

Rodrigo Alves Correia

ANEXO AO PROCESSO Nº 261/2003

DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM: 20/02/06

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

**Crise do desenvolvimentismo e interesse nacional na
origem do Mercosul: A política externa como política de
classe**

Marília

2005

62

Rodrigo Alves Correia

**Crise do desenvolvimentismo e interesse nacional na
origem do Mercosul: A política externa como política de
classe**

1410001832



Marília - 2005



Índice

Prefácio	4
Introdução	6
CAP1 – Interesse Nacional e a Consolidação do Pensamento Liberal	
No Brasil	11
1.1 Definição do conceito de interesse nacional	12
1.1.1 Classe social	12
1.1.2 massa e elite	14
1.1.3 O interesse nacional	17
1.2 A Interpretação do interesse nacional	19
1.3 O poder formal no Estado	26
1.4 Mudança qualitativa da relação de forças no fim do regime militar	32
1.5 O fracasso das políticas sociais e econômicas	36
1.6 Ascensão do liberalismo	39
CAP2 – O Processo de Industrialização no Brasil	50
2.1 Processo de industrialização periférica	50
2.2 Os antecedentes da crise dos anos 70/80	56
2.3 Implicações e particularidades do processo de substituição de importações	58



2.4 O Esgotamento do modelo de substituição de importações	72
--	----

CAP3 – O Esgotamento do Modelo de Substituição de Importações e a Transição Política Brasileira	84
---	----

3.1 A Imobilização do estado brasileiro	84
---	----

3.2 Fissuras no pacto de poder	85
--------------------------------	----

3.3 A transição política	98
--------------------------	----

3.4 A débâcle do modelo desenvolvimentista latino-americano	102
---	-----

3.5 A crise da dívida	108
-----------------------	-----

CAP4 – Mercosul Como Opção na Estratégia Liberal	115
--	-----

4.1 A crise do estado desenvolvimentista	117
--	-----

4.2 Liberalismo e internacionalização – O contexto do projeto de integração regional	122
--	-----

4.3 A formação do consenso no Brasil – liberalismo interrompido e integração regional	128
---	-----

4.4 A formação do consenso na América Latina	136
--	-----

4.4.1 A virada no processo de integração	136
--	-----

4.4.2 O caso argentino	140
------------------------	-----

Conclusão	148
-----------	-----

Bibliografia	155
--------------	-----



Prefácio

Este trabalho versa sobre mudança na base material e sua influência no mundo das idéias. O Mercosul se constitui num momento chave em que há uma confluência de eventos de grande magnitude ocorrendo no mundo todo. De maneira muito particular, o Brasil e os países do cone-sul se inserem neste quadro e criam um fato novo na região, que se expressa sob a forma de integração regional.

Para compreender o desenrolar de tais fatos, retomaremos alguns momentos históricos em que mudanças deste gênero influenciaram a história do país e das idéias neoliberais: nosso elemento chave de análise no que diz respeito ao mundo das idéias para a composição da integração regional.

O ideário neoliberal é fundamental para o entendimento deste processo, mas na América do Sul, especialmente no Brasil, estabeleceu-se uma forma muito particular de liberalismo limitado: *“Mesmo na fase anterior ao Tratado de Assunção, no período Alfonsín-Sarney (1986-1989), em alguma medida o objetivo dos governos era o de utilizar a integração regional para a modernização, ainda que sem privilegiar a abertura comercial para o mundo, concentrando-se nas possibilidades oferecidas por um mercado interno mais amplo”* (Veiga e Vigevani, p. 232, 1996).

Este particularismo liga-se, sem dúvida aos eventos ocorridos na base material na América Latina, ou seja, a crise do modelo substitutivo. O Brasil permanece na década de 80 e mesmo na primeira metade da década de 90 sem optar pela prevalência total dos valores do liberalismo econômico ou pela prevalência absoluta dos valores do Estado do bem-estar social (Veiga e Vigevani, 1996). No caso brasileiro o fim da ditadura militar e a decadência do patrimonialismo arcaísta levam a que esta ideologia seja um poderoso instrumento motivador. Seu poder chegou ao ponto de levar muitos analistas a acreditar que ele próprio é um fator e não produto da mudança.



Um dos indicadores de que a insustentabilidade do padrão de desenvolvimento econômico brasileiro é quem levou ao aparecimento do liberalismo como ideologia importante da elite dominante no país, é o fato de que no mundo inteiro (ou ao menos no ocidente desenvolvido), estas idéias já eram predominantes há mais de uma década. Este ideário só encontrou espaço no Brasil quando o esgarçamento das relações de força que mantinham a coalizão dominante burguesia-militares-tecnoburocracia unida chegou a um ponto sem retorno. Mesmo após o processo de transição democrática, e com a ascensão do primeiro governo civil, estas idéias não fincaram pé. Somente com o segundo governo civil (e primeiro eleito), elas começam a ganhar corpo entre camadas da elite. Mesmo no auge da adoção da política neoliberal com FHC, esta noção de liberalismo custava a ser aceita explicitamente, tanto que o Próprio Fernando Henrique não se definia nem aceitou a pecha de neoliberal. Não havia consenso em relação à abertura extremada no interior da elite e da própria coalizão governante.

Ainda que esta política não fosse explicitamente assumida, ela foi uma norteadora de fundo nos anos 90 e também na atualidade, embora hoje com poder de fogo muito reduzido, devido ao fracasso de suas promessas naqueles países que a adotaram com mais afinco. Não nos deteremos nesta questão, pois nosso objetivo é apresentar as motivações para o processo de constituição do Mercosul. A constituição do Mercosul ocorre pouco antes da absorção do neoliberalismo como ideologia dominante no Brasil. Em 1985 o processo de integração se inicia, e Brasil e Argentina se aproximam tanto por motivos políticos quanto econômicos. Este movimento, que prevê abertura de mercados, ocorre muito depois da onda internacional de abertura, evidenciando a motivação eminentemente endógena, embora corroborada pelo contexto externo.

Supomos, portanto, que o Mercosul surge com forte motivação endógena e que foi reforçado pela ideologia que no momento se estabelecia, embora paradoxalmente também possa se constituir numa barreira contra ela. O contexto externo é um poderoso motivador do Mercosul, mas sua causa última está nas



próprias relações internas de produção, que se relacionam com o momento de transição do modelo de desenvolvimento industrial.

Introdução

A difusão do neoliberalismo pelo mundo é algo realmente intrigante. No mundo antigo, um fenômeno dessa natureza só poderia acontecer através de eventos de grande magnitude. O espalhamento de uma idéia, técnica ou algo do gênero estaria ligado quase necessariamente a uma grande conquista ou a uma onda migratória com um fluxo humano gigantesco: possivelmente ambos.

É muito comum não se reconhecer qualquer caráter inovador em populações a serem estudadas, o que leva, no mais das vezes, a se superestimar uma novidade introduzida. As idéias emprestadas de outrem em geral pouco poderiam se encaixar no conjunto de valores históricos de uma nação, então é fácil esquecer a relação necessária entre ambos. Ao tomarmos o neoliberalismo como peça fundamental de nossa hipótese explicativa para a forma como se desenvolveram os encaminhamentos, as preferências e posicionamentos das elites¹ do cone sul, em relação ao processo de integração regional, estaremos sempre nos referindo a um conjunto de idéias que nesta região do mundo assumiu um conteúdo extremamente particularizado.

Esta idéia genérica de neoliberalismo não foi criada aqui, mas, mas nessas plagas assumiu características que somente podem ser explicadas por um conjunto de fatores próprios deste local e do momento histórico a ser abordado. É necessário lembrar também, do fato de que tomar o cone sul como um conjunto homogêneo de nações é um erro grave de interpretação. Externamente pode-se ter a impressão de que estes países sejam muito parecidos; este tipo de interpretação é possível não só pela proximidade deles, mas pelo curso dos eventos político-econômicos das últimas décadas – estes países enfrentaram situações muito parecidas de forma quase simultânea (desde projetos de

¹ Políticas, econômicas e culturais.



desenvolvimento², até o próprio advento dos regimes militares³). No mais das vezes, entretanto, os pesquisadores acabam partindo do pressuposto de que o espalhamento da ideologia liberal foi muito mais homogêneo do que na verdade seria razoável supor.

Além da necessidade de se atentar para as particularidades locais, a temporalidade deste processo precisa também ser levada em conta. O ideário neoliberal faz uma entrada tão triunfal que em seu auge era muito fácil se supor que estávamos diante de uma investida fulminante e definitiva de uma idéia alienígena que viria revolucionar tudo o que antes estava dado. Na verdade, o liberalismo tem uma história importante nesta região, que não está totalmente descolada dos últimos eventos político-econômicos locais; e sua intensidade e profundidade, mesmo no auge das reformas implementadas de Collor a Fernando Henrique não são tão grandes quanto se pensava⁴.

O ideário liberal era uma demanda antiga de amplas camadas da elite brasileira. Quando a crise do Estado com viés desenvolvimentista se instaura, a saída encontrada na adoção do neoliberalismo como o novo norteador das ações do Estado não deve ser encarado como algo totalmente novo. Da mesma forma, o Mercosul é tido como algo que surge entre nós, como uma grande e bombástica novidade. Na realidade ele está assentado sobre uma vasta experiência anterior, de grande relevância⁵.

² Com viés nacionalista, visando um projeto de substituição de importações, tendo em grande medida inspiração nas propostas da CEPAL.

³ Mesmo a derrocada dos regimes militares foi quase simultânea. As crises estruturais a que eles estiveram submetidos os afetou de várias maneiras similares, entretanto as respostas a estas demandas foi no mais das vezes muito diferente, como veremos mais adiante.

⁴ Como veremos mais adiante, no capítulo 4.

⁵ A ALALC, uma das precursoras do Mercosul foi criada pelo Tratado de Montevidéu de 1960, o TM-60. Este tratado tinha como objetivo criar um mercado comum regional, a partir da constituição de uma zona de livre comércio, no prazo de doze anos.

Os países latino-americanos precisavam não só criar condições para que se desenvolvesse um fluxo regional de mercadorias que nunca havia existido como também desenvolver seus mercados internos (Barbosa, 1991)

Esta primeira tentativa de integração efetiva caracteriza-se pela sistemática quebra dos acordos negociados e da agenda fixada. Sucedendo a ALALC (embora esta não tenha sido oficialmente dissolvida), foi criada a ALADI, pelo Tratado de Montevidéu assinado em 12 de agosto de 1980, o TM-80. Assentada sobre os vinte anos de experiência da ALALC e levando em conta as evidentes disparidades entre os países da América Latina, além dos diversos interesses envolvidos; a ALADI inova, buscando tornar mais flexível o processo de integração.



O advento destes dois “fatos novos”, com grande estardalhaço não só na mídia, mas também entre os pesquisadores da academia levou a uma supervalorização. O espalhamento do ideário liberal não era tão grande quanto se poderia supor após uma breve avaliação do conteúdo da mídia em geral e da produção acadêmica⁶. A concentração da produção de trabalhos sobre este tema, e sua superexposição na mídia, levou a um dimensionamento desproporcional de quanto o brasileiro médio, e mesmo os membros das elites, haviam absorvido e aceito como sua esta visão de mundo.

Historicamente a Inglaterra e os EUA, países que mais preconizaram a adoção deste ideário ao longo do tempo⁷ têm exercido grande ascendência sobre o Brasil e a América Latina em geral (Bueno, 2003). A avassaladora influência econômico-cultural destes países sobre a América Latina deve, entretanto, ser avaliada com reservas se isto for usado como fator de incentivo à adoção deste ideário.

A família real portuguesa foge para o Brasil sob ameaça de invasão da França napoleônica, com escolta e apoio da Inglaterra. No entanto, poucos anos depois, o projeto real de modernização da colônia que serviria como sua base provisória ficaria a encargo de uma missão francesa. No passado recente, muito após a passagem do Brasil e da América Latina da esfera de influência inglesa para a norte-americana, e portanto muito mais próxima (Bueno, 2003), isto não impediu a adoção de políticas francamente nacionalistas e até mesmo isolacionistas. Os próprios regimes militares latino-americanos, financiados com farto dinheiro americano (Bandeira, 1979) adotaram posturas que muitas vezes

Sendo assim, a evolução do comércio intra-regional passa a sustentar-se por uma rede de acordos estabelecidos entre os países membros sob a égide do TM 80, e do acordo de Cartagena entre o grupo dos países Andinos. No interior da ALADI⁵, são firmados⁵ 75 acordos de comércio entre os países membros, além dos oito que cobrem outras áreas e 27 que envolvem os países da Associação e outros países ou área de integração da América Latina. Desses 75 acordos de comércio, 7 são regionais, incluindo todos o conjunto dos países membros, e 68 são de caráter bi ou multilateral (Maldaner, 2000).

⁶ Como veremos no capítulo 2

⁷ A Inglaterra foi o país que mais a sério levou o liberalismo, até sua derrocada como grande potência mundial. No caso do neoliberalismo, os Eua são sua principal força impulsionadora, embora com apoio inglês e dos outros países de grande projeção econômica mundial.



contrariavam os interesses desta potência⁸. Ao enfrentar dificuldades internas, o regime militar argentino não hesitou em atacar uma colônia Inglesa como forma de desviar de si o foco das atenções e tensões populares. Como resultado desta ação, os EUA se aliaram aos ingleses, apesar de serem signatários da OEA (Organização dos Estados Americanos), instituição que prevê que caso de conflito com uma nação externa ao continente, a América deveria se unir⁹.

É notório o fato de que as relações da América Latina com as potências são bastante complexas, de modo que nesta região, americanização e anti-americanismo caminham muito próximos; isto torna muito difícil discernir o que exatamente influencia a tomada de decisões políticas e mesmo as econômicas. A mesma população que consome avidamente produtos e cultura norte-americana, rejeita de pronto a idéia da constituição da ALCA (Oliveira, 2000; Albuquerque, 1998)

Apesar da complexidade de tal relação, em determinado momento o espetacular sucesso obtido pelo discurso em torno do livre comércio venceu a batalha retórica de forma tão completa (mesmo na América latina), que se chegou a perder de vista o fato de que a abertura das economias não é um fim em si mesmo. (Dupas, 1999). A adesão ao ideário liberal pode até não ter sido tão ampla como se poderia supor, entretanto, a aceitação que ele encontrou exige no mínimo uma explicação razoavelmente convincente.

Os progressos na organização social e nas idéias que estão na base do desenvolvimento latino-americano nos últimos anos sugerem a influência norte-americana (a exemplo da inglesa no passado) como sendo extremamente significativa, basta ver o nível de penetração das transnacionais deste país e sua influência cultural nesta região. A questão é saber até que ponto o liberalismo anglo-saxônico criou raízes e quanto de influência local ele possui. Sabemos que em relação ao Mercosul, a liberalização adotada segue uma orientação voltada para a defesa contra o liberalismo irrestrito (mesmo no discurso oficial), deste

⁸ O TNP, ou Tratado de Não-Proliferação Nuclear, por exemplo, nunca foi aceito pelos governos militares, a despeito das pressões norte-americanas. Somente no governo de Fernando Henrique Cardoso ele foi assinado.

⁹ Neste caso, como a Argentina foi o país agressor, seria dever americano no mínimo a posição de neutralidade, ainda que com críticas, conforme Rui Barbosa poderia ressaltar.



modo, a reforma liberal incompleta levada a cabo no Brasil e na América Latina tende a ser melhor explicada por fatores endógenos do que por fatores exógenos.



CAPÍTULO 1 – Interesse nacional e a consolidação do pensamento liberal no Brasil

Este capítulo tem o objetivo de mostrar como ao longo do tempo, a elite econômica não só conseguiu fazer valer a idéia de que suas aspirações são as aspirações maiores da nação, como também seu acesso privilegiado lhe permitiu assentar-se sobre o próprio orçamento do Estado (ou seja, tomou para si o próprio instrumento simbólico definidor do conceito de interesse nacional).

Também durante a crise dos anos oitenta e seu processo de superação, os pontos de vista desta elite prevaleceram, através de medidas que visavam manter o *status quo* e que acabaram aprofundando a crise, conforme veremos no capítulo 2. O início dos anos noventa apontava para a construção hegemônica que abriria espaço para a ascensão do neoliberalismo, que embora não sem ressalvas, chegou em alguns momentos quase a ser apontado como pensamento único. Procuraremos aqui além de mostrar a “engenharia” que criou o estado de espírito propício para o advento desse liberalismo, o estabelecimento do contexto adequando para a consolidação do processo de integração regional, no bojo da abertura econômica.

Elites e interesse nacional são dois conceitos intrinsecamente ligados. Existem inúmeras obras que tentam definir o conceito de interesse nacional, todas elas chegam a termo com razoável grau de similaridade. Deter-nos-emos na definição clássica de José Honório Rodrigues, que contém os elementos necessários para a explicação que pretendemos apresentar. Para Rodrigues, a composição do interesse nacional conforma-se basicamente da seguinte maneira: O interesse nacional é o interesse maior da nação, ele é *um “somatório das aspirações permanentes e atuais que se criam e se desenvolvem no processo histórico”* (RODRIGUES, 1966, p. 76), e representa muito das características de um povo. Esse interesse é, no entanto, bastante abstrato. Para tornar-se efetivo ele precisa adquirir materialidade, e essa materialidade é adquirida por intermédio do Estado, na administração pública.



Uma vez que o Estado é o “gestor” deste interesse, ele precisa saber como interpretá-lo. Para Honório Rodrigues, essa interpretação acontece no Congresso Nacional; mais especificamente, na aprovação do orçamento. Embora a rigor o interesse nacional esteja acima do interesse de classes¹⁰, a diferencia específica existente entre o tipo de acesso que as classes sociais têm ao poder público leva a que haja efetivamente distorções na representação deste interesse “nacional”.

1.1 Definição do conceito de Interesse nacional

1.1.1 Classe social

Se pretendermos defender a política nacional como sendo uma política de elites, precisaremos definir o que seriam estas elites. Ao longo deste trabalho, nossa abordagem não será rígida, nem tentaremos definir aqui tal conceito. Mostraremos em linhas gerais aquilo que entendemos ser de fato importante para a compreensão da hipótese levantada. Quando nos referimos a “classes altas” e “classes baixas” não estaremos usando, a princípio, a divisão clássica marxista entre proprietários e não proprietários dos meios de produção, embora por fim o espírito seja aproximadamente esse. A abordagem utilizada aqui é bem fluida, embora não tanto quanto Max Weber poderia sugerir. Em Weber classe não se caracteriza por tamanha rigidez, e poderia significar coisas muito menos abrangentes do que em outras leituras, como por exemplo, uma categoria profissional (de modo que se poderia, por exemplo, falar em “classe” dos médicos). Este tipo de abordagem não seria útil ao nosso trabalho, já que precisamos de maior abrangência na construção do conceito apresentado.

Poderíamos fazer aqui uma extensa discussão sobre a questão de como se definir classe social, pois como se sabe, a bibliografia é vasta. No entanto, tal discussão fugiria ao objetivo central deste trabalho. Como iremos doravante nos referir a uma oposição básica, entre dois extratos da população: mais e menos privilegiados, e com maior ou menor influência na vida pública do país, basta-nos

¹⁰ Assim como o Congresso Nacional, que teoricamente representa a coletividade.



tecer algumas considerações sobre elites, que em sentido geral pode ser considerada uma categoria mais ampla do que proprietários dos meios de produção, e possui garante poder explicativo muito mais efetivo do que aquilo que Weber entenderia por classe, por sua maior amplitude.

Mesmo que o tema de estudo seja a formulação de política internacional, não se pode deixar de lado tais particularidades e divisões, na medida em que: *“(...) muitas das ações dos governos podem ser melhor compreendidas se vistas como interação entre interesses e esforços dos grupos por eles encobertos”* (Deutsch, 1978, p. 71). Tais grupos, de alguma maneira, representam uma gama bastante ampla de interesses, influenciando em muitos casos, segundo Deutsch, desde a formulação de política externa até o clima político favorável à paz ou à guerra. Pertencer ou não a um grupo de interesse seria algo muito claramente definido, no entanto o sentido de pertencimento a uma classe é muito menos evidente. Para Deutsch, “classe”, em contraposição a grupo de interesse, seria:

“(...) um conjunto ainda mais amplo mas muito menos nitidamente definido, de grupos de interesse que permite muito mais incerteza, imprecisão ou controvérsia em sua definição. Trata-se do conjunto de classes sociais ou, de qualquer forma, do conjunto de conceitos de ‘classes sociais’” (Deutsch, 1978, p. 80).

Desse modo, quando alguém refere-se a classe social, na verdade estará se reportando a muitas relações entre agrupamentos sociais, e não a uma classe determinada e específica. Classes sociais também poderiam ser vistas aqui como “grupos de status”. Segundo Deutsch, o sociólogo Lloyd Werner distinguiu seis classes sociais nos EUA, em função do status. Seriam elas: alta alta, alta baixa, média alta, média baixa, baixa alta e baixa baixa, num nível de gradação que iria daquilo que se poderia chamar de ‘topo’ da pirâmide social, até a sua base. Esse é de certa maneira o sentido da apropriação do conceito de classe que utilizaremos ao longo deste trabalho, embora no nosso caso, seja um modelo mais simples. Basta-nos a percepção de “mais próximo do topo” e “mais próximo da



base". Tal modelo pode, por sua vez, reporta-se a uma abordagem similar aos conceitos de Massa e Elite.

1.1.2 Massa e Elite

Pareto é quem primeiro se debruça sobre a tarefa de sistematizar um conceito de elites. Este autor parte do princípio de que as sociedades humanas são heterogêneas, e isto permite que exista uma camada superior nesta população. Tal camada, a detentora dos "índices mais elevados" entre seus pares no ramo ou setor da sociedade em que se encontram, seria aquilo que Pareto entende por elite. Segundo este mesmo autor, o conceito de elites tem natureza rotativa e classificatória, na medida em que existe um dinamismo competitivo dentro desta classe (Oliveira, 2000)

Para Oliveira, Robert Michels e Gaetano Mosca podem ser considerados ao lado de Pareto como precursores da teoria das elites. Ambos buscam enfatizar este conceito contrastando-o com o de "massa", de modo que a sociedade estaria dividida entre líderes e liderados ou entre um pequeno grupo homogêneo e capaz e um grande grupo, disforme e desarticulado; sujeito, portanto, a tal dominação.

Outros autores fizeram cortes menos radicais, entendendo que elite pode ser um conceito válido em vários níveis dentro da sociedade. Em Mills, cada época e sociedade geram estruturas sociais próprias, portanto, em cada um destes casos é possível buscar uma elite diferente. A demarcação do conceito dá-se para ele baseando-se em três esferas: instituições, valores e interesses. As instituições seriam aqui, a base "necessária" do poder, e deste modo, *"(...)os poderosos só podem ser assim considerados se estiverem no comando das principais instituições"* (Oliveira, 2000, p.4). Mills entende por elite os círculos decisórios principais, ou seja: elite é quem decide aquilo que pode ser decidido. Ao menos no âmbito nacional.

Este autor reconhece a existência de segmentos médios entre as elites e as massas. Esta "classe média" funcionaria como suporte e intermediadora entre a base e o topo, mas como o controle do centro decisório estaria nas mãos da elite,



estas classes intermediárias estariam também em posição de submissão (Oliveira, 2000). Para Mills, se estas elites podem ser consideradas como sendo unas, é preciso que haja convergência de interesse entre elas. A competitividade existente no jogo de interesses entre elas permaneceria contida dentro de um senso psicológico-cultural de identidade, que se criaria no processo de formação escolar e nas relações cotidianas; através das consultas profissionais mútuas, dos sistemas de recrutamento e treinamento, etc. *“Neste sentido, as instituições não são apenas o locus de sociabilização, mas também refletem os sistemas de crenças e valores das elites do poder”* (Oliveira, 2000, p.5).

As inter-relações travadas pelos membros desta elite no interior das instituições que são seu nicho privativo criam um laço de identidade que de uma forma geral se mantém através do tempo, variando em intensidade e de acordo com os objetivos compartilhados. Este tipo de posicionamento, entretanto, não leva em conta a possibilidade de que camadas médias organizadas possam (como o fazem efetivamente) obter posições concretas de poder. Lobbies, grupos de interesse, sindicatos e outros tipos de associação são agremiações tipicamente representativas de segmentos médios, não pertencentes às elites, mas sua atuação nas estruturas de poder lhes possibilita conquistas reais, apesar de sua posição pouco privilegiada.

Os teóricos que trabalham com esta temática acreditam que existem sistemas de crenças que se aplicam às massas e às elites. Imagina-se que as massas possuam uma quantidade reduzida de informações. No caso das elites ocorreria o oposto, este grupo disporia de uma vasta quantidade de informação. Esta situação influenciaria decisivamente na capacidade de avaliar as questões a serem resolvidas pela nação. A raiz desta diferenciação estaria no sistema de formação de ambos os grupos, e a consequência seria uma apatia generalizada das massas contrapondo-se a uma busca pela atuação no caso da elite, até como forma de manter seu *status*. A estrutura do sistema de crenças das massas seria diferente da elite *“em termos de coerência, consistência, volatilidade e preditibilidade”* (Oliveira, 2000, p.10)



As massas tenderiam a ser instáveis e incoerentes por causa de seu baixo grau de informação. As inconsistências se traduziriam em grande volatilidade de posições e percepções ao longo do tempo, ao contrário do que ocorreria com as elites.

Massa e elite se diferenciariam também no que diz respeito a suas crenças de princípio. Os princípios das massas tenderiam a ser absolutos, dedutivos e moralistas, enquanto as elites agiriam de forma mais pragmática, gradualista e indutiva. Desta forma, no caso das questões externas, por exemplo, *“pode-se dizer que as elites reagem mais prontamente às transformações internacionais e de forma mais gradualista, enquanto o público de massa reage mais lentamente, e quando o faz é de maneira drástica”* (Oliveira, 2000, p.10)

Nesta brevíssima análise de teorias de elites, é preciso que fique claro que naturalmente não há consenso quanto a estas questões, seja em relação à forma de classificar elites e massa ou ao fato de existirem sistemas de crenças de forma tão diferenciada entre uma e outra. O peso deste tipo de análise em relações internacionais varia de acordo com as teorias. Numa análise realista ou neo-realista, esta é uma questão absolutamente irrelevante. Segundo esta vertente, o Estado é o ator principal e único no cenário internacional. Enquanto ator principal, o Estado busca primordialmente preservar sua segurança concentrando poder. As atenções dos neo-realistas se voltam para as pressões políticas e a dinâmica da concorrência econômica é encarada aqui como um jogo de poder (Hurrell, 1995). A ênfase concentrada no ator maior (o Estado), leva a uma diminuição proporcionalmente equivalente na importância das análises de atores “menores”.

A teoria neoliberal, vê o cenário internacional como sendo composto não apenas pelos Estados, mas por uma gama de atores transnacionais. O Estado aqui não é o único ator nem um ator uno. A fragmentação do Estado permite *“(…) isolar e analisar as constelações particulares de poder, interesses e preferências que possam explicar as fontes e os limites do comportamento cooperativo”* (Hurrell, 1995, p.43). Na visão de Oliveira, tal fragmentação do Estado, baseada na existência de múltiplos grupos de pressão e interesse apesar de oferecer uma possibilidade de análise mais pormenorizada, enfraquece o conceito de elite como



instrumental analítico em relações internacionais, na medida em que ele tornar-se-ia pouco preciso se tomado como ferramenta principal de averiguação.

No caso das teorias construtivistas, enfatiza-se os processos nos quais identidades e interesses são criados, percepções de auto-imagem, e discursos (Hurrell, 1995). A interação entre Estados está mediada por fatores internos, culturas e interesses que se moldam durante o processo, retroalimentando-se. Nesta abordagem, as teorias de elite encontram um terreno fértil, visto que assim como elas, o construtivismo, parte do pressuposto de que agentes e estruturas constituem-se mutuamente, ou seja, indivíduos definem-se enquanto tal atuando dentro de uma estrutura, seja ele o membro da elite atuando dentro do Estado ou dentro do sistema internacional. Sistemas de socialização são igualmente importantes para a definição de identidade em ambos os casos, seja ela uma identidade nacional seja ela um sistema de crenças (Oliveira, 2000).

Os sistemas de crença, na medida em que criam certa homogeneização em uma camada da população que tem poder decisório nas mãos, influenciam decisivamente no posicionamento da nação frente aos temas que estão lançados no cenário internacional. Se se admite que existe uma elite que concentra em suas mãos o poder decisório efetivo, pelo controle das instituições nacionais ligadas ou não ao poder político, a visão de mundo deste grupo concorre fundamentalmente para formar o que se pode chamar de “interesse nacional” (Oliveira, 2000). Na medida em que há uma “unicidade” básica e geral entre as elites, isso leva a que seus interesses encontrem-se no mais das vezes muito entrelaçados, embora na prática estes sejam grupos extremamente fragmentados.

1.1.3 O interesse nacional

Segundo Honório Rodrigues, as aspirações nacionais são uma forma subjetiva com que os *“interesses vitais e estruturais se projetam na consciência nacional”* (Rodrigues, 1966, p. 76). Tais interesses transcendem a idéia de diferenças regionais, de classes ou de etnias. Os próprios esforços em prol da unidade nacional reforçam os laços de solidariedade, em função da oposição entre



o “eu” e o “outro” externo. Ao se definir como independente, a nação corta os laços umbilicais com o “estrangeiro”, ou a metrópole, e torna-se ela mesma uma nova comunidade. Esta existência como grupo autônomo exige uma:

“(...) manifesta originalidade, particularidade e individualidade próprias da terra e da gente, ou de suas características psico-sociais; irrompem do sentimento de distinção, que consiste na posse, pelos membros da comunidade, de certos atributos e qualidades, visíveis na sua ação coletiva, que a distinguem de qualquer outra” (Rodrigues, 1966, p. 77).

Além disso, o mesmo Honório Rodrigues crê que as aspirações nacionais são fortalecidas pelo sentimento nacional, derivado da existência desse grupo também como uma “comunidade política”, que igualmente se afirma como autônoma e diferente de qualquer outra, e na condição de grupo organizado, visa defender sua posição e defender seus direitos frente a outros grupos. Claramente a construção aqui apresentada refere-se ao Estado-nação moderno.

Não cabe aqui uma discussão mais aprofundada sobre esse ponto específico, visto que a idéia de Estado-nação e interesse nacional tal como vêm sendo abordadas aqui referem-se e pretendem ilustrar o caso brasileiro, um país que reúne as características necessárias para que os conceitos, nos moldes aqui apresentados, tenham validade. De qualquer forma, é exatamente pensando no Brasil e em sua estrutura sócio-política que Honório Rodrigues escreve.

Com isso em mente, ele afirma que:

“O interesse nacional é aquele que defende aspirações atuais e permanentes da nação, ele visa essencialmente garantir dois objetivos, o bem-estar do povo, seus direitos e garantias e os da unidade política e integridade territorial da União” (Rodrigues, 1966, p. 77).



Não é por outro motivo que, conforme ele próprio chama a atenção, desde a primeira constituição, em 1824 até a atual¹¹, todas elas reconhecem (ao menos formalmente) que todo poder emana do povo, e em seu nome é exercido. É esse interesse transcendente que em tese regula a relação entre as classes sociais e o Estado, e também a relação dessas classes entre si.

1.2 A Interpretação do Interesse Nacional

A interpretação válida do interesse nacional seria aquela estabelecida no seio do Estado, pelos poderes executivo e legislativo.

Na medida em que o Estado representa os interesses da coletividade, é em suas ações que o interesse nacional se vê efetivamente colocado em prática. Num Estado democrático, o poder executivo coloca em prática as políticas públicas previamente aprovadas pelo Congresso. Isso significa, mais precisamente, que é o orçamento do Estado que reflete o debate em torno dessas políticas.

O tipo de acesso que os diferentes grupos ou classes sociais possuem, é bastante desigual (Dahl, 1988). Classes mais privilegiadas possuem acesso privilegiado ao poder por diversos motivos, que são históricos e vão desde a educação privilegiada, até as facilidades maiores que os meios materiais proporcionam para o contato com o poder. Basta lembrar que no início da história republicana tivemos um regime de voto censitário. Portanto:

“qualquer dúvida sobre o interesse nacional reside não no seu sentido, mas na sua interpretação, que é feita por forças minoritárias, representando infidedignamente a maioria nacional” (Rodrigues, 1966, p. 79)

¹¹ Ele escreve antes da constituição de 1988, mas a afirmação continua válida, porque a nova constituição incorporou essa característica.



Sub-representados na política, seja por entraves constitucionais¹², seja pelas dificuldades geradas por sua própria situação sócio-econômica, as classes menos privilegiadas permanecem alijadas do processo de formulação das políticas que definem a “materialidade” do interesse nacional. Para Joseph Schumpeter, essa distorção causada pela democracia representativa formal não seria um problema, mas Honório Rodrigues via com preocupação a manutenção deste *status quo*. Supondo-se que nos dias de hoje essencialmente essa relação permaneça a mesma, apesar do fim do regime militar e da consolidação da democracia (o que em tese deveria ter contribuído para a diminuição dessas desigualdades), o grosso da elite política do país continua a ser composto por membros representantes de classes privilegiadas apesar da ascensão de movimentos sociais oriundos da movimentação sindical dos anos oitenta.

As relações políticas estabelecidas no Brasil, em geral possuem caráter clientelístico ou semi-clientelístico, de modo que em geral visam a perpetuação de elites locais, através de certas práticas, que passam sempre por privilegiar em sua atuação política a concessão de benefícios para seus “currais” eleitorais, em detrimento das necessidades mais gerais do país. Dentro do Congresso, as questões mais gerais, que englobam a universalidade, ou seja, o interesse da nação, parecem não ter vez, em detrimento de questões localizadas, que dizem respeito a grupos restritos¹³.

Num país que passou por um processo tão intenso de industrialização e desruralização, é impressionante que ainda possa haver uma bancada ruralista influente dentro do congresso. Apesar de tudo, ainda hoje no Brasil pode-se afirmar que a posse de terras é fonte de poder político. Segundo Avelar e Dias de Lima:

¹² Ainda na constituição de 1946, por obra de Rui Barbosa, já nos idos de 1881, segundo Honório Rodrigues, a representação continuava infidedigna inclusive por dispositivos constitucionais, mantendo uma política elitista e mantendo o predomínio de uma minoria.

¹³ Pesquisa de Lúcia Avelar e Fernando Dias de Lima demonstra que não só os partidos ligados às elites, principalmente as agrárias, que são os que de fato definem a arena política nacional tanto por comporem a base governista quanto por serem maioria no Congresso, obtém sua votação mais expressiva nos municípios de pequeno porte, mas também nos de pior qualidade de vida (geralmente estes aspectos se confundem).



“os partidos políticos são então, veículos de controle oligárquico. A elite tradicional pode ser definida como uma classe política cujo poder é transmitido pela linhagem familiar e os recursos de poder vêm da terra e do estado. A continuidade do poder é assegurada pela intermediação de interesses e relações de tipo clientelístico” (Avelar e Lima, 2000, p.197)

A natureza deste tipo de relação traz reflexos em todas as áreas da política nacional, e evidentemente também afeta as relações internacionais.

Sendo assim, a definição das políticas públicas segue a orientação ditada pelos interesses de alguns, não de todos, nem da maioria. Cumpre ressaltar que isso não significa necessariamente que essas elites governem contra a maioria, exceto obviamente, em situações limites como no golpe militar de 1964, em que segundo Maria da Conceição Tavares, a crise aguda superou o âmbito estritamente governamental, e deu lugar a uma crise de regime, levando à ruptura do pacto político que anteriormente prevalecia. Este regime:

“(...) embora apoiado na ideologia liberal-conservadora de estilo clássico. Ao contrário. Veio para afirmar, modernizar e tornar mais abrangente o papel do Estado na sociedade e na economia, através de um restrito pacto de dominação entre elites civis e militares, sob os aplausos das classes médias assustadas com o turbulento período anterior.” (Tavares, 1986, p. 11)

A ação opressiva do poder, no entanto, poderia levar a um esgarçamento das relações sociais a nível insuportável, e deporia contra a idéia de transformar o seu próprio interesse em interesse nacional através da manipulação do consenso.

Podemos supor que as políticas públicas sempre foram, no Brasil, imbuídas deste espírito, incluindo a política externa e as opções que dizem respeito ao comércio exterior.



A política externa, que é uma derivação da política interna, como veremos mais adiante, segue esses mesmos ditames. Ela é fruto dos interesses e resultado do acesso privilegiado de uma determinada classe, embora de forma um tanto diferente daquilo que pode ser observado em outras áreas. Levemos em conta desde já o fato de que a política externa brasileira é definida fundamentalmente no Itamaraty, com um mínimo de interferências políticas de qualquer natureza. Desde 1971, a linha mestra desta política vem sendo conduzida sem sobressaltos significantes (Malamud, 1999). Isto que se deve a uma atuação marcadamente baseada na *expertise*. O Itamaraty é um órgão pouco vinculado com a imagem do governo, ele é uma instituição que possui uma lógica própria de atuação, que advém da existência no Itamaraty de uma burocracia altamente especializada e dadas estas características do órgão responsável pelas questões externas do país o congresso tem pouca propensão a recusá-las sem maiores ponderações¹⁴. Ademais questões externas se confundem razoavelmente bem com o interesse geral e o bem comum, no nosso caso, o interesse nacional.

A lógica de funcionamento do Itamaraty incorpora uma ideologia própria. Os diplomatas parecem acreditar que têm o caminho correto para o desenvolvimento do país e a melhor linha de condução da linha de política internacional do país. A diplomacia brasileira acredita que se outros grupos, como por exemplo os parlamentares, participarem do processo de formulação, eles provavelmente iriam atrapalhar, devido à lentidão que isto certamente traria às discussões, além de sua falta de conhecimento específico sobre o tema das relações internacionais.

"(...) o Executivo define a agenda do Legislativo e determina o conteúdo da produção legal. O Congresso mostra-se incapaz de levar adiante sua própria agenda. A agenda do Executivo segue uma rota excepcional e passa em tramitação urgente, enquanto a agenda do Legislativo segue a via das comissões e do poder terminativo. Grande parte dela encontra a resistência do Senado." (Figueiredo e Limongi, 1995, p196)

¹⁴ Conforme analisamos detidamente em trabalho anterior



A ausência de uma discussão mais aprofundada sobre temas relacionados a relações internacionais é por si só um indicativo de que eles delegam sua responsabilidade a esta instituição. Em vários momentos, os parlamentares reconhecem a competência do aparelho diplomático brasileiro ¹⁵:

“(...) ao longo dos anos, nossos diplomatas tem marcado presença no mundo, e o Brasil é internacionalmente respeitado pela alta qualificação dos que estão a serviço do país no exterior.”

