade Negotiations*, Ashgate, Londres, 2007.

como foi apresentada pelo embaixador José M. Bustani²⁰, supõe que a hierarquia mundial está sujeita à mudança, e que nenhum poder hegemônico ou mesmo imperial pode assegurar o equilíbrio da ordem internacional: em sua opinião, a estabilidade sob hegemonia seria um mito. Nesse sentido é que o país estabeleceu sua estratégia, embasada em quatro linhas de ação: primeiro, a prioridade à integração da América do Sul a partir do Mercosul, para a qual uma estreita relação com a Argentina é central; segundo, a aliança com os grandes países em desenvolvimento, como China, Índia e África do Sul; terceiro, o reconhecimento de vínculos especiais com a África e a ampliação do diálogo com o mundo árabe; e, quarto, as negociações com as nações desenvolvidas com vistas ao acesso a mercados, investimento e tecnologia.

Amado Cervo²¹ identifica na política externa de Lula quatro objetivos. Primeiro, a recuperação do universalismo e do bilateralismo, com vistas a uma ordem mundial mais descentralizada, baseada em um equilíbrio entre diversos pólos de poder e fundada no estreitamento dos laços regionais. Segundo, a América do Sul, onde a relação com a Argentina é central e cujo espaço deverá ser ampliado em direção à África atlântica, promovendo um regionalismo independente. Terceiro, sanar a dependência e buscar uma inserção interdependente e, nesse sentido, o desenvolvimento econômico autônomo é central, bem como a redução da dependência financeira, fundamento de uma projeção internacional com base na região. E quarto, recuperar o legado diplomático do país e seu compromisso com a autodeterminação, a não-intervenção, o pacifismo e a cooperação para o desenvolvimento.

Por ser descrente de uma rigidez hierárquica no sistema internacional, a política externa brasileira não teria por que representar um desafio à potência hegemônica. **A própria instabilidade da ordem mundial daria lugar a oportunidades** que pudessem ser exploradas, representando caminhos alternativos à opção de confrontar a hegemonia norte-americana.

Percebe-se aqui uma clara diferença entre a posição brasileira e a da Venezuela sob a liderança de Hugo Chávez. Mesmo chefiando o governo de um partido de esquerda, o presidente Lula jamais adotaria um discurso antiimperialista à semelhança de seu aliado venezuelano. A nova política externa brasileira, conduzida por Celso Amorim, se é herdeira da característica histórica pendular – em que se sucederam períodos de alinhamento quase automático aos

20. «Mitos e desafios da política externa» em *Folha de São Paulo*, 9/9/2004.

21. «A política exterior: de Cardoso a Lula» em *Revista Brasileira de Política Internacional* vol. 46 Nº 1, 2003.

EUA e períodos de independência –, desde 2003 vem não apenas seguindo a posição de autonomia como adotando uma atitude mais ousada na afirmação da vontade nacional de alcançar um papel de maior projeção no mundo, como o demonstram a liderança do G20+ nas negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC) ou a posição diante do golpe de Estado em Honduras.

A política externa se amolda perfeitamente ao estilo conciliador de Lula, pois, se é criticada pela direita e boa parte da elite empresarial, gera novas oportunidades de lucro às empresas brasileiras internacionalizadas que se lançaram firmemente na conquista de espaço econômico nos países vizinhos. Se esse processo tem raízes anteriores, atingiu um novo patamar em seu governo. A criação do Mercosul já dera chance à reorganização de oligopólios transnacionais e brasileiros em diversos setores industriais, a exemplo do automotivo, bebidas e alimentação. Da mesma forma, a concentração e a centralização do capital adquiriram uma dimensão continental, através de fusões e aquisições transfronteiras que vêm alterando a propriedade do capital e o controle sobre um mercado continental cada vez mais integrado, num processo de regionalização de empresas e mercados. Além disso, sob apoio de seu banco de desenvolvimento, o BNDES, o governo brasileiro vem dando cobertura para que as empresas de engenharia nacionais – um elo forte do bloco no poder, com grande influência nos meios políticos – ocupem um crescente espaço na construção de infra-estrutura em todo o continente. Um bom número desses projetos compõe o acordo regional sobre o tema, a Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul Americana (IIRSA), um programa importante para a integração física do continente. Mineradoras, petroleiras, papelarias e demais empresas exploradoras de recursos naturais também vêm ocupando espaços cada vez maiores, inclusive com o controle desses recursos. A crise do gás com a Bolívia ou o contencioso sobre a energia de Itaipu com o Paraguai são episódios desse processo.

■ Conclusão

O governo Lula, muito embora a frustração de seus primeiros anos, em razão da expectativa de uma ruptura mais profunda, protagonizou algumas mudanças importantes no país, que foram decisivas para o retorno do desenvolvimento verificado desde 2005. A primeira foi o avanço na área social que, além de ampliar as políticas focadas de seu antecessor, acabou por adquirir um caráter universal em razão da abrangência com que beneficiou a maioria das classes populares. Além disso, adotou uma política econômica desenvolvimentista com base na retomada da liderança do Estado e na expansão do mercado interno, que se tornaram possíveis com a flexibilização da rigidez

fiscal e monetária neoliberais. A terceira mudança foi no campo da política externa, cuja formulação sofreu uma transformação desde o começo de seu mandato. Isso não quer dizer que não estivessem contemplados nessa formulação, assim como nos objetivos desenvolvimentistas na área econômica, os interesse da acumulação no capitalismo brasileiro, embora se mantenha uma oposição radical da direita brasileira à suas ações. A prioridade à integração sul-americana, a busca de um maior protagonismo na arena multilateral e a aproximação com a África e a Ásia são movimentos que promovem a expansão internacional dos capitais brasileiros, privados e estatais. A dialética de suas contradições tem, na antítese, outro resultado dessa política, alinhado com a forma como vem se dando o retorno do nacionalismo no continente. Exemplo disso é que o Brasil tem sido solidário aos processos emancipacionistas dos povos originários, à instituição de controle público sobre recursos naturais, e à retomada do crescimento, do emprego e da industrialização, eixos de suas relações com a Bolívia, o Paraguai e a Argentina. O futuro e o legado dessa política ainda estão em disputa. ☐

Desarrollo Económico
Revista de Ciencias Sociales

Enero-Marzo de 2009

Buenos Aires

Nº 192

ARTÍCULOS: **Guillermo Cruces y Leonardo Gasparini**, Desigualdad en Argentina. Una revisión de la evidencia empírica. **Sergio Serulnikov**, Crisis de una sociedad colonial. Identidades colectivas y representación política en la ciudad de Charcas (siglo XVIII). **Axel Kicillof**, Salario, precio y ganancia en la *Teoría general*. **Noam Lupu y Susan C. Stokes**, Las bases sociales de los partidos políticos en Argentina, 1912-2003. COMUNICACIONES: **Flavia Fiorucci**, La cultura, el libro y la lectura bajo el peronismo: el caso de las bibliotecas. DEBATES: **Dora Orlansky**, ¿Validez de una demostración? Patronazgo y empleo público provincial. **Ernesto Calvo y María Victoria Murillo**, Respuesta al comentario de Dora Orlansky. ¿Validez de una demostración? Patronazgo y empleo público provincial. INFORMACIÓN DE BIBLIOTECA.

Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), Aráoz 2838, C1425DGT, Buenos Aires, Argentina. Tel: (54 11) 4804.4949, Fax: (54 11) 4804.5856. Correo electrónico: <desarrollo@ides.org.ar>. Página web: <www.ides.org.ar>.