“Um país só é grande e só tem respeitabilidade internacional quando seus funcionários diplomatas estão à altura e ao nível daqueles que o Brasil tem espalhados por todo o mundo” (José Lourenço 19/93 p11937)

Não é de nosso interesse adentrar nesta discussão, porém é muito interessante notar que a despeito deste “descolamento” da imagem da formulação da política externa em relação à classe política, que conforme temos assinalado, representa mais um extrato da população do que a coletividade, isso não significa que esta mesma política seja “neutra”.

Supondo-se, à maneira de Antônio Gramsci, que todo Estado é um Estado de classe, ele como um todo é representante dessa classe, ou seja, não apenas o governo em si, mas também os aparelhos de Estado. Os poderes Executivo, legislativo e Judiciário são compostos por membros oriundos em sua esmagadora maioria das classes mais abastadas, isso pressupõe que a atuação desses

¹⁵ Stuart Mill faz importantes considerações a respeito destas questões, quando nos diz que: *“Em todos os assuntos humanos, influências conflitantes são necessárias para se manterem vivas e eficientes mesmo para seus próprios fins; a perseguição exclusiva de um único e bom objetivo., deixado de lado um outro que deveria acompanhá-lo, resulta não no excesso de um e falta do outro, mas sim na deterioração e perda mesmo daquele com que se preocupou exclusivamente. Um governo de funcionários treinados não pode fazer por um país, as coisas que podem ser feitas por um governo livre; mas poderíamos supô-lo capaz de fazer certas coisas que o governo livre, em si, não é capaz de fazer. Verificamos, contudo, que um elemento externo de liberdade é necessário para capacitá-lo a fazer , de maneira eficaz ou permanente, seu próprio trabalho. E assim, também, a liberdade não poderá produzir seus melhores efeitos, e acabará fracassando de todo, se não forem encontrados meios de combinar os benefícios de um regime livre com os de uma administração hábil e experiente.” (Mill, 1981, p.63)*



poderes tenderá à manutenção desse status quo. Ademais, conforme examinaremos mais adiante, o próprio acesso a estas estruturas de poder é muito mais fácil àqueles que possuem recursos e educação privilegiada. Para que se tenha uma idéia do que significa isso, num país em que as estatísticas oficiais¹⁶ apontam cerca de 57,7 milhões de pobres (33,2% da população) e 13,9 milhões de indigentes (8% da população), além de 32,1 milhões de analfabetos funcionais (ou seja, 26% da população de 15 anos ou mais de idade eram analfabetos em 2002), mesmo o acesso aos tribunais de primeira instância é dificultado pela necessidade de transporte. Não bastasse isso, os tribunais exigem “trajes adequados” a pessoas que têm dificuldade para se alimentar e tomar conhecimento de seus direitos.

Igualmente, no caso do Itamaraty, historicamente sua burocracia é oriunda das classes mais abastadas, que embora possam crer na neutralidade de suas posições, representam de fato uma classe. A suposta autonomia não oblitera as posições e ideologias incorporadas ao longo de seu processo de formação escolar e humanística.

Desse modo, embora segundo algumas interpretações o Congresso Nacional deva apenas aprovar ou rejeitar propostas de tratados, e não legislar sobre estas questões (Mazzuoli, 2001), a política externa, que para Honório Rodrigues,

“Como uma filha nasce dos interesses nacionais, isto é, dos interesses do povo e da união, acrescidos de princípios ou propósitos como os da segurança, da não intervenção, da autodeterminação, do anticolonialismo, da proteção ao comércio externo e da paz, todos harmônicos e coesos com o interesse nacional” (Rodrigues, 1966, p. 82)

Continua sendo uma política de elite e de classe. Conforme já vimos, para este autor a materialidade do interesse nacional define-se efetivamente na elaboração do orçamento de Estado, no entanto, a ampla prevalência do

¹⁶ IBGE – PNAD 2004



Executivo na definição de política externa, representado por sua incontestada *expertise* não altera o fato de que esta continua sendo, no fim de tudo, uma política de classe. De outro modo:

“A política externa é apenas a outra face da política nacional e um dos representantes do pensamento conservador no Itamaraty, João Neves da Fontoura, escreveu que ‘em essência não há duas políticas, mas uma só’ (Rodrigues, 1966, p. 82-83).

Esse pensamento é formulado por uma elite conservadora e bem preparada representada pelo Itamaraty. Tal elite projeta para o país a reflexão de sua própria imagem, numa combinação de pragmatismo econômico e idealismo político e humanístico em mais elevado nível. Os interesses em âmbito doméstico e externo compõem parte de um todo, mas os grupos de pressão, elites ou classes dominantes podem agir de forma diferente nessas searas. Os fins dos grupos de pressão, segundo Honório Rodrigues são mais explícitos no que diz respeito à política interna. A política externa tende a ser mais facilmente confundida com o bem comum e o interesse nacional, na medida em que seus formuladores falam em nome da nação, e como vimos, estão pouco sujeitos à correlação de forças que domina a “pequena política”. Enquanto no cenário interno os grupos são facilmente identificáveis no que diz respeito a sua representatividade e filiação ideológica, o processo de formulação de política externa escamoteia, embora não necessariamente de forma intencional, seu viés ideológico.

Já em seus albores,

“(…) a política nacional era uma política minoritária, era mais fácil pressionar a Nação, restringir suas aspirações, submeter sua elite e tornar menos independente sua estratégia internacional. As submissões foram sempre econômicas e não políticas e as ofensas à nossa soberania e à nossa dignidade foram sempre repelidas com altivez. Os casos que tivemos com a Inglaterra, a França, a Alemanha e os Estados



Unidos (...) sempre encontraras da parte da minoria e da maioria, aí unidas, a reação mais enérgica. (Rodrigues, 1966, p. 83)

No entanto, o porte altivo dessa elite na defesa da soberania e integridade nacional coexistiu com interesses menos honrados e elevados no que diz respeito às questões comerciais ou econômicas:

“(...) se isso era extremamente importante na caminhada pelo respeito internacional, não o era menos a sustentação de nossa emancipação econômica, ou a defesa dos nossos interesses econômicos, parte essencial do interesse nacional, e é aí que a minoria foi sempre submissa – com as exceções da regra.” (Rodrigues, 1966, p. 83)

Como país predominantemente agroexportador e dependente de capitais externos, os negócios das elites estiveram sempre subordinados a esta lógica. Essa dualidade entre a altivez política e a subordinação econômica compõe um paradoxo notável, e é a expressão da coexistência entre os interesses maiores da nação, o ideal de grandeza e de singularidade cultural e os interesses particularizados de uma classe dominante e minoritária. Este paradoxo, por sua vez, está ligado ao dilema da democracia formal.

1.3 O poder formal no Estado

Além da disparidade de representação nas instâncias de poder, o próprio funcionamento do Estado segundo esta ordenação precisa ser levado em conta. Em outras palavras, a relação entre a distribuição e a produção de poder, ou, entre democracia e eficiência, é outro aspecto que favorece a manutenção do status quo em função dos argumentos técnicos que permitem uma articulação adequada entre os interesses das classes e a atuação efetiva do estado (Reis, 1990).



É justamente na coordenação dos agentes políticos em função da ação administrativa do aparato de Estado visando realizar a integração dos interesses que nesta arena tornam-se coletivos, interligados e “nacionais”, que segundo Fábio Wanderley Reis essa questão mostra-se mais evidente. Para esse autor, o problema da distribuição de poder liga-se diretamente à questão da democracia, assim como Dahl também poderia atestar. No entanto, para Wanderley Reis este problema não se resume meramente ao acesso mais ou menos efetivo ao aparato de Estado. Honório Rodrigues, embora enfatizasse fortemente o papel do Estado, e ainda mais especificamente a própria discussão em torno do orçamento do Estado como elemento fundamental na definição do interesse nacional, também não incorria nessa simplificação, embora a nosso ver, não tenha conseguido expressar isso de forma tão explícita. Embora a disparidade entre classes pudesse assumir características complexas, em última instância a definição sobre para qual dos lados penderia a balança da correlação de forças dar-se-ia no seio do Estado, daí a importância dada por Honório Rodrigues à disparidade na representação das classes no Estado.

Para Wanderley Reis, embora o Estado possa ser também o elemento determinante nesta equação, o problema da distribuição de poder coloca-se já num momento anterior e privado, ou seja, no plano social ou sócio-econômico. Não apenas uma classe projeta-se sobre outra usando o aparato de estado como ferramenta, mas contrariando as premissas da teoria da democracia representativa clássica (aproximando-se aqui de Schumpeter), as relações de poder existiriam não apenas entre: de um lado o Estado e do outro os indivíduos, como supunha Thomas Hobbes, de modo que as relações inter-indivíduo seriam horizontais, e sim tanto nas relações Estado-Indivíduo, quanto indivíduo-indivíduo. Nesse caso, os indivíduos poderiam também ser tomados em conjunto, como seu grupo social, por exemplo.

“Com efeito, pode-se pretender que a democracia (‘burguesa’...), envolvendo como envolve a dependência estrutural perante o capital, está associada com algum tipo de ‘hegemonia ideológica’ do



empresariado junto à sociedade em geral e os próprios setores populares, trazendo aos empresários certa respeitabilidade e ascendência” (Reis, 1990, p. 173-174)

Para Karl Deutsch, o “status” de um indivíduo (raciocínio que aqui pode perfeitamente ser entendido para um grupo) pode ser medido pelo grau de acesso a deferência ou respeito da sociedade em que vive. Sendo assim, será diferenciado o nível de preferência recebido por esse grupo naquilo que o autor chama de “fluxo de comunicações” da sociedade. Em outras palavras, tanto os recursos diferenciados, quanto a “aura” de respeitabilidade gerada por esta própria diferenciação, farão com que os membros deste grupo tenham capacidade significativamente maior de influência nos mais diferentes estágios de formação das políticas públicas.

“(…) suas cartas são lidas e respondidas em primeiro lugar, seus telefonemas são atendidos pelo chefe da empresa ou da agência, e seus desejos e sugestões têm mais probabilidade de receber atenção” (Deutsch, 1978, p.82).

Esse grupo pode influenciar de diversas maneiras o processo eleitoral e, portanto, o âmbito parlamentar onde se efetiva a composição do interesse nacional. Pode também constituir poderosos grupos de pressão para garantir que suas demandas sejam atendidas, porém, desde os anos 80, as ferramentas mais eficientes para a manutenção incontestada do controle sobre o interesse nacional, ou em outras palavras, a hegemonia ideológica, estariam ligadas de forma cada vez mais direta a novas formas de atuação, tais como:

“(…) o êxito eleitoral prolongado de partidos trabalhistas ou populares – e mesmo de partidos originalmente revolucionários, que assim se ‘eleitoralizam’ e se tornam parte e fator do processo de



'desradicalização' da classe trabalhadora e de acomodação democrática do jogo político" (Reis, 1990, p. 174)

Desse modo, tanto o acesso privilegiado às instâncias de poder, quanto a cooptação de representantes de classe são meios que garantem, a partir de então, a estabilidade democrática. Essas são "novas" lógicas de manutenção do poder.

O voto censitário permitia um controle muito mais direto do sistema: nem votos, nem representantes. A universalização do sufrágio é que leva à necessidade de adoção destas novas práticas de cooptação, e à necessidade do exercício dessa hegemonia ideológica, que ao mesmo tempo em que torna-se cada vez mais eficiente, exige menos e menos o uso da força diretamente contra a população. No passado, o presidente Washington Luiz afirmara que "problema social é caso de polícia", no entanto, um sistema excludente baseado exclusivamente na repressão não poderia existir para sempre, pois não permitiria a manutenção da coesão social indefinidamente. Antônio Gramsci aponta, segundo Carlos Nelson Coutinho, que no próprio processo de socialização da produção, ao diminuir a jornada de trabalho e agrupar maiores segmentos humanos, os processos de participação política foram fortalecidos. No caso brasileiro, o processo de urbanização originado pela industrialização seguramente dificultou a manutenção do voto censitário, na medida em que a *"criação de múltiplos e diferenciados sujeitos políticos coletivos; está na base, em suma, da criação e do fortalecimento do que Gramsci chamou de 'sociedade civil'"* (Coutinho, 1999, p. 98).

Com o aumento da complexidade desses grupos sociais, se a democracia não procurasse se converter em "cultura política", não seria "partilhada intersubjetivamente" entre os cidadãos e, portanto, sua mera existência formal não seria suficiente para garantir sua perpetuação sem recurso ao uso da força e da violência opressora. Desse modo, determinadas concessões limitadas às classes baixas, mais do que conquistas são consequência de uma ação que poderia ser considerada *"voltada para a efetivação de um resultado objetivo no plano social,*



pressupõe a construção de um universo intersubjetivo de crenças e valores". (...) (Coutinho, 1999, p. 116). Gramsci "(...) articula explicitamente a hegemonia com a obtenção do consenso, distinguindo-a assim da coerção enquanto meio de determinar a ação dos homens". (Coutinho, 1999, p. 116).

Embora tenham obtido o direito ao sufrágio, as classes mais baixas não possuem representação proporcional no parlamento.

No início dos anos noventa¹⁷, dos 81 milhões de eleitores, apenas 7,5 milhões eram contribuintes do imposto de renda. As implicações dessa disparidade são óbvias: com eleições formalmente livres, mantidas as regras do jogo democrático as minorias estariam sempre em desvantagem. Isso é o que torna necessário a construção de uma hegemonia ideológica dessa natureza para a manutenção do status quo, mesmo que concomitantemente a falta de hábitos e mecanismos para gerar, discutir e canalizar modelos que reflitam efetivamente as aspirações e os valores e também as ideologias de distintos grupos sociais seja, segundo George Martine *"(...) endêmica em uma sociedade altamente estratificada como a brasileira* (1990, p. 117). Segundo o mesmo autor, *"(...) é legítimo afirmar, por exemplo, que nunca existiram mecanismos adequados de representação dos interesses reais das classes trabalhadoras"* (Martine, 1990, p. 117).

O Brasil teve governos mais ou menos populistas, com maior ou menor nível de sensibilidade às demandas dos trabalhadores, mas segundo Martine, nunca houve aqui partidos efetivamente capazes de lutar pelos direitos das massas, ou falar em nome dos trabalhadores. Além disso, o longo e recente período autoritário teria reprimido as possibilidades de articulação de grupos de pressão política (exceto, obviamente, aqueles representativos das elites), na medida em que a perseguição e o risco de morte levavam a um "vácuo forçado" de atividades políticas que levassem em conta os interesses das classes mais baixas. Não apenas nesse período, mas ao longo de toda a história do país, tanto pelos motivos já apontados, quanto pelas próprias particularidades históricas da

¹⁷ Período que efetivamente nos interessa para entender as implicações do processo de integração regional, conforme veremos mais adiante.



constituição na nação, nas quais não poderíamos aqui nos deter detalhadamente, poderíamos afirmar que:

“Aqui os partidos políticos (a exceção de um ou outro que nunca conseguiu obter a preferência da maioria dos integrantes da classe) não representam claramente as classes sociais mais pobres, e mais populosas, nem apresentam projetos políticos claramente delineados. Aqui como alhures, no presente como no passado, os interesses com uma definição mais clara e uma postura política mais definida ou coerente são os da ‘direita’, ou representativos do capital. A heterogeneidade da base política dos maiores partidos dissimula a sua identificação básica com os interesses desse setor. As mudanças de ministros não alteram as correlações básicas de forças no poder, nem representam a reordenação de um projeto político” (Martine, 1990, p. 118).

Mesmo assim, por motivos que discutiremos mais detidamente, os movimentos sociais começam a ganhar força nos momentos finais do regime militar. No início da década de oitenta, muitos sindicatos iniciavam uma nova onda de mobilização. Antes ainda dessas mobilizações o regime autoritário já vinha fazendo concessões, e no fim dos anos setenta o ministro Delfim Netto concedia aumentos reais no reajuste do salário mínimo. Segundo Martine, no entanto, a concessão social exige um processo prévio de confrontação que obrigue as elites a abrir tal diálogo. O objetivo da concessão não seria, portanto, beneficiar os menos favorecidos, contribuindo para a redução da injustiça social, e sim a viabilização do seu próprio projeto nacional, que poderíamos também chamar de seu próprio interesse, o que nesse caso significa “interesse nacional”.



1.4 Mudança qualitativa da relação de forças no fim do regime militar

No período final do regime militar, o sistema partidário vivia uma crise orgânica, que segundo José Eduardo Faria, poderia ser caracterizada como um frentismo ambíguo de interesses setoriais. Ademais, após a promulgação da constituição de 1988, havia uma miríade de leis e normas a regulamentar, de modo que as dificuldades de governabilidade levaram a um certo grau de fragmentação do nível decisório do corpo do Estado, abrindo caminho para o agravamento de um processo de corporativização. Para Faria, este não seria um corporativismo exatamente de tipo facista-varguista, prevendo uma burocracia fortemente centralizada. Nos momentos finais do regime, o corporativismo assumia uma natureza “societal”, *“concebido como um sistema ideologicamente ambíguo de representação, barganha, influência e acomodação dos interesses de grupos fortemente organizados”* (Faria, 1990, p. 220)

Embora em última instância o poder formal regulamentador do Estado definisse a natureza dessa correlação de forças, as células de decisão estruturavam-se de fato segundo os desejos e a análise da relação custo-benefício efetuados por “grupos sociais eficazmente organizados”.

A posição estratégica ocupada por esses grupos junto aos canais decisórios lhes permitiu um acesso privilegiado e significativa capacidade de influência na formulação das políticas públicas.

“Esse tipo de ‘corporativismo societal’, justamente porque estabelece uma série de canais formais e informais para o acesso dos diferentes grupos e setores sociais às esferas públicas de decisão, requer, para sua expansão, uma ‘tecnicização’ da política, uma ‘repolitização’ da técnica, uma certa calibração da opinião pública e uma estratégia específica para a gestão do dissenso no âmbito das forças sociais menos articuladas, por meio dos mecanismos de atomização, ‘desideologização’, banalização e dispersão de seus conflitos. Assim, a



autoridade estatal e a lei geral e abstrata que dele emana vão cedendo lugar a estratégias particularistas de ordenação social que encontram suas fontes em setores postados fora do Estado” (Faria, 1990, p. 221)

Essa situação leva a uma série de desdobramentos, que corroboram com a tese de que efetivamente o interesse nacional é um interesse particularizado, com roupagem universalizada. Os compromissos assumidos pelos governos, na forma de políticas públicas (trabalhistas, previdenciárias, creditícias, cambiais, etc), refletem o grau de acesso de atores ou representantes de grupos particulares à estrutura estatal. Setores melhor preparados para obter vantagens nesse tipo de negociação são os mais capazes de transformar seu acesso estratégico em compromissos reais do Estado. Em outras palavras, esses grupos são mais capazes de transformas seu interesse particular em políticas públicas legitimadas pelo estado.

Naturalmente essas negociações não podem ser totalmente explícitas, de modo que elas se travestem, ou são progressivamente encobertas sob a égide do imperativo técnico. O contato efetuado não precisa ser encoberto, mas a decisão tomada em função dessa pressão particular precisa ser legitimada por um critério de racionalidade técnica, produtividade e eficiência (Faria, 1990).

Conforme afirmamos anteriormente, a política externa não está imune a essa lógica de classes, de modo que esse mesmo procedimento pode ser verificado tanto na execução de políticas públicas internas, quanto na conformação da política externa. O grau de atuação dos grupos de pressão pode ser variável, mas para citar um exemplo, na origem do Mercosul segundo Tullo Vigevani, a existência desse tipo de canal trouxe conseqüências importantes, além de promover o desenvolvimento de uma certa “diplomacia informal” (Barbosa, 1991; Malamud, 2000; Vigevani, 2000) embora a interferência do setor privado tenha sido “mínima”, *“sua participação foi apenas consultiva, não intervindo diretamente na tomada de decisões”* (Vigevani e Mariano, 1997, p.283), tomadores de decisão geralmente são eles mesmos membros de elites, que ao fazer isto, estão tentando traduzir suas “crenças” em realidade (Vigevani, 2000).



Segundo Vigevani, Gabriel Almond cria um modelo baseado num conjunto de círculos, cujo centro é tomado pela “liderança”, representada pelos atores pertencentes à estrutura burocrática governamental que participam efetivamente das negociações e da tomada de decisões. Em torno desse círculo está um outro, formado pelas elites relacionadas ao tema da política externa e que são formadoras de opinião. Seguindo o mesmo raciocínio, o círculo seguinte seria constituído por um público um pouco mais amplo, de membros da elite com interesse no assunto e haveria também um círculo externo, que englobaria as camadas mais amplas da população, em geral sem interesse direto nas questões de política externa, salvo em situações extremas (Vigevani, 2000)

Faria define, como vimos acima, estruturas parecidas, e as chama de “anéis burocráticos”. Tais estruturas esvaziam a capacidade centralizadora de implementação de uma política de Estado, ou de uma política de desenvolvimento coerente, na medida em que dificultam uma ação homogênea e funcionalmente coesa por parte do aparelho de Estado. Esse Estado “difuso” atua a serviço de interesses distintos, e não raro incongruentes, na medida em que os grupos de pressão não necessariamente têm ligações entre si, o que pode levar à construção de uma ponte que liga “o nada a coisa nenhuma” em função de determinadas pressões setoriais locais. Enquanto isso, em outro lugar um gargalo infra-estrutural deixa de ser resolvido, prejudicando outros grupos. Atuando assim, esse Estado que deixa de aplicar ou então aplica “(...) *muito seletivamente a legislação em vigor, apenas representa uma rede de interesses objetivamente determinada pela estrutura social*” (Faria, 1990, p. 223).

Diante disso, tornou-se difícil para este Estado formular uma política clara de desenvolvimento, ou aplicar tal política com alguma efetividade. Em fins dos anos oitenta, segundo Martine mesmo um conservador como Mário Henrique Simonsen definia o sistema econômico brasileiro como um “capitalismo cartorial”, no qual a empresa era “(...) ‘*protegida*’ pelo Governo com as duas mãos. A mão do cofre, que a garante contra os prejuízos, e a mão do protecionismo, que a livra da concorrência” (Simonsen, 1987, p. 30)¹⁸.

¹⁸ Apud: Martine, 1990, p. 119



Isso significa que o empresariado lucrava mais despendendo esforços para manter boas relações com gabinetes ministeriais e autarquias do que investindo em produtividade e inovação tecnológica. Ainda segundo Martine, tais personagens traziam sempre *“um sorriso nos lábios, um pedido na mão e a chantagem do desemprego na frente”*.

Tal mecanismo funcionou (talvez de maneira até mais eficiente) mesmo durante o regime autoritário pós-64, no qual apesar da equipe econômica possuir plenos poderes para a implementação de políticas públicas de qualquer natureza, foi justamente esse autoritarismo que favoreceu os “mecanismos informais de consulta”. Para Maria da Conceição Tavares, neste tipo de regime, as grandes linhas programáticas de política econômica deverão materializar-se na relação direta entre os agentes do Estado e da sociedade civil.

“Quando essas relações são institucionalizadas, diminui a margem de influência pessoal sobre elas. Num regime autoritário, onde as instituições vergam ao sabor da vontade da autoridade econômica de plantão, as relações pessoais prevalecem sobre quaisquer regras gerais. Mais recebe quem melhor conhece os canais de acesso aos centros decisórios” (Tavares, 1986, p. 34).

Na medida em que tais mecanismos ganham importância, o poder central de formulação passa a ser paulatinamente solapado. Ironicamente, o “sucesso” dessa fórmula pode ser considerado como o fator central de seu próprio enfraquecimento, além de contribuir para solapar o poder do regime autoritário e da estrutura tecnocrática, na medida em que esses perdiam a capacidade de liderança do sistema econômico, conforme veremos no capítulo seguinte. Segundo Deutsch, quando os interesses de uma pessoa (ou grupo de interesse, ou classe) estão amplamente fragmentados, isso levará a um conjunto de pressões cruzadas que acabará não favorecendo qualquer um deles. A fragmentação dos anéis burocráticos tem grande eficiência no que diz respeito a demandas localizadas, mas em última instância restringiu o poder formulador e



executor da burocracia estatal. Levada ao extremo, a promoção desses interesses localizados promoveu, na melhor das hipóteses, uma influência mais ampla de determinados grupos sobre aspectos cada vez mais restritos da política do país e com resultados cada vez menos expressivos (Deutsch, 1978).

Na medida em que esta burocracia técnica deixa de ser eficiente nestas funções, ela perde sua utilidade, mesmo para os setores mais bem relacionados e assentados sobre a estrutura política (e orçamentária) pública. Ademais,

“A interação entre o burocrata e o capitalismo cartorial é socialmente odiosa. Primeiro, porque é um convite à corrupção. Segundo, porque é a negação da própria filosofia capitalista, em que o lucro só se justifica como a contrapartida do risco. Terceiro, porque é um desestímulo à eficiência. Quarto, porque é um mecanismo de tirar recursos dos pobres e dar aos ricos” (Simonsen, 1987, p.30)¹⁹.

1.5 O fracasso das políticas sociais e econômicas

O regime militar, a despeito de se constituir, conforme Maria da Conceição Tavares, em oposição às classes trabalhadoras, ao investir na construção do consenso, inovou na “tecnologia” da política social. Esse período foi marcado por um intenso dinamismo na política “social explícita”²⁰. Embora o arrocho salarial e a repressão tenham sido a marca inicial do regime, um novo *modus operandi* delineia-se como consequência do milagre econômico.

A forma como o milagre se constituiu, baseando-se no planejamento racional e centralizado, contribuiu, segundo Martine, para a valorização dessa racionalidade técnica. Tal mentalidade teria se transferido também para outras áreas, não se restringindo às questões econômicas. A área social é um exemplo. Ainda segundo o mesmo autor, os argumentos em favor do “progresso” social estavam ligados à lógica do programa de desenvolvimento adotada, ou seja, havia

¹⁹ Apud: Martine, 1990, p. 119

²⁰ Expressão traduzida pela maioria dos autores como “assistencialismo”, e em alguns casos, “clientelismo”.



a necessidade de se investir em progresso social para garantir a continuidade do crescimento econômico. Desse modo, ações na área da educação, por exemplo, seriam fundamentais para proporcionar a capacitação dos recursos humanos necessários à reprodução do capital, e portanto, as próprias reformas educacionais refletem essa ênfase na “educação para o mercado de trabalho”.

O aparato estatal, de início mais centralizado, permitia a realização de ações abrangentes e complexas no campo social. Paralelamente, não apenas as próprias classes menos privilegiadas eram cooptadas por essa política social, mas os próprios membros da intelectualidade foram incorporados pela tecnocracia para “desenhar” e implementar políticas sociais (Martine, 1990). É interessante notar, como o incremento da política social, que a rigor compõe um dos núcleos mais importantes do que poderia ser definido como o interesse nacional em termos de política interna, assume importância na política de Estado efetivamente em função de interesses particularizados (ou em função de um interesse econômico que em última instância visava beneficiar as classes privilegiadas). Naturalmente não se pode afirmar que a implementação dessas políticas serviram exclusivamente ao interesse dos produtores, no entanto, parece razoável supor que elas só conseguem se efetivar no orçamento do Estado em função disso, e só se consolidam (se é que isso pode ser afirmado) quando outros interesses mais prementes já não corriam mais riscos. Um arrocho salarial selvagem em função da recuperação da competitividade e produtividade além da recomposição do lucro de diversos setores é substituído por uma política social menos nociva, inclusive com ganhos salariais reais quando isso se torna mais útil ao desenvolvimento da política econômica, não em função da injustiça propriamente dita. Ademais:

“Muitas vezes, os programas sociais eram concebidos nas brechas do regime autoritário por pessoas que agiam como consciência crítica interna do regime. Entretanto, após a aprovação dos programas, formavam-se coalizões de interesses, que acabavam determinando as formas específicas da ação do Estado. Nestas, os objetivos originais acabavam sendo deturpados, levando a uma transferência líquida de



recursos públicos para o empresariado ou para a classe média”
(Martine, 1990, p. 104)

Mesmo com dificuldades óbvias de articulação no interior de um regime autoritário, os trabalhadores não permaneceram totalmente passivos neste período. Somente no início dos anos oitenta entretanto, torna-se possível uma articulação mais efetiva, e mesmo assim, para Fábio Wanderley Reis essa articulação precisou orientar-se num determinado sentido. Em função das circunstâncias político-econômicas desse período, a assimilação dos setores populares e dos trabalhadores no processo eleitoral precisava cumprir determinados requisitos: as lideranças deveriam se articular não apenas em função da organização e de uma instituição representativa, mas também em função da criação de uma identidade coletiva; a firmeza das reivindicações não deveria ser enfática ao ponto de fazer com que o “establishment” se sentisse em risco, mas deveria ser forte o suficiente para servir como atrativo para as massas. Isso significa que para Wanderley Reis, a integração significou, conforme havíamos apontado anteriormente, o abandono do radicalismo e uma adesão ao status quo. Isso não era muito difícil de se conseguir, na medida em que:

“(...) ficava difícil para o trabalhador organizar-se junto ao seu sindicato e pressioná-lo em seu interesse ou por maior representatividade.”

“Não era prevista nenhuma relação orgânica entre os sindicatos e os trabalhadores nos locais de trabalho(...) isso facilitava a atomização da massa trabalhadora e estimulava sua desorganização” (Vigevani, 1998, p. 99)

Essa desradicalização é o que garantiria a combinação entre estabilidade democrática e incorporação das massas trabalhadoras ao sistema político-eleitoral sem a arbitragem de um regime de tipo autoritário. Favoreceu, ainda, a abertura desse diálogo o fato de que após tantos anos simplesmente ignorando as



demandas sociais, e recorrendo à repressão sistemática sob a égide dos militares, o interesse setorial deixaria de se identificar com o interesse nacional caso não houvesse uma mudança de atitude. A concessão feita pelas elites em prol da política social seguiu, naturalmente, conforme vimos em Martine, a estrutura anterior do gasto público, baseando-se em interesses setoriais e com caráter personalista. O resultado é que via de regra o gasto social não beneficiou quem mais necessitava. Segundo Sônia Draibe, em fins dos anos oitenta, os 19% mais pobres da população recebiam 6% dos benefícios, e as crianças mais pobres, com até cinco anos de idade, compondo 13% da população, recebiam apenas 7%. O dispêndio com gasto social em 1986 era da ordem de 18,3% do PIB, totalizando US\$400,00 *per capita*, enquanto a média da OCDE era de 25,2% do PIB, o que significava US\$2.273,00 *per capita*.

O aprofundamento da crise econômica e social pela qual passava o país nesse período havia derrubado as políticas econômicas, e que a política social caminhava na mesma direção.

1.6 Ascensão do liberalismo

A década de oitenta foi um momento em que a sociedade brasileira oscilou entre grandes expectativas, e frustrações de magnitude equivalente.

A sucessão de eventos que inspiravam a esperança numa sociedade brasileira mais justa, tais como o movimento das diretas já, a nova constituição, o plano cruzado, além de projetos como o “tudo pelo social” não trouxe os resultados esperados (Martine, 1990).

“(...) tornou-se quase um lugar comum considerar o Brasil como um caso exemplar de economia que se alçou ao oitavo lugar, mantendo, contudo, indicadores sociais comparáveis a países cinco ou sete vezes menos desenvolvidos” (Draibe, 1990, p. 40)



Diante de tantos fracassos, as grandes conquistas da década, tais como a liberdade de expressão, acabaram subdimencionadas, na medida em que os problemas sociais não foram combatidos de forma suficientemente eficaz. *“A aparente negação de todas as panacéias tem produzido um clima de pessimismo profundo, e nem a realização de eleições gerais e diretas para a Presidência da República foi capaz de levantar os ânimos”* (Martine, 1990, p. 97).

Para este autor, tanto as expectativas quanto as frustrações decorrentes do processo de abertura democrática foram exageradas, na medida em que um observador razoavelmente bem informado saberia que problemas seculares não poderiam ser resolvidos com panacéias de curto prazo.

A afirmação de que tais problemas não poderiam ser resolvidos no curto prazo poderia suscitar polêmica. O fato, no entanto, é que as políticas econômicas e sociais adotadas não foram capazes de saná-los, gerando clima de desilusão e pessimismo. Diante desta situação, fazia-se evidente a necessidade de se buscar um novo rumo para as políticas públicas e de desenvolvimento. As estratégias traçadas pelas elites burocráticas e econômicas já não eram mais capazes de garantir o crescimento econômico, nem de conquistar ou apaziguar os ânimos dos excluídos. Isso implica dizer que o “interesse nacional” precisava de novos meios de legitimação.

Segundo Sônia Draibe, o custo social da crise econômica, juntamente com as conseqüências desastrosas de um padrão de desenvolvimento excludente, reacende no início dos anos oitenta a discussão sobre a relação necessária entre política econômica e política social. No fim da década, e em especial no início dos anos noventa, o pessimismo e a frustração acima descritos conduzem a uma transformação neste panorama. Para Draibe, a percepção e o reconhecimento da gravidade da crise do Estado vivida neste período viriam a incluir os setores conservadores, entretanto, as análises de tipo neoliberal que ganhavam forma neste momento, passaram a responsabilizar o Estado e o gasto social de forma cada vez mais incisiva. Nessas análises, superar a crise significaria:



“(..) dismantelar o Estado-providência, privatizar as empresas e agências públicas, reduzir o tamanho e a função das estatais, desregular e desregulamentar (ou pelo menos rebaixá-los a seus termos mínimos) os controles sobre o livre jogo do mercado, recuperando assim, as virtudes regeneradas deste último”. (Draibe, 1990, p. 41).

Essa argumentação assumia características de tipo econômico que segundo a autora, esteve associado à questão da eficiência, das virtudes da competição, que em última instância trariam mais inovação, formas superiores de gestão, tanto pública quanto privada. Nessa mesma linha, afloram os argumentos de tipo político ideológico ligados ao liberalismo clássico, tais como a defesa da liberdade, o direito de escolha, que estiveram represados durante o regime militar. Esse tipo de visão é muito claramente identificado com uma determinada classe social, mas por diversos meios, adquiriu elevado poder de sedução e encontrou bastante eco em todos os extratos da sociedade brasileira, embora, como veremos nos capítulos vindouros, jamais tenha alcançado hegemonia absoluta.

Como resposta a essas proposições, representantes políticos e sindicais, partidários de correntes contrárias a essas idéias pregavam justamente o oposto: mais Estado, mais gasto público em infra-estrutura e na área social, criando uma clara polarização entre duas visões possíveis de Brasil. Esta é uma questão que precisa ser finamente analisada, de modo que trataremos disso longamente no capítulo seguinte.

Na origem da crise que leva a esta polarização, está o fato de que desde o fim do governo Geisel o país atravessava uma grave crise que extrapolava as questões econômicas. Para Tullo Vigevani, esta crise refletia o aparente esgotamento do modelo de Estado brasileiro constituído após a revolução de 1930, *“(...) em torno do qual foi empreendida a maior parte do desenvolvimento capitalista nacional”* (Vigevani, 1998, p. 41).

Segundo João Paulo dos Reis Velloso: *“na altura de 1985/1986, a Nova República perdeu o controle da inflação e enveredou pelo caminho de choques heterodoxos (à semelhança de outros latinos)”* (Velloso, 1993, p. 10). Isso revela,



na visão do autor, a ausência de capacidade para pensar um projeto nacional ou um novo modelo industrial para o país. A ética eleitoral teria passado a ocupar papel preponderante na vida pública, diminuindo o espaço para a decisão racional, e isso, conseqüentemente acarretou uma dificuldade ainda maior para sair desta crise. Dessa forma, *“(...) a crise econômico-política se converteu em crise social, após inúmeros anos de estagnação e desemprego”* (Velloso, 1993, p. 10). Mais do que isso, este cenário teria por pano de fundo uma transição para a modernidade, que atingiria tanto as instituições do país, quanto os fundamentos sócio-econômicos da sociedade. Nos anos oitenta passam a estar colocadas as condições para um novo modelo tecnológico e industrial, baseando-se em novos paradigmas, especialmente no binômio “globalização” e “competitividade”. Competitividade deve ser entendida aqui, na visão de Maria Sílvia Portella de Castro, como uma rede sistêmica, cujo objetivo seria conquistar, manter além de ampliar mercados.

A partir dessa nova conformação econômica, a competitividade passa a permear todos os processos nacionais e internacionais,

“(...) constituindo-se numa forma de conexão entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento. Essa busca e expansão de competitividade têm servido de base para as estratégias mundiais, que se resumem em três tendências básicas: a globalização, a transnacionalização e a regionalização, condições estas impostas a empresas setores, economias e regiões geográficas de um país, provocando uma forte revisão do papel do Estado nacional no mercado mundial” (Castro, 1993, p. 45)

Esse processo, como é sabido, é uma reverberação daquele iniciado no centro capitalista mundial já em meados dos anos setenta, quando segundo François Chesnais, uma combinação de vários fatores afetaram fortemente os pilares do modo de produção ou regime de acumulação vigente. As características deste sistema de produção, conhecido como fordista, eram principalmente a



rigidez das estruturas industriais oligopolísticas, além das determinações das relações salariais, da estrutura fiscal do estado e a grande amplitude dos gastos públicos (1995).

“(...) o capital tudo fez no sentido de romper as amarras das relações sociais, leis e regulamentações dentro das quais se achava possível prendê-lo com a ilusão de poder civilizá-lo (...). o capital industrial e financeiro beneficiou-se também de um apoio fundamental por parte dos principais Estados capitalistas, sob a forma das políticas de liberalização, desregulamentação e privatização que estes adotaram, um após o outro, desde a chegada ao poder dos governos de Thatcher e de Reagan. Desta forma, o capital voltou a ter liberdade para se desenvolver e, principalmente, para se movimentar em âmbito internacional de um país ou continente para outro – liberdade que não desfrutava desde 1914” (Chesnais, 1995, p. 3)

A expressão destas mudanças é a movimentação do capital, ou seja, das elites, no sentido de recuperar a lucratividade perdida, avançando sobre os salários dos trabalhadores e sobre a estrutura empresarial estatal. O signo da modernidade e da competitividade, sob a roupagem da livre iniciativa mascarou tais relações, de modo que tal modernização não estava diretamente ligada ao interesse nacional, mas sim a um interesse setorial, claramente identificável.

Na medida em que a implementação dessa nova ideologia implicava em uma reorientação da política externa brasileira, podemos novamente afirmar que não apenas a política interna, mas também a política externa estava claramente orientada em função de um determinado interesse, embora o discurso de seus formuladores permanecesse em tom neutro, como historicamente tem sido observado. Tanto antes, como também agora, política externa é política de classe, e é nesse sentido que foi orientada a abertura econômica do país. Isso, no entanto, não era tão simples. A política de industrialização que orientou o desenvolvimento industrial do Brasil desde os anos trinta se caracterizava pela



baixa seletividade e orientação setorial, além de elevado índice de protecionismo e participação (direta e indireta) do Estado na economia. Ademais ela enfatizava fortemente o mercado doméstico, no mais das vezes com a redução dos custos privados decorrentes do investimento na atividade manufatureira pela sua transferência ao estado, através de diversas formas de subsídios, diretos ou indiretos, sem incentivos à competitividade e à produtividade, nem investimentos em tecnologia (Velloso, 1993). Disso decorre que, conforme veremos no capítulo 2, após atingir determinado estágio, este modelo de industrialização deixa de ser um elemento positivo para o desenvolvimento e torna-se um entrave.

O fim do insulamento brasileiro, decorrente tanto destes processos liberais de abertura, quanto da própria dinâmica da abertura democrática, com o fim do regime militar, em processos ocorridos quase simultaneamente viria a expor o país a uma maior volatilidade no mercado internacional (Velloso, 1993). A política externa entraria no bojo das reformas de Estado.

Segundo Alcides Costa Vaz, o objetivo, já nos albores do pós-guerra fria era implementar reformas de corte liberal, que com a abertura, desregulamentação e privatização, concorreriam para aumentar a competitividade internacional do Brasil. É sob Collor que a política externa passaria definitivamente a servir ao duplo objetivo de além de impulsionar as reformas de abertura, restaurar a credibilidade do país perante o mundo desenvolvido – ou seja, perante os maiores mercados mundiais (Vaz, 2002).

A despeito dessa busca pela convergência os países desenvolvidos, o Ministério das Relações Exteriores, responsável pelo direcionamento da política externa brasileira, sempre considerou o caminho natural do Brasil a busca pela consolidação do país na posição de “*global trader*” (Vigevani e Mariano, 1997). A abertura, portanto, não significou um alinhamento automático com os EUA, nem com o mundo desenvolvido em geral, apesar de o país buscar, segundo Vaz, romper com o contexto do subdesenvolvimento. Isto não ocorre sem motivos. O grande mercado interno brasileiro tem imenso potencial atrativo para capitais externos, o parque industrial brasileiro mesmo antes da abertura já era bastante diversificado. Além disto o Brasil mantém relações comerciais muito intensas com



as principais potências econômicas, e outros países relevantes no cenário internacional. Com tais credenciais, o país poderia: “(...) *dispensar-se – como fez até recentemente – da obrigação de manter vínculos privilegiados com seus vizinhos ou com algum parceiro especial*” (Barbosa, 1991, p.76), entretanto:

“A partir de 1985, o Brasil abandonou, de certo modo, sua estratégia de inserção internacional autônoma e buscou o fortalecimento de sua posição por meio de uma aliança com a Argentina, o que se concretizou mediante a formulação de um projeto de integração regional, que mais tarde daria origem ao Mercosul” (Vigevani e Mariano, 1997, p.273)

A crise da balança de pagamentos aliada ao esgotamento do modelo de substituição de importações lança os mais importantes países da América do Sul numa vaga liberalizante. Estes eventos combinados ao impulso praticamente irresistível da globalização no início dos anos 90, e ao formidável exemplo de sucesso da União Européia, preparam o terreno para a mais recente onda de movimentos de integração regional. Segundo Sallum Jr, *“Desde os anos 80, quase todos os países da América Latina vêm passando por profundos processos de transição política”* (Sallum Jr, 1999, p.1). Na visão deste autor, tais mudanças não dizem respeito apenas aos regimes políticos, mas também à *“relação entre poder político, sociedade e mercado e a forma de inserção internacional das economias nacionais”* (Sallum Jr, 1999, p.1).

Diante deste contexto, a formulação de política externa brasileira nesse período passa a atuar tendo em vista aquilo que se convencionou chamar de sistema de “polaridades indefinidas”. Ou seja, num mundo em que os pólos de poder político e econômicos já não estão mais divididos na polarização EUA x URSS, não havia mais forças hegemônicas tão claramente dominantes, embora o centro capitalista seja muito claramente definido. A estratégia do país em termos de inserção internacional, no que diz respeito aos interesses brasileiros e ao perfil externo do país, passa a atuar no sentido de buscar o *“reforço mútuo, no plano das relações bilaterais, no âmbito regional e nos foros multilaterais”* (Vaz, 2002, p.



86). Neste sentido a política externa atuou sempre, neste período, em favor da modernização e da restauração da credibilidade externa do Brasil. Essa mesma lógica é a que passaria a orientar o processo de integração regional, segundo a visão de Alcides Costa Vaz. Isso teria, portanto, implicado no abandono do modelo ou estratégia de integração adotada até então, que visava aumentar a interdependência (em especial entre Brasil e Argentina), baseado numa aproximação de caráter setorial, levando sempre em conta simetria, reciprocidade e gradualismo. Ainda segundo o mesmo autor, este modelo inicial foi substituído por outro, com a constituição do Mercosul, em que a liberalização progressiva, automática e linear do comércio sinalizava aos países industrializados uma disposição no sentido de promover a abertura econômica na região.

“O Mercosul constituiria, segundo essa lógica, o espaço em que as agendas econômicas domésticas vincular-se-iam às tendências da economia internacional, sendo essa uma importante dimensão do sentido estratégico a ele então outorgado” (Vaz, 2002, p. 88).

As elites econômicas nacionais, conscientes de suas forças e fragilidades, não se expuseram de imediato a uma abertura ampla e indiscriminada. A abertura trouxe tanto possibilidades quanto riscos, isso levou à necessidade de se buscar um equilíbrio neste processo. Não apenas não seria desejável que a própria elite econômica sofresse os reveses da competição internacional, como também não se poderia submeter a população a um sofrimento que pudesse ser considerado insuportável, pois isso faria com que a abertura deixasse de ser um interesse “nacional”. Diante disso, a formulação de política externa precisaria levar sempre em conta duas condicionantes aparentemente contraditórias: *“ajustar os imperativos do novo modelo de desenvolvimento calcado no liberalismo econômico, à opção de exercer autonomia relativa na condução de sua política exterior”* (Vaz, 2002, p. 90).

Num contexto em que a ideologia neoliberal ganhava força, mas ainda conviviam com uma esquerda forte, era necessário que esta política ganhasse



legitimidade entre as classes menos favorecidas. Uma abertura baseada nos preceitos de um liberalismo ortodoxo não serviria a esta finalidade. Além disso, não podemos esquecer as palavras de José Honório Rodrigues, que nos mostra como historicamente as elites nacionais oscilam entre elevados ideais de grandeza (que são perfeitamente compatíveis com a autonomia do país no cenário internacional, aumentando o poder do Brasil nos foros multilaterais e colocando o país entre as grandes potências), e um pragmatismo econômico que privilegia sistematicamente o interesse setorial em detrimento dos interesses maiores da nação. Embora o processo de abertura tenda muito mais a estar identificado com este segundo posicionamento, esta elite não estaria preparada para assistir à plena submissão do país a interesses estrangeiros²¹, especialmente porque conforme vimos, os formuladores de política externa, notadamente o Itamaraty, embora esteja umbilicalmente identificado com essas elites (e delas façam parte), possuem uma formação diferenciada, e atuação que privilegia, inclusive em seu próprio imaginário, uma defesa dos interesses maiores da nação, independente de sua condição de classe. Segundo Karl Deutsch, “(...) *atenção a possíveis distorções ideológicas de classe nas avaliações diplomáticas, comerciais ou militares pode ser uma precaução essencial na proteção do interesse nacional*” (1978, p. 86).

Outra questão importante, levantada por Vaz, é a de que a política externa brasileira desse período deveria também tentar conciliar “(...) *interesses forjados no contexto de desenvolvimento autárquico, em sua adaptação a uma realidade que se amparava em postulados opostos*” (2002, p. 90). Não apenas havia uma concentração de empresas nas mãos do Estado, mas o próprio desenvolvimento das cadeias produtivas fora até ali conduzido através de planejamento centralizado. Tanto internamente quanto no que diz respeito à inserção internacional das empresas nacionais, havia uma significativa necessidade de readaptação; o que seguramente não seria obtido de súbito.

²¹ Ainda que no fim de tudo isso signifique pouco mais do que a recusa em ter seu próprio interesse prejudicado em função da adoção de uma determinada política que é apoiada pelas principais potências econômicas, especialmente os EUA.



“Nesse contexto, a relação com a Argentina, que dá sustentação ao Mercosul, preservaria o mesmo sentido de funcionalidade geral que em períodos anteriores, dado que a política externa continuava então, como no presente, fundamentalmente voltada para a realização de interesses de desenvolvimento” (Vaz, 2002, p. 91)

A parceria com a Argentina, de saída seria muito menos ameaçadora do que com países de desenvolvimento relativo muito maior. A natureza do processo de integração regional que garante maior força aos integrantes nos foros multilaterais também não pode ser desprezada, mas há ainda um outro elemento importante. A parceria estratégica com a Argentina se consolida num contexto em que as antigas parcerias do Brasil com o Japão e a Alemanha estavam profundamente enfraquecidas, em função das condições internas da economia brasileira, que neste momento tornavam o país um parceiro infinitamente menos interessante às voltas com uma crise interminável, e a partir de 1987, com a declaração da moratória (Vaz, 2002). A associação com a Argentina reduzia os impactos desta perda de importância relativa.

Portanto, diante do que até aqui procuramos expor, acreditamos, que no caso brasileiro, com o advento da predominância neoliberal nos processos de formulação política interna e externa, seja no processo de abertura em geral, seja no processo de integração regional:

“(...) o que se redefiniu, essencialmente, não foram tanto as prioridades e os objetivos de política externa, mas sim o modelo de desenvolvimento do qual a política externa esteve a serviço, que, ao procurar pautar-se na orientação das forças e estruturas de mercado e na abertura econômica, terminou por realçar a importância do espaço regional como âmbito de atuação prioritária para o país” grifo nosso (Vaz, 2002, p. 91).



Parece-nos fundamental, diante disso, expor de maneira detida os pormenores deste modelo e sua transição para o modelo atual, o que poderia ajudar a explicar o comportamento dos atores envolvidos no processo de formulação política interna e externa, aos quais temos nos referido até aqui, esta é a tarefa sobre a qual nos debruçaremos no próximo capítulo, não só a partir do ponto de vista das mudanças do modelo econômico em si, mas também a partir das relações sociais que permitiram e impulsionaram a transição.



CAPÍTULO 2 - O processo de industrialização no Brasil

2.1 O Processo de industrialização periférica

Segundo Celso Furtado, o desenvolvimento brasileiro no século XX é caracterizado pelo surgimento e progressiva predominância de uma série de fatores que conduzirão à formação de um processo de industrialização nos moldes de uma economia capitalista de tipo industrial (Furtado, 1964). Esse conjunto de características conduzirá, por sua vez, a um determinado tipo de industrialização, que difere dos modelos europeu e americano tanto pelo modo como se formou esta indústria, quanto pelas características específicas da economia colonial brasileira (Mello, 1984). Diferentemente do esquema da economia feudal clássica, em que uma revolução comercial culminará por fim em uma revolução industrial²², para Furtado: *“A economia colonial brasileira era, essencialmente uma projeção do capitalismo ocidental em expansão.”* (Furtado, 1964, p.109). Desse modo, o fato de que o processo de industrialização brasileiro tenha vindo a ocorrer num momento diferente do europeu-americano, leva a que fatores dinâmicos de outra natureza tenham contribuído para dar forma a este desenvolvimento.

“A busca por produtos primários e o desejo de aplicação produtiva de capitais por parte das potências capitalistas, criaram os fatores dinâmicos que permitiam as correntes migratórias para o Brasil, a ocupação extensiva de seu território, a criação de uma infra-estrutura de serviços públicos e, indiretamente, a urbanização e a formação de um núcleo de mercado interno.” (Furtado, 1964, p.109).

Segundo esse autor, após a década de 30, quando a economia colonial entra em colapso, a política de defesa do café leva a uma incomensurável formação de estoques, e à destruição de aproximadamente 80 milhões de sacas.

²² Fenômeno este também conhecido como acumulação originária.



A transferência dos excedentes produtivos à guarda do governo era um meio de socializar os prejuízos, transferindo-os ao erário público. Embora seu objetivo fosse muito específico, seus efeitos tiveram amplitude maior. Esta política defendeu o setor mais importante da economia nacional, e manteve o nível de emprego em vários outros setores. Como apesar desta política, a capacidade de importação era declinante em função do contexto externo, um efeito colateral dela acabou sendo a criação de um cenário favorável aos investimentos em áreas ligadas ao mercado interno. Desse modo, a exemplo do que pensa João Manuel Cardoso de Mello, em Celso Furtado: "(...) a industrialização, suporte da nova classe capitalista, é uma decorrência da crise da economia colonial e da forma como esta continua a defender-se, e não um fator causante dessa crise" (Furtado, 1964, p.113).

O que de fato importa ressaltar, do ponto de vista de nossa análise, em relação a estas questões, é o fato de que como resultado desse processo, a economia brasileira deixou de depender apenas de impulsos vindos do exterior para crescer, na medida em que os investimentos no setor industrial criam um centro dinâmico apoiado no mercado interno. O processo de acumulação que leva à formação de um capitalismo industrial no Brasil é uma peça fundamental na explicação da crise²³ que, segundo supomos, fornece a base material para o surgimento do Mercosul. Numa primeira fase, a industrialização brasileira era um processo simples de substituição de importações, mas a "(...) a manutenção de um alto nível de renda²⁴, em condições de depressão do setor externo²⁵, aumentou a capacidade competitiva de atividades industriais já existentes, cuja instalação se havia realizado em épocas anteriores, ao abrigo de uma proteção criada indiretamente pelas sucessivas depreciações da moeda brasileira²⁶" (Furtado, 1964, p.114). Entre 1929 e 1937, período onde marcadamente havia grandes restrições à capacidade de importar maquinaria e equipamentos, as importações chegaram a recuar 23%.

²³ Ocorrida entre o meados dos anos 70, e fins dos anos 80.

²⁴ Em função da política de defesa do café.

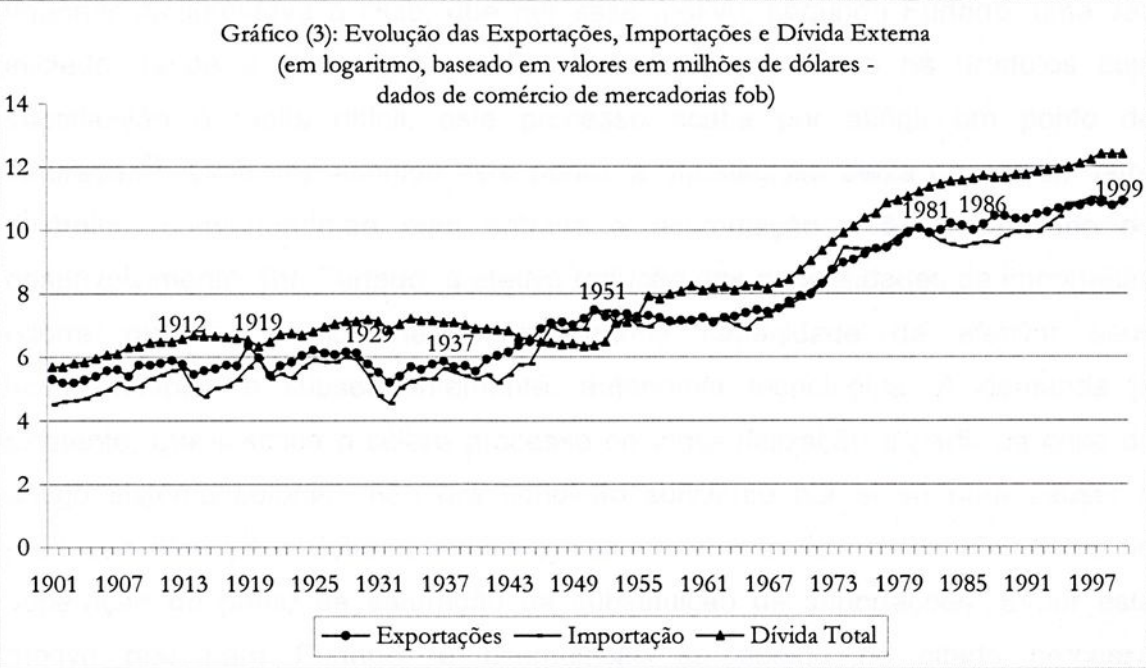
²⁵ Em função das duas guerras mundiais e da crise de 29.

²⁶ Conforme concordam autores, como João Manuel Cardoso de mello.



O aumento da produção, entretanto, não supriu de imediato toda a demanda interna, de modo que simultaneamente ao aumento da oferta, houve também fortes reajustes de preços. Na visão de Celso Furtado, a inflação ocorrida nesse momento teve um papel fundamental na transferência de renda para o setor industrial. Essa transferência ocorria concentrando capital nas mãos do setor mais dinâmico da economia. A concentração de renda no setor industrial contava não apenas com o mecanismo inflacionário, mas também com transferências diretas incentivadas pela baixa rentabilidade do setor agroexportador (Mello, 1984).

figura 1



Fonte: IBGE

Para Furtado, de 1930 a 1960²⁷ a industrialização apoiou-se sistematicamente sobre dois fatores principais: a substituição de importações e a transferência de recursos provocada pela inflação. A produção aumenta em resposta à incapacidade para importar, e estes produtos antes importados, agora sem concorrência ao serem produzidos internamente, têm seus preços reajustados por

²⁷ Veremos mais adiante que como efeito do regime militar, a inflação “estéril” como chama Furtado, será domada em meados dos anos 60 como resultado de um arrocho salarial extremamente forte, e que o cenário descrito acima, se repetirá entre o fim dos anos 60 e a primeira metade dos anos 70.



causa da intensa demanda. A ampliação da produção²⁸ leva à necessidade de se importar muitos equipamentos e maquinaria, quando a capacidade instalada se esgotou e houve necessidade de ampliações; além disso, muitos insumos não podiam ser encontrados no Brasil. A escassez de divisas somadas a estas novas necessidades de importação e ao cenário externo restritivo tornou-se um fator agravante na dificuldade de se importar produtos transacionados de forma corrente, e serviu como combustível para a inflação.

A manutenção dessa conjugação de fatores sustentou o impulso do processo de substituição de importações. A longa restrição à capacidade de importar realimentava o ciclo, que por esse motivo, segundo Furtado: uma vez iniciado, tende a seguir adiante. A despeito disso, como há produtos cuja substituição é muito difícil, este processo acaba por atingir um ponto de saturação²⁹. Uma vez atingido este ponto, a substituição deixa de ser um fator dinâmico, convertendo-se num entrave à acumulação e à continuidade do desenvolvimento. Em Furtado, a efetiva redução das necessidades de importação ocorre quando a indústria interna ganha capacidade de efetivar seus investimentos³⁰ e subseqüentemente, autonomia tecnológica. A demanda já existente, que justifica o célere processo de industrialização a partir da crise do antigo sistema colonial, não era condição suficiente por si só para causar o processo nem para dotar a indústria, num momento futuro, de elementos de superação do ponto de saturação da substituição de importações. É por este motivo que para Furtado, a acumulação se apoiou no citado processo inflacionário, que ao longo das décadas, assumiu diversas formas.

A política de desvalorizar o câmbio para preservar o setor exportador, contribuiu para manter o nível de emprego no mercado interno. A conjugação entre manutenção do nível de emprego e dificuldade de importação era *per si* um

²⁸ Baseada às vezes no funcionamento das fábricas em até três turnos.

²⁹ "Há produtos de difícil substituição, como o trigo, o carvão metalúrgico, o enxofre, ou cuja substituição exigiria grandes esforços e tomaria muito tempo, como o petróleo bruto, o cobre, os equipamentos pesados" (Furtado, 1964, p.115).

³⁰ Ou seja: buscar recursos internamente, investi-los na produção e amortizá-los com sua própria capacidade produtiva.



fator gerador de inflação³¹. A idéia de que a inflação desempenhou um papel crucial no processo de industrialização brasileira sustenta-se sobre vários fatores: sem ela, afirma Furtado, durante a Segunda Guerra Mundial³² o nível de renda e de investimentos teriam sido muito mais baixos, e isto teria gerado, por sua vez, uma taxa de crescimento muito menor no pós-guerra. A inflação influenciou fundamentalmente a elevação da taxa de investimento e a concentração desses no setor industrial, na medida em que eram os artigos produzidos por este setor que eram beneficiados pela alta dos preços, e isto aumentava a atratividade do setor no momento de se realizar novos investimentos. No entanto, a manutenção deste mesmo cenário macro-econômico por um longo tempo, levou a reações em cadeia que favoreceram uma espiral inflacionária³³. Enquanto esta espiral inflacionária esteve atrelada a outros fatores que levavam a altas taxas de crescimento³⁴, ela podia ser considerada um mal tolerável, mas quando a ação desses fatores perdeu eficácia³⁵, a inflação passa a exercer um efeito extremamente negativo sobre a economia do país, concentrando renda sem gerar dinamismo. Para Furtado, este quadro começou a mudar quando o modelo de substituição de importações enfrenta suas primeiras dificuldades, em fins dos anos 50:

“O esgotamento dos fatores que sustentaram o processo de industrialização ocorreu, aparentemente, antes que a formação de capital alcançasse a necessária autonomia com respeito ao setor externo (...) Pode-se mesmo admitir que, não fora a forte queda dos termos de intercâmbio a partir de 1955, o Brasil viesse a alcançar esse

³¹ “Em face da insuficiência da capacidade para importar, a simples manutenção do nível de emprego acarretava a criação de desequilíbrios internos que se manifestavam na elevação do nível dos preços” (Furtado, 1964, p.116).

³² E por analogia, nos momentos onde houve picos de crise.

³³ Os trabalhadores e mesmo os empresários passaram a buscar formas de se proteger da inflação, antecipando o consumo, e no caso específico dos trabalhadores, brigando por reajustes salariais cada vez mais elevados. Isto contribuía para corroer a margem de lucros dos empresários, que tendem a repassar seus custos prontamente para os preços.

³⁴ Até este momento, estes fatores seriam a amplitude do mercado interno, a dificuldade de importação, etc., mas nos anos 70, haveria um novo fator: a farta disponibilidade de recursos no mercado externo de capitais.

³⁵ No pré-64.



ponto decisivo no correr do decênio de sessenta” (Furtado, 1964, p.120).

Este modelo ainda teria uma sobrevida nos anos 70, ainda que com características um pouco diferentes, mas neste momento imediatamente posterior à citada deterioração dos termos de intercâmbio, o governo é levado a abandonar o imposto sobre exportações e a buscar financiar o déficit orçamentário através de emissões cada vez maiores de moeda. Como podemos ver na tabela abaixo, entre 1945 e 1955 o montante de papel moeda em poder do público expande-se em cerca de quatro vezes, enquanto no intervalo entre 1955 e 1965, o salto é vinte e três vezes maior.

Tabela 1

Meios de Pagamento 1945-1965

Saldos em final de período

Período	Papel-moeda em poder do público	Depósitos à vista				Meios de Pagamento
		Banco do Brasil	Bancos comerciais	Outras instituições	Total	
1945 31-mar-45	11.977	7.912	16.979	.....	24.891	36.868
1946 31-mar-46	14.200	5.900	17.800	.....	23.700	37.900
1947 31-mar-47	16.800	5.800	21.700	.....	27.500	44.300
1948 31-mar-48	16.700	5.200	20.800	.....	26.000	42.700
1949 31-mar-49	17.000	6.000	24.900	.....	30.900	47.900
1950 31-mar-50	19.100	5.900	30.100	.....	36.000	55.100
1951 31-mar-51	24.900	6.500	40.600	.....	47.100	72.000
1952 31-mar-52	27.300	8.500	48.100	.....	56.600	83.900
1953 31-mar-53	32.000	9.600	56.600	.....	66.200	98.200
1954 31-mar-54	39.100	10.900	69.900	.....	80.800	119.900
1955 31-mar-55	48.700	14.000	82.400	.....	96.400	145.100
1956 31-mar-56	57.500	15.600	100.400	.....	116.000	173.500
1957 31-mar-57	68.200	17.800	124.300	.....	142.100	210.300
1958 31-mar-58	81.800	29.600	172.400	.....	202.000	283.800
1959 31-mar-59	101.100	34.300	208.300	.....	242.600	343.700
1960 31-mar-60	127.700	43.500	321.000	.....	364.500	492.200
1961 31-mar-61	180.000	82.000	447.000	.....	529.000	709.000
1962 31-mar-62	254.000	140.000	634.000	.....	774.000	1.028.000
1963 31-mar-63	402.000	243.000	993.000	.....	1.236.000	1.638.000
1964 31-mar-64	787.000	404.000	1.720.000	.....	2.124.000	2.911.000
1965 31-mar-65	1.137.000	952.000	3.206.000	n.d.	4.158.000	5.295.000

Fonte: IBGE

Nesta fase, a inflação deixa de ser um mecanismo de redistribuição de renda, e mantém apenas seus aspectos negativos. Os trabalhadores, cujos salários reais podiam ser contidos anteriormente por este mecanismo - de forma que os aumentos de produtividade pudessem ser apropriados pelas empresas e repassados aos investimentos - passam a se organizar cada vez mais e a exigir reajustes salariais maiores e mais rápidos. A inflação galopante desperta os trabalhadores para um clima de disputa salarial com os empresários que eliminou as vantagens da inflação controlada de outrora e com isso compõe parte do clima de efervescência político social do pré-64.

2.2 OS ANTECEDENTES DA CRISE DOS ANOS 70/80

Quando os fatores que sustentavam esse modelo de industrialização e desenvolvimento entraram em colapso³⁶, a economia nacional ainda não podia prescindir de um volume consideravelmente grande de itens a ser importados, como o gráfico na figura 1 demonstra. Durante a década de 70, embora tenha havido um significativo crescimento da economia e das exportações, as importações aumentaram ainda mais. Esses graves desequilíbrios estruturais, visíveis já desde meados dos anos 60, nos levarão à interminável crise dos anos 80³⁷.

Segundo Celso Furtado, quando chegamos ao ponto limite do modelo, ele “esteriliza” o processo anteriormente usado para limitar o consumo (pelo encarecimento dos produtos) e redistribuir a renda. Uma inflação grande demais ao invés de limitar o consumo incentiva-o, na medida em que para o assalariado a única forma de se proteger de uma perda maior de sua renda é antecipar o consumo³⁸. O elevado consumo interno³⁹ leva à exacerbação do desequilíbrio

³⁶ Já a partir de fins dos anos 70.

³⁷ Iniciada já em fins dos anos 70.

³⁸ A opção de investir no mercado financeiro, adotada pelas classes mais abastadas não estava no horizonte de uma larga parcela da população, que mesmo nos dias de hoje, sequer possui conta em banco.

³⁹ Como veremos mais adiante, o perfil deste consumo também é da maior relevância na problemática do desenvolvimento nacional.



externo. Com isso, chegamos às duas questões fundamentais dos anos que viram surgir o Mercosul: inflação e dívida externa fora de controle.

Esses não eram os únicos fatores da desordem macro-estrutural da economia brasileira:

“(...) os investimentos infra-estruturais foram realizados de forma mais ou menos improvisada, numa corrida de obstáculos contra pontos de estrangulamento que se sucediam. Essa insuficiência e desconexão dos investimentos infra-estruturais criou tensões que aumentaram a vulnerabilidade da economia à inflação” (Furtado, 1964, p.124).

Além disso, havia o imenso desequilíbrio do orçamento público. O governo federal recorria, conforme exposto na tabela 1, ao expediente da emissão de papel moeda e ao financiamento externo para fazer frente a seus gastos, contribuindo tanto para o aumento da inflação quanto do déficit externo. Devido ao perfil do gasto público⁴⁰, cortar gastos significaria iniciar uma recessão econômica. Essa atitude não foi tomada no pré-64 porque não havia base política para isso. De qualquer forma, durante o período de inflação estéril⁴¹, a própria emissão de moeda efetuada pelo governo, perdia eficácia como instrumento para financiar o déficit, porque ela própria era naturalmente um fator cada vez mais central na sustentação e elevação da inflação. Diante dos repasses progressivamente mais rápidos e maiores, a emissão de moeda passa, em determinado momento, a “correr atrás” dos preços, ao invés de antecipá-los. Segundo Bresser Pereira, em 1981, quando o governo federal inicia uma política de ajustamento em função de pressões do contexto externo⁴², a inflação já havia se tornado “autônoma e inercial”. Ela *“decorria da capacidade das empresas e dos trabalhadores de repassar automaticamente os aumentos de custos para os preços de forma defasada, independentemente da pressão da demanda”* (Bresser Pereira, 1987, p.10). Estes problemas estruturais da economia brasileira tornam-se evidentes não

⁴⁰ O estado intervinha fortemente na economia, atuando diretamente na produção.

⁴¹ Verificado no começo da década de 60 e a partir do início dos anos 80.

⁴² Crise do petróleo, choque dos juros americanos, etc.



somente pelo esgotamento do modelo de substituição de importações, mas principalmente porque a renda deixou de crescer. Como a inflação permitia que o setor industrial se apropriasse do excedente produtivo da economia e o destinasse essencialmente aos investimentos, o fim da expansão econômica levou a que esta mesma inflação pervertesse o modelo, agindo sobre a renda já existente. Não havendo incrementos a serem redistribuídos, alguns setores passaram a ser empobrecidos em favor de outros. Este mecanismo pode ser considerado estéril porque canibaliza setores, ao invés de produzir renda nova.

2.3 Implicações e particularidades do processo de substituição de importações

O modelo de substituição de importações foi, como vimos, um processo reativo. O contexto que obrigou economias como a brasileira a voltar-se para o mercado interno implicava em diversificação da atividade produtiva e industrialização, mas a forma assumida por essa industrialização não implicava necessariamente autonomia tecnológica: “tratou-se de encher um vazio”, segundo Celso Furtado. Este processo difere muito daquele verificado nas economias do centro, onde a diversificação foi obtida através da “verticalização” da estrutura produtiva, ou seja, desenvolveu-se inicialmente uma indústria de base e equipamentos que paulatinamente alcançou maior grau de sofisticação. Para Furtado, a futura composição do comércio exterior desses países tornou-se um reflexo dessa evolução, na medida em que esta nova estrutura de produção pedia importações cada vez maiores de produtos primários, e possibilitava a exportação em escala cada vez maior de produtos manufaturados. Fenômeno parecido só viria começar a ocorrer no Brasil muito recentemente⁴³.

Nos países que se desenvolveram a partir do modelo de substituição de importações, ocorreu o movimento oposto no que diz respeito ao comércio exterior, pois embora o sistema produtivo alcançasse algum grau de diversificação, as exportações continuavam a ser basicamente compostas por

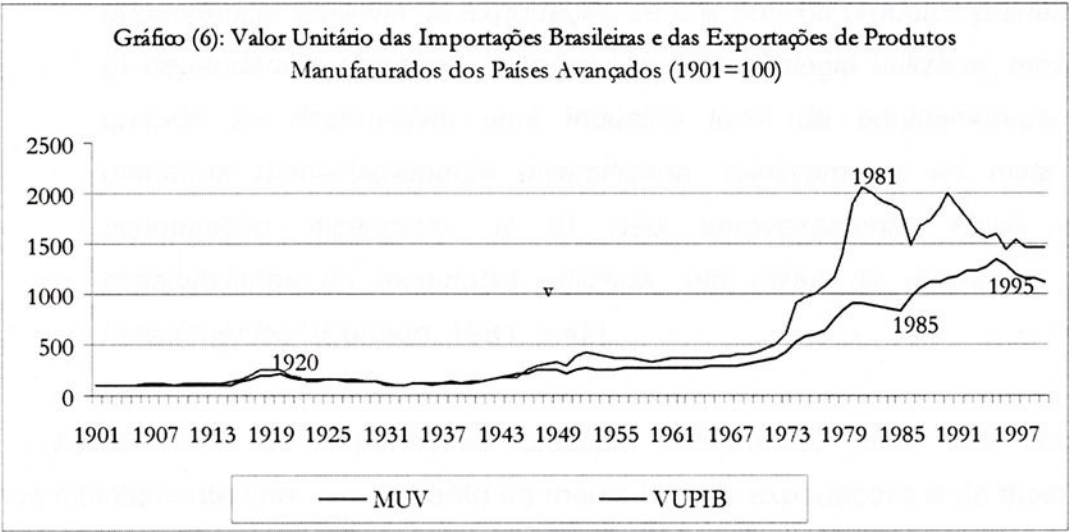
⁴³ Segundo Abreu e Fritsch, a participação de produtos manufaturados e industrializados salta de menos de 5% do total nos anos 60 para mais de 70% no fim dos anos 80.



produtos primários, enquanto ainda se faziam necessárias importações de produtos tecnologicamente avançados.

Na figura 2, o gráfico mostra que após a década de 50, quando agravou-se a deterioração dos termos de intercâmbio, o valor unitário das exportações brasileiras passa a situar-se num patamar bem abaixo daquele verificado nos países avançados, mesmo quando as exportações de manufaturados começam a aumentar. Mesmo assim, em seu momento inicial a indústria local não produzia em escala suficiente sequer para suprir o mercado interno.

Figura 2



Fonte: IBGE

Na opinião de Furtado, a diversificação da capacidade produtiva num contexto de substituição de importações seria um esforço grande demais, além da capacidade das economias periféricas, pela baixa capacidade de acumulação que se podia alcançar através desse modelo. Em sua visão, a demanda por produtos modernos e diversificados já existente garantia um mercado para a indústria nascente, mas levava a uma exagerada dispersão dos poucos recursos existentes, minando a capacidade de investimento⁴⁴. Se de um lado, importávamos poucos

⁴⁴ "Os investimentos industriais tendiam a dispersar-se, sem que o tecido industrial adquirisse solidez"

produtos manufaturados na fase inicial de industrialização, por outro, não havia a menor capacidade de nossos produtos competirem nos mercados internacionais, devido a sua baixa qualidade. As indústrias locais, quanto *“mais avançavam pelo caminho da diversificação, mais baixa era a produtividade”*. A ação do Estado serviu para contrabalançar um pouco este cenário:

“(...) a iniciativa dos Estados no sentido de criação de indústrias de base, deu certamente maior espessura à atividade industrial, mas de nenhuma forma modificou qualitativamente o quadro que vimos de descrever, cujas características principais eram as seguintes: a) dependência vis-à-vis da exportação de uns poucos produtos primários; b) dependência crescente com respeito à tecnologia utilizada, mesmo quando se desenvolvia uma indústria local de equipamentos; c) demanda demasiadamente diversificada, relativamente ao nível de acumulação alcançado, e d) não aproveitamento pleno das possibilidades da tecnologia utilizada, em razão da dispersão dos investimentos” (Furtado, 1981, p.42).

Após 1967, as importações crescem fortemente, mas isso ocorre concomitantemente com um aumento do mercado para exportações e do fluxo de empréstimos internacionais. Este novo cenário trouxe consequências:

“(...) a mudança da base das exportações de produtos primários tradicionais para produtos com mercados locais amplos também deve ter contribuído para uma piora no trade-off de curto prazo entre expansão do mercado interno e o balanço comercial” (Bacha, 1976, p. 29).

Mesmo hoje em dia o Brasil ainda é conhecido por sua inconstância como exportador, na medida em que costuma exportar quando o mercado interno está

(Furtado, 1981, p.42).



desaquecido e se retrair nos momentos de expansão interna. Estas mudanças, que afetaram o modo de produção mundo afora, estão relacionadas com eventos que tiveram origem nas economias centrais. Em meados dos anos 70, o sistema capitalista internacional é reestruturado sob a tutela dos EUA, com o objetivo de integrar os mercados nacionais dos países centrais (Furtado, 1981). Os sistemas econômicos nacionalistas baseados nos ideais liberais e que conduziram às guerras mundiais⁴⁵, foram reorganizados sob outros moldes. Houve um expressivo aumento no processo de acumulação nos países centrais, e o sistema econômico-financeiro “mundializou-se”. Na figura 2 vê-se o salto no valor agregado das exportações destes países a partir deste período. As grandes empresas desses países passaram a atuar globalmente, expandindo e descentralizando suas cadeias produtivas.

Tudo isso é fato corrente. O que nos importa ressaltar aqui, é o fato de que na periferia – em especial na América Latina, estas mudanças trouxeram significativas transformações no processo de industrialização que ainda estava por se completar⁴⁶. Segundo Furtado, este processo impactará sobre as economias periféricas latino-americanas em duas fases: na primeira, os grupos econômicos dos países centrais se integraram a essas economias como parte do sistema de substituição de importações:

“(...) consolidando posições já ocupadas anteriormente ou conquistando novas posições. As indústrias complementares das importações, pelo fato mesmo de que dependem de marcas de fábrica, de tecnologia e de insumos de difícil substituição adquiridos no exterior, funcionam como cabeças de ponte para a penetração em maior

⁴⁵ Segundo Edward H. Carr, esta observação aplica-se especialmente para a primeira guerra, mas ainda na segunda, os ideais nacionalistas ainda eram muito fortes. A Liga das Nações era a guardiã da paz que fracassou em nome do liberalismo.

⁴⁶ “Do ponto de vista da periferia, essas modificações adquiriram uma grande significação, pois enquanto o capitalismo dos sistemas nacionais, tutelados por Estados rivais, era por definição nacionalista, voltado para a integração interna, o capitalismo das grandes firmas é naturalmente cosmopolita, orientado para o livre-cambismo e a livre transferência de recursos entre países” (Furtado, 1981, p. 43).



profundidade das firmas centrais, que se dispõem a cooperar no processo de fechamento da economia” (Furtado, 1981, p.43).

Numa fase posterior, essas empresas mudam seus interesses e passam a pressionar pela reabertura das economias periféricas; o que no novo contexto de expansão e abertura passou a parecer mais adequado, como uma parte desta espécie de nova divisão internacional do trabalho, que ressuscita os velhos ideais liberais, sob a alcunha de neoliberalismo.

As empresas multinacionais tiveram um papel crucial na industrialização periférica pelas características assumidas por este processo: segundo Furtado havia nessas economias uma grande contradição entre diversificação da produção e disponibilidade de recursos para acumulação. Esta contradição traria resultados nefastos para a competitividade das indústrias dos países periféricos. Na origem deste problema, estava o fato de que nesta industrialização houve uma primazia da tecnologia do produto na definição de quais bens seriam produzidos, e isto, no mais das vezes esteve aliado à subutilização da capacidade produtiva, num fenômeno que Furtado chamou de “deseconomias de escala”.

Isso significa que a indústria nascente nos países periféricos não estava em condições de satisfazer os anseios do mercado consumidor. Os consumidores esperavam consumir produtos tecnologicamente avançados⁴⁷, que exigiam investimentos pesados para sua criação e desenvolvimento, além de um grande mercado para absorvê-los e amortizar os custos do investimento. A questão é que no Brasil, durante o processo de constituição do modelo de substituição de importações, não havia nem recursos disponíveis para o desenvolvimento de produtos de alta tecnologia na intensidade desejada pelos consumidores, nem o mercado existente seria capaz de absorver tais produtos na quantidade suficiente para cobrir o investimento⁴⁸. Estas contradições tornaram as empresas

⁴⁷ Ou produtos “de luxo”, segundo muitos autores.

⁴⁸ Segundo Edmar Bacha, “Ao iniciar-se a década de 60, o Brasil dispunha de um parque industrial de relativa sofisticação, que se instalara para substituir importações e atender à demanda de uma população predominantemente urbana, que por seu número e renda média correspondia ao mercado de um pequeno país europeu desenvolvido, tal como a Bélgica.” (Bacha, p.51, 1976) O



multinacionais elementos chave da industrialização brasileira. Para Edmar Bacha, esta participação das multis ganha força quando o governo brasileiro resolve apostar na abertura de novos mercados no exterior. A adoção de medidas como os programas especiais de exportação⁴⁹, e a regulamentação do transplante de fábricas⁵⁰ e as *trading companies*. Em sua visão, essas medidas contribuíram para se levantar questões da maior relevância, tais como: 1) qual o significado da abertura ao comércio exterior para uma economia com tão particulares como a brasileira; 2) qual o papel do capital estrangeiro neste processo; 3) qual o papel da expansão do comércio externo sobre o mercado interno de consumo. Discutiremos detidamente estas questões ao longo deste capítulo, mas é fascinante o fato de que este autor tenha levantado esta problemática já em 1976, quando elas ainda não estavam na ordem do dia. Somente a partir de 1978 será detonado o estopim de uma crise de longa duração baseada justamente na confluência dos fatores citados por Bacha. Seja como for, neste instante (1976), a política de incentivos favorece o aumento de investimentos ao criar condições diferenciadas de lucratividade para empresas estrangeiras suficientemente dotadas de capacidade para aproveitar esta oportunidade – neste caso, as multinacionais:

“Essas empresas, por sua estrutura mundial e capacidade de autofinanciamento, estão em condições únicas para se aproveitarem das novas oportunidades oferecidas para as exportações industriais” (Bacha, p.52, 1976).

Não só os incentivos fiscais eram atrativos como também a farta disponibilidade de mão-de-obra barata e de recursos naturais⁵¹. O próprio tamanho do parque industrial já instalado oferecia uma infra-estrutura relativamente bem desenvolvida. Mesmo que essencialmente (ao menos num momento inicial) estas empresas tivessem seus olhos voltados para o mercado externo, no fundo o maior atrativo oferecido pelo Brasil a estas empresas era seu próprio mercado interno, que embora relativamente pequeno, era muito maior que

crescimento industrial brasileiro deu-se, portanto, baseado num mercado relativamente pequeno e concentrado.

⁴⁹ Decreto Lei nº 1219.

⁵⁰ Decreto Lei nº 1235.

⁵¹ A exemplo do cenário do início da industrialização.



o da grande maioria dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, e funcionaria como uma “rede de segurança” para os vultosos investimentos necessários à implementação de uma nova linha de produção (Bacha, 1976). Sendo assim, a vinda destas novas empresas para o país resultou na dinamização das atividades econômicas internas, trazendo mais tecnologia e influenciando na modernização da indústria local, que deveria se adaptar, mesmo que fosse para atuar apenas como fornecedora de componentes.

No que diz respeito ao mercado consumidor, supostamente teríamos dois tipos diferentes, segundo Bacha: o primeiro deles⁵², referir-se-ia a cerca de 20% da população, que de uma forma genérica poderia ser identificada com as classes urbanas mais abastadas. Grande parte da indústria instaurada no processo de substituição de importações foi montada para atender aos interesses e anseios desta camada. Não é por outro motivo que as empresas multinacionais direcionavam sua capacidade produtiva justamente para este segmento⁵³. O segundo tipo de mercado de consumo brasileiro apresentava níveis de renda e de poder de consumo extremamente baixos no momento em que as múltis chegam com mais força. A significativa parcela representada por 80% da população brasileira apresentava um perfil de consumo não condizente com aquele encontrado por estas empresas em seus países de origem, ou seja renda média superior a US\$3.000 ao ano⁵⁴. Por este motivo, inicialmente esse mercado não era relevante para essas empresas. Mesmo assim, com a economia nacional aberta com maior ênfase à participação delas, isso trouxe um processo generalizado de modernização em vários níveis, que beneficiou a população de forma bastante desigual:

“O novo modelo exportador apresenta, então, a seguinte lógica interna. A empresa multinacional dá-lhe a dinâmica básica, ao abrir para o Brasil as portas do comércio exterior. Essa abertura é acompanhada

⁵² Pensando no contexto de meados dos anos 70.

⁵³ “Seu crescimento é contínuo e é sua dinâmica que faz com que o Brasil seja atrativo como base exportadora para as empresas multinacionais” (Bacha, p.53, 1976).

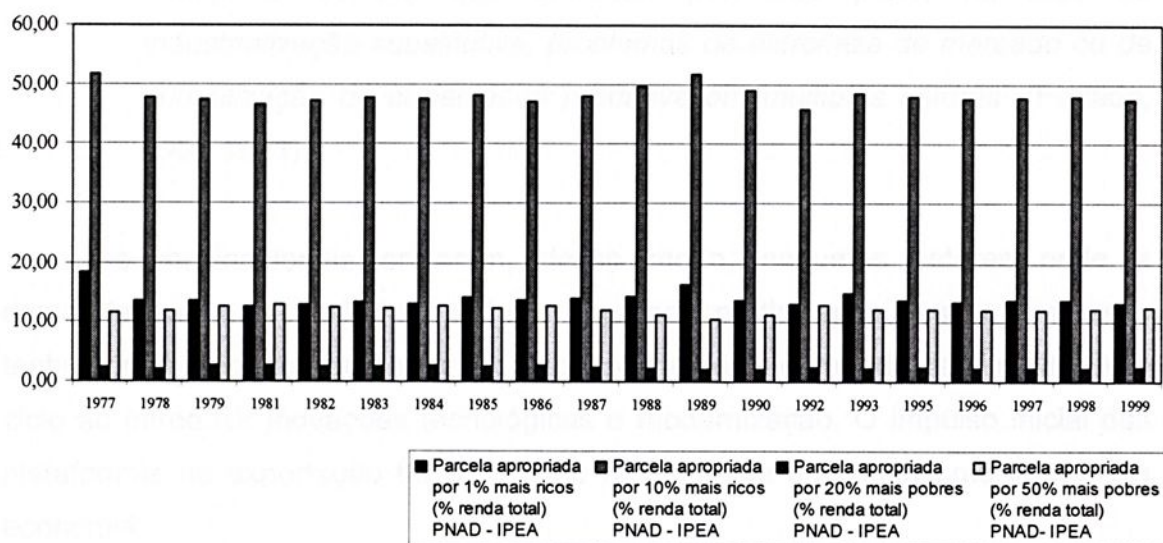
⁵⁴ Hoje este número multiplica-se quase por dez.



por um processo generalizado de modernização, que deprime o nível de emprego. Entretanto, a elevação da produtividade da mão-de-obra propicia taxas de lucro substanciais, que permitam o pagamento de salários cada vez mais altos para a 'tecnoestrutura' que compõe o mercado 'europeu'⁵⁵(...). A expansão desse mercado concentrado estimula novamente a entrada de empresas multinacionais, realimentando o processo e, assim, assegurando auto-sustentação do crescimento" (Bacha, p.53, 1976).

Figura3

III. 18 - Parcela da Renda Total Anual Apropriada pelos 1% e 10% mais ricos e pelos 20% e 50% mais pobres - 1977/1999



Fonte: IBGE

O gráfico acima mostra o elevado grau de concentração de renda no país, cuja manutenção está intrinsecamente ligada ao modelo de desenvolvimento industrial adotado pelo Brasil, e demonstra como ao longo do tempo as elites conseguiram traduzir seu interesse nas políticas de desenvolvimento levadas a cabo pelo Estado. Além de um estilo de crescimento eminentemente gerador de

⁵⁵ Ou seja, o mercado concentrado de primeiro tipo, a que nos referimos anteriormente.

injustiça social, segundo Celso Furtado a dependência externa também é uma constante no Brasil, e paradoxalmente ganha força no momento em que o país se volta para o interior como forma de se desenvolver. Isto se deve às características particulares que determinaram a oferta da produção industrial: quanto mais a dinâmica de uma economia é determinada pela demanda de seus produtos finais, mais importante será, conforme vimos, o papel da tecnologia do produto. Este tipo de demanda gera um sistema de investimentos produtivos que tende ao desperdício de recursos, porque distende demasiadamente a capacidade do tecido produtivo, em detrimento da qualidade dos produtos.

“Pela simples razão de que se ‘fecham’ numa época em que no Centro a tecnologia orienta-se para a globalização, as economias periféricas tiveram que enfrentar por toda parte, na fase de industrialização substitutiva, problemas de estreiteza de mercado ou de subutilização de capacidade produtiva em múltiplos setores” (Furtado, p.44, 1981).

As multinacionais entraram, desse modo, naqueles setores onde a demanda era mais dinâmica, embora a própria participação dessas empresas tenha contribuído para aumentar a complexidade desta demanda, realimentando o ciclo ao introduzir inovações tecnológicas e modernização. O impulso inicial das plataformas de exportação transforma-se rapidamente em dinamismo interno da economia.

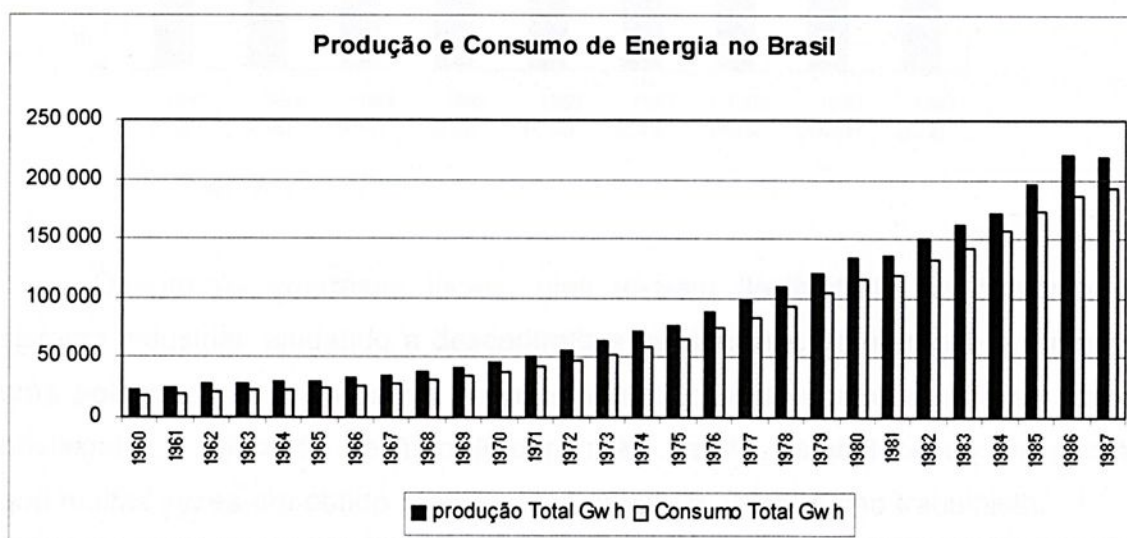
Figura 4
Fonte: IBGE



A abertura do mercado nacional às empresas multinacionais resultou num processo generalizado de modernização e sua participação cresceu de forma bastante célere, embora o progressivo aumento da produtividade não tenha resultado em elevação equivalente no nível de emprego ou de renda dos trabalhadores. A despeito deste crescimento das multinacionais, ainda havia espaço para a indústria nacional: nos anos oitenta, a participação das multinacionais no produto industrial brasileiro oscilava entre 35 e 40%, de modo que elas não vieram a eliminar totalmente a concorrência local. Ao longo da industrialização substitutiva o setor estatal ampliou-se bastante, e também as empresas nacionais acabaram adaptando-se à realidade imposta pela presença das empresas estrangeiras e aos anseios de qualidade e modernização exigidos pelo consumidor.

Segundo Furtado o Estado atuou, na periferia, como um socializador dos custos de produção, estabelecendo-se preferencialmente nos setores cujo perfil de investimentos necessários à sua implantação não possuía atrativos aos investidores privados ⁵⁶.

Figura 5



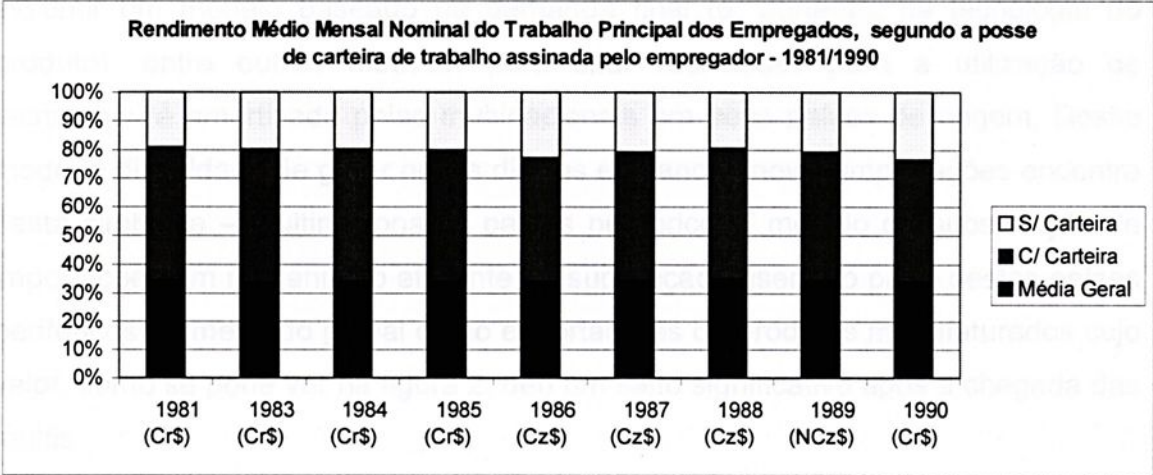
Fonte – IBGE

⁵⁶ "O Estado situa-se de preferência ali onde a rotação do capital é mais lenta e as exigências de escala na fase inicial são maiores" (Furtado, p. 46, 1981).

Atuando desta maneira, o Estado contribuía para ajudar a resolver os problemas de estreiteza do mercado para determinados tipos de produtos, tais como energia, por exemplo.

O gráfico acima mostra que sistematicamente a quantidade de energia disponível (produzida quase toda ela por empresas estatais) sempre era significativamente superior ao valor consumido. A arrancada no crescimento econômico gerava a necessidade de um grande incremento na produção de energia e o Estado, agindo através das estatais supria esta necessidade, gerando inclusive uma significativa capacidade excedente.

Figura 6



Fonte: IBGE

Quanto às empresas locais, elas traziam flexibilidade no conjunto do sistema industrial, ajudando a descentralizar as decisões de mercado e a manter uma política de salários baixos no país. A estrutura de custos destas empresas privilegiava a utilização de mão-de-obra mais barata, estabelecendo um padrão que muitas vezes era obtido através do desrespeito à legislação trabalhista.

O gráfico acima mostra que era grande a diferença entre os rendimentos dos trabalhadores cuja carteira não era assinada e os trabalhadores formais. O que importa ressaltar aqui é que naturalmente a maioria dos trabalhadores não



registrados concentrava-se no setor privado nacional, já que as multinacionais estabeleciam certos padrões de comportamento que como vimos, contribuíram para modernizar o país: parte deles referia-se à não adoção em larga escala de certas práticas que seriam consideradas inadequadas em suas matrizes. As estatais estavam impedidas de adotar estas práticas por motivos óbvios, restando-nos, portanto, o setor privado nacional.

Naturalmente isso tem mais efeito analítico do que expressão direta na realidade. Na medida em que a maioria das Multinacionais comportava-se exatamente como as empresas brasileiras, não diferindo muito em relação ao padrão ético de comportamento, sua importância como elemento “modernizador” deve ser relativizada.

Segundo Furtado, a modernização do setor produtivo nacional tendeu a assumir um modelo baseado na demanda final (e, portanto, na tecnologia do produto), entre outros motivos, para criar facilidades para a utilização de tecnologia já amortizada pelas multinacionais em seus países de origem. Desse modo, a dificuldade de gerar novas divisas e financiar novas importações encontra nesta simbiose – multinacionais / países periféricos / modelo de substituição de importações um mecanismo eficiente de superação, inserindo parte destes países periféricos no mercado global como exportadores de produtos manufaturados cujo valor, como se pode ver na figura 2, deu um salto significativo após a chegada das multis.

“A estreiteza da capacidade para importar será superada mediante a reinserção dos países periféricos, ou de alguns dentre eles, no comércio internacional como exportadores de produtos manufaturados”.

“Graças à manutenção dos baixos salários na periferia, as empresas transnacionais estão tentando reconstruir o sistema de divisão internacional do trabalho mediante deslocação para a periferia de parte crescente da atividade industrial (...) A nova divisão internacional do trabalho permite-lhes alcançar um duplo objetivo: abrir



espaço para a industrialização periférica no quadro da modernização – o que amplia o espaço de utilização da técnica disponível - e reforçar a posição que ocupam no sistema capitalista, em particular a posição frente às poderosas organizações sindicais do centro” (Furtado, p. 47, 1981).

Edmar Bacha discorda de uma parte destas formulações. Segundo ele, as empresas multinacionais podem continuar dinamizando a economia independentemente do comportamento do mercado interno para produtos de luxo, de forma que a idéia de Furtado, de que o papel das exportações cumpre quase que exclusivamente a função de gerar divisas para fechar a balança de pagamentos e sustentar um nível mínimo de emprego no setor moderno da economia, compatível com a manutenção da paz social seria uma fórmula demasiado simplificada.

A rigor, esta controvérsia não é, a nosso ver, fundamental. Parece bastante evidente que em relação ao processo de substituição de importações, este modelo assumiu uma característica em que o estilo de vida de um pequeno, porém privilegiado mercado consumidor determinava a extrema diversificação do parque industrial.

“Na economia periférica que se industrializa o processo é fundamentalmente diverso. No começo de tudo está a modernização, que define o perfil da demanda e pressiona no sentido de utilizar o excedente para ampliar e diversificar o consumo de uma minoria que se diferencia por seu estilo de vida. As limitações a essa tendência não vêm das forças sociais e sim do Estado. É graças às iniciativas deste que a parcela do excedente canaliza para os investimentos é aumentada. Também é graças à ação do Estado que os investimentos ligados ao mercado interno deixam de ser apenas um complemento do processo de modernização para adquirir um sentido mais amplo. Em todo caso, é a interação dessas duas forças – o processo de



modernização e a ação do Estado – que alimenta a industrialização periférica e define o quadro social que dela emerge” (Furtado, p.47-48, 1981).

O Estado intervencionista, representado por uma ditadura militar podia perfeitamente assumir a tarefa de socializar os prejuízos, investir pesadamente recursos públicos em setores cujo retorno se daria somente no longo prazo. Em outros países, mesmo sem ditaduras o estado fez o mesmo, mas os investimentos efetuados pelo Estado brasileiro eram destinados, paradoxalmente, a dar maior solidez ao tecido industrial de forma a consolidar um tipo de crescimento econômico excludente. Segundo Edmar Bacha: “(...) o modelo implica na perpetuação de uma estrutura dual, num processo de desenvolvimento que não parece beneficiar uma parcela substancial da população do país” (p.54, 1976).

Para a nossa análise, cabe salientar que mesmo com esta nova etapa do modelo de substituição de importações, continuam a existir desequilíbrios estruturais na economia brasileira. Neste novo momento, conforme já vimos – a formação do mercado consumidor se dará em concorrência com o desenvolvimento das forças produtivas⁵⁷.

A solução para a seqüência do desenvolvimento nestes moldes, além da atuação do Estado, passa pela participação das multinacionais, que ajudaram a resolver o problema do tamanho do mercado e da ociosidade da capacidade produtiva. Como estas empresas usaram no mais das vezes tecnologia já amortizada nas matrizes, as filiais nacionais podiam perfeitamente tolerar longos períodos de ociosidade sem prejuízo de sua lucratividade global.

A busca da superação do problema do tamanho do mercado pela exportação, nos moldes como se apresenta a nova política de desenvolvimento industrial é muito diferente da receita da CEPAL. O termo atual desta configuração

⁵⁷ “Desta forma, se o excedente é canalizado de preferência para a acumulação ao nível das forças produtivas, crescerá mais lentamente o mercado ligado à modernização, o que não poderá deixar de repercutir negativamente na produtividade e a fortiori no volume do excedente. Pela mesma razão, se o excedente é canalizado de preferência para a formação do mercado, freia-se o desenvolvimento das forças produtivas, com repercussão negativa na produtividade e portanto no crescimento do excedente” (Furtado, p.48-49, 1981).



industrial - plataforma de exportação – contradiz por completo a noção de desenvolvimento nacional autônomo, porque não é nem autônoma nem nacional, e o ponto central desta política não é o desenvolvimento propriamente dito, mas a superação das dificuldades na balança comercial, ou seja, o enfoque é muito mais comercialista do que desenvolvimentista. No fundo furtado estava sendo bastante realista ao entender este modelo como sendo não mais do que uma fórmula minimamente adequada para fechar as contas externas do país. Como veremos mais adiante, as restrições de uma economia fechada e periférica caracterizada pelo modelo acima descrito, mesmo com a inclusão destes novos elementos na equação, mostrou-se muito mais difícil do que os economistas da época poderiam supor.

2.4 O Esgotamento do Modelo de Substituição de Importações

Conforme temos insistido, a industrialização brasileira inicia-se num momento em que as portas para a importação estão fechadas. Também as exportações não encontravam mercado, portanto, havia crise no comércio exterior como um todo. Para substituir importações, era necessário buscar recursos materiais no exterior, tais como maquinaria e equipamentos, e somente seria possível financiar estas compras com base no superávit da balança de pagamentos ou com base no financiamento direto. Historicamente, segundo Ignácio Rangel, estas opções em momentos de crise sempre foram muito limitadas para o Brasil, mas inusitadamente, ao longo da década de 70 do séc. XX as coisas funcionaram um pouco diferente:

“(...) neste decênio o mercado financeiro comportou-se insolitamente, isto é, respondeu positivamente a nossas postulações de ajuda externa, componente inseparável de todos os nossos ‘planos’ ou ‘políticas’ de desenvolvimento” (Rangel, p. 34, 1981).



Este fato novo não ocorre de forma isolada; juntamente com esta insólita resposta positiva do mercado financeiro internacional⁵⁸ havia também o esforço do Estado brasileiro em criar novos mercados para produtos manufaturados, de modo que estes pudessem absorver parte dos excedentes da produção nacional. O comércio total no mundo capitalista entre 1948 e 1973 cresceu em termos reais, cerca de 7,5% ao ano, mostrando que a nova inserção do Brasil no comércio exterior estava amparada numa tendência global de crescimento, que parecia servir como incentivo. Esta tendência de crescimento, era na verdade bastante restrita se analisarmos os números mais detalhadamente. Um grupo restrito de países desenvolvidos cresceu a uma velocidade bastante acelerada: neste mesmo período (1948/1973), as exportações deles multiplicaram-se por sete, crescendo a taxas de 8,1% ao ano. O conjunto dos países subdesenvolvidos teve suas exportações incrementadas 4,1 vezes a taxas de 5,8% ao ano, enquanto a América Latina passou a exportar um volume apenas 2,2 vezes superior (Rangel, 1981). Isto nos levou a que embora a pauta das exportações dos países subdesenvolvidos tenha se diversificado e seu volume tenha aumentado em números absolutos, eles tenham encerrado este período com vultosas dívidas. Escrevendo em 1981, Ignácio Rangel nota que:

“(...) nosso ciclo em via de encerrar-se desenvolveu-se todo ele, nas condições de crescente crise no mundo capitalista, em seu conjunto, crise essa que teve numa anômala oferta de capitais ao terceiro mundo, sem precedentes, uma de suas mais marcantes características. Nessas condições, nossa capacidade de endividamento externo (gravemente superestimada, talvez) já foi utilizada, levando a um endividamento externo que, pela sua irracionalidade, esta fixando seus próprios limites, com o que a pressão sobre as Finanças do Estado.” (p. 34, 1981).

⁵⁸ Ocorrida por motivos exógenos, tais como a necessidade de se reciclar os petrodólares e as baixas taxas de juros oferecidas pelos países centrais.



O esgotamento da capacidade de endividamento externo é uma questão intrinsecamente ligada à crise deste período, onde o próprio modelo de substituição de importações se esgota. A análise de Rangel, que leva em conta a existência de ciclos de ociosidade e de antiociosidade, nos fornece elementos para entender como a crise pôde se tornar tão intensa e se arrastar por tanto tempo. Para ele, o fim da capacidade de endividamento leva a um movimento inverso do capital financeiro. Não apenas o capital externo pára de aflorar, como também em função dos envios das remessas de lucros das empresas multinacionais e das dificuldades de rolagem da dívida, ele passa a sugar as reservas nacionais. Ao não poder mais financiar seus gastos no sistema financeiro internacional, a saída era recorrer aos impostos. Entretanto:

“Ninguém se detém para pensar que uma empresa que utilize uma parcela criticamente pequena de sua capacidade produtiva dificilmente poderá suportar nova carga fiscal e, ao contrário, tende a apresentar-se como candidata aos escassos recursos mobilizados pelo poder público, para fazer frente a suas necessidades de capital de giro” (Rangel, p.36, 1981).

Baseando-se na idéia de que o pólo de ociosidade deveria contribuir para a solução dos problemas nos pontos de estrangulamento do sistema produtivo, então as unidades produtoras com capacidade ociosa deveriam ser as geradoras de excedentes para recuperar o sistema e levá-lo ao equilíbrio. Entretanto, como mesmo no caso dos impostos, a capacidade destas empresas para suportar novas exações torna-se criticamente baixa neste momento, elas próprias são ao invés de geradoras de excedentes, fontes de pressão sobre o orçamento do Estado. Os escassos recursos reunidos pelo poder público serão distribuídos sob diversas formas de subsídio, como veremos mais adiante, como forma de compensar os estragos da política financeira.

Segundo Luciano Coutinho, entre 1974 e 1978, a política econômica adotada no Brasil buscava objetivos “irreconciliáveis”. Ao mesmo tempo em que



visava manter a economia em expansão e as elevadas taxas de crescimento, tentava combater a inflação e o déficit público com uma política monetária restritiva (1981).

O ano de 1978 marca o fim do processo de crescimento econômico com endividamento, cuja origem remonta o final dos anos 60. A partir de 1974 a economia já vinha desacelerando, mas as elevadas taxas de crescimento foram mantidas graças à forte elevação do endividamento externo, que financiou esta alta artificial (Bresser Pereira, 1987). Já no início de 1979 o Brasil vê comprometida sua estratégia heterodoxa de crescimento devido a três grandes choques externos – a grande alta dos preços do petróleo; a nova política de valorização do dólar do FED⁵⁹, que eleva drasticamente a taxa de juros internacionalmente, por fim, a recessão dos países centrais, em função da política americana viria a causar, juntamente com os outros dois choques, grandes dificuldades para as exportações brasileiras e fortes desequilíbrios na balança de pagamentos. Este grande baque na economia, e os desajustes estruturais anteriormente citados não levam o governo a buscar um ajustamento. A decisão sobre como enfrentar o problema da dívida externa e a inflação foi a de ampliar ainda mais os gastos internos (públicos e privados), através de uma nova expansão econômica, conduzida pelo Estado. *“Com esta decisão procurava-se repetir o êxito de 1967-73, quando uma política de crescimento econômico acompanhada de controles administrativos de preços possibilitou a redução da taxa de inflação”* (Bresser Pereira, p. 9, 1987).

Coutinho acredita que as pressões anti-recessionistas levaram a que desde 1975 a política econômica tenha tentado implementar uma política expansionista fora do contexto. Entre 1974-76 foi projetado o II - PND⁶⁰, cujo objetivo era sustentar o nível elevado das taxas de crescimento. Dessa forma, o gasto público era expansionista enquanto a política monetária que visava conter a inflação e o déficit na balança de pagamentos, era restritiva.

Além disso:

⁵⁹ Federal Reserve Board, o banco central norte-americano.

⁶⁰ Segundo Programa nacional de desenvolvimento.



“A incongruência dos objetivos, implícita na política econômica expansionista – em meio a uma recessão mundial, fazia-se evidente. Entretanto, acima das dissensões e dúvidas, os projetos iam sendo iniciados, como reflexo do voluntarismo dominante na cúpula governamental. Neste contexto, as empresas estatais, que estavam colocadas dentro do plano como instrumentos fundamentais de implementação dos projetos de grande porte (na área de insumos), neles lançaram-se impetuosamente” (Coutinho, p. 78, 1981).

Desse modo, para Coutinho a proposta do II – PND era dar suporte ao empresariado nacional, construindo uma infra-estrutura equilibrada e adequada para uma economia industrial. O porte dos investimentos realizados neste período era realmente grande e ambicioso, a exemplo da conclusão do 2º estágio de Itaipu.

Se em 1975 o mercado financeiro não se mostrava favorável à tomada de empréstimos⁶¹, em 1976 as condições do euromercado já haviam se tornado mais favoráveis. Ainda assim, entre abril e dezembro de 1976 seria lançada uma série de pacotes restritivos⁶², que teriam impacto sobre o crescimento industrial e

⁶¹ “A percepção de que a retomada do crescimento implicaria a deterioração ainda mais acentuada do déficit em conta corrente e de que o financiamento externo poderia tornar-se restritivo (em 1975 o mercado financeiro internacional estava relativamente ‘apertado’) levou o governo a tomar algumas medidas incisivas no fim de 1975: impôs-se o depósito compulsório, de 100% por 360 dias, sobre o valor das importações e, após uma conflitiva decisão, o presidente da República anunciava em cadeia nacional de tv a abertura dos contratos de risco para exploração de petróleo e lançava o PROÁLCOOL” (Coutinho, p.78, 1981).

⁶²

- 1) “aumentou seguidamente o depósito compulsório bancário e procurou disciplinar o mercado financeiro e de capitais, ao mesmo tempo em que fazia algumas concessões paralelas para compensar os bancos (facilitou o CDB como instrumento de captação negociável e de curto prazo);
- 2) o aperto creditício geral foi acompanhado por um corte sensível com relação à construção civil (Res. 386) e por uma redução nos prazos de financiamento de bens duráveis;
- 3) foram estabelecidos cortes e tetos para os gastos da administração direta, Rede Ferroviária Federal e DNER. As grandes empresas estatais escaparam aos cortes, mas foi implantado um sistema muito mais rígido de controle dos investimentos, através da aprovação prévia de um “orçamento” para o ano seguinte pela SEPLAN/CDE;
- 4) finalmente, operou-se a liberação total das taxas de juros, reforçando-se as condições para a entrada maciça de empréstimos externos” (Coutinho, p. 80, 1981).



contribuiriam para uma momentânea estabilização da inflação. Paradoxalmente, no entanto, a incongruência entre expansão e restrição permanecia. Como se pode notar na nota anterior, as restrições ao investimento aliavam-se a uma entrada progressivamente permissiva de empréstimos externos, levando à explosão da dívida. Segundo Coutinho, o banco central captava recursos no mercado em moeda nacional a taxas extremamente elevadas, como forma de sustentar o afluxo de empréstimos externos com taxas muito mais baixas. O perfil do governo, de grande tomador de dinheiro no mercado criava escassez e tornava difícil o acesso aos empréstimos para os empresários e investidores privados. Desse modo, os juros elevados em decorrência dessa escassez, juntamente com a recessão e a redução generalizada do investimento privado colocavam o sistema produtivo em cheque. Os custos de rolagem da dívida impossibilitavam a manutenção da saúde financeira das pequenas e médias empresas, além do setor agrícola. A elevação da taxa de juros levou o governo a estar sujeito a todo tipo de pressões provenientes do setor produtivo. Os exportadores queixavam-se da timidez da desvalorização cambial que não favorecia suficientemente o setor. Por este motivo, houve a necessidade de se criar:

“(...) um leque crescente de linhas de crédito subsidiado que abrangiam o setor agrícola, as PMEs e as atividades de exportação. Parte das operações subsidiadas foi sendo financiada pela elevação do depósito compulsório bancário ao nível recorde de 40% (exigindo, inclusive, um decreto presidencial para superar o teto máximo permitido por lei), de forma que os bancos foram obrigados a dirigir para as novas linhas subsidiadas parcelas correspondentes do compulsório recém elevado” (Coutinho, p. 81, 1981).

Isto serviu para diminuir ainda mais a quantidade de recursos disponíveis no mercado financeiro, ou seja, afetou a liquidez do mercado, o que por sua vez, refletiu na taxa de juros,, que tendeu a aumentar ainda mais. Um aumento desta



natureza das taxas de juros acaba atuando elemento acelerador da inflação e corroendo os ganhos efetivos do setor produtivo. As empresas:

“(...) como mecanismo defensivo, buscavam reajustar os preços, à frente, para vencer as taxas de juros e desvalorizar seus passivos. Reforçou-se, assim, significativamente, o mecanismo aceleracionista. A reaceleração da inflação no último trimestre de 1977 e daí por diante até 1979 iria alargar crescentemente o hiato financeiro implícito nas operações de crédito subsidiado (dadas as taxas fixas de correção monetária para cada tipo de operação) obrigando o Tesouro a recorrer maciçamente ao mercado monetário para cobrir aquele hiato” (Coutinho, p.81, 1981).

A escalada dos juros atraía crescentemente o interesse de especuladores estrangeiros, que despejavam dinheiro às torrentes nos títulos da dívida pública⁶³.

O movimento ascendente dos juros deu origem a uma verdadeira ciranda financeira. As grandes empresas nacionais e multinacionais obtinham lucros não operacionais, desviando seus recursos da atividade produtiva para aplicações financeiras. Os bancos aproveitavam para lucrar acima da média com o ‘spread’⁶⁴ elevado. Já os beneficiários das linhas de crédito subsidiado pelo governo: *“(...) desviavam os recursos disponíveis para o mercado apropriando-se da diferença – tudo em última instância, bancado pelo Tesouro público através da sua dívida financeira em crescimento ‘explosivo’” (Coutinho, p.82, 1981).*

Essas inconsistências, portanto, entre restrição creditícia e um expansionismo sustentado sobretudo pela disponibilidade de crédito no exterior, levaram o governo a desacreditar e a por em cheque a efetividade de seus instrumentos de intervenção. Tentativas de contenção de gastos e investimento público eram sistematicamente neutralizadas pela necessidade de se usar as

⁶³ “o ‘spread’ negativo implícito nas operações de empréstimos externos, o volume crescente dos subsídios creditícios e o elevado custo de giro da própria dívida pública desembocariam numa aceleração desenfreada e vertiginosa da massa de títulos públicos, numa velocidade espantosa, superior mesmo ao giro dos depósitos à vista dos bancos comerciais” (Coutinho, p.82, 1981).

⁶⁴ Ou seja, a diferença entre o custo de captação e as taxas reais do mercado.

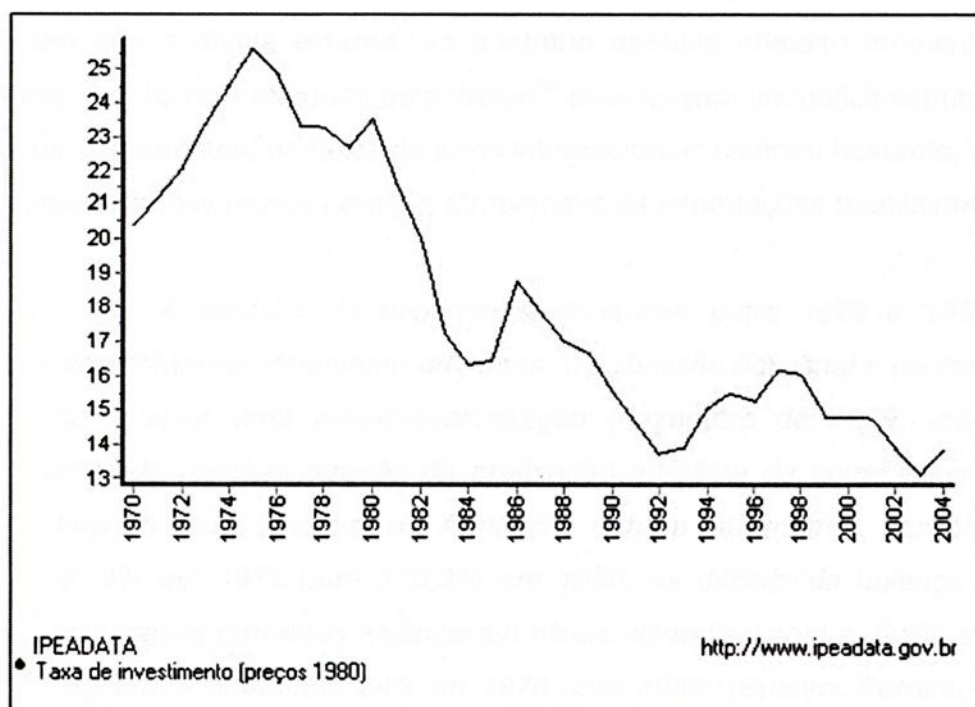


estatais como tomadoras em larga escala de empréstimos internacionais em euromoedas. Após 1976, tarifas públicas com a exceção dos derivados de petróleo passaram a ser controladas e utilizadas como instrumento de combate à inflação. A deterioração dos preços de produtos e serviços levam essas empresas a déficits operacionais significativos. Como o mercado financeiro interno era "hostil" ao investimento produtivo, devido às taxas de juros proibitivas, a saída era buscar financiamento externo. Isto justificava segundo Coutinho, a posição destas empresas de grandes tomadoras de empréstimos, especialmente após 1978.

O processo de corte de gastos públicos, segundo o mesmo autor, não foi homogêneo em relação a todos os setores. Houve uma contração efetiva dos gastos sociais, nas áreas de transportes, telecomunicações e infra-estrutura, enquanto as estatais mais poderosas puderam atuar com mais flexibilidade, obtendo empréstimos e sustentando investimentos pesados⁶⁵.

Figura 7

Taxa de investimento da economia brasileira em relação à porcentagem do PIB



⁶⁵ Este é o caso do setor petrolífero, por exemplo.

Estes setores deram sua contribuição para frustrar a parte recessionista da política econômica do governo. O crescimento descontrolado da dívida, assim como o tempo extremamente exíguo do giro da dívida pública, devidos ao aumento no diferencial

da taxa de juros e à avalanche de empréstimos externos, como vimos, levaram o sistema econômico a um impasse em que a política econômica dual se anulava.

Para Bresser Pereira, conforme já vimos, a decisão do combate à inflação e ao endividamento com mais gastos e uma expansão econômica deveu-se à tentativa de repetição do êxito alcançado no período entre 1967-73. Segundo ele, no entanto, esta política falha devido ao fato de que o contexto em que estas políticas foram implementadas no momento anterior era bastante diferente do final da década de 70. A impossibilidade de repetição ocorria por uma série de motivos: o déficit público encontrava-se num nível extremamente elevado; a política de subsídios trazia distorções ao mercado; e a inflação tinha um viés de alta. Também o contexto externo apresentava características bastante diversas, na medida em que a dívida externa, ao contrário daquele primeiro momento, era muito mais alta; os dois choques do petróleo⁶⁶ provocavam um déficit estrutural na balança de pagamentos; as taxas de juros internacionais subiram bastante, e além disso, a recessão nos países centrais atrapalhava as exportações brasileiras.

“A decisão de expandir a economia entre 1979 e 1980, em circunstâncias totalmente adversas, e a decisão adicional e contraditória de realizar uma maxidesvalorização (dezembro de 1979), para em seguida anulá-la através da prefixação irrealista da correção cambial, tiveram efeito catastrófico. A inflação dobrou de patamar, passando de 40,8% em 1978 para 110,3% em 1980; os déficits da balança e das transações correntes alcançaram níveis elevadíssimos; a dívida externa registrada aumentou 24% de 1978 para 1980” (Bresser Pereira, p. 09, 1987).

⁶⁶ De 1973 e 1979.



Diante deste cenário, os bancos internacionais passaram a agir com mais cautela em relação ao Brasil, e conseqüentemente, tenderam a recusar novos empréstimos. O resultado é que inicia-se no Brasil um processo de ajustamento ortodoxo e francamente recessionista. Em abril de 1979 as taxas de juros do mercado internacional chegam a 20%, enquanto no mesmo ano, o preço do petróleo quadruplica. Esta conjugação de fatores, aliada ao perfil da dívida brasileira estrangula o balanço de pagamentos brasileiro. Durante o ano de 1980, com a inflação chegando a um índice superior de 100%, o volume de subsídios dispara em igual proporção. Na condição de principal devedor entre os países subdesenvolvidos⁶⁷, o Brasil era visto com reservas adicionais pelos investidores. Mesmo exigindo spread adicional, os credores passaram a reduzir sistematicamente suas operações no Brasil. Nos quatro primeiros meses de 1980, as reservas em moedas estrangeiras foram corroídas em aproximadamente US\$2,5 bilhões – valor este maior que o previsto para o ano todo (Coutinho, 1981).

Prosseguindo a política recessionista, o governo realizou um corte nos investimentos das empresas estatais da ordem de 15%, seguido de uma redução de US\$1,1 bilhão em importações e despesas de outra natureza provenientes do setor público. A estas medidas, somaram-se restrições do gasto corrente, créditos, e salários da administração indireta. Também as contratações por qualquer órgão federal e a ampliação dos gastos com pessoal ficaram proibidas até o fim de 1981 (Coutinho, 1981).

O ano de 1981 assistiu a uma política radical de ajustamento da economia, aprofundando a tendência dos anos anteriores, e ocasionando uma redução de 3% do PIB⁶⁸.

1982, um ano eleitoral, inicia-se com um afrouxamento desta pressão recessiva. Milhares de funcionários são admitidos no serviço público, e o déficit volta a crescer, saltando de 5,9 para 6,6% do PIB. Com a inflação estabilizada no

⁶⁷ US\$37 bilhões em 1979.

⁶⁸ "A revisão da metodologia de contabilidade nacional reduz essa queda para 1,6% do PIB" (Bresser Pereira, p.10, 1987).



patamar de 100% ao ano, o PIB cresce módicos 0,9% (Bresser Pereira, 1987). Quando em agosto deste ano o México quebra, o crédito para o Brasil é cortado, o que impossibilita a rolagem da dívida via mercado e influencia, como veremos mais adiante, na decisão brasileira de decretar moratória parcial⁶⁹. O ano de 1983 é marcado por uma maxidesvalorização cambial, que ao contrário do que ocorreu em 1979, será mantida. Devido à forte contração monetária e fiscal, a oferta de dinheiro cresce 89% *vis-à-vis* uma inflação de 211%, e o déficit público é reduzido de 6,6% do PIB para 2,5%, ao custo de levar o Brasil a uma das maiores recessões de sua história. A despeito disso, como resposta à maxidesvalorização, as exportações de manufaturados crescem 34%, e o volume total sobe 24%. A balança comercial fecha o ano com superávit superior a US\$13 bilhões. O déficit da balança comercial originado pelos choques do petróleo, passa a ser compensado a partir de 1984 pela maturação dos investimentos do II – PND e pela ampliação da produção de petróleo (Bresser Pereira, 1987). A matriz energética brasileira sofre uma mudança significativa, de modo que se em 1979 o Brasil produzia apenas 16% do petróleo que consumia, em 1984 esta porcentagem sobe para 60%. Mega-projetos como Itaipu ajudaram no processo de substituição de parte do consumo de petróleo por energia elétrica, assim como o PROÁLCOOL também dá sua contribuição na redução do consumo de combustíveis fósseis. A pesar do esgotamento do modelo de desenvolvimento adotado, fato que se evidencia pela incapacidade de sair da crise utilizando os instrumentos de costume, a indústria brasileira, ao contrário da chilena e da Argentina, reage a estes anos de recessão adaptando-se⁷⁰ e sem perdas tão grandes de competitividade internacional (Bresser Pereira, 1987).

Nesses momentos difíceis que antecedem o processo de aproximação entre Brasil e Argentina, que futuramente viria a se transformar no Mercosul, os trabalhadores viram seu poder de compra reduzido em cerca de 25%, enquanto os tecnoburocratas tiveram seus rendimentos minorados em 40% no período de 1980 a 1984. Esta oscilação negativa tão acentuada seguramente é um dos reflexos de

⁶⁹ Referente ao principal, mantendo-se o pagamento dos serviços da dívida.

⁷⁰ Talvez até em função da política de subsídios que permitia que as continuassem efetuando investimentos mesmo com os juros extremamente elevados do mercado financeiro nacional.



sua proporcional queda de prestígio e importância na condução dos negócios do país.



CAP3 – O Esgotamento do Modelo de Substituição de Importações e a transição política brasileira

3.1 A Imobilização do Estado Brasileiro

O Estado Brasileiro, entre o fim da década de 70 e o início da década de 80, foi reduzido a uma situação de virtual imobilização. Isto ocorreu por motivos de ordem política e econômica, afetando a efetividade e operacionalidade das políticas de Estado. Segundo Bresser Pereira, a ineficácia da política econômica governamental transparecia cotidianamente:

“O governo aumenta impostos, mas em seguida é obrigado parcialmente a recuar, ameaça cortar subsídios mas os mantém, dá ênfase ao controle administrativo dos preços via CIP mas é desautorizado ou acaba concedendo aumentos de preços que apenas oficializam a inflação, tabela juros mas as instituições financeiras contornam o tabelamento, estabelece limites para as importações mas estas continuam a crescer. Por outro lado, o governo estabelece limites para a elevação dos empréstimos bancários, para a correção monetária e para a correção cambial, mas ninguém acredita que os limites serão cumpridos. Da mesma forma faz previsões sobre o equilíbrio da balança comercial que os fatos de cada dia encarregam-se de desmentir” (Bresser Pereira, p.136, 1981).

Se no período ora estudado a efetividade da política econômica conduzida pelo Estado só fez diminuir, isto se deve segundo Bresser, ao fato de que a política econômica deixou de ser exógena e tornou-se endógena, ou seja: deixou de ser livremente formulada pelos governantes como se estes estivessem pairando acima das classes sociais e da economia como um todo, e passou a resultar do jogo de pressões políticas e das próprias limitações geradas pelo



sistema vigente. Naturalmente a política econômica nunca é absolutamente autônoma, ela tenderá a refletir a dinâmica da luta de classes, e como consequência, será um espelho dos interesses da classe dominante. Embora esteja sujeita a este jogo de pressões e no mais das vezes submetida aos interesses de uma determinada classe, sob determinadas circunstâncias o governo pode ter certa autonomia na formulação da política econômica. No imediato pós-64, a autonomia obtida pelo governo brasileiro era, assim como foi sob Vargas, extremamente ampla. Nos últimos anos do regime militar, ou seja, no momento que precedeu a criação do Mercosul, o governo paulatinamente perdeu autonomia, imobilizando sua capacidade de intervenção e de regulamentação da economia. No plano econômico, os desequilíbrios financeiros contribuíam para o encolhimento do poder de ação do Estado e para a ascensão direta ao poder da classe dominante, sem a necessidade da intermediação de uma tecnocracia.

3.2 Fissuras no pacto de poder

É uma característica do capitalismo a desigualdade na distribuição de renda. Desse modo, segundo Ignácio Rangel enquanto a maioria da população gasta quase toda sua renda na satisfação de suas necessidades básicas de consumo, as classes dominantes tendem a consumir menos do que possuem, porque mesmo possuindo um padrão de consumo elevado – e como vimos, este padrão de consumo esteve na origem dos graves desequilíbrios estruturais da economia brasileira – sua renda é maior que a possibilidade de consumo. Como uma das classes tende a gastar bem menos do que possui, levando-se em conta que a soma dessas rendas é equivalente ao valor de mercado dos produtos, a tendência é que venha a se formar uma capacidade ociosa no setor produtivo no momento em que se forma uma indústria local para suprir este mercado⁷¹. Da mesma forma, para Rangel:

⁷¹ “O economista marxista diria que deixou de realizar-se uma parcela da mais valia” (Rangel, p.75, 1980).



"Cada ciclo endógeno (...), pelo menos no caso brasileiro, deve ser estudado como tendo início, não na fase 'a', ou ascendente, mas, ao contrário, na fase 'b', ou recessiva, dado que é nas condições desta que, sob o acicate da crise econômica, social e política, são introduzidas mudanças institucionais indispensáveis para definir novo 'setor dinâmico', isto é, um grupo de atividades cujas oportunidades de investimento, nas novas condições institucionais, serão responsáveis pela intensificação do esforço de formação de capital no hemicíclo subsequente" (Rangel, p. 110-111, 1980).

Isso importa dizer que tanto o padrão de consumo quanto o modelo de industrialização e crescimento haviam chegado a uma situação limite no momento em que o Mercosul começava a se constituir. Analisando a crise deste modelo podemos entender que havia um anseio de mudança em vários níveis no país. Em carta a Bresser Pereira⁷², Rangel polemiza a idéia de que a crise de imobilização do Estado seria realmente uma questão fundamental. Para ele, ela simplesmente põe em evidência o fato de que o esgarçamento do pacto de poder que progressivamente paralisou o Estado era uma pré-condição para a superação da crise, uma vez que o Estado tenderia sempre a usar seu poder declinante (como o fez em outras ocasiões em que se forma semelhante, pactos de poder anteriores entraram em colapso, como nas crises da independência, da abolição e constituição da República, e na revolução de 30), para bloquear as medidas que poderiam promover a superação da crise, e não o oposto. Assim, enquanto teve margem de manobra, o Estado prosseguiu no caminho da expansão com endividamento externo, somente retificando esta política quando o contexto externo tornou-a impossível. Da mesma forma, a redemocratização do país duas décadas após o golpe, ocorreu somente quando não havia mais condições objetivas de sustentação para um regime de tipo militar no país.

O modelo de industrialização que neste momento estava se encerrando tinha como marca, mesmo muito antes do regime militar que se inicia em 1964, a

⁷² Datada de 28/jul/1980 e publicada em 'Revista de Economia Política', vol 1, nº1 em 1981.



autonomia relativa na formulação da política econômica por parte do Estado. Esta autonomia era possível especialmente em dois tipos de situação: a) quando classes ou frações de classe encontravam-se em situação conflituosa e com forças aproximadamente equivalentes. Este é o fenômeno descrito como “cesarismo” por Antonio Gramsci. Numa situação em que nenhuma das classes pode reivindicar incontestavelmente para si o poder, o Estado ganha margem de manobra para atuar como melhor lhe aprouver – dentro de determinados limites. b) à medida em que a tecnoburocracia estatal adquire poder, através do enraizamento do aparato estatal, o Estado pode vir, se houver uma conjugação favorável de fatores, a atuar como árbitro entre as frações de classe (Bresser Pereira, 1981).

No que diz respeito aos problemas estruturais deste modelo, poderíamos dizer que:

“(...) a substituição de importações não era remédio para os problemas de balanço de pagamento, embora pudéssemos retrucar que era, não obstante, uma forma muito eficaz de promover o desenvolvimento econômico, isto é, a industrialização do país” (Rangel, p.131, 1980).

Assim, a solução que acompanhou este modelo em cada um de seus ciclos, durante os momentos de crise mesmo que não necessariamente com o planejamento adequado, consistia na preparação de condições melhores para a modernização das atividades e da produção, visando a criação de novos grupos de produtos, utilizando-se para isso da capacidade ociosa gerada no ciclo anterior. Com este objetivo, segundo Rangel, dadas as características do nosso processo econômico, findo um período de crise o Estado constantemente vinha sendo levado a intervir criando mudanças institucionais de vários tipos que sustentaram e serviram de instrumento para a retomada do crescimento. Muito interessante é o fato de que o Estado será levado a estas intervenções progressivas a despeito de inicialmente ter dificultado o surgimento da situação que leva a essa



necessidade⁷³. Dessa forma, a expansão do comércio externo, assim como a mudança na estrutura da oferta e da procura, seriam os meios práticos, ou seja, as mudanças necessárias para a ampliação da eficiência do combate à inflação e a ociosidade de parte do setor produtivo. A mudança patrocinada pelo Estado, como sabemos, foi muito além do que esperava inicialmente, e acabou por obliterar o próprio modelo de substituição de importações e implementando o modelo liberal de abertura de mercado como forma de superação dos problemas supracitados.

As transformações pelas quais passou a formulação da política econômica do país neste período estiveram fundamentalmente vinculadas a causas políticas. Por motivos econômicos a política se torna inefetiva, mas as causas políticas sustentarão esta inefetividade e levarão ao esgotamento do modelo substitutivo. As causas políticas referem-se à perda de apoio do governo junto às classes dominantes, e portanto, à sua perda de legitimidade, na medida em que, como dissemos, o Estado é justamente representativo dessas classes.

“De fato, entre 1964 e 1974 o sistema político autoritário instalado no país era inteiramente representativo da burguesia, das empresas multinacionais e da própria tecnoburocracia civil e militar. A partir, entretanto, do momento em que a burguesia, no início de 1975, decide romper seu pacto político com a tecnoburocracia, iniciando a campanha contra a estatização que depois se transformou em campanha pela redemocratização, o tripé econômico e político de 1964 entra em colapso” (Bresser Pereira, p.140, 1981).

Sendo assim, inicia-se um processo efetivo de abertura política, que seria seguido por uma abertura econômica em pouco tempo. Com a gradual perda de autonomia, o Estado e a tecnoburocracia são postos a nu e seu autoritarismo e incompetência (ou inefetividade) passam a ser denunciados pela própria burguesia que em última instância, eles representavam. A democracia torna-se a

⁷³ Pelo uso de seu “poder declinante”, como vimos acima.



plataforma política da burguesia, que julgava-se em condições de prescindir do aparato que durante décadas atuou em seu nome como agente fundamental do desenvolvimento econômico brasileiro, e de assumir diretamente o poder do Estado. Conforme já vimos, esta “tomada” do poder se daria pela transformação do processo de formulação de política econômica num processo endógeno, ou seja, resultante da disputa política e da luta de classes.

Estado, estatismo e tecnoburocracia passam a estar por toda parte identificados com o atraso, enquanto a efervescência popular queria a modernidade.

Tabela 2

A economia entre 1978 e 1984

Ano	crescimento Do PIB	Inflação IGP	Balança comercial (US\$ Milhões)	Balança de conta corrente (US\$ milhões)	Déficit público operacional (% do PIB)
1978	5,0	40,8	-1.024	-6.990	n.d
1979	6,4	77,2	-2.717	-10.742	8,3
1980	7,2	110,3	-2.829	-12.807	6,7
1981	-1,6	95,1	1.213	-11.734	5,9
1982	0,9	99,7	780	-16.310	6,6
1983	-3,2	211,0	6.470	-6.868	2,5
1984	4,1	223,8	13.068	632	0,2

Fontes: Fundação Getúlio Vargas, e Boletins e relatórios do Banco Central (Bresser Pereira, 1987)

O modelo que parece juntamente com o autoritarismo possuía, conforme temos dito *ad nauseam*, uma grave tendência ao desequilíbrio macroeconômico. Este desequilíbrio não era apenas o das contas externas: ele era um elemento fortemente concentrador de renda. Já vimos que a própria inflação teve um papel fundamental na industrialização justamente por cumprir esta função concentradora. Ela direcionava os recursos produzidos socialmente para os



setores mais dinâmicos e mais capazes de promover o desenvolvimento econômico, e com isso garantia também a formação de um mercado para a indústria produtora de bens “de luxo”, ou de alto valor agregado. Enquanto atuaram em conjunto, a burguesia e a tecnoburocracia tinham o interesse comum na concentração de renda, que beneficiava mutuamente a ambas.

Não bastasse esta tendência concentradora, a crise econômica catalisou a penalização das classes menos favorecidas. Durante o governo Figueiredo, o PIB cresceu 5,7% frente a um aumento populacional de 17%, ou seja, houve uma queda real na renda do brasileiro da ordem de 9%. Os salários também foram brutalmente achatados⁷⁴. A inflação em março de 1985 chega a 234%. A dívida externa dobra de tamanho, passando de 49,9 para US\$100 bilhões (Bresser Pereira, 1987).

Esta crise foi um fenômeno cíclico e também relacionado com a crise econômica mundial, mas certamente, e talvez este seja o aspecto mais importante, ela foi uma crise estrutural de transição. Sua causa básica é o esgotamento do modelo de desenvolvimento adotado até então, e seus estopins foram a elevação brutal dos preços do petróleo no mercado internacional e uma política econômica inoperante, que levou à progressiva paralisação do Estado, ou à sua incapacidade de continuar formulando políticas sem ingerência externa. A esquizofrenia da política econômica deveu-se, como vimos, ao fato de que o governo buscava objetivos aparentemente duplicados e incongruentes entre si. Entretanto, pretendeu-se através de sua ação – elevando o déficit orçamentário e com uma inflação compensatória, manter de alguma maneira a taxa de lucros das empresas. Em parte esta foi uma das causas da sobrevivência à crise sem maiores problemas até quase meados dos anos 80 por parte de nosso setor industrial. O momento de transição pedia a renovação do sistema político, ou seja, um novo pacto de poder que contemplasse a nova distribuição de poder entre as classes sociais. A burguesia havia se fortalecido, a tecnoburocracia perdera sua relevância e as classes populares atingiam um novo nível de organização.

⁷⁴ “(...)mesmo com um reajuste de 10.577% no salário mínimo, pois o arroz-agulha subiu 21.552%, o feijão preto 15.809%, o leite especial 21.067 e o óleo de soja 21.975% (Pereira, p.227 – contracapa, 1987)



“No plano político, 1978⁷⁵ foi também um ano de transição, culminando com a revogação do Ato Institucional 5. A continuidade do mesmo esquema de poder através da escolha de novo presidente e de novos governadores nos quadros de um regime ainda autoritário constituiu-se na grande frustração do ano. As eleições de 15 de novembro, com a vitória do MDB, confirmaram a ilegitimidade do sistema de poder vigente” (Bresser Pereira, p.45, 1987).

A derrota política sofrida pelo governo neste ano certamente esteve ligada ao esgotamento do padrão de acumulação e ao aparecimento de resultados econômicos negativos. Isso demonstra que política e economia passam a caminhar cada vez mais próximas, reforçando a tese de que a política torna-se endógena neste período.

As tensões e fissuras na classe dominante e por consequência, na organização do Estado, evidenciam a insustentabilidade do regime ditatorial. Este regime tornara-se incompatível com a nova forma assumida pela organização social do Brasil. Outra constatação derivada desta, era a de que se não houvesse modificações “por cima”, ou seja, no nível da própria classe dominante, existia a possibilidade de que a reforma necessária ocorresse de forma abrupta e sem controle desta própria classe. Isto porque o descontentamento da burguesia com a tecnoburocracia e o sistema político-econômico não era maior que a insatisfação das classes menos favorecidas. A concentração de renda era um elemento inseparável da política econômica até então adotada, e como resultado de décadas de aplicação, havia atingido níveis alarmantes. A figura3 mostra a iníqua distribuição que coloca uma parte muito elevada da renda nacional nas mãos de um grupo muito pequeno de pessoas. A própria estrutura da tecnoburocracia refletia estas desigualdades: enquanto 49,2% dos funcionários do setor público estadual de São Paulo em 1978 representavam 21% da folha de pagamento, os

⁷⁵ O ano que marca a virada do processo de industrialização, encerrando o ciclo de crescimento com endividamento.



4,5% mais bem remunerados representavam 22,5% do total da folha de pagamentos. Sendo assim, o governo brasileiro via ruir sua base de sustentação nas elites empresariais e não podia esperar contar com o apoio dos menos favorecidos, contra quem o regime se estabeleceu e sobre quem recaíram todos os custos do processo de industrialização e crescimento econômico.

Para Bresser Pereira, além dos motivos estruturais já apontados e da crise de representatividade e sub-representação, os altíssimos índices de inflação que assolaram o país neste momento de transição eram derivadas da incapacidade do governo em atuar como árbitro do processo de distribuição de renda. Em última instância, esta questão também está ligada à crise de legitimidade.

Delfim Netto, o então ministro do planejamento, ao anunciar a taxa de inflação para o ano de 1979, atribuiu os altos índices à política salarial vigente que passou a permitir aumentos reais, ou seja, acima da inflação e aos empréstimos tomados pelas estatais no mercado externo para cobrir seus déficits. Bresser acreditava naquele momento que os motivos apontados por Delfim eram essencialmente corretos, mas que efetivamente este fenômeno deveria ser explicado pelos problemas estruturais apresentados pelo Estado. A inflação brasileira até 1977 crescia a taxas médias de 30 a 40% ao ano, mas ela não estava ligada aos rendimentos dos trabalhadores, antes o contrário – a contração destes rendimentos foi, durante todo este período, especialmente de 1964 a 1967, um instrumento recorrente de combate à inflação. Portanto, o nível de inflação não derivava dos rendimentos da classe trabalhadora, que não obtivera ganhos efetivos, apenas pesadas perdas.

Uma nova tendência inicia-se a partir de 1975 e ganha força após 1978: os trabalhadores passam a organizar-se e por este motivo conseguiram recomposição de parte de seu poder aquisitivo, com aumentos acima da taxa de produtividade anual. Este é um dos fatos que ajudam a compreender a aceleração da inflação ocorrida em fins da década de 70, entretanto, a renda nacional é constituída não só pelos salários, mas também pelos lucros. Neste caso, se há um aumento dos salários acima da taxa do aumento da produtividade, isto ocasionaria uma queda nas taxas de lucro das empresas. Como forma de impedir que isto



ocorra, os empresários aumentam proporcionalmente seus preços, e isto ocasiona inflação.

Tabela 3
Brasil: salários mínimos e custo de vida no Rio de Janeiro, 1964-1974

Data	Salário mínimo	custo de vida
	Variação %	Variação %
Fev/Mar.65	57,1	91,4
Fev/Mar.66	27,2	43,9
Fev/Mar.67	25,0	37,1
Fev/Mar.68	23,4	21,8
Abr/Mar.69	20,4	27,6
Abr/Mar.70	20,0	22,2
Abr/Mar.71	20,5	21,2
Abr/Mar.72	19,1	18,6
Abr/Mar.73	16,1	13,2
Abr/Mar.74	21,4	—

Fonte: Conjuntura Econômica, 29(1), Janeiro 1975⁷⁶

Sendo assim, se a taxa de lucro de uma economia é alta o suficiente para absorver o impacto das reposições salariais sem a necessidade de repasses, os aumentos salariais não irão causar inflação. Bresser sustenta a hipótese de que havia margem para que isso pudesse ocorrer no Brasil, visto que o regime militar e o próprio modelo de substituição de importações contribuíram para que houvesse ao longo do tempo um tremendo achatamento salarial, de modo que a tendência estrutural do sistema econômico brasileiro era a de sugar os recursos da camada mais pobre da população e transferi-lo para as classes mais abastadas e as

⁷⁶ Apud, BACHA, Edmar. "Os mitos de uma década: ensaios de economia brasileira" ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1977.



empresas. Se a classe trabalhadora foi pressionada durante todo esse tempo e viu seus rendimentos caírem, então a burguesia e a tecnoburocracia tiveram suas taxas de lucro⁷⁷ ampliadas. A causa da inflação estaria, portanto, muito mais na resistência das empresas em baixarem sua rentabilidade⁷⁸ do que na elevação dos salários dos trabalhadores. Nas palavras de Bresser Pereira:

“Isto é especialmente verdadeiro se lembrarmos que o processo de concentração de renda implicou aumento das taxas de lucro, juros e ordenados. O Brasil está entre os países em que estas taxas são mais altas. Existe, portanto, possibilidade de reduzir essas taxas sem que o investimento seja desestimulado, reduzindo-se apenas o consumo de luxo das classes dominantes burguesas e tecnoburocráticas” (p.59, 1987).

Na medida em que obviamente as classes mais favorecidas não iriam ceder seus benefícios voluntariamente, havia a necessidade de que o Estado pudesse arbitrar esta questão. Como vimos, no entanto, neste momento da história do país o Estado encontra-se extremamente enfraquecido e incapaz de desempenhar tal função. Endividamento externo, déficit orçamentário e inflação são questões intrinsecamente ligadas neste período. Vimos como o déficit orçamentário causado pelo rebaixamento dos preços das tarifas públicas, pelos subsídios concedidos em função das taxas de juros proibitivas e pelos mega-projetos do II - PND esteve na origem do endividamento externo, assim como a política de juros altos também teve seu papel, ao lado dos gargalos do sistema produtivo, cujos pontos de estrangulamento e de ociosidade já em si muito graves e gerados pelas próprias características do modelo de desenvolvimento foram ainda mais distorcidos e agravados pela política de subsídios, na disparada da inflação. A estes desconcertos estruturais, veio se juntar a política salarial que passou a recompor parte das perdas do salário mínimo pela concessão de aumentos acima

⁷⁷ E seus ordenados, no caso da tecnoburocracia.

⁷⁸ E dos rentistas de reduzir seus juros e da tecnoburocracia em reduzir seus altos salários.



da taxa de produtividade. Este aumento da renda do trabalhador assume características inflacionárias apenas porque as classes mais abastadas não estavam dispostas a ceder e ver cair sua renda ou lucratividade.

O Estado brasileiro (a despeito de, em última instância ser como todos os Estados, um Estado de classe – no nosso caso, representante das elites) via-se, portanto num curioso dilema: sem contar com o apoio de classe alguma e com seu poder efetivamente reduzido, havia a necessidade de efetuar uma redução relativa da lucratividade e da renda da burguesia nacional e da tecnoburocracia através de uma política econômica intervencionista e administrativa, ou diminuir os salários dos trabalhadores por meio de uma política de arrocho salarial. Na medida em que os trabalhadores estavam cada vez mais organizados politicamente, e os sindicatos se fortaleciam, a possibilidade de montar um novo ataque direto à renda do trabalhador tornava-se mais remota. A burguesia exercitava igualmente seus músculos, dando-se ao luxo de poder prescindir da tecnoburocracia arregimentada pelo Estado, portanto, o caminho do ataque à renda desta classe também não seria possível. A questão da inflação era, então, um problema político, na medida em que o Estado estava de mãos atadas para enfrentá-lo, justamente por não dispor de apoio político. Estava estabelecido assim, um impasse.

“O Caráter político da inflação e o impasse político decorrente da necessidade de penalizar exatamente as classes que ainda dão algum apoio ao governo tornam-se evidentes. Ainda mais quando esse apoio é extremamente reduzido, como uma pesquisa recente realizada pela revista Exame (nº192, 16 de janeiro de 1980) demonstrou. Entrevistados 687 empresários brasileiros, apenas 21,1% revelaram-se favoráveis ao partido governamental” (Bresser Pereira, p. 68, 1987).

A ilegitimidade política do governo, portanto, era muito acentuada. O fracionamento das classes dominantes não é algo que tenha começado apenas em 1980, na verdade, como vimos anteriormente, desde meados dos anos 70 já estava delineando-se um rompimento da aliança. Desse modo, podemos supor



que a campanha contra a estatização e a posterior aposta na redemocratização são momentos deste fracionamento e do projeto burguês de assumir o estado afastando-se da tecnoburocracia e portanto, do regime autoritário. Este rompimento não se deu de forma mais drástica justamente por causa das características autoritárias do regime.

A tecnoburocracia cede poder e espaço para a burguesia e também para a classe trabalhadora de forma lenta e gradual, assim como foi a transição do regime. As concessões efetuadas não mudaram o fato de que a olhos vistos a tecnoburocracia e a política do Estado perdia apoio e força. Durante boa parte deste período de transição, o Estado e a tecnoburocracia mantiveram poder efetivo, pois se o fim do Ato Institucional nº 5 abrandou significativamente o autoritarismo do regime, o governo ainda dispunha da possibilidade de eleger mandatários biônicos, e seja por medo do regime ou da mobilização popular, o fato é que a burguesia hesitava em romper definitivamente com os tecnoburocratas. Esta é uma marca da ambigüidade da relação entre estas camadas dominantes, ou seja, a burguesia repeliu a tecnoburocracia pesar de esta estar a seu serviço e da quase simbiose entre seus interesses. Vale lembrar que, burguesia e tecnoburocracia são aqui considerados grupos distintos para efeito de análise e em função das particularidades do Estado brasileiro à época da ditadura militar, no entanto, a rigor conforme vimos no capítulo 1, fazem parte do mesmo grupo hegemônico, que por conveniência decidimos aqui chamar "elites".

A repulsa da burguesia pela tecnoburocracia está também ligada ao fato de que apesar dos bons serviços prestados no passado, a crise do momento de transição do modelo substitutivo evidenciou a incapacidade desta em continuar conduzindo o país sem ter que afetar a classe burguesa. A crise verificada no período derivava em grande medida do impasse causado justamente pela impossibilidade de a classe dominante subalterna atacar a burguesia. Como os trabalhadores por estarem melhor organizados estavam igualmente protegidos, a crise se alongava interminavelmente. Este impasse atingia ares de dramaticidade na medida em que neste momento não havia quem pudesse assumir o controle efetivo do país e da economia. Numa situação em que as forças sociais são



indefinidas, geralmente o Estado se sobressai, mas neste caso isto não era possível.

Embora a burguesia despontasse como a força mais consistente, ela não freava a política recessiva e a crise decorrente deste impasse porque como temos repetido interminavelmente, isto significaria reduzir suas próprias margens de lucro e rentabilidade. Além disso, a burguesia é uma classe dividida, de modo que se uma recessão não é interessante de uma forma geral para esta classe, a burguesia financeira de mentalidade mercantil tinha interesse nos lucros da especulação, sendo que mesmo o setor produtivo vinha investindo progressivamente seus recursos no setor financeiro, como vimos anteriormente, e obtendo lucros não operacionais com a especulação. Também é interessante notar o fato de que a opção por uma solução administrativa e intervencionista por parte do Estado significaria ir contra a ideologia ortodoxa liberal que vinha ganhando corpo entre esta classe, além disso: “(...) *eles estão bem lembrados que a tentativa de uma política administrativa realizada pelo sr. Delfim Netto a partir de agosto de 1979 falhou*” (Bresser Pereira, p. 104, 1987).

Apesar de inviáveis, mantendo-se a economia baseada no mesmo modelo, as únicas maneiras de se controlar a inflação seriam estas, ou seja, reduzir a renda de uma parte significativa da população. O impasse político gerado pela impossibilidade de se ofender gravemente seja a burguesia, seja a classe trabalhadora levou a que se buscasse uma saída à Karl Kraus, ou seja, “*entre dois males, nenhum*”. Optou-se, portanto, pela abertura de mercados limitada e pelo abandono do modelo de substituição de importações. Desse modo, a integração regional juntamente com uma certa abertura de mercado mais geral tenderia a ajudar na regulação do mercado interno, criando novos mercados que poderiam ocupar a capacidade produtiva ociosa e injetando recursos externos nos setores estrangulados. A renegociação da dívida também serviria para colocar o país novamente na rota dos mercados de capital, que cumpririam a função de servir como válvulas injetoras de recursos nestes setores de antiociosidade.

Naturalmente esta foi uma forma encontrada também para que se pudesse manter a lucratividade do empresariado, atacando a renda dos trabalhadores sem



que fosse necessário recorrer ao expediente da ação direta do Estado, exatamente como ocorreu nos países do centro muitos anos antes. A renda de uma parte da população foi, portanto, reduzida, sem que houvesse a necessidade de haver um controle administrativo, e a identificação entre abertura e modernidade ajudou a que a ideologia liberal se espalhasse rapidamente a partir de determinado momento entre a burguesia e grande parte da população. Veremos mais adiante, entretanto, que esta ideologia nunca atingiu plenitude, ou seja ela nunca foi uma unanimidade, mesmo entre a classe dominante, e supomos que a mescla entre todos estes fatores, tenha criado um ambiente que favoreceu a adoção da política de integração regional como sendo uma aposta segura num ambiente de grandes mudanças e graves incertezas.

3.3 A transição política

Entre 1931 e 1979 as políticas específicas e coalizões sociais que sustentaram governos tiveram grande variação, no entanto segundo Vigevani, este período relativamente longo, pode ser dividido em dois grandes blocos principais: de 1930 a 1964 e de 1964 a 1979. o primeiro período marca a queda da oligarquia da "República Velha", ou seja, o período de transição da economia cafeeicultora para a economia industrial, inclusive com a mudança do eixo rural para a urbanização do país. Essa transição, entretanto, não viria a alterar substancialmente a estrutura de dominação da sociedade brasileira, na medida em que a industrialização não se deu em contraposição ao setor rural (Vigevani, 1998). A partir de 1964, com o estabelecimento do regime militar, a burguesia industrial que era dominante mas não hegemônica, assume de fato o controle do país, sob a égide dos militares, do planejamento racional, da tecnocracia. Esta construção de hegemonia dar-se-ia em contraposição às massas rurais e urbanas que vinham em crescente onda mobilizatória.

"(...) a incapacidade dos grupos dominantes de sustentar uma política de reformas fez com que os setores populares ganhassem



importância – o que era, no mínimo, problemático, já que este grupo não possuía verdadeira autonomia política. O resultado final foi o esgotamento do populismo e a intervenção das Forças Armadas no processo político, assumindo diretamente o governo” (Vigevani, 1998, p. 43)

O golpe não apenas assinala o predomínio de uma determinada classe sobre outra, ele interrompe um processo de assimilação das classes baixas à política, impedindo por vinte anos a realização da modernização democrática do Brasil.

A identificação entre os interesses das classes dominantes e os membros do aparelho de Estado era tão grande que a autonomia do Estado (que já era grande no período populista anterior), após o golpe de 1964 torna-se ainda maior. O governo militar assume uma feição direitista e conservadora, claramente identificada com uma visão de mundo que se contrapunha aos interesses dos trabalhadores. Este Estado assume para si a tarefa de erradicar o comunismo e as mobilizações dos trabalhadores e demais grupos portadores de objetivos que não fossem os próprios da classe burguesa. O Estado com viés desenvolvimentista, conforme temos reiterado ao longo deste trabalho, já não mais se sustentava após o fim dos anos setenta, arrastou-se durante a década de oitenta. O impasse resultante deste período de transição é uma das causas da crise desse período, conforme apontamos. Somente com a eleição de Fernando Collor de Mello para presidente em 1989 é que começa a se delinear a resolução desse impasse, com uma nova guinada à direita e a adoção de uma nova ideologia, de tipo liberal que sob Fernando Henrique Cardoso ganharia ainda mais fôlego. Em determinado momento, apesar da polarização entre um grupo opositor a essa nova ideologia e seus entusiastas:

“(...) mesmo entre as forças críticas ao modelo neoliberal, sindicatos e partidos de esquerda, houve o reconhecimento não só da inevitabilidade da abertura econômica, mas também da necessidade de,



a partir dela, tentar obter ganhos reais para os trabalhadores e os setores populares, ou, ao menos, numa perspectiva mais pessimista, minimizar ou anular as possíveis perdas” (Vigevani, 1998, p. 44).

Desse modo, no fim dos anos oitenta verificou-se uma nítida e profunda transição ideológica. Mais precisamente, as eleições presidenciais de 1989 representam uma ruptura com os padrões ideológicos que implicou inclusive na mudança do padrão de desenvolvimento do país (Abranches, 1993).

“Na campanha eleitoral, apareceram claros sinais de que as elites brasileiras estavam divididas, mas nenhum dos campos era capaz de apresentar um projeto coerente para o Brasil. A proposta de Collor parecia mais madura, e representava a versão mais liberal de uma certa mentalidade ‘modernizante que se anunciava. A proposta de Lula representava a versão, ainda primitiva, dessa mentalidade modernizante no campo social-democrata” (Abranches, 1993, p. 21).

A se considerar que tanto a proposta de Collor quanto a de Lula pudessem ser consideradas modernas, no sentido de que procuravam oferecer algo novo, em contraposição àquilo que estava dado, estas e outras propostas “modernas” receberam 60% dos votos válidos no primeiro turno. Propostas de orientação autárquica e que em linhas gerais pretendiam algum tipo de continuísmo, não alcançaram 20% (Abranches, 1993).

Na prática, no entanto, muito pouco em comum poderia ser observado entre as propostas ditas modernizantes. Se Collor abraçava ou representava a ideologia liberal, Lula e o PT, na condição de representantes das esquerdas, dos trabalhadores, dos sindicatos engajados numa ideologia socialista, representavam uma possibilidade de ruptura que em linhas gerais poderia ser considerada a continuação do processo de incorporação à política das massas organizadas, abortada pelo golpe de 1964. Durante este momento de transição não havia força hegemônica capaz de apontar um caminho e romper o impasse (na medida em



que o núcleo a elite não é coeso nem neste momento possuía um projeto consensual nem força política para implementá-lo). Quando esse projeto é derrotado, por inúmeros motivos, que vão desde a precariedade e inconsistência da apresentação do projeto de esquerda, até inúmeras formas de cooptação de sindicatos e grupos organizados ligados aos trabalhadores (dentre tantas outras formas de construção e manutenção da hegemonia por parte das classes dominantes, conforme frisamos no capítulo anterior), abre-se o caminho tanto para uma forma renovada de hegemonia, quanto para um novo modelo de desenvolvimento. Na medida em que este modelo, tanto quanto o anterior, não é inclusivo, e moderniza somente a partir de um determinado ponto de vista, ou interesse, perpetua-se a concentração de renda aumentando o fosso entre os ricos e os pobres, tanto internamente na sociedade brasileira, quanto nas relações gerais entre os Estados desenvolvidos e o resto do mundo:

“(...) ao contrário do previsto, essa abertura, apesar de ter gerado um crescimento maior do volume de comércio, aumentou ainda mais as diferenças entre norte e sul, bastando dizer que os países desenvolvidos controlam atualmente 70% do comércio mundial e que metade do comércio ocorre no norte do globo” (Castro, 1996, p. 45)

Segundo João Paulo dos Reis Velloso, somente a realização das modernidades econômica, social e política garantiriam efetivamente a governabilidade do país e a efetivação de um projeto nacional (1993). Bresser Pereira também insiste neste ponto, de que a crise verificada neste período era essencialmente decorrente do fracasso do processo de modernização.

“(...) uma sociedade é moderna quando, no plano econômico, aloca os recursos de forma eficiente e incorpora continuamente progresso técnico; no plano político, é democrática e possui um Estado capaz de regular a economia e a sociedade de forma efetiva e pouco dispendiosa; no plano social, a sociedade civil é equilibrada em termos



econômicos (distribuição de renda razoavelmente eqüitativa) e políticos (distribuição de poderes razoavelmente equilibrada)” (Bresser Pereira, 1993, p. 81).

A crise, no que diz respeito a seus aspectos políticos, seria definida pelo fosso existente entre o que se poderia chamar de uma cidadania massificada, o que implica dizer: com direito a voto, mas sem participação efetiva na vida política; e uma elite ainda não dotada dos instrumentos necessários para implementar seu próprio projeto nacional (Bresser Pereira, 1993). Do ponto de vista econômico este autor reforça a idéia de que esta era uma crise de modo de intervenção do Estado, o que tornava a alocação de recursos particularmente ineficiente. Concomitantemente, a crise fiscal do Estado contribuía para pulverizar o valor da moeda nacional, realimentando a instabilidade e inviabilizando o desenvolvimento do país.

A incompetência gerencial do Estado juntamente com aquilo que no capítulo anterior chamamos de “capitalismo cartorial”, impediam a consolidação das novas formas de legitimação das elites. Em função, conforme assinalamos anteriormente, das crescentes restrições deste modelo aos próprios interesses dessas elites, tornou-se vantajoso abandonar este mastodonte ineficiente.

Na medida em que este Estado era montado justamente para atender os interesses setoriais destas classes, seu abandono passa por uma concessão, como se as elites estivessem abrindo mão de algo, mas na verdade, elas apenas abriram mão daquilo que já não possuíam mais, pois este esquema já não era mais funcional, e mantiveram o que de fato importa, que é a capacidade de gerenciar a formulação de políticas públicas. Em outras palavras, a modernização econômica e gerencial que se iniciou, não foi acompanhada por um processo de modernização política e social de fato.

3.4 A Débâcle do Modelo desenvolvimentista latino-americano

O desenvolvimentismo brasileiro privilegiou o desenvolvimento industrial do país sem voltar os olhos para as mazelas sociais. Ignorou-se os preceitos liberais



ao tomar o Estado as rédeas da economia, tornando-se este próprio o motor do desenvolvimento econômico, gerenciando e atuando diretamente no setor produtivo. Quanto aos aspectos sociais, entretanto, prevaleceu o preceito liberal de que a melhoria da qualidade de vida da população seria consequência natural do crescimento econômico⁷⁹ e não uma:

"(...) consequência da universalização de uma educação básica de qualidade, de um sistema fiscal justo e equilibrado (tanto do lado das receitas, quanto das despesas), de uma política de renda eficaz e do melhor atendimento às necessidades básicas da população" (Moreira, 1996, p.25).

A despeito destas questões, o Brasil foi o país em desenvolvimento onde este modelo obteve o melhor desempenho. De 1947 a 1980, a média de crescimento foi superior a 7%, tendo excedido em alguns momentos aos 10% (Moreira, 1996).

Na segunda metade da década de 80, a economia já se encontrava extremamente comprometida pelo inchaço do Estado e a falência de sua capacidade tanto de regular quanto de atuar diretamente na organização da produção. A notória corrupção e ineficiência do Estado brasileiro impediam avanços na dinâmica econômica e social do país, na medida em que ele tinha um pé em todas as esferas da sociedade.

O profundo desgaste da imagem do regime comprometeu também a forma como o sistema produtivo se organizava no país, assim como o próprio modelo desenvolvimentista baseado na proeminência do Estado na economia. Em 1989, quando o regime autoritário finalmente se encerra, na primeira eleição direta para presidente, segundo Moreira:

⁷⁹ Segundo dados do IBGE, ainda em 1998, uma mazela como o analfabetismo ainda atinge 13% da população brasileira, sendo que na população rural a média nacional é de 30%. Na região nordeste do Brasil, o analfabetismo atinge 42,9% da população rural e 27,5% da população total. Em Alagoas, Estado com os piores índices de alfabetização do país, a proporção total do analfabetismo atinge 34,7%, sendo que a população rural é afligida pela impressionante marca de 53,4% e mesmo entre a população urbana, os números são incrivelmente elevados: 25,4%.



"(...) o povo não havia apenas votado por um político, até há pouco obscuro: Fernando Collor. O mandato era claro: o povo havia votado por um programa de governo, ou de sociedade, que se propunha a eliminar a inflação, a extirpar a corrupção, a redefinir o Estado, a inserir o Brasil no mundo moderno" (Moreira, 1996, p. 26).

A despeito de tal desejo de mudança, não estava, aparentemente, na ordem do dia a construção de um Estado mínimo. Este debate nunca foi totalmente resolvido, mas a posição de que o novo sistema organizativo da vida político-econômica do país deveria se tornar totalmente neoliberal jamais se tornou hegemônica.

Cinco choques econômicos⁸⁰ minaram, durante este processo de transição, a credibilidade dos títulos do governo, da moeda, e da própria capacidade de comando do governo brasileiro - mesmo já fora do contexto de um Estado com viés desenvolvimentista (tal como no caso dos planos Collor). O plano Collor I adotou políticas tão heterodoxas para a contenção da inflação que deixou os brasileiros (para não dizer o mundo) perplexos (Moreira, 1996). Ante a iminência da hiperinflação, o governo opta pelo confisco da poupança⁸¹, como forma de reprimir a demanda interna pela falta de liquidez⁸², forçando a queda dos preços. Uma estratégia tão impopular para o combate à inflação não permitiu ao recém eleito governo manter o apoio de sua base política, assim como os atores privados da economia não poderiam tolerar esta situação por muito tempo. Dada a impossibilidade de continuação deste plano, sua segunda versão é lançada, igualmente sob bases heterodoxas, tais como o congelamento de preços e salários (Moreira, 1996). Estas medidas voluntaristas contribuíram para aprofundar ainda mais o processo de desorganização dos setores produtivos brasileiros, de modo que a produção industrial e agrícola além de estarem sujeitas à

⁸⁰ Plano Cruzado, Bresser, Verão, Collor I, Collor II.

⁸¹ Ou o "congelamento dos ativos financeiros".

⁸² Cerca de US\$ 27 bi, ou 7% do PIB ficaram retidos pelo governo.



imprevisibilidade dos agregados macroeconômicos, não encontrava crédito disponível para seu refinanciamento⁸³.

Recuando um pouco mais no tempo, o cenário econômico encontrado por Collor já era desolador, com reservas cambiais muito baixas, moratória da dívida externa declarada, além de um fenômeno à época chamado de “estagflação”, ou seja, estagnação econômica combinada com índices inflacionários que em dado momento atingiram 80% mensais. Do ponto de vista da organização do processo de integração regional, o desenrolar destes fatos têm certamente muito significado.

O mercosul surge no bojo de arrochos monetários e ataques de toda ordem ao sistema econômico-financeiro convencionado. Se a agonia do Estado desenvolvimentista minou a confiança na capacidade estatal de comando e gerenciamento da economia, é de se supor que os planos Collor tenham aniquilado a confiança na própria atuação do Estado como mantenedor da ordem estabelecida. Collor impulsionou firmemente a economia do país em direção à abertura neoliberal⁸⁴ não só por ter tomado várias medidas neste sentido, como também pela celeuma e decepção gerados por suas medidas heterodoxas e autoritárias no comando da economia. Esta situação certamente impulsionou os atores político-econômicos em direção a um novo modelo, que não mais permitisse ao Estado lançar mão deste tipo de expediente, reduzindo ainda mais sua capacidade de controle sobre a economia.

Este modelo, naturalmente seria o mais distanciado possível do desenvolvimentismo intervencionista, e a influência do cenário externo, onde as políticas neoliberais eram dominantes, contribuíram fundamentalmente para a adoção deste viés na organização da economia⁸⁵. Parte das elites ligada ao setor

⁸³ Mesmo hoje, as condições de financiamento, com juros extremamente elevados são muito restritas no Brasil. A relação crédito/PIB em 2000, era de 28%, enquanto na Alemanha, no Reino Unido, no Japão, na Tailândia e em Cingapura esta supera 100%. Na Coréia do Sul, nos EUA, no Canadá, na Itália e na Indonésia, órbita em torno de 50 a 100%.

⁸⁴ Segundo Marcílio marques Moreira, ministro da Fazenda de Collor a partir de maio de 1991, coube-lhe, entre outras, a tarefa de “continuar e aprofundar a liberalização comercial, de forma gradual (...), iniciar, de fato, o processo de privatização, com a desestatização da USIMINAS, em fins de 1991 (...), aprofundar o processo de desregulamentação, inclusive das operações cambiais(...)” (Moreira, 1996, p. 30).

⁸⁵ Embora não sem reservas.



produtivo, diante da impossibilidade de se confiar no governo, e dada a imprevisibilidade da economia nacional, e das incertezas em relação à inserção do país no mercado global, sentiram-se inclinadas a apostar na integração regional como um porto seguro. A atuação do governo Collor certamente teve muita influência nesta aposta, tanto pelos incentivos diretos à integração quanto pelo fato de não deixar outra opção ao setor produtivo. Mesmo a opção pelo regionalismo limitado, só pôde ser efetuada com sucesso por basear-se em elementos concretos viáveis, ou seja, a despeito da ausência de uma política industrial consistente, o modelo desenvolvimentista adotado pelo Brasil foi capaz de dotar o país de um parque industrial amplo e diversificado. No pós-64, o regime militar alterou a política de substituição de importações, criando um modelo de “neutralidade de incentivos”, que neutralizava as importações com desvalorizações cambiais e incentivos às exportações.

As características iniciais do regime, claramente uma opção liberalizante e ainti-estatista, são deixadas de lado ainda na década de 60. Segundo Abreu e Fritsch:

“O importante ensaio de liberalização de importações de 1966 foi abortado ainda no final da década de 60 e significativamente revertido nos anos 70, em seguida ao primeiro choque do petróleo, e ainda mais nos anos 80, em resposta às crises do petróleo e da dívida externa. O modelo passou a ser de promoção de exportações com repressão de importações, com a introdução ou agravamento de barreiras tarifárias e não tarifárias às importações” (Abreu e Fritsch, 1996, p. 47).

Como reflexo deste incentivo, logo a composição da pauta de exportações se altera. Segundo Abreu e Fritsch, a participação de produtos manufaturados e industrializados salta de menos de 5% do total nos anos 60 para mais de 70% no fim dos anos 80. Isto representa um claro salto qualitativo. Mesmo no momento de crise deste modelo, há incremento na participação deste tipo de produto na pauta



de exportações⁸⁶. Estes números ilustram certa vitalidade dos setores industriais nacionais, mesmo em comparação com o mercado externo. Esta vitalidade, entretanto, está ligada a fatores estruturais e conjunturais: o choque do petróleo dos anos 70, juntamente com a questão da crise da dívida externa minaram a capacidade de importação do país. O cenário de crédito internacional restrito após os anos 70, juntamente com a alta substancial do preço do petróleo (produto do qual o Brasil ainda era altamente dependente em relação ao mercado externo), juntamente com a desvalorização cambial, deu uma sobrevida ao modelo de substituição de importações, mesmo após o Estado perder a capacidade de por si só sustentá-lo.

Apesar da “estagflação”, na reta final dos anos 80 (situação que em linhas gerais era compartilhada com os outros países da América Latina), a prolongada crise deste período não chegou a sucatear de forma muito significativa o parque industrial nacional, como se pode supor a partir dos dados de exportação. Ao contrário do caso brasileiro, entretanto, o restante da região não se beneficiou tanto do modelo desenvolvimentista, nem teve fôlego o suficiente para dar-lhe uma sobrevida entre o fim dos anos 70 e o início dos anos 80. Segundo pesquisa de 1998, retratando análise de percepção de risco, para 40% do empresariado uruguaio, as empresas brasileiras oferecem um risco maior do que as norte-americanas, enquanto na Argentina, 45,9% dos entrevistados acreditava que o risco era idêntico, e 25,8% acreditavam-no superior. Neste caso, é muito significativa a constatação de que no país vizinho mais desenvolvido, 71,7% das pessoas ligadas mais diretamente à coisa pública ou aos negócios e sindicatos ou à intelectualidade acredita que as empresas brasileiras oferecem risco igual ou superior às da maior potência do planeta. Naturalmente estes índices se devem muito mais à fragilidade de nossos vizinhos do que à “pujança” da economia brasileira, mas deixam evidente as disparidades entre o Brasil e seus vizinhos. Quando o mercosul se desenha, a relativamente bem diversificada indústria brasileira está plenamente sufocada pela crise do Estado e pela conjuntura

⁸⁶ de 60% no fim dos anos 70 para 70% no fim dos anos 80.



internacional, e o resto da América Latina encontra-se em situação muito mais adversa.

3.5 A crise da dívida

Entre o momento inicial da crise da dívida, em 1982, e a declaração da moratória, em 1987, o Brasil firmou três acordos com seus credores visando reescalonar o principal⁸⁷ e obter aportes emergenciais (Paiva, 1996). Em fevereiro de 1987, o baixo nível das reservas em moeda estrangeira levaram o país a suspender os pagamentos a credores comerciais externos. Parte dos motivos para esta atitude deve-se ao fato de que o governo brasileiro pretendia usar esta interrupção de pagamento como instrumento de barganha para a obtenção de um refinanciamento em condições mais favoráveis. Este objetivo, entretanto, não foi alcançado, devido à falta de apoio, tanto dos demais países devedores (estes não se juntaram ao Brasil para dar força política a esta iniciativa), quanto dos setores oficiais dos países credores. Como consequência, os pagamentos foram retomados já em novembro de 1987 (Paiva, 1996). Aproximadamente um ano depois, a equipe econômica conseguiu junto aos credores o reescalonamento da dívida de médio e longo prazo. *“(...) foi o primeiro acordo de dívida a contemplar um cardápio de títulos e o primeiro a contemplar uma taxa fixa de juros – não teve condições de prosperar. O Brasil interrompeu pagamentos em julho de 1989. Quando, em 1990, iniciou-se o governo Collor, o Brasil estava em moratória não declarada”* (Paiva, 1996, p. 67). Em parte, isto se deve ao fato de que neste período, as propostas para redução de dívida passaram a obter mais espaço nos países centrais do mundo desenvolvido. Este acordo, entretanto, teve vida curta, já que como visto acima, houve uma nova interrupção de pagamentos. Em março de 1989, Nicholas Brady, o então secretário do tesouro norte-americano lança um plano para equacionar a dívida da América Latina com os bancos comerciais. Esta iniciativa surge como resposta dos EUA ao desejo destas economias em trazer de volta à normalidade sua relação com os credores. O chamado “Plano Brady”, de

⁸⁷ Valor devido excluídos o juros.



uma forma muito sucinta, combinava garantia com redução de dívida. A partir deste momento, títulos do tesouro norte-americano poderiam ser usados para assegurar o pagamento de dívidas latino-americanas. O México foi o primeiro país a fechar um acordo nos termos do plano Brady, ironicamente, na mesma data da declaração da moratória brasileira, em julho de 1989. Apesar das pressões norte-americanas sobre o Brasil para que fosse fechado rapidamente um acordo, isto só ocorreu anos mais tarde, a despeito do fato de o Brasil ser o maior devedor individual latino-americano.

No fim de 1989, o consenso de Washington⁸⁸ definiria os dez pontos principais da nova ordem político-econômica que passaria a prevalecer na região, a saber: disciplina fiscal; liberalização financeira; privatização; liberalização comercial; definição de prioridades nas despesas públicas; reforma tributária; taxas de juros competitivas, proteção aos investimentos externos, proteção da propriedade intelectual. Nas palavras de Paiva: *"a avaliação que se fez no Brasil no contexto da Conferência foi, no mínimo, cética"*. No entanto, na condição de devedor inadimplente, o país não tinha força política para marcar posição, exatamente como ocorria com as negociações do GATT. Segundo Abreu e Fritsch,

"A oposição brasileira aos novos temas⁸⁹ foi temporariamente arrefecida quando da declaração ministerial do GATT de 1982 pois a vulnerabilidade da posição negociadora brasileira foi explicitada pela ocorrência da crise da dívida e conseqüente necessidade de financiamento de dificuldades de curto prazo de balanço de pagamento com a cooperação direta do governo dos EUA, principal promotor dos novos temas em genebra" (Abreu e Fritsch, 1996, p. 49).

⁸⁸ "Em novembro de 1989, o Institute for International Economics, de Washington, organizou uma Conferência para a qual foram convidados economistas americanos, latino-americanos e das instituições financeiras multilaterais para discutir a política econômica da América Latina. A Conferência objetivava examinar as reformas econômicas que vinham sendo implementadas na região, os progressos alcançados e o que era necessário fazer de novo em matéria de política econômica. Seu resultado ficou conhecido como o consenso de Washington, e passou a expressar a visão internacional das reformas que deveriam ser estimuladas na América latina" (Paiva, 1996, p. 67).

⁸⁹ TRIPS, TRIMS, Bens de alta tecnologia e Serviços.



Deste modo, apesar de sua posição central, fatores conjunturais limitavam a margem de manobra do Brasil. Ainda sobre o GATT, é interessante salientar que ao longo de seu processo negociatório, evidenciava-se cada vez mais o esgotamento da temática desenvolvimentista. A própria natureza da negociação multilateral, juntamente com a ênfase nos “novos temas”, caracterizavam a aposta geral na adoção da nova ordem de cunho liberal, explicitada sem rodeios no consenso de Washington.

Em 1990, cinco grandes devedores⁹⁰ já haviam concluído a renegociação de suas dívidas nos termos do plano Brady. Isto contribuiu para que as pressões sobre o Brasil aumentassem ainda mais. O incremento das pressões, em especial dos EUA, coincide com o início do governo Collor. A pressa dos credores externos em fechar acordo com o Brasil, contrastava com a postura do novo governo. O período inicial do governo Collor focalizou sua atenção na economia doméstica, devido ao desarranjo macro-econômico generalizado. O que se fez de início em relação à dívida foi estabelecer uma série de contatos bilaterais com credores, com o objetivo de iniciar timidamente um contato (Paiva, 1996).

O posicionamento global deste governo sobre a questão da dívida não foi muito bem recebido no meio externo: “(...) o *irrealismo das propostas de solução do contencioso com nossos credores externos, públicos e privados – o qual foi interpretado como um desejo de confronto – alienou os potenciais provedores de poupança externa*” (Moreira, 1996, p. 28). No plano específico das negociações diretas, entretanto, partia-se do princípio de que :

“um devedor capaz de gerar um superávit primário adequado e sustentável ao longo do tempo é, necessariamente, solvente. Pelos cálculos apresentados ao Comitê de Bancos, assumindo-se uma taxa de juros de 6% ao ano no longo prazo e taxas de crescimento da economia brasileira de 4%, o superávit primário requerido para que o Brasil pudesse servir a sua dívida sem aumentar a relação dívida/PIB

⁹⁰ México, Venezuela, Costa Rica, Filipinas e Uruguai.



seria de 0,65% do Produto. Como de 1980 a 1988 o Brasil obteve um superávit primário médio próximo a 1% do PIB, concluíam-se que o Brasil era um país solvente. Não era, portanto, essencial ao país obter redução do estoque da dívida. Os objetivos deveriam ser um alívio das remessas no curto prazo e o alongamento dos prazos de pagamento" (Paiva, 1996, p. 69).

Desse modo, o governo brasileiro abriu negociações enfatizando a importância do arranjo interno, ou o saneamento da economia e das contas públicas como fator determinante da capacidade de pagamento do país. As negociações foram extremamente difíceis, inclusive pelo contexto vivido pelo próprio país. No período total em que se deram as negociações, cinco ministros diferentes da área econômica estiveram à frente do processo, o que denuncia grande instabilidade político-econômica. O acordo negociado pelo Brasil consolidou-se em duas partes: a primeira refere-se aos pagamentos atrasados até 31 de dezembro de 1990⁹¹, e a segunda parte à dívida de médio e longo prazo, além de pagamentos atrasados posteriores a janeiro de 1992⁹². Não se previa, inicialmente, redução de dívida, e sim alívio nos pagamentos no prazo imediato⁹³. A efetivação da troca dos títulos velhos por bônus novos, arrastou-se ainda por mais dois anos, concretizando-se em 15 de abril de 1994⁹⁴.

O acordo concluído a duras penas trouxe a normalização das relações entre o Brasil e o mercado financeiro internacional. A dívida externa (líquida) do setor público em 1995 equivalia a 15% do PIB, sendo que seus serviços

⁹¹ Concluído em maio de 1991.

⁹² Concluído em julho de 1992.

⁹³ Embora o acordo efetivado tenha incluído títulos que envolveram algum tipo de desconto (Paiva, 1996).

⁹⁴ "O acordo cobriu dívida no valor de US\$49 bilhões, dos quais; dívida com bancos estrangeiros: US\$32.5 bilhões; dívida com bancos brasileiros: US\$7.0 bilhões; dinheiro novo do acordo de 1988: US\$3.8 bilhões; atrasados de 1991 a 1994: US\$5.7 bilhões.

US\$17.8 bilhões da dívida com bancos estrangeiros foi transformada nos dois títulos que envolveram alguma forma de desconto: o bônus de desconto e o bônus ao par. O acordo envolveu garantias da ordem de US\$3.88 bilhões, sendo US\$2.74 bilhões em garantia de principal e US\$1.14 bilhões em garantia de juros. A redução imediata de dívida foi de US\$ 4 bilhões e a redução esperada ao longo de trinta anos de US\$4 bilhões adicionais" (Paiva, 1996, p. 74)



equivaliam a apenas 20% das divisas geradas pelas exportações. O endividamento interno também estava em níveis relativamente baixos após a conclusão das negociações: 20% do PIB. O endividamento total (35% do PIB) estava inclusive muito abaixo do exigido pelo tratado de Maastricht (60% do PIB) para os países da União Européia (Moreira, 1996).

Esta nova configuração econômica criou um cenário muito mais estável, abrindo novas linhas de crédito para o país⁹⁵.

Desde o despertar da crise da dívida, em 1982, até a conclusão do acordo de 1992, cuja efetivação se dará em 1994; o Brasil passou por imensas transformações. O processo se iniciou sob um regime autoritário, de viés desenvolvimentista (embora em estágio agonizante) e se encerra sob um governo democrático, às portas de uma guinada neoliberal, em processo acelerado de privatização. Neste meio tempo, um impeachment testou a solidez da democracia, sem contudo ameaçá-la.

A guinada liberal deste último período está umbilicalmente ligada à crise da dívida. A solução proposta para o pagamento da dívida do mundo subdesenvolvido, sob os auspícios das grandes instituições financeiras internacionais (oficiais e privadas) previa como condição *sine qua non* a adoção em maior ou menor escala de políticas liberais. O espírito do Consenso de Washington permeou as negociações em torno desta questão. As negociações do GATT, ocorridas no mesmo período, estiveram imbuídas do mesmo espírito.

Em vários momentos, ambas as questões se encontravam, na medida em que a fragilidade da posição brasileira afetou sua liberdade de movimento (embora não totalmente), e fez com que parte das negociações ficassem por isto comprometidas.

No que diz respeito à atuação brasileira no contexto internacional deste período pode-se dizer que: "a diplomacia comercial brasileira até meados dos anos oitenta pretendia alcançar três objetivos principais: no terreno bilateral,

⁹⁵ "Nos últimos quatro anos o Brasil e os grandes devedores dos anos 80 recuperaram o acesso a capitais privados no mercado internacional. Segundo dados do Banco Mundial e da CEPAL, em 1993 a América Latina registrou, pela primeira vez desde a eclosão da crise da dívida, um fluxo líquido positivo de recursos externos, estimado em US\$50 bilhões" (Paiva, 1996, p. 65).



compensar, na medida do possível, as assimetrias nas relações com os EUA; no quadro regional, consolidar a posição de liderança do Brasil; no quadro multilateral, contrapor a chamada temática do desenvolvimento, com base em particular na aplicação de tratamento especial e diferenciado, à ênfase dos desenvolvimentos na liberalização comercial crescentemente baseada em tratamento recíproco" (Abreu e Fritsch, 1996, p. 48). Os dois objetivos finais são os que mais nos interessam. Na análise que tentamos desenvolver, a integração regional se encaixa perfeitamente nestas diretrizes. A nova iniciativa consolidaria a posição do Brasil como liderança regional, e por consequência, ampliaria sua relevância como global trader. Embora venha continuamente negociando processos de integração regional com características diversas, tais como ALALC, ALADI e o próprio mercosul, este objetivo se mantém. O grande mercado interno brasileiro tem imenso potencial atrativo para capitais externos, o parque industrial brasileiro mesmo antes da abertura já era bastante diversificado. Além disto o Brasil mantém relações comerciais muito intensas com as principais mercados consumidores. No quadro multilateral, o mercosul cumpriria o objetivo de se contrapor à forte demanda pela globalização irrestrita, conforme as pressões e o desejo dos países centrais do capitalismo global.

São, portanto, congruentes os interesses dos formuladores da política externa do país e dos setores produtivos, neste momento histórico. Segundo Abreu e Fritsch, a reforma liberalizante que se inicia nos anos 90, assim como a mudança de posição do Brasil frente a questões chave da agenda do GATT⁹⁶ trouxeram uma significativa redução do contencioso comercial com os EUA, assim como possibilitou a aceleração do processo de integração regional⁹⁷. Uma

⁹⁶ Neste sentido é interessante observar um comentário do Deputado Ney Lopes, durante a tramitação do acordo GATT, decorrente da Rodada Uruguai de negociações, que criaria a Organização Mundial do Comércio: *"Deixo consignado o desejo de que a mesa ultime providências para, logo após o término do segundo turno das eleições, dar absoluta prioridade, até mesmo urgência urgentíssima, se requerido pelas lideranças, a essa matéria, a fim de que o Brasil não caia no ridículo internacional de se colocar atrás da Índia, do Paquistão e de outros países, por não ter aprovado documento de tamanha importância para o futuro do país e da Humanidade."* (Ney Lopes – Bloco Parlamentar/ RN, 1994, p.13637)

⁹⁷ "O empenho do Brasil a favor da integração das economias da América do Sul há de ser, futuramente, louvado nos livros de História como a principal iniciativa da política externa brasileira na segunda metade deste século", diz a senadora Marluce Pinto (PMDB/RR) em discurso proferido em 07/05/1999 no Plenário do Senado Federal.



possível explicação para isto é o fato de que a opção pela liberalização aumentou o grau de liberdade de atuação do país em foros multilaterais (1996).

Na crise dos anos 80, o padrão de crescimento baseado no endividamento externo levou a uma curva ascendente que superava inclusive a taxa de poupança interna. Este modelo gerou uma crise no final dos anos 70, que ligava-se aos eventos externos, como a crise do petróleo e o choque dos juros norte-americanos, mas que continha também elementos endógenos. Assim como na crise do café, em que o Estado se viu forçado a intervir na economia, financiando a expansão exagerada da produção com o orçamento público e financiamentos externos, o fim dos anos 70 assistiu a um fenômeno parecido.

A manutenção do sistema econômico assenta-se sobre o orçamento do Estado, mas este movimento ia na contramão daquilo que ocorria no resto do mundo capitalista. Embora a burguesia industrial fosse a maior beneficiária deste esquema, a impossibilidade de sua manutenção por tempo indefinido, assim como a ineficiência estatal para gerenciar tanto a economia quanto a própria estrutura estatal leva à necessidade de se desmontar a estrutura. A maior expressão desta necessidade era a crise interminável.

O mecanismo de superação, como sempre, desde o início da civilização, foi buscado (embora com particularidades induzidas pelo contexto local), naquilo que já estava dado ou ao menos já se evidenciava. A antítese do Estado intervencionista-autoritário era o Estado liberal-democrático. As mudanças no contexto histórico ocorridas no bojo desta crise se relacionam com a grande mudança pela qual o mundo também passava. O Brasil, já então um país altamente industrializado, enxergava na ampliação dos mercados pela liberalização e o acesso ao mercado regional, uma saída para a crise de ociosidade. De outra forma, na abertura liberal e em menor escala na regionalização, desenhava-se uma válvula de escape para ocupar o fluxo do pólo ocioso da economia, enquanto os investimentos estrangeiros diretos se encarregariam de reverter os pólos de antiociosidade.



CAPÍTULO 4 - Mercosul como opção na estratégia liberal

Em fins dos anos 80, a economia internacional enfrentava uma guinada liberal já amadurecida desde a década de 70. No Brasil esta guinada só se daria muito mais tarde. Neste período, o Estado corporativista enfrentava uma grave crise de hegemonia: baseado no controle e autoridade estatal, o desenvolvimentismo que se produzia por empuxo governamental já não conseguia se reproduzir diante do novo cenário internacional e da incapacidade do governo de continuar conduzindo o processo produtivo. Na medida em que o estado com viés corporativista seguia em seu declínio, a ideologia liberal tomava fôlego, sustentada pelo novo movimento internacionalista que se consolidava no mundo. O relativo estado de isolamento político e econômico a que o país estava submetido pelo regime autoritário pós-64 permitiu que se pudesse remar contra a maré durante muitos anos, até que sua base de sustentação deste regime viesse a ruir.

O nacionalismo latino-americano pereceu vítima da crise da dívida na década de 70. A quebra dos Estados não permitia mais aos regimes estabelecidos nestes países afirmarem que suas nações poderiam prescindir do resto do mundo. *“Se você não tem dinheiro para pagar o banqueiro, não está em condições de dizer que sua nação é a melhor do mundo”* (Skidmore, 2000, p. 15). Sem esta amarra isolacionista, as elites econômicas puderam agir com maior liberdade de movimento.

Nos últimos momentos do estado desenvolvimentista, a autoridade estatal já em declínio não permitia mais o recurso a planos econômicos pouco ortodoxos para a recuperação da economia. Até que os governantes se dessem conta disso, muitas aventuras foram tentadas, visando dominar a inflação praticamente à força, com estratégias que variaram de congelamento de preços até o confisco da poupança (Sallum Jr. 2000). Poder-se-ia dizer que o governo FHC, surge como uma forma de dizer um adeus definitivo à Era Vargas, dando corpo às idéias liberais que se estabeleciam entre a burguesia nacional. No período imediatamente anterior a FHC, quando surge o Mercosul, o cenário de transição



era desolador para a economia nacional, com a crise da dívida externa e a inflação galopante tirando o sono do empresariado. Os anos de isolamento político e econômico minaram a capacidade de competitividade da indústria nacional, o que gerava outra situação paradoxal: a burguesia desejava a abertura política e econômica mas a ideologia liberal ainda não estava totalmente consolidada, nem eles estavam preparados para a abertura econômica.

É verdade que grande parte dos eventos políticos e sócio-econômicos dos últimos anos estão intrinsecamente ligados, às idéias liberais – ou neoliberais – mas é preciso resguardar certa dose de reserva em relação ao entusiasmo que possa suscitar a adesão ao simplismo desta explicação. Num país como o Brasil, onde o sistema partidário tem a singular característica de ser pouco representativo em relação ao seu conteúdo ideológico⁹⁸, a atenção deve ser redobrada: *“(...)nunca é demais lembrar o quão arriscadas são as interpretações exageradamente ideológicas ou programáticas num país cujas lideranças cultivam formas variadas de pragmatismo oportunista”* (Schwartz, 2000, p. 24). A despeito disto:

“Existe uma grande coincidência nas análises sobre o contexto político-ideológico dos processos de consolidação democrática no Cone Sul. Tornou-se consensual a associação destes processos com o predomínio do ideário neoliberal, destacando-se a importância dos atores e interesses externos para que tal associação ocorra” (Hirst, 1996, p.297).

Neste cenário o Mercosul surge como um *deus ex-machina*, ainda com o Estado controlando seu processo inicial de constituição, mas fornecendo para o empresariado um colchão para a liberalização comercial. O Mercosul parecia de início muito menos assustador do que a globalização irrestrita, e servia como um excelente tubo de ensaio.

⁹⁸ “O sistema partidário continua frágil, e as coalizões de apoio ao governo estão sempre sujeitas aos ciclos de personalismo típicos dos regimes presidencialistas fortes” (Schwartz, 2000, p. 33)



A liberalização político-econômica nos últimos anos parece ter sido correntemente identificada com o empresariado industrial, mas não devemos nos esquecer que historicamente, o liberalismo é uma demanda de importantes segmentos de proprietários de terras. Não é por acaso que a sustentação política do governo que precipitou o desmonte do corporativismo estatal brasileiro estava ostensivamente baseada nas elites políticas ligadas ao ruralismo.

Na medida em que ele servia aos objetivos dos liberais surgentes e dos antigos corporativistas, visto que era uma iniciativa há muito desejada pelo Estado, não houve restrições políticas significativas quanto à sua constituição. A virtual ausência de oposição se deve, portanto, ao fato de que ele servia ao interesse de gregos e troianos.

4.1 A CRISE DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA

“A Era Vargas refere-se metaforicamente a um sistema de dominação enraizado na sociedade e na economia que se perpetuou por mais de meio século na vida brasileira. Começou a ser construído nos anos 30, atingiu seu ápice na década de 1970 e desagregou-se paulatinamente a partir dos anos 80” (Sallum Jr., 1999, p.2-3).

Durante a Era Vargas, o Estado passa a constituir-se no núcleo dinâmico da organização da sociedade brasileira, alavancando a construção de um capitalismo industrial no país sob seus próprios moldes. Esta interferência dava-se desde a estratégia alocação de recursos para os setores a serem desenvolvidos até a regulamentação da organização do trabalho, destruindo qualquer autonomia nas relações de trabalho no país. Após o fim de Vargas como mentor deste Estado autoritário e corporativista, o país ainda veria o apogeu do autoritarismo e da intervenção estatal com o regime militar instaurado em 1964. Não apenas o Brasil, mas a maioria dos Estados da América Latina neste período adquire viés predominantemente autoritário, ditando as normas na economia e na sociedade. Isto se constitui em mais um fator explicativo para o papel primordial do Estado na



integração Latino-americana e para sua forma de implementação “de cima para baixo” (Malamud, 2000). Posteriormente, a curva do sino começa a se inverter, e se inicia um processo perene de deterioração da capacidade do Estado de gerir arbitrariamente a sociedade e a economia. A nova ordem econômica mundial, fundamentada basicamente sobre a liberalização dos capitais, juntamente com a pressão social cada vez maior pela democracia solapou a base de apoio do regime autoritário, tornando cada vez mais incômoda a posição de seus defensores e constrangendo a elite econômica que este tanto beneficiara.

“(...) transnacionalização do capitalismo e democratização da sociedade foram (e vem sendo), sob várias modalidades de manifestação, os processos mais abrangentes de superação do Estado desenvolvimentista” (Sallum Jr., 1999, p.3).

A capacidade de controle do Estado vinha se esgarçando a passos firmes desde fins dos anos 70, sofrendo o golpe de misericórdia com a crise da dívida externa, que evidenciou a incapacidade de gerenciamento do Estado em relação à economia do país. A partir dos anos 80, conforme inúmeros autores apontam⁹⁹, a maioria dos países da América Latina inicia um profundo processo de transição política, que irá reverberar em todas as esferas da sociedade, desde o mercado até a forma de inserção internacional destes países. No Brasil a mudança no regime político se processou muito mais rapidamente do que nas demais dimensões. Isto, a nosso ver, constitui-se num dos fatores explicativos para o fato de que coube ao governo dar o tiro de largada no processo de integração regional. Esta foi a primeira vez em que os setores privados de fato vieram atrás da iniciativa governamental e apostaram na integração. Os desdobramentos posteriores deste projeto estão ligados ao dinamismo que se segue a esta profunda transição, amalgamando-se sob novas formas de sociabilidade em todos os países da América Latina.

⁹⁹ Sallum Jr.(1999); Mariano e Vigevani (2000); Hirst (1996); Aromando (1999); (Vaz, 2002), entre muitos outros.



Em fins dos anos 70, em pleno regime militar, os empresários manifestaram uma súbita onda de ativismo político, criticando abertamente o governo por seu intervencionismo excessivo na economia. Deste modo, o Estado gestor já não mais satisfazia as expectativas da classe produtiva, gerando reações. Na medida em que o governo estabelecido no pós-64 tinha justamente a função de defender os interesses desta classe possuidora, o Estado viu-se forçado a passar por reformulações. Entretanto neste momento *“a configuração institucional da economia brasileira e o padrão de intervenção do Estado não estavam em pauta. As grandes novidades localizavam-se no terreno da política”* (Velasco e Cruz, 2000, p. 6).

Após iniciado o processo de abertura político-econômica, a ruptura com o passado era muito mais perceptível na esfera política do que na econômica. A ruptura ocorrida no Brasil foi muito menos significativa do que em outros países da região, como Argentina ou Chile.

O desgaste político e material a que vinha sendo submetida a administração pública precipitou uma “crise de hegemonia”.

“Os representantes, os que seguravam o leme do Estado, dissociaram-se dos representados, que se fracionaram e polarizaram em torno de interesses e idéias distintos. Fraturaram-se, por uma parte, as articulações típicas entre o Estado (e suas empresas), os capitais privados locais e o capital internacional, entre o setor público e o privado. Por outra parte foi posta em xeque a estrutura existente de agregação e intermediação de interesses econômico-sociais em face do poder estatal” (Sallum Jr., 1999, p. 3).

Na opinião do mesmo autor, ao longo da década de 80 torna-se corrente entre o empresariado a idéia de que a retomada do crescimento econômico e a solução para os problemas sociais do país não poderiam depender da ação exclusiva do Estado, em especial não poderia depender da intervenção do Estado diretamente no sistema produtivo. Seguindo a maré internacional, o empresariado



passa ao contrário, a pedir cada vez mais abertamente a saída do Estado do sistema produtivo, o fim do intervencionismo estatal. O novo posicionamento do empresariado fundamenta-se na baixa qualidade dos serviços estatais, e na percepção de que o Estado empresário sempre estaria sujeito, como às pressões políticas localizadas, o que de fato já havia transformado as empresas estatais em cabides de empregos e comprometido seriamente as finanças destas com negócios duvidosos. As nomeações políticas comprometeram seriamente a qualidade dos serviços destas empresas na medida em que substituíam as contratações baseadas no mérito, afastando de seus quadros os profissionais capazes. É de se supor que a mesma lógica valeria para aqueles indivíduos responsáveis pela regulamentação da economia em geral, deste modo, o empresariado torna-se cada vez mais descrente da capacidade do governo, e optando pelo fim do desenvolvimentismo com viés corporativista como forma de organização do Estado brasileiro. As classes dominantes, descrentes na ação do Estado, organizam-se e buscam orientar sua ação para uma solução autônoma dos problemas enfrentados.

“Não apenas o empresariado renova e multiplica suas organizações e expande sua atuação na esfera pública mas também a sua perspectiva passa a predominar largamente nos meios de comunicação de massa, difundindo-se com isso, na massa empresarial e nas classes médias” (Sallum Jr., 1999, p.5).

A derrocada do regime autoritário traz uma situação de instabilidade político-econômica, em que a crise interna de hegemonia se somava às mudanças profundas pelas quais passava a economia global. A crise econômica de fins dos anos 80 abalou o pilar do padrão de desenvolvimento econômico então vigente, ao cortar o investimento externo, trazendo até mesmo o desinvestimento (Sallum Jr., 1999). Estes novos ventos, entretanto, inicialmente não geraram uma nova estrutura produtiva, nem um novo padrão de desenvolvimento.



Segundo Velasco e Cruz, a crise econômica afetou fortemente o processo de abertura, entretanto não foi o fator decisivo na perda de controle dos detentores do poder no regime militar do controle das rédeas do processo de transição e reforma¹⁰⁰. O processo de abertura prosseguiu, mas sem o comando firme governamental.

Neste momento de transição surge o Mercosul, e não há no horizonte nenhuma alternativa melhor ou mais viável.

Durante este período tormentoso da década de 80, a “década perdida”, “o aparelho produtivo fora preservado, o capital privado fora poupado de avarias mais sérias, e alguns segmentos industriais chegaram a manifestar dinamismo, lançando-se em empreendimentos ambiciosos (...)” (Velasco e Cruz, 2000, p. 15). A despeito da desorganização generalizada, tanto política quanto econômica, havia algum dinamismo nos setores produtivos nacionais. Juntamente com a percepção de que somente com um corte em relação ao passado intervencionista seria possível evitar o caos social total, nas palavras de Velasco e Cruz, “o caminho percorrido orienta os passos seguintes, limitando severamente os passos seguintes”, deste modo, a abertura comercial e financeira, assim como as privatizações têm início, e logo assumem ares de irreversibilidade e de caminho único e a burguesia nacional decide se arriscar.

Já no início do governo Fernando Henrique Cardoso, a promessa ou tarefa que este se fixava era não a de realizar um bom governo, mas alterar a forma como o capitalismo estava organizado no país: “desfazer 50 anos em cinco” (Velasco e Cruz, 2000, p.6).

¹⁰⁰ “Basta lembrar que ele (o processo de abertura) sofreu desde o início a oposição decidida de facções militares de extrema-direita, que se dispunham a tomar o caminho do terrorismo para fazer valer sua vontade. A bomba do Rio Centro explodiu o projeto político do governo Figueiredo. Isto aconteceu em maio de 1981. Dois meses depois, o general Golbery do Couto e Silva – Eminência parda do regime e estrategista da política de abertura – pedia demissão de seu cargo de ministro de estado” (Velasco e Cruz, 2000, p. 10).



4.2 Liberalismo E Internacionalização – O Contexto do Projeto de Integração Regional

É importante frisar que o flagrante descompasso entre governo e sociedade nesta região do mundo durante sucessivos governos autoritários, levou a que a ALALC e a ALADI tivessem permanecido sempre como figuras decorativas e freqüentadoras apenas das altas rodas diplomáticas, estando presentes sempre nas cúpulas governamentais, mas virtualmente ausentes no dia-a-dia da economia dos países envolvidos. Estes “protoprojetos” de integração regional derivavam basicamente da vontade dos governantes, não encontrando eco no empresariado local, que não estava interessado ou não estava em condições de apostar nestes possíveis mercados. O autoritarismo dos governos latino-americanos os levava a uma postura isolacionista política e economicamente, e deste modo, estranhamente os mesmos homens que expressavam as mais altas considerações e anseios sobre o futuro da América Latina como uma grande e fraterna comunidade de nações, nada faziam de concreto para que isto de fato pudesse ocorrer.

Fica aqui estabelecido um paradoxo notável: no momento de crise do Estado centralizador e autoritário ele finalmente consegue implantar o processo de integração regional. Os setores dinâmicos da economia nacional resolvem apostar na idéia do Estado justamente quando este se encontra com sua capacidade de comando severamente debilitada¹⁰¹. A despeito do enfraquecimento do Estado, a diplomacia continuou sendo uma força extremamente influente no processo de formação das políticas externas do país. A extrema especialização do corpo diplomático e sua reconhecida competência fizeram com que ele não fosse identificado com a estrutura que ruía. As frustrações geradas pelos projetos anteriores fracassados serviram de estímulo para que se buscasse a harmonia dos interesses das políticas externas dos governos por eles representados, permitindo a atuação efetiva das políticas intergovernamentais (Hirst, 1996). Além

¹⁰¹ “Os diplomatas mais antigos envolvidos no processo tiveram na experiência da ALALC-ALADI a principal escola de formação para o desempenho desta tarefa” (Hirst, 1996, p.273).



disso, a natureza desses processos é bastante distinta. O estado brasileiro tinha dificuldades em emplacar a ALALC e a ALADI, mas seu interesse nesses processos era também bastante restrito. Nesse caso de forma bastante simplificada, apesar dos discursos e da retórica governamental, a intenção não ia muito além da ampliação do volume de comércio na América Latina¹⁰², no caso do Mercosul, a idéia de integração das cadeias produtivas passa a ser aventada.

"Tendo aceitado a criação de um espaço econômico integrado como um mal inevitable, os setores industriais e financeiros nacionais mais dinâmicos, especialmente na Argentina e no Brasil, passaram a perceber a associação inter-regional como uma forma de aprendizagem para a adoção de estratégias empresariais mais competitivas" (Hirst, 1996, p.276).

A despeito da ausência de uma política eficiente de fomento à modernização e aumento da competitividade para a economia nacional (o que, apesar da existência de ilhas de excelência, resultava em técnicas ultrapassadas de cultivo e de produção industrial), a derrubada geral das tarifas de importação iniciada no governo Collor, assim como a desregulamentação da atividade econômica despertou o empresariado da catarse protecionista.

Segundo Sallum Jr.:

"Foram suspensas as barreiras não-tarifárias às compras do exterior e implementou-se um programa de redução progressiva das tarifas de importação ao longo de quatro anos. Ao mesmo tempo, implantou-se um programa de desregulamentação das atividades econômicas e de privatizações de empresas estatais (não protegida pela Constituição) para recuperar as finanças públicas e reduzir aos poucos o seu papel na impulsão da indústria doméstica. Finalmente, a

¹⁰² Essa visão não era corrente entre todos os países membros, os países andinos, por exemplo, queriam mais integração e desenvolvimento industrial a partir de uma união muito mais estreita.



política de integração regional materializada na constituição do Mercosul (1991) tinha como horizonte ampliar o mercado para a produção doméstica dos países-membros” (Sallum Jr., 1999, p7).

Isto levou a que, segundo o autor, se desistisse de implantar no país um parque industrial completo. Citando Ricardo, poder-se-ia dizer que o país adotou uma postura de especialização produtiva, apostando na produção eficiente de determinados produtos e abrindo mão definitivamente de tentar produzir outros¹⁰³. O processo de abertura, entretanto, não foi implementado por completo no país.

A crise econômica e o esgarçamento da capacidade de comando governamental levaram a que o empresariado urbano e rural decidisse arriscar um processo de integração regional limitado como forma de aumentar seu mercado consumidor. A opção por um processo limitado certamente tornaria menos arriscada a abertura do próprio mercado interno.

Para Mônica Hirst, *“ao abandonar seu ‘posicionamento defensivo’ este segmento mostrou-se interessado na ampliação das redes transfronteiriças que lhe permitiria combinar o impacto de políticas de estabilização com acordos preferenciais de comércio” (Hirst, 1996, p.276).*

A redução de tarifas não teve impacto muito significativo inicialmente devido ao contexto econômico do país, em que a recessão aliada à espiral inflacionária e à manutenção de um câmbio altamente desfavorável à importação, poupando a indústria doméstica de um embate direto com produtos importados (Sallum Jr, 1999). O sinal, entretanto, era claro para os produtores: era preciso ganhar competitividade e qualidade¹⁰⁴, e eles não estavam preparados para a abertura irrestrita naquele momento.

A despeito de certa controvérsia no meio acadêmico entre o papel do mercosul como um escudo contra os efeitos nefastos da globalização ou como

¹⁰³ “Se o Estado conserva o seu viés industrializante, como se viu, até agora não há indicação nem de intenção governamental nem de reivindicação empresarial de desenvolver uma indústria propriamente nacional” (Sallum Jr. 1999, p.23).

¹⁰⁴ O Presidente Fernando Collor, certa feita, chamou os carros produzidos pela indústria automobilística nacional de carroças.



uma instância do processo globalizante, a posição oficial avalizada pelos quatro países membros aponta na direção da primeira posição.

“O Conselho do Mercado Comum coincidiu em enfatizar a importância do Mercosul como processo de integração econômica, sua crescente projeção como fator de atração de investimentos e de atenuação do impacto negativo da conjuntura econômica internacional. Nesse sentido, reiterou a vontade política dos Estados-Partes no projeto de construção do mercado comum” (CMC/ATA Nº 2/98).

Os ideais liberais tornaram-se hegemônicos na sociedade brasileira durante certo período, mas não totalmente, como a própria opção pelo Mercosul demonstra. Além da motivação econômica da opção pela integração regional, o fato de o Brasil não ter optado de vez pelo globalismo irrestrito certamente é um indicativo de que a adoção irrestrita do ideário liberal ainda encontrava oposição dentro do bloco hegemônico recém formado.

Segundo o ex-presidente da república, Fernando Henrique Cardoso - o arquiteto do maior e mais sistemático avanço sobre a antiga estrutura corporativista Estatal e grande entusiasta do neoliberalismo, e outros ideólogos da abertura no país, a despeito de todo o debate sobre esta corrente ideológica, faltaria uma ideologia que apresentasse à população a suficiente compreensão do sentido de seu governo. Entretanto o problema não seria propriamente a inexistência desta ideologia, mas sua insuficiente assimilação pelo conjunto da sociedade (Fernandes, 1998). Em linhas gerais, poder-se-ia dizer que o projeto político deste governo (ou deste bloco hegemônico), visava abrir a economia nacional e substituir a parte menos eficiente do empresariado nacional pelo estrangeiro e eliminar as formas tradicionais de sindicalismo. Isto levaria o operariado brasileiro a atingir um novo patamar, tomando um novo impulso de desenvolvimento intelectual, tornando-se um operariado sindicalizado autônomo, tendo como esteio a social-democracia. A abertura desenfreada sem contrapartida, visava conquistar a boa vontade da comunidade internacional e do



grande capital estrangeiro. A idéia era de que ao seguir a cartilha receitada pelos grandes organismos financeiros internacionais, os investimentos diretos deveriam acorrer ao país às torrentes, satisfazendo os anseios de prosperidade dos produtores e do operariado nacional, com a social-democracia fazendo a ligação entre o grande capital e o operariado.

Esta feição específica do liberalismo no país jamais obteve grande crédito junto à população, e mesmo o empresariado sempre houve certo ceticismo, ainda mais levando-se em conta o fato de que entre a classe empresarial nacional há grandes assimetrias, e grande heterogeneidade; além da imensa complexidade de nosso parque fabril e do setor agropecuário.

Também entre os parlamentares, nos discursos de muitos membros influentes dos partidos que se incumbiram da missão de "globalizar" o Brasil, estes rejeitavam frontalmente a idéia de se expor sem travas ao mercado global. Mesmo dentro do governo Fernando Henrique Cardoso. O senador Álvaro Dias (membro do PSDB, partido do então presidente FHC), por exemplo, afirma que o Mercosul é um instrumento de defesa dos interesses nacionais. Em discurso, ele mostra-se contrário à aquisição de empresas nacionais por empresas de capital estrangeiro, faz uma forte defesa da manutenção da Petrobrás como empresa estatal e do resto do patrimônio público também, e chega até mesmo a ponto de criticar a utilização de recursos do BNDES no financiamento à construção de um aqueduto na República Dominicana. Sem entrar aqui no mérito deste financiamento, o senador explicita que a política de financiamentos do BNDES, assim como a orientação política do governo, deveria visar o desenvolvimento interno do Brasil, evitando desta maneira a necessidade da entrada de capital estrangeiro no país e a conseqüente desnacionalização de empresas em setores chave na economia¹⁰⁵.

¹⁰⁵ "Lembro aos Srs. Senadores que esse financiamento destina-se à construção de um aqueduto pela AndradeGutierrez S/A. Sr. Presidente, o Governo confirma a concessão desse empréstimo. Tivemos dificuldades de acreditar nisso, mas o Governo, com honestidade, confirma tê-lo concedido. Esse é o tipo de procedimento que imaginamos deva o Governo alterar e, parece-me, fazia parte dos objetivos do Presidente, ou do ex-presidente, do BNDES, Sr. Andrea Calabi. Hoje, os jornais noticiam a demissão do Presidente do BNDES, o que lamento profundamente, porque, ao que se divulgou, S. S^a estava com disposição política para promover alteração na estratégia de aplicação dos recursos públicos do BNDES destinados à alavancagem do desenvolvimento econômico deste País. Parece-me que está havendo, no Governo, uma queda de braço em relação à orientação que deve esse banco seguir, no que diz respeito ao processo de



Seja como for, o empresariado nacional desiste da política protecionista que tão poucos resultados em termos de competitividade trouxe, e opta por reivindicar equiparação das condições básicas de competitividade, como condições tributárias mais favoráveis, taxas de juros melhores, melhor infra-estrutura, etc. Isso implica dizer que embora o neoliberalismo tenha encontrado dificuldades para se firmar entre as elites brasileiras, o direcionamento das políticas econômicas sempre seguiram a orientação básica dessas mesmas elites. A opção pelo neoliberalismo limitado não era uma concessão destes grupos às classes menos favorecidas, e sim uma opção que buscava atender uma demanda de partes destas próprias elites. Embora as esquerdas ou os movimentos sociais representantes dos trabalhadores fossem críticos ferrenhos desta abertura, é difícil saber em que grau esta pressão influenciou as políticas públicas. Diante do exposto até aqui, e em especial no primeiro capítulo, tendemos a acreditar que a opinião dos próprios membros desta elite tenha tido peso mais decisivo. Para que a elite transforme sua ideologia em ideologia hegemônica e expressão do interesse nacional, é preciso que ela mesma esteja disposta a apostar nesta idéia. Não havendo consenso entre eles mesmos, o Estado não pôde atuar

desenvolvimento nacional. Há aqueles que preferem a utilização dos recursos do BNDES no Programa de Desestatização do Governo. Há aqueles que preferem orientá-los para a geração de empregos no País. Parece-me que a corrente que defende a alternativa da desnacionalização e de empréstimos ao exterior é vitoriosa, neste momento, no governo da União."

"Não temos outro mecanismo, outro instrumento mais competente para a alavancagem desse processo do que o BNDES, cujas funções, a meu ver, continuam desvirtuadas. Lamento que se perca mais esse round no que diz respeito à reorientação da aplicação dos recursos do BNDES. A preocupação maior que nos invade, Sr. Presidente, nesta hora, consiste nessa disposição do Governo, que me parece irrecorrível, em vender 31,7% das ações da Petrobrás. Este espaço de tempo é insuficiente para que possamos colocar os argumentos que temos exposto na defesa da tese de que o Governo brasileiro não deve vender as ações da Petrobrás. Mesmo que se adote, agora, uma estratégia que busque angariar a simpatia especialmente dos setores mais progressistas, permitindo que trabalhadores se utilizem do FGTS para aquisição das ações, certamente esses trabalhadores não resistirão às ofertas vantajosas que serão, futuramente, feitas por grupos econômicos, notadamente estrangeiros, para adquirirem ações de minoritários, como já está ocorrendo em São Paulo, no setor de telefonia, por intermédio da empresa espanhola Telefónica que lá se instalou."

Pronunciamento do dia 23/02/2000 no plenário do senado federal em que o senador analisa resposta do BNDES ao seu pedido de informações sobre financiamento à República Dominicana, disponível no site do senador na Internet



decisivamente no sentido de conferir a esta ideologia a aura de legitimidade necessária para que esta se tornasse um verdadeiro projeto nacional.

Segundo a Mônica Hirst, o neoliberalismo limitado exercido pelos governos da região seria fruto não apenas da dificuldade de espalhamento da ideologia, mas também da incapacidade governamental de conduzir suas próprias políticas de Estado. Num momento de crise das ideologias, era difícil mobilizar a população em direção a um rumo comum. Ademais, na América Latina:

“O contexto de uma crise generalizada de seus respectivos Estados, a sobrevivência de determinados vícios políticos da etapa autoritária e o esvaziamento ideológico do sistema político-partidário geraram as condições para o surgimento do que O'Donnell¹⁰⁶ qualificou de ‘cidadania de baixa intensidade’” (Hirst, 1996, p. 297).

Sendo assim, neste momento histórico era menos perigoso do que no pré-64 deixar de ter uma ideologia claramente hegemônica. Apesar da crescente mobilização sindical dos anos oitenta, a maioria da população não só ainda possuía acesso extremamente restrito às estruturas do Estado, como também a mobilização em função da defesa de interesses comuns de classe tornara-se bastante difusa.

4.3 A formação do consenso no Brasil – liberalismo interrompido e integração regional

“Nos anos 50 e 60, havia um movimento ideológico muito forte, que foi apagado pelo governo militar. Ele ressurgiu na década de 80, com o movimento das diretas, que trouxe um otimismo muito grande. Havia a esperança de que o sentimento de participação pudesse consolidar-se. Isto não aconteceu (...)” (Skidmore, 2000, p. 15).

¹⁰⁶ O'Donnell, Guillermo. The state, democratization and some conceptual problems In: Smith, W., Acuña, C. e Gamarra, E. (eds.), *Latin American Political economy in the age of neoliberal reform*. North-South Center, 1994.



De alguma forma, a adoção das políticas neoliberais no Brasil se deu sem grandes resistências por parte da população, mesmo daqueles setores contrários a ela, assim como ocorreu com a constituição do Mercosul. Neste período que vai de meados dos anos 80, até o início do último quartel da década de noventa, a população assistiu (este é o termo mais adequado) a uma série de intensas mudanças na organização política-econômica e social do país.

Podemos afirmar então que a crise do estado desenvolvimentista (que no Brasil assumiu as feições varguistas já descritas), no bojo do esfacelamento do autoritarismo, gerou espaço para a implementação de algo que seria seu oposto. A fragilização da estrutura de poder não permitiu sua implementação plena. Era preciso encontrar uma forma de resolver o impasse.

A despeito da incapacidade governamental, a aplicação destas medidas é tida neste momento histórico como saída única para a situação limite a que se chegava. Além disto:

"(...) uma classe dominante não se transforma em classe dirigente a menos que consiga organizar-se e universalize os seus interesses na sociedade; e isso não ocorre a menos que lideranças encontrem uma 'fórmula política' que permita a adesão da maioria das forças políticas em presença" (Sallum Jr. 1999, p.12).

Sendo assim, o obstáculo para a ascensão desta nova classe dominante burguesa que se ergue sobre os escombros do Estado encontrou, no contexto de crise vigente, uma solução simples e quase óbvia: a desestabilização econômica minava as forças opositoras ou extremistas (de esquerda e de direita) existentes na esfera governamental, trazendo para o cenário político as forças de centro, que se incumbiram de implantar a receita liberal (Hirst, 1996).

É muito importante notar que também esta conformação política é um indicativo de que não seriam gerados antagonismos em torno do projeto de integração regional: se as forças políticas liberais não puderam tornar-se



totalmente hegemônicas, o fato de suas políticas terem sido implantadas por forças de centro permitiu com que não se criasse um processo de fricção político-ideológica que pudesse barrar seu avanço. O liberalismo limitado contribuiu para a opção pela abertura limitada ao regionalismo, e o poder limitado das forças de centro que o implantaram não instigava antagonismos figadais, permitindo que se pudesse avançar com tranqüilidade em direção a algo que era visto como sendo positivo para todos e de autoria difusa, já que não era bandeira de nenhum partido ou força política¹⁰⁷.

Segundo o embaixador Celso Amorim, citando discurso do presidente Lula:

“(...) além de um esforço interno de aumento da competitividade de nossos produtos e diversificação de nossa pauta exportadora, deixou claro que não poderíamos prescindir do combate, no plano internacional, pela abertura de novos mercados e por regras mais justas, respeitado o direito soberano do povo brasileiro de decidir sobre seu modelo de desenvolvimento.” (Amorim, 2003).

Na mesma medida em que o país desiste de manter uma política protecionista, passa a atuar de forma cada vez mais contundente na defesa da liberalização e no patrulhamento da atitude de seus parceiros comerciais, buscando não ter seus próprios interesses prejudicados por atitudes protecionistas de governos estrangeiros. A luta pelo desenvolvimento econômico e social passa, portanto, a estar cada vez mais vinculada ao mercado globalizado. Imbuído desse espírito, segundo Amorim o governo brasileiro tem procurado reforçar o Mercosul, não apenas como forma de promover a integração da América do Sul, e explorar novas parcerias comerciais – mas sobretudo como forma de arregimentar capital político econômico para participar ativamente dos exercícios negociadores em

¹⁰⁷ Dentro da esquerda até mesmo os partidos comunistas apóiam a iniciativa de um liberalismo limitado ao âmbito regional: “no caso do Mercosul, é notória a pressão americana para incorporá-lo, como extensão do NAFTA, ao mercado cativo de suas grandes empresas. Preocupado com os déficits descomunais na balança comercial, e pressionado por grandes setores industriais e comerciais do país, o governo brasileiro é levado a manifestar certa resistência às pressões norte-americanas contra o Mercosul e ensaiar uma aproximação com a comunidade Européia” (Documentos do 9º Congresso do PCdoB, 1998).



curso: na OMC, no processo da Alca e entre o Mercosul e a União Européia (Amorim, 2003)¹⁰⁸.

Estes são os princípios norteadores da ação brasileira no que diz respeito às relações exteriores: as questões econômicas estão no topo da lista de prioridades, sendo consideradas vitais para a solução de outras questões. Na medida em que – segundo a visão do Itamaraty – a busca pelo desenvolvimento econômico traz em seu bojo a justiça social pelo aumento da riqueza disponível, justifica-se a adoção de uma linha de condução de política externa focada basicamente sobre o liberalismo econômico ou sobre seu oposto, o protecionismo. Como segundo muitos autores a linha histórica de condução de política externa do Itamaraty tem se mantido bastante homogênea, não é de se estranhar que os processos anteriores de integração regional tenham falhado, na medida em que eles não transcendiam estas questões. O enfoque menos abrangente dado às tentativas anteriores de integração regional latino-americana gerava dificuldades para que estes viessem a legitimar-se como política efetiva de Estado e para sua associação com o Interesse nacional.

Historicamente no Brasil tem se adotado uma política de defesa dos interesses “nacionais” das empresas instaladas em nosso território baseadas no protecionismo tarifário, sem a contrapartida de políticas de incremento de produtividade. A ausência ainda mais sentida de políticas públicas de justiça social, e a incapacidade governamental de fazer com que fosse estabelecida no país a racionalização no aproveitamento dos recursos econômicos – seja no sentido de reduzir desperdícios no sistema produtivo e de distribuição de mercadorias, seja na distribuição racional dos benefícios do progresso econômico – levam a que apesar do viés econômico da política externa, pouco se tenha conseguido avançar nesta área durante muito tempo, justamente devido à incapacidade de se conseguir uma coordenação minimamente coerente de política econômica voltada para o aumento de competitividade. A dificuldade de coordenação na ação governamental não permitiu que processos de integração

¹⁰⁸ "A Alca possível" Embaixador Celso Luiz Nunes Amorim, Ministro de Estado das Relações Exteriores São Paulo, 08/07/2003



regional pudessem ter se desenvolvido “de cima para baixo”, como foi pretendido pelos governos autoritários que buscaram promovê-los. Como as características centralizadoras presentes nos estados latino-americanos (conforme atesta Andrés Malamud), que tanto contribuíram para o célere desenvolvimento do Mercosul não obtiveram anteriormente o mesmo efeito, *per si*, conforme temos visto, elas não explicam seu desenvolvimento.

O nacionalismo econômico agia como uma grande trava para o entrelaçamento entre estes países. Tal isolamento baseado no impedimento da entrada de produtos importados e no cerceamento da entrada de investimentos externos reduziu – ou não permitiu que passasse a existir – a competitividade dos vários setores econômicos desses países¹⁰⁹, constituindo mais um elemento a dificultar o surgimento e a reduzir o interesse dos empresários e agricultores no processo de integração regional, mesmo que este fosse apenas uma empreitada localizada.

Embora se possa fazer uma clara distinção entre a atuação das grandes e pequenas empresas no que diz respeito à sua estratégia de inserção no mercado regional e global, há também uma clara convergência de interesses (Hirst, 1996; Oliveira, 1999).

“O interesse das médias e pequenas empresas pelos processos de integração sub-regional está determinado, em grande medida, por sua capacidade de vinculação com os setores anteriormente mencionados. A principal fonte de oportunidades para estas empresas reside no processo de terceirização impulsionado pelas indústrias de grande porte – nacionais e internacionais – que abrem espaço para os chamados nichos de especialização intra-industrial” (Hirst, 1996, p. 277).

¹⁰⁹ Medidas protecionista não necessariamente conduziram a este tipo de resultado. Os países chamados tigres asiáticos, mantiveram durante muitos anos políticas protecionistas que visavam proteger e incentivar a indústria nacional e permitiram que seu parque industrial se desenvolvesse, atingindo altíssimos índices de produtividade e de qualidade, além de dota-las da capacidade de produzir inúmeras inovações tecnológicas, a ponto de fazê-las concorrer com as principais potências econômicas do globo. A Coréia do Sul é um caso exemplar.



Desse modo, se o grande empresariado via com bons olhos a abertura e estaria melhor preparado para enfrentá-la, o pequeno e médio empresariado tinha grande interesse (embora de forma pouco homogênea; não se pode dizer que todos ou mesmo a maioria dos empresários deste porte seriam beneficiados por este processo, mas havia sem dúvida a atração da potencialidade que pairava no ar a atirar-lhes a cobiça) em atuar nos possíveis novos nichos de mercado, que em momento de crise e de estagnação econômica poderia exercer um fator de atratividade ampliado. Como há um óbvio desnível na capacidade de pressão destes grupos, apesar das vantagens relativas de que poderiam dispor, o fato é que *“em face das políticas unilaterais de liberalização comercial, os pequenos e médios empresários têm sido forçados a abandonar as práticas defensivas utilizadas durante a vigência do modelo substitutivo”*¹¹⁰ (Hirst, 1996, p.281)

Segundo a autora, a estas empresas restava apenas aceitar o desafio de modernizar os modelos tecnológicos e de gestão e partir em busca de sócios dentro e fora do país, além de partir para a conquista de novos mercados, visto que com a abertura do mercado interno para a concorrência estrangeira, as oportunidades caseiras escasseavam. O apoio governamental a este desafio pode ser considerado pífio em todos os países membros do Mercosul, embora no Brasil, os mecanismos de apoio tenham sido superiores àqueles oferecidos pelos outros Estados-parte (Hirst, 1996).

A despeito de seu viés eminentemente economicista, a força motriz do mercosul é política.

“A América do Sul constitui a prioridade da política externa, (...). A ação na América do Sul deverá atender ao objetivo de construção da integração econômica e da cooperação política e social, a partir de uma atitude brasileira que reconheça as assimetrias e procure equacioná-las de forma generosa” (Guimarães Neto, 2003)¹¹¹

¹¹⁰ Modelo econômico baseado na substituição de importações

¹¹¹ Discurso Proferido pelo Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, Secretário-Geral das Relações Exteriores, por ocasião da Transmissão do Cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores. Brasília, 09/01/2003.



O equacionamento das assimetrias de forma “generosa”, como propõe o embaixador, só pode ser possível a partir de uma tomada de posição que privilegie não apenas os resultados econômicos da integração, mas também – e talvez, principalmente – seus dividendos políticos no cenário mundial. Este é mais um paradoxo neste processo tão complexo: a política externa do país privilegia as questões econômicas, entretanto, ela é vista não como um fim em si mesma, mas como uma forma de se obter outros resultados; desta forma, constituiu-se um processo de integração regional baseado no liberalismo econômico com o objetivo de se atingir dividendos políticos como meta principal. Tais dividendos políticos se refletiriam numa posição de liderança do Brasil na América Latina e numa participação mais ativa no cenário mundial, na condição de potência regional. Este objetivo não foi traduzido em conquistas reais de forma tranqüila, na medida em que o surgimento de uma classe empresarial disposta a apostar suas fichas no mercosul gerou também interesses próprios de um grupo de pessoas que não tinham a intenção de fazer concessões do porte pretendido pelo poder público.

De alguma forma isto mostra que a produtividade agrícola e industrial já se tornou um pressuposto das políticas governamentais, sendo já talvez um subproduto da nova mentalidade que se instala na região, em que cada país deve primar pela qualidade de seus produtos de exportação, e preparar suas indústrias para suportar a competição com empresas estrangeiras pelo seu mercado interno. Novos tempos, nova postura, nova mentalidade, novos parceiros. Aqui está uma diferença qualitativa fundamental entre o mercosul e os outros blocos que o precederam; pela primeira vez o país se preparou para a abertura comercial adotando medidas práticas ao invés de apenas assinar os tratados. Quando o tratado de assunção foi assinado havia um clima de abertura e de modernização que influenciou decisivamente o empresariado dos países membros – em especial no Brasil – em direção à obtenção de ganhos de produtividade como forma de conquistar mercado.

O mercosul surgiu no preciso momento em que o empresariado estava mais suscetível a um impulso de liberalização; apresentando, entretanto, uma



característica crucialmente importante para o seu apoio incondicional: o fato de que ele serviria como um tubo de ensaio para a vaga globalizante. O bloco regional que toma forma com o mercosul é um ambiente menos agressivo do que a competição desenfreada no mercado mundial, e a isto se soma a diretriz política e cultural sob a qual ele se apresenta, desta forma, cria-se a sensação de estarmos entrando numa comunidade fraterna.

De um ponto de vista realista¹¹², a formação da preferência por parte destes grupos levará sempre em conta a manutenção ou ampliação do poder de barganha ou de acesso a mercados, ou seja, a potência de concorrência destes grupos. Por mais que predomine uma visão idealista a respeito da formação de um grupo regional visando tornar-se uma comunidade fraterna de nações no seio do Mercosul, o fato é que a opção por este segue critérios bastante pragmáticos.

A ideologia neoliberal importada dos países centrais do capitalismo, juntamente com as adversidades do contexto da economia internacional neste período inicial do processo de abertura da economia nacional, certamente explicam muito do que ocorreu neste período (em geral e em relação ao Mercosul), mas é preciso tomar com certa reserva a avaliação global de sua influência no processo. Segundo Schwartz,

"(...) para alguns analistas e políticos, esse tipo de viés na reforma do Estado é útil. Eles contam com a pressão externa ('gaiatsu', na expressão consagrada nos estudos sobre reformas no Japão) para romper a inércia ou superar as resistências de grupos políticos que dominam o governo" (2000, p. 31).

Entretanto, é preciso considerar que em cada país esta pressão trazida pelos eventos externos será absorvida de forma diferente. A despeito de toda a abertura comercial e política do país, e do predomínio do ideário neoliberal ao longo da última década a necessidade de criar uma hegemonia de fato no que diz respeito à política e o interesse nacional deve levar em conta que a exacerbação

¹¹² Da escola política do Realismo.



da exclusão social poderia levar a uma perigosa confrontação com as classes menos favorecidas. Por este motivo, criar uma hegemonia não apenas serve ao propósito de submeter as classes subalternas a seu próprio interesse: através desta hegemonia as elites afastam o fantasma do populismo e do “cesarismo”. Da mesma forma que o regime militar foi uma resposta à mobilização popular, de modo que este Estado se constitui em oposição às reivindicações populares (ou seja: um César a serviço das elites), o Estado poderia ser tomado por um líder carismático de apelo populista que se colocasse como “defensor” das causas populares. Em meados dos anos oitenta, nenhum destes tipos de intervenção era do interesse das elites.

A adoção do ideário neoliberal no Brasil (assim como em todos os outros lugares) e sua identificação como política hegemônica estiveram condicionadas às possibilidades oferecidas pelas articulações políticas locais.

4.4 A FORMAÇÃO DO CONSENSO NA AMÉRICA LATINA

4.4.1 a virada no processo de integração

A brutal elevação das taxas de juros efetuada por Paul Volker, Presidente do FED (Federal Reserve Bank, o Banco Central Norte-americano), juntamente com o segundo choque do petróleo, jogam o mundo num período recessivo que viria a ter repercussões também na América Latina, interrompendo uma longa seqüência de altas do PIB. A nova realidade das taxas de juros no mercado internacional leva a uma crise da dívida externa, e o subsequente acordo com o FMI força o país a gerar altos superávits comerciais para custear o serviço desta dívida.

Conforme já vimos, o motor do estado desenvolvimentista era o endividamento externo, o fim da liquidez dos mercados internacionais e dos juros baixos torna evidente a necessidade de se reformular a política de desenvolvimento do país (e no continente). Segundo Mônica Hirst, a virada da estratégia integracionista que resultou na formação do Mercosul, esteve



comprometida em maior ou menor grau com o ideário neoliberal, embora o tema da integração em si, tenha redundado apenas em discussões marginais no sentido político.

“Obrigados a aceitar regras de acesso seletivo aos mercados dos países industrializados, as economias da sub-região tratam de assegurar maior reciprocidade por suas políticas de liberalização unilateral” (Hirst, 1996, p.287)

O senso de comunidade compartilhado pelos países do Mercosul deriva também do fato de que eles compartilham uma situação de exclusão no sistema internacional. Para o empresariado isto significa além da dificuldade de acesso aos mercados mais ricos do mundo, um problema a mais para obter facilidades de financiamento e novas tecnologias através de parcerias. A idéia do bloco como um eliminador de desvantagens comparativas para os países membros visa não apenas criar um escudo protetor contra os efeitos nefastos da abertura indiscriminada, mas também enviar um sinal positivo para a comunidade internacional, mostrando que aqui é possível investir com segurança.

A forma como o debate sobre a integração se processa nos principais países componentes do bloco possui sutis diferenças. Segundo Hirst, na Argentina, o debate está ligado diretamente às reverberações do programa de estabilização e liberalização econômica iniciado no começo dos anos 80. Neste país, a associação com o Brasil seria então percebida como uma entre tantas outras dimensões deste processo. O principal temor seria a aceleração do processo de desindustrialização a que o país vem sendo submetido há anos. No caso brasileiro, além da preocupação dos setores menos produtivos e competitivos, há aqueles que identificam a integração regional como sendo um primeiro passo para a abertura e desregulamentação da economia brasileira. Como o apoio do empresariado é maior, a possibilidade de se tolerar resultados negativos na balança comercial é maior no Brasil do que nos outros países membros. Isto é o que permite a “equação generosa” das assimetrias em todos os níveis entre o Brasil e o restante dos países do Mercosul. Este equacionamento, entretanto, tende a ser muito mais limitado do que o governo gostaria de poder implementar. Se de uma forma genérica perdas poderiam ser toleradas, no âmbito



setorial isto não é o que ocorre, visto que individualmente nenhum empresário estará disposto a suportar prejuízo em seu negócio em razão de benefícios concedidos à concorrência internacional.

Concebido, portanto, como um mero instrumento de política econômica, logo o Mercosul se espalhou por diversas outras esferas da sociedade dos países envolvidos, constituindo-se até mesmo, numa garantia das liberdades democráticas em países recém saídos de governos ditatoriais de várias décadas. Junto com a iniciativa governamental de liberalização na área comercial, vieram a coordenação de políticas externas; cooperação em matéria de segurança internacional; cooperação em matéria judiciária e de segurança interna e também uma série de esforços conjuntos na área de educação. A esse respeito, segundo a própria diplomacia brasileira:

"Sobressai, em especial, a relevância do Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático (1998). O MERCOSUL tornou-se garantia da consolidação dos regimes democráticos em nossa sub-região. Esse "enriquecimento" da agenda é exemplo vivo do dinamismo e da força política da idéia da integração." (Cúpula do rio).

Pode-se afirmar, a partir das palavras da própria diplomacia brasileira, como visto acima, que o governo brasileiro encara o processo de integração regional como um empreendimento de caráter político-estratégico, em busca da criação de um arcabouço de interpenetração de interesses e de convergências entre as concepções de desenvolvimento e o ideário nacional dos vários Estados-parte. Esta característica dual político-estratégica e econômico-comercial, sendo que normalmente esta última característica prevalece sobre as demais, permanecendo no núcleo central das discussões, inclusive em nível parlamentar.

O Tratado de Assunção, que funda legalmente o Mercosul, é um tratado essencialmente econômico, na medida em que visa constituir um mercado



comum¹¹³, mas o acordo regional vem se ampliando mais e mais para outras áreas. Em outras palavras, o projeto inicia-se no governo com uma determinada característica, mas paulatinamente vai abrindo novos espaços na agenda governamental, mesmo antes de se esparramar para o resto da sociedade. De alguma forma se pode afirmar que há um spillover¹¹⁴ em diversos níveis, e com diferentes intensidades. No caso do Mercosul, houve um spillover bastante localizado, centrado basicamente sobre os grupos de interesse e esferas governamentais diretamente ligadas à *intelligentsia*¹¹⁵ ou aos setores econômicos com os olhos voltados para o mercado internacional, sendo que somente nas regiões fronteiriças a sociedade em geral parece ter sido mais afetada, e por isso mais predisposta a interagir com este novo fenômeno¹¹⁶.

113

1. "Área de Livre Comércio: pressupõe a extinção completa de tarifas alfandegárias entre países que participam da integração, mantendo cada um deles total soberania com relação a terceiros países, ou países não participantes da integração.
2. União Aduaneira: é uma ampliação da zona de livre-comércio, com a eliminação de tarifas alfandegárias e outras medidas consideradas como barreiras ao comércio. Pressupõe a criação de uma tarifa externa comum entre países que dela tomam parte em relação aos demais. Esse tipo de integração requer, a princípio, uma certa delegação de soberania. Ela é um processo gradual, iniciado por uma agenda comum com vistas ao estabelecimento de tarifas comuns e progressivas entre todos.
3. Mercado Comum: pressupõe tudo o que foi citado anteriormente, acrescido de uma livre circulação de bens de capital e fatores de produção. O nível de homogeneização e de legislação comum neste nível exige algum tipo de institucionalização, necessitando, portanto, de um certo grau de supranacionalidade. Sua negociação é muito complexa e exige, na sua formação, uma certa coordenação das políticas macroeconômicas, permitindo uma unificação limitada destas.
4. União Econômica: compreende o anterior, acrescido de uma unificação das políticas macroeconômicas dos países, pois as diferenças entre elas são problemáticas para o aprofundamento deste tipo de integração, exigindo uma solução. Atingir este nível de integração significa chegar a uma integração econômica completa. A união econômica tenderia à diluição da identidade econômica das nações e poderia resultar numa integração política, onde os países se tornariam regiões de um Estado maior." (Vigevani, 2000, relat. pag. irreg.).

¹¹⁴ Por falta de uma tradução melhor "desbordamento", ou esparramamento. Ampliação da área de influência do projeto de integração regional pelo aumento do nível de conhecimento, de interrelação de pessoal, etc.

¹¹⁵ Intelectualidade, diplomacia, altas esferas governamentais, etc.

¹¹⁶ É amplamente visível nos discursos dos parlamentares o fato de que os políticos ligados às comunidades fronteiriças manifestam muito mais interesse em assuntos internacionais, especialmente aqueles que se referem a integração regional, visto que estes os afetam mais diretamente.



4.4.2 O caso argentino

No caso argentino, o processo de abertura ocorre também em grande medida devido ao contexto internacional, mas a desintegração do Estado se deu de forma diferente. Na tentativa de desarticular os movimentos sociais populares e os grupos políticos de esquerda, as organizações político militares da argentina tomaram o controle do Estado com o apoio dos grupos econômico-financeiros dominantes. Tais grupos submeteram o Estado a seus interesses, reduzindo os gastos públicos destinados às políticas sociais, deste modo, ainda no primeiro ano da ditadura militar, a participação da massa salarial no PIB argentino despencou quinze pontos percentuais (Argumedo e Quintar, 2000). A reorientação da política econômica com o objetivo de favorecer apenas as maiores empresas industriais levou a um profundo processo de desindustrialização em diversos setores com capacidade de pressão política menor. A partir de 1977, medidas visando ampliar o protecionismo em relação aos principais setores industriais, juntamente com uma nova política de valorização cambial impossibilitavam a continuidade de diversos setores industriais locais, fazendo com que durante o período ditatorial argentino, a ocupação industrial tenha decrescido 30% (Argumedo e Quintar, 2000).

O mal-estar em relação à deterioração das condições sócio-econômicas, e a diminuição da tolerância ao autoritarismo e à repressão encontram sua maior expressão nos protestos das mães e avós da Praça de Maio, favorecendo o surgimento a partir do ano de 1981 de novas formas de resistência à ditadura (Argumedo e Quintar, 2000).

Acordos entre partidos políticos proscritos pelo regime passaram a forçar cada vez mais abertamente a discussão em torno do retorno da democracia. Pressionados em várias frentes, os militares argentinos resolveram desviar as atenções para uma questão externa, capaz de mobilizar a opinião pública a seu favor. Em nome da "luta anticolonialista", decidiu-se partir para a reconquista das ilhas Malvinas, mas a humilhante derrota sofrida no campo de batalha e o comportamento corrupto dos militares em relação contribuições que realizara a sociedade com os recrutas que estavam na frente de guerra, junto com a perda do



apoio dos Estados Unidos (transformados em inimigos ao aliar-se à Inglaterra) enfraqueceram muito a ditadura. *"Destarte, no final de 1982 os comandantes viram-se obrigados a convocar eleições para o ano seguinte"* (Argumedo e Quintar, 2000, p. 40).

Raúl Alfonsín, candidato da Unión Cívica Radical (UCR), partido historicamente identificado com as classes médias argentinas bate-se com o partido Justicialista, formado em sua maioria por membros da ala direita do peronismo e que em geral foram colaboradores do regime militar (Argumedo e Quintar, 2000).

Alfonsín inicialmente busca privilegiar o crescimento econômico interno, com uma política de redistribuição de renda, condicionando o pagamento dos serviços da dívida externa a estas metas. A partir de 1985, entretanto, o lançamento do Plano Austral supõe uma grande guinada no projeto político-econômico argentino.

"Embora o plano fosse apresentado como um instrumento para a luta anti-inflacionária, na realidade tratava-se de um programa de estabilização econômica condicionado pelo FMI, que significava o congelamento dos salários e dos preços, como modo de respaldar a estabilidade da moeda e de promover o incremento das exportações, cujo fim era obter um superávit comercial para garantir o pagamento dos compromissos da dívida externa" (Argumedo e Quintar, 2000, p. 42).

Aqui encontra-se um grande ponto de contato entre os eventos ocorridos em toda a América Latina neste período: a receita das grandes instituições financeiras internacionais para a aplicação de políticas fortemente recessivas com o objetivo de diminuir as importações com base no arrocho da capacidade de consumo da população, visando gerar dividendos para o pagamento da dívida. Os regimes militares endividaram pesadamente estes países, fazendo com que a crise da dívida estourasse nas mãos dos recém eleitos governos democráticos. Em relação ao governo argentino, a aplicação do plano austral:

"(...) seria expressão de uma mudança na estrutura de alianças do alfonsinismo porque, de um lado sustentava-se num acordo do governo com os principais conglomerados empresariais locais (...) e do outro, com o setor trabalhista conhecido como 'CGT-Azopardo'; os mesmos que tinham integrado o pacto militar-trabalhista denunciado por Alfonsín durante sua campanha eleitoral" (Argumedo e Quintar, 2000, p. 42).

Sendo assim, segundo estas autoras, no ano de 1985 a UCR reformula profundamente seu discurso em favor da modernização, incorporando os valores liberais fundamentais. Sua atuação a partir de então, visaria a governabilidade institucional, a crítica ao autoritarismo e ao corporativismo.

O Agravamento das tensões sociais mina ainda mais a capacidade de controle do Estado, beneficiando os grupos econômico-financeiros que lucravam muito com a especulação financeira. É interessante notar que um fenômeno parecido ocorria no Brasil, quando grandes grupos industriais preferiam investir seus recursos na ciranda financeira a alocá-los na produção. A crise estrutural do Estado deixa a economia Argentina vulnerável ao apetite dos grandes grupos econômicos locais e os bancos credores estrangeiros, que buscavam manter estratosféricas taxas de retorno à custa do patrimônio público. Segundo Argumedo e Quintar, estes setores deram um "golpe de mercado" na Argentina, quando um grupo de bancos estrangeiros induziu a depreciação do austral através de uma compra maciça de dólares. A quebra do estado, endividado interna e externamente, junto com a erosão de sua capacidade reguladora leva a que empresariado nacional e credores externos direcionem a economia Argentina para a busca da abertura e o Estado é levado a buscar implementar medidas visando sua própria diminuição¹¹⁷, tais como a venda de estatais. Estes acordos coincidem com a política implementada pelos Estados Unidos e o FMI com o plano Baker, que tentava garantir o pagamento da dívida mediante a venda do patrimônio das

¹¹⁷ Paradigma liberal do Estado mínimo.



empresas e serviços mais rentáveis do Estado. Define-se a partir desse momento uma nova estratégia, na qual se complementam o ajuste fiscal com a privatização das empresas e serviços públicos, através da capitalização da dívida externa (Argumedo e Quintar, 2000).

Apesar de o golpe militar argentino visar a preservação do interesse dos grandes grupos privados nacionais, e de estes grupos permanecerem no controle do organismo político após a saída dos militares, o fato é que neste momento:

"(...) a Argentina encontra-se numa situação onde a maior parte de suas exportações são de carácter primário ou de ramos industriais com baixo valor agregado (comodities) e abandonaram-se aqueles setores produtivos que têm maior capacidade para se incorporarem no processo de mudança tecnológica" (Argumedo e Quintar, 2000, p. 53).

A despeito da adoção do ideário liberal e da opção pela abertura, a indústria argentina vivia nos momentos cruciais de constituição do Mercosul, e ao longo de todo o processo, uma situação de grande fragilidade.

"A fraqueza da estrutura exportadora e a crescente dependência das importações para o consumo interno e para a produção geraram como tendência predominante neste período um déficit na balança comercial, que se soma ao déficit que se arrasta na balança de pagamentos" (Argumedo e Quintar, 2000, p. 53).

Isto contribuiu significativamente para que neste país, onde o ideário liberal teve mais força do que no Brasil, também se optasse por um processo de abertura tendo em vistas alguma proteção para seus setores produtivos internos¹¹⁸. Também na Argentina o Mercosul é resultado de uma combinação de inúmeros fatores que poderiam encontrar sua expressão maior no fato de que seu sistema produtivo afetado por décadas de políticas altamente ineficientes de

¹¹⁸ Este não foi o caso do Chile, por exemplo.



industrialização não estava em condições de competir em igualdade de condições com empresas estrangeiras.

Possivelmente a política de abertura tenha gerado uma falsa sensação de prosperidade econômica entre os países da região, na medida em que a invasão de produtos importados satisfazia os anseios da população de consumir produtos de qualidade. Seja como for, as reformas efetuadas na América Latina seguindo a receita do Consenso de Washington (estabilização da economia baseando-se numa política neo-clássica de austeridade fiscal, desregulamentação dos mercados, austeridade fiscal e privatizações), levaram ao menos inicialmente a um período de crescimento econômico bastante superior ao da "década perdida" anterior. A sensação de prosperidade trazida pelo acesso a mercadorias de qualidade superior importadas, subitamente disponíveis, as mudanças profundas geradas no sistema produtivo, nas relações trabalhistas, o desenvolvimento de novos produtos, de alta tecnologia; o novo lugar ocupado no sistema econômico por setores inteiros, antes inexistentes, trouxeram profundas alterações não apenas para as economias nacionais, mas para as próprias sociedades nacionais dos países envolvidos.

Se cada um dos países latino-americanos encontrou seu próprio caminho para a abertura e reforma econômica de acordo com suas próprias particularidades nacionais (Sangmeister, 1998), é fato que todos foram afetados decisivamente pelo processo de modernização decorrente do contato mais próximo com a sociedade internacional (Czerny e Kohlhepp, 1998).

"Las transformaciones generadas por el desarrollo del comercio internacional aumentan la capacidad de elección y decisión de los consumidores al disponer de mayor surtido de productos y precios más bajos por la integración de los mercados nacionales" (Aromando, 1999, p. 42).

Não se pode ignorar a atração que este novo universo de consumo exerce sobre uma classe possuidora que durante décadas não pôde exercer seu



potencial de consumo devido às restrições de importação (aos produtos e às idéias). Deste modo, nem sempre motivos macroeconômicos podem ser responsáveis por todos os eventos em ação em economias complexas como as da região, especialmente Brasil que manteve o parque industrial mais diversificado e possui a sociedade mais heterogênea.

Diante da enxurrada de produtos importados tanto no Brasil quanto na Argentina logo no início do processo de abertura, deveria parecer óbvio para os industriais da região as vantagens da aproximação das economias dos dois países. Segundo Aromando:

"En sentido amplio, el crecimiento de los mercados es un dato esencial para el aprovechamiento de las economías de escala asociadas al progreso técnico.

La integración se justifica entre economías nacionales con grados similares de diversificación productiva, que les permite aprovechar las oportunidades que brinda el comercio intraindustrial para la promoción del desarrollo a largo plazo" (1999, p. 44)

Os principais sócios no Mercosul - Brasil e Argentina, são países que apesar de algumas assimetrias possuem graus de similaridade muito maior entre si do que com as grandes potências econômicas do mundo desenvolvido. Ao ter início o processo de construção do Mercosul, além destas similaridades, ambos vinham passando por processos de transformação profundos e que os aproximava e os colocava numa situação que para as elites políticas, econômicas e intelectuais podia ser identificável como algo do tipo "estar no mesmo barco", ou com a sensação de compartilhamento de um destino comum.

A instabilidade econômica e a desestruturação do Estado levaram a uma busca por respostas parecidas para sair da crise. Tanto o plano de convertibilidade argentino, quanto o plano real são planos baseados no controle cambial, substituindo as antigas políticas econômicas cujo fundamento estava amparado no controle tarifário (políticas isolacionistas e protecionistas), desse



modo:

"(...)cuando los instrumentos tradicionales pierden relevancia, crece la importancia de la política cambiaria, por la mayor participación las manufacturas en las exportaciones totales. La existencia de tipos de cambio alto es relevante no solo para exportación de manufacturas, sino para atraer inversiones directas orientadas a la exportación de manufacturas, sino para atraer inversiones directas orientadas a la exportación" (Aromando, 1999, p. 46).

As inversões diretas de capital em direção aos países latino-americanos sempre foram muito instáveis, deste modo, estes países disputavam investimentos, o que muitas vezes gerou processos limitados de fricção entre eles. As políticas econômicas similares adotadas nos países do Mercosul tiveram impacto bastante significativo para sua continuidade. Esta condição básica viu-se prejudicada imensamente quando o real foi desvalorizado.

A desvalorização do real marca o fim de um importante ciclo do Mercosul, entretanto, antes disto, já havia na Argentina uma polarização maior do que no Brasil em torno de possíveis caminhos a serem trilhados para se atingir a completude do processo de integração.

Para a Argentina, a importância da parceria com o Brasil tinha uma conotação muito mais econômica do que política. Segundo Alcides Costa Vaz, a origem deste interesse estava ligado, como no caso brasileiro, à necessidade de buscar outro modelo econômico, igualmente em face do esgotamento da experiência da substituição de importações. Além de ser uma tentativa de reparar os estragos causados pelo processo de abertura indiscriminada efetuada pelos militares entre 1976 e 1982, notadamente sob a batuta do ministro Martinez de Hoz. Apesar do interesse argentino na abertura, a lembrança de tal catástrofe levava à preferência pela adoção de um modelo intermediário, e neste sentido, uma associação relativamente simétrica com o Brasil seria bastante bem-vinda. A orientação liberal conferida pelos novos governos (Collor e Menem) conferiu



importante sinergia ao movimento de aproximação. A despeito da restauração democrática a Argentina quando da ascensão de Carlos Menem encontrava-se isolada politicamente, além de decadente do ponto de vista econômico (Vaz, 2002). A guerra das Malvinas teve papel importante nesse relativo isolamento político. Durante essa guerra, os EUA não apoiaram a Argentina, conforme esta esperava, apesar disso, a estratégia de inserção internacional argentina traçada por Menem passava por uma aliança privilegiada com este país. Como forma de superar a decadência econômica e o isolamento político a Argentina procuraria atuar em duas frentes: conforme já dissemos, ao contrário do Brasil, a Argentina busca aproximar-se dos EUA, como forma de obter recursos econômicos e respaldo político internacional. Outra frente de atuação seria:

“(...) o redirecionamento do processo de integração no Cone Sul, de modo a permitir acesso ao mercado em bases preferenciais e em condições mais equânimes de competição que aquelas encontradas no primeiro Mundo e também a colocar, para o setor produtivo argentino, a oportunidade de preparar-se para o contexto de abertura generalizada” (Vaz, 2002, p. 85)

Assim como no caso brasileiro, a política exterior argentina passou a ser formulada tendo em vista as forças de mercado, e tornou-se um instrumento para objetivos de desenvolvimento.



Conclusão

Pensar a existência de um determinado fenômeno social, a exemplo do caso da Integração Regional, exige mais do que a simples descrição dos fatos políticos ou econômicos que poderiam ser determinantes em sua criação. O objetivo deste trabalho não foi o de traçar o histórico do Mercosul, nem propriamente descrever sua origem ou o processo negociatório em torno do qual este tomou corpo. Pretendemos ao longo destas páginas expor algumas idéias acerca das características e do sentido da conjuntura sócio-política em que o Mercosul se consolida como uma realidade possível.

Todo o processo negociatório, e mesmo o surgimento do interesse econômico que impulsionou a integração regional não se deram isoladamente. Eles tornaram-se possíveis em função de uma ampla série de fatores que dizem respeito não apenas ao modelo de desenvolvimento adotado pelo país (e também por seus sócios), mas também à sua dinâmica política.

Existe um sentido na formulação de políticas públicas, ao qual não escapa a política externa. Tal sentido não pode ser entendido como uma teleologia, ou algo predeterminado, na medida em que os atores da política estão em constante transformação. Mesmo aqueles atores que detêm o controle da formulação dessas políticas, não o fazem exatamente da maneira como pretendem: existe um elemento imponderável em todas as ações humanas, e tudo está sujeito a isso. Em outras palavras, os detentores do poder controlam o sentido do desenvolvimento das políticas públicas, mas não todos os seus elementos. Existe espaço tanto para as contingências impostas pela própria realidade material quanto para a negociação e disputa em todos os níveis entre as forças políticas em movimento.

Empurrar o país numa determinada direção não é algo que se possa fazer com precisão aritmética, é justamente disso que tratamos ao abordar a maneira como se construiu a forma assumida pelo liberalismo brasileiro. Ao longo da história as elites construíram no país um liberalismo possível diante das possibilidades e limitações materiais e históricas, de modo que a todo o momento



a construção hegemônica formulada precisou ser legitimada com as ferramentas disponíveis. O mesmo se dá no momento em que o ideário neoliberal ganha força, no início dos anos noventa.

A despeito da pregação em prol do “Estado mínimo”, feita pelos próprios neoliberais, construção desta hegemonia passa inapelavelmente pela relação entre a sociedade e o Estado, conforme vimos em José Honório Rodrigues. Ainda que não pressupondo a existência de uma formulação deliberadamente classista e unitária, a disputa política em torno do projeto de país delineou os contornos das políticas públicas que deram forma ao país, tanto no que diz respeito aos aspectos internos da economia, quanto no que se refere às relações entre o Brasil e o mercado internacional. A identificação entre interesse setorial e interesse nacional, cuja simbiose se materializa no processo de criação de hegemonia e em última instância reverbera no Congresso Nacional, traduz a idéia de que os encaminhamentos da política de integração, tanto quanto quaisquer outros, estiveram sempre ligados a uma determinada visão de país, que tornou-se hegemônica. No caso específico do Mercosul, muito mais do que a idéia de abertura neoliberal. Ambas são idéias claramente identificadas com um determinado propósito, que serve muito mais aos interesses de uma classe do que de outra, no entanto, a legitimação construída em torno do Mercosul obteve apoio muito mais amplo do que no caso da abertura irrestrita.

Quando dizemos: “as classes menos privilegiadas não têm representação adequada no cenário político” isso não implica dizer que elas não sejam ser levadas em conta no cenário político. Na verdade, esta afirmativa deve levar-nos a tentar entender quais as conseqüências desse fato. A nosso ver significa, e significou ao longo do tempo, que as classes dominantes sempre recorreram a formas alternativas de manter o Estado sob controle.

Desse modo, elites e interesse nacional, conforme vimos, são dois conceitos bastante abstratos e intrinsecamente ligados. A materialidade desses conceitos define-se, segundo Honório Rodrigues, no seio do Estado, na administração pública – mais precisamente na definição do gasto público. Mais do que isso, não apenas o orçamento de Estado, mas a própria direção do modelo



econômico que influencia diretamente na vida das pessoas. A importância desse grupo na definição desse interesse nacional é ponto fundamental na compreensão de qualquer fenômeno social da magnitude do Mercosul.

É evidente que, embora a por princípio o interesse nacional esteja acima do interesse de classes¹¹⁹, o grau diferenciado de acesso que as classes sociais têm ao poder público leva a efetiva distorção na representação deste interesse “nacional”. A política externa, que é uma derivação da política interna e, portanto, é fruto dos interesses e resultado da capacidade de influência e do jogo político, e de classe. É preciso, entretanto, levar em consideração o fato de que a política externa brasileira é essencialmente definida no Itamaraty, com baixo nível de interferências políticas de qualquer natureza. Nisso pesa a percepção de que questões externas normalmente se confundem razoavelmente bem com o interesse geral e o bem comum. Em nossa análise, esse interesse geral certamente poderia ser relacionado ao interesse nacional.

Na medida em que os interesses em âmbito doméstico e externo compõem parte de um todo, a formulação da política externa por uma burocracia especializada representada pelo Itamaraty, eles mesmos pertencentes a uma elite conservadora e bem preparada, projeta nesta mesma política a reflexão de sua própria imagem. Tal combinação de pragmatismo econômico e idealismo político em mais elevado nível, são elementos que permitem que seus formuladores possam falar em nome da nação, tornando-os pouco sujeitos à correlação de forças que domina a “pequena política”. Enquanto no cenário interno os interesses são facilmente identificáveis no que diz respeito a sua motivação, representatividade e filiação ideológica, o processo de formulação de política externa se utiliza de mecanismos mais sutis, o que torna menos explícito, embora não necessariamente de forma intencional, seu viés ideológico.

Sendo assim, podemos afirmar que política externa é política de classe, e é nesse sentido que foi orientada a abertura econômica do país.

Como vimos, segundo Celso Furtado o padrão brasileiro de desenvolvimento no século XX caracteriza-se pelo surgimento e progressiva

¹¹⁹ Assim como o Congresso Nacional, que teoricamente representa a coletividade.



predominância de uma série de fatores que conduziram à formação de um processo de industrialização na forma de uma economia capitalista industrial. Tais características, produzidas pela condução de uma elite interessada na transição de uma economia cafeeira para outra forma de sustentação econômica, mais diversificada, abriu caminho para um determinado tipo de industrialização, que se caracterizava pela baixa seletividade e orientação setorial. O elevado protecionismo, além da própria atuação do Estado intervencionista, eram marcas do padrão de desenvolvimento fortemente centrado no mercado doméstico. As diversas formas de proteção passavam inclusive pela redução dos custos privados decorrentes do investimento na atividade manufatureira pela sua transferência ao estado, através de diversas formas de subsídios, diretos ou indiretos. No entanto, ao contrário do que ocorreu em outros países, em que houve forte intervenção do Estado no processo de industrialização, não resultou em incentivos à competitividade e à produtividade, nem investimentos em tecnologia.

Essa conjugação de fatores o tipo de modelo chamado “processo de substituição de importações”. A longo prazo, no entanto, a substituição deixou de ser um fator dinâmico, convertendo-se num entrave à acumulação e à continuidade do desenvolvimento. Seu esgotamento trouxe sérias consequências para o país. Vários problemas estruturais da economia brasileira tornam-se evidentes em função do esgotamento do modelo de substituição de importações (embora essa não seja a única causa), especialmente no momento em que a renda deixou de crescer. Lançando mão do instrumento inflacionário, que permitia que o setor industrial se apropriasse do excedente produtivo da economia e o destinasse essencialmente aos investimentos, o Estado representante das classes dominantes vinha sustentando uma expansão econômica que em seu momento final, levou a que esta mesma inflação tivesse efeitos nefastos sobre o modelo, agindo sobre a renda já existente, desse modo, alguns setores passaram a ser empobrecidos em favor de outros.

Isso era especialmente ruim porque, conforme dissemos, não se poderia manter as classes subalternas sob controle sem que esta obtivesse ao menos benefícios marginais dentro do sistema econômico. Ao longo do “milagre”



econômico, a expansão acelerada permitia que mesmo num modelo excludente, as classes mais baixas obtivessem ganhos. A dificuldade de legitimação de um Estado autoritário que conduzia um modelo econômico extremamente gerador de desigualdades leva a que sejam buscadas novas formas de sustentação para as classes dominantes. O mecanismo gerador de hegemonia não mais poderia lançar mão de recursos autoritários tanto em função da fragilidade relativa da posição dominante, que não conseguia mais conduzir o país em direção ao sucesso econômico, quanto por causa do contexto externo, que não mais tolerava ditaduras na América Latina.

Segundo Sônia Draibe, o exacerbado custo social da crise econômica, juntamente com as conseqüências desastrosas de um padrão de desenvolvimento excludente, reacende no início dos anos oitenta a discussão sobre a relação necessária entre política econômica e política social. Tais políticas, entretanto, nunca obtiveram sucesso, em grande medida, devido à própria forma como o Estado brasileiro se organizava. Em seus momentos finais, o Estado liderado pelo regime militar não tinha mais capacidade de conduzir o processo de manutenção de hegemonia tanto em função da sua incapacidade de gerenciar a crise social, quanto por sua ineficiência na manutenção do crescimento econômico, o que contribuiu severamente para a desagregação de sua base de sustentação.

Com o regime militar totalmente desacreditado, o governo não era mais visto como agente da mudança, antes o contrário, devido a sua incapacidade de gerenciamento, aliada ao contexto externo adverso e ao “efeito captura”¹²⁰, identificado de forma cada vez mais evidente com este bloco hegemônico controlador do Estado.

Este fato leva ao rompimento com este mesmo bloco, por parte da burguesia, a quem este Estado não tinha mais utilidade nestes moldes – ou seja, o intervencionismo, que caracterizava a política de substituição de importações não era mais do interesse dessas classes.

¹²⁰ Simbiose entre o Estado e os interesses privados, que fazia com que as políticas de governo para a área econômica fossem sempre determinada por determinados interesses particulares e não pelas reais necessidades do país.



Paradoxalmente, a despeito da percepção da gravidade da crise do Estado vivida neste período, as análises de tipo neoliberal que ganhavam forma neste momento, passaram a localizar no Estado e no gasto social a fonte geradora de todos os males. Nessas análises a superação da crise implicaria o desmantelamento do Estado-providência, o que seria concretizado a partir da privatização das empresas e agências públicas, e do enxugamento do aparelho de Estado, a quem caberia essencialmente, regulamentar em termos mínimos os o livre jogo do mercado.

Nesse contexto, a burguesia passa a sentir-se forte o suficiente para de alguma forma patrocinar uma nova proposta de desenvolvimento, que tinha cunho liberal e paradoxalmente viria a ser implementada sob os auspícios da mesma elite política que até então apoiava o regime militar e intervencionista.

Neste mesmo período, a classe trabalhadora se organiza, e este projeto liberalizante não seria implementado sem disputa, de modo que ele seria implementado no Brasil com “atraso” em relação aos países do centro capitalista.

A implementação dessa nova ideologia implicava, em tempos de abertura, uma reorientação da política externa brasileira, que conforme temos afirmado, estava tanto quanto a política interna, claramente orientada em função de um determinado interesse, muito embora o discurso de seus formuladores permanecesse em tom neutro, como historicamente tem sido observado.

O surgimento do Mercosul se dá exatamente nesse bojo de intensas mudanças na estrutura sociopolítica do país, e o consenso em torno de sua criação levará a que este seja visto de forma positiva por praticamente todos os atores e facções políticas. De certo modo, ele viria a corroborar com a proposta de abertura liberal da economia, entretanto, atentando para a particularidade de que no Brasil, em função da intensa disputa com a classe trabalhadora recém organizada, o máximo que se pode implementar foi um liberalismo limitado, e como reflexo disso, a própria abertura do mercado foi limitada.

Além disso, a integração regional era um projeto caro à diplomacia brasileira, e possuía um sentido de irmandade entre povos que também era caro às esquerdas.



Ele surge “pelo alto”, como um projeto de gabinete, mas diferente das tentativas anteriores de integração¹²¹, encontra um contexto mais favorável ao seu avanço, na medida em que conta com apoio tanto das novas forças sociais surgentes, quanto da nova proposta liberal de desenvolvimento, que viria a vencer este debate num primeiro momento (embora não completamente).

Correndo o risco de incorrer num simplismo indevido, talvez seja o caso de afirmar que, na medida em que muita coisa mudou neste período analisado, mas sempre no sentido de conservar, quando o projeto de integração regional do Mercosul se estabelece conforme atesta Alcides Costa Vaz, o que se redefiniu, efetivamente, não foram tanto as prioridades e os objetivos de política externa, e sim o modelo de desenvolvimento do qual a política externa esteve a serviço, determinando seu sentido, em função do interesse dos grupos com maior capacidade de influência na formulação daquilo que se convencionou chamar “interesse nacional”.

¹²¹ Como a ALALC e a ALADI



Bibliografia

- ABRANCHES, Sérgio H. H. "Do Possível ao Desejável: Lógicas de Ação Coletiva e Modelos de Desenvolvimento" In: VELLOSO, João P. R. "As Bases do Desenvolvimento Moderno: Fórum Nacional", p.17-49, São Paulo, Ed. Nobel, 1993.
- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhaon. "Percepções das Elites do Cone Sul Sobre as Relações Internacionais do Brasil" (Relatório Final) Dezembro 1998 IPEA/CEPAL (mimeo).
- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhaon (Org.) "Sessenta Anos de Política Externa Brasileira, 1930-1990". Nupri/Usp/Cultura (Vol. 1 e 2), São Paulo, Nupri/Usp/Annablume (Vol. 3 e 4), 1996, 1990.
- AMADO, Rodrigo (Org.). "Araújo Castro". Brasília, Ed. UNB, 1982.
- ARCHIBUGI, Daniele; HELD, David; KÖHLER, Martin. "Re-imagining Political Community Studies In Cosmopolitan Democracy" Cambridge, Polity Press, 1998.
- AROMANDO, Jorge "Comércio Exterior y procesos de integración econômica em América Latina", in: Revista de la escuela de economia y negocios, año I nº 2 Agosto, 1999
- ARON, Raymond. "Paz e Guerra Entre as Nações", Brasília, Ed. Unb, 1979.
- AVELAR, Lúcia; DIAS DE LIMA, Fernão. "Lentas Mudanças: O Voto e a Política Tradicional" in. Ver. Lua Nova, nº49, São Paulo, CEDEC, 2000.
- BARBOSA, Rubens Antônio. "América Latina em Perspectiva: A Integração regional da Retórica à realidade". São Paulo, Ed. Aduaneiras, 1991.
- _____. "O Brasil e a integração regional: a ALALC e a ALADI (1960-1990) In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhaon(Org.) "Sessenta Anos de Política Externa Brasileira, 1930-1990. Nupri/Usp/Cultura (Vol. 1 e 2), São Paulo, Nupri/Usp/Annablume (Vol. 3 e 4). 1996, 1990.
- BACHA, Edmar "Os Mitos de uma Década", Rio de Janeiro, ed. Paz e Terra, 1976
- BANDEIRA, Moniz "Presença dos Estados Unidos no Brasil: Dois séculos de história", Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979



BOUZAS, Roberto "El Mercosur y la devaluación del real", in: Nueva Sociedad, mayo-junio 1999, Caracas. pp. 6-13

BRESSER PEREIRA, Luis C. " A Inflação e a Dívida: A economia dos anos Figueiredo – 1978-1985", São Paulo, Gazeta Mercantil, 2ª ed.1987

_____"A Paralisação do Estado", In: Revista Economia Política, p.135-143, vol.1, nº1, São Paulo, Brasiliense, 1981

_____, Luiz C. B. "A Modernização Interrompida", In: VELLOSO, João P. R. "As Bases do Desenvolvimento Moderno: Fórum Nacional", p.81-90, São Paulo, Ed. Nobel, 1993.

BUENO, Clodoaldo. "Política Externa da Primeira República; Os Anos de Apogeu de 1902-1918", São Paulo, Paz e Terra, 2003.

CARR, Edward H., "Vinte Anos de Crise: 1919-1939". Brasília, Ed. UNB, 1979.

CASTRO, Maria Silvia Portella de. "Considerações sobre o mercado de trabalho e o movimento sindical no âmbito do Mercosul". In: ZYLBERSTAJN, H. et alli. "Processo de integração regional e a sociedade. O sindicalismo na Argentina, Brasil, México e Venezuela". Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1996. p. 44-71.

CHESNAIS, François. "Mundialização do capital, regime de acumulação predominantemente financeira e programa de ruptura com o neoliberalismo". Rio de Janeiro, Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, n.1, 1997.

CHESNAIS, François. "A mundialização do capital" São Paulo, ed. Xamã, 1995.

CONGRESSO NACIONAL, Anais. Brasília, Imprensa Oficial, 1995-2000

COUTINHO, Carlos N. "Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político" Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1999.

COUTINHO, Luciano G. "Inflexões e Crise da Política Econômica: 1974-1980" In: Revista Economia Política, p.77-100, vo. 1, nº1, São Paulo,1981

CZERNY, Mirolawa; KOHLHEPP, Gerd "Reestructuración económica y consecuencias regionales en América Latina. Tubinga: Geographisches Institut der Universität Tübingen, 1996

DAHL, Robert A. "Análise Política Moderna" 2ª ed, Brasília, Ed. UnB, 1988.

DEL ROIO, Marcos T. "O Império Universal e Seus Antípodas: A Ocidentalização do Mundo", São Paulo, Ed. Ícone, 1998.

DEUTSCH, Karl. Análise das relações internacionais. 2 ed Brasília, UnB, 1978

DRAIBE, Sônia M. "As Políticas Sociais Brasileiras: diagnósticos e perspectivas" In: "Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas" Vol. 4 - Políticas Sociais e Organização do Trabalho -, p.01-66. Ipea/Iplan, Brasília, 1990.

DUPAS, Gilberto, in: CHALOUT, Yves; ALMEIDA, Paulo R. "Mercosul, Nafta e ALCA: A Dimensão Social da Integração, Ed. LTR, 1999.

FARIA, José E. "O Futuro Jurídico-Político de Um País Sem Projeto" In: "Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas" Vol. 4 - Políticas Sociais e Organização do Trabalho -, p.197-244. Ipea/Iplan, Brasília, 1990.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (1994). "O Processo Legislativo e a Produção Legal no Congresso Pós-Constituinte" in: Novos Estudos Cebrap, n38, pp24-37.

_____(1994). "Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994" In. DADOS, Rio de Janeiro, Vol. 38, nº 3 pp. 497-525.

_____(1995). "Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional" in: Revista Brasileira de Ciências Sociais, n29, pp175-200.

FONSECA Jr, Gelson. "A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: Poder e Ética Entre as Nações", São Paulo, Ed. Paz e Terra, 1998.

FURTADO, Celso Dialética do Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

FURTADO, Celso "Estado e Empresas Transnacionais na Industrialização Periférica", In: Revista Economia Política, p.41-51, vol.1, nº1, São Paulo,1981

____ "Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico" São Paulo, Abril Cultural, 1983.

HIRST, Mônica "A dimensão política do Mercosul: atores, politização e ideologia", in: Processos de Integração Regional e a Sociedade, (Vigevani,T; Zylberstajn, H; Orgs.) Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1996.

HURRELL,Andrew. "O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial". Rio de Janeiro: Contexto Internacional, Vol. 17, nº1, 1995.



KAISER, Karl. "Transnational Relations as a Threat to Democratic Process". In. *Transnational Relations and World Politics* (KEOHANE, Robert; NYE, Jr; JOSEPH, S.). Harvard University Press, Cambridge and London, 1971.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Jr.; JOSEPH, S. "Globalization: What's New? What's Not? (And so What?) In. *Foreign Policy*, Spring 2000.

LOCKE, John. "Carta a respeito da tolerância", São Paulo, Ed. IBRASA, 1964.

MALAMUD, Andrés, "Presocialism And Mercosur: A Hidden Cause For a Successful Experience" Mimeo, 2000 Buenos Aires

MERLE, Marcel "Sociologia das Relações Internacionais". Brasília, ed. UNB, 1981

MAQUIAVEL, Nicolau. "Escritos Políticos" e "A Arte da Guerra", in. *A Obra Prima de Cada Autor*, Vol. 105, São Paulo, Ed. Martin Claret, 2003.

MARIANO, Karina L. P. e VIGEVANI, Tullo (1997) "A Burocracia na Integração Regional (e no Mercosul): Influência no processo decisório", *Contexto Internacional*, vol.19, nº2.

MARTINE, George. "A Resolução da Questão Social no Brasil: Experiências Passadas e Perspectivas Futuras" In: "Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas" Vol. 4 - Políticas Sociais e Organização do Trabalho -, p.97-128. Ipea/Iplan, Brasília, 1990.

MILL, J. Stuart. "Considerações Sobre o Governo Representativo", Brasília, Ed. UNB, 1981.

MOREIRA, Marcílio M. "O Brasil e o novo contexto econômico internacional" In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon(Org.) "Sessenta Anos de Política Externa Brasileira, 1930-1990. Nupri/Usp/Cultura (Vol. 1 e 2), Nupri/ Usp/Annablume (Vol. 3 e 4). São Paulo, 1996, 1990.

Reis, Fabio W. "Cidadania Democrática, Corporativismo e Política Social no Brasil" In: "Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas" Vol. 4 - Políticas Sociais e Organização do Trabalho -, p.161-196. Ipea/Iplan, Brasília, 1990.

OLIVEIRA, Amâncio J. "Elites Argentinas e Brasileiras: Parâmetros Analíticos para o Estudo de 'Sistemas de Crenças' nas Relações Internacionais". (Draft para discussão) CEDEC, 6/MAR, 2000.



QUINTAR, Aída; ARGUMEDO, Alcira "Argentina: os dilemas da democracia restringida", Lua Nova, nº 49, CEDEC, São Paulo, 2000.

RANGEL, Ignácio "A questão financeira", In: Revista Economia Política, p.31-40, vol.1, nº1, São Paulo, 1981

_____ "Recursos Ociosos e Política Econômica", São Paulo, Ed. Hucitec, 1980

RODRIGUES, José Honório. "Interesse Nacional e Política Externa". Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1966.

SAES, Décio. "A Formação do Estado Burguês no Brasil: 1888-1891". Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1985.

SALLUM Jr. Brasília "O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo". Mimeo, 1999

SCHWARTZ, Gilson "Nota sobre limites e possibilidades da Era FHC" in: Lua Nova, nº 49, CEDEC, São Paulo, 2000.

SKIDMORE, Thomas. Revista Veja - páginas amarelas, São Paulo, ed. Abril, 19/4/2000

TAVARES, Maria da C e ASSIS, J. Carlos. "O grande salto para o caos: o plano cruzado em posfácio", 2 ed, J. Zahar, Rio de Janeiro, 1986.

UNIÃO DO POVO CONTRA O NEOLIBERALISMO: Documentos e resoluções do 9º Congresso do PCdoB, outubro de 1997/João Amazonas et al. Ed. Anita Garibaldi, São Paulo, 1997

VAZ, Alcides C. "Cooperação, Integração e Processo Negociador: a Construção do Mercosul" Brasília, IBRI, 2002

VELASCO E CRUZ, Sebastião "Brasil – Aspectos políticos da crise econômica", in: Lua Nova, nº 49, CEDEC, São Paulo, 2000.

_____ "Desencontros: O Brasil e o Mundo no limiar dos anos 80" mimeo, 2000

VELLOSO, João P. R.(Org) "As Bases do Desenvolvimento Moderno: Fórum Nacional" Ed. Nobel, São Paulo, 1993.

VIGEVANI, Tullo. Relatório "Mercosul: A Emergência de Uma Nova Sociedade" (coord) São Paulo: CNPq/ CEDEC, 1999.

VIGEVANI, Tullo "Mercosul: impactos para trabalhadores e sindicatos". São Paulo, LTr, 1998.



VIGEVANI, Tullo; et alii (orgs.). "Processos de integração regional e a sociedade. O sindicalismo na Argentina, Brasil, México e Venezuela". Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1996